

APROXIMACIÓN A UNA POLÍTICA EXTERIOR BASADA EN INTERESES NACIONALES



Contenidos

7	Resumen
7	Ejecutivo
9	Introducción
11	Interés nacional: definiciones y alcance
15	Intereses nacionales en un mundo cambiante
15	1) Mayor competencia entre potencias
16	2) Multilateralismo a la carta
17	3) Asia en el horizonte
18	4) Cambio climático, un escenario dinámico
18	5) La encrucijada latinoamericana
21	Intereses nacionales de Chile: permanentes y actualizados
21	1) Mantención de la integridad territorial
21	2) Soberanía efectiva
22	3) Independencia política
23	4) Integración al mundo
23	5) Aporte a la seguridad global
25	Recomendaciones

0.1

Resumen Ejecutivo

Desde la Antigüedad se intuye que el primer interés de la comunidad política se relaciona con su supervivencia.

Hans Morgenthau sostuvo que el interés nacional es “el norte que debe guiar a los hombres de Estado y la fuente de la legitimidad de la correspondiente política exterior”.

La diplomacia debe tener como principal objetivo la definición de los intereses nacionales, su defensa, promoción y consecución.

Los intereses nacionales tienden a ser permanentes, pero están sujetos a redefiniciones, tanto por factores de política externa e interna. Es decir, se deben ir ejecutando adaptaciones, en tanto cambie el entorno.

El interés nacional debe dar respuesta a la finalidad última de un Estado, esto es, el bien común, expresado en la seguridad, desarrollo y bienestar. Sin supervivencia o seguridad no existe el desarrollo y, contrariamente, sin el desarrollo no se cuenta con una seguridad adecuada.

Un país debe identificar sus intereses nacionales en un esfuerzo de reflexión estratégica, para enfrentar de mejor manera los desafíos, amenazas y oportunidades del actual contexto internacional. De esa interacción depende en gran parte su consecución, expansión o contracción.

El impacto de la pandemia de covid-19 en todos los ámbitos ha sido de tal magnitud que ha llevado a muchos a hablar de un cambio de época, que al parecer estará marcado por: una mayor competencia entre potencias; un multilateralismo acotado y orientado a casos; la preponderancia de Asia como región, y los impactos del cambio climático.

Cinco intereses nacionales permanentes y básicos de Chile son: integridad territorial; soberanía efectiva; independencia política; integración al mundo, y estabilidad y seguridad.

Dados los cambios ocurridos en el contexto internacional, corresponde definir cómo se hará para promover esos intereses, lo que implica trazar una estrategia para orientar los recursos disponibles —físicos y no presenciales— del poder nacional a los objetivos que se deriven de esos intereses.

Los intereses nacionales deben orientar la política exterior con sus procesos y, por supuesto, la política de defensa, de modo que se articulen de forma constante para generar un mejor marco de estabilidad para los mismos, ya sea en materia territorial, jurídica, comercial y de seguridad.

Existe la necesidad real y urgente de que el país se piense y desenvuelva estratégicamente, por lo cual habrá que considerar todos los recursos disponibles para alcanzar objetivos deseados que deriven de los intereses nacionales previamente identificados. Lo ideal es que podamos accionar nuestros propios procesos de toma de decisiones y solo reaccionar cuando sea necesario.

El Pacífico Sur, el Pacífico Occidental, los Mares Australes y la Antártica se constituyen como regiones prioritarias, puesto que ahí nuestros intereses nacionales están sometidos a nuevas realidades y presiones, lo que demanda asumir como país su defensa y, por otro lado, también cumplir con nuestros compromisos y responsabilidades mediante el diseño de estrategias de corto y largo plazo que estén de acuerdo con nuestros objetivos.

0.2

Introducción

Con el país atravesando una crisis sanitaria y sufriendo las secuelas del estallido social, la política exterior se está convirtiendo en un campo de batalla por distintos hechos, que viene a romper la idea del consenso que suele rodear a esta política pública, sobre todo cuando los temas complejos no son sumamente claros para todos.

La decisión del Ministerio de Relaciones Exteriores de cerrar cinco embajadas, por ejemplo, enfrenta a quienes lo ven como un retroceso de la presencia global del país y dan argumentos para justificar su permanencia, y a quienes entienden que los países pueden y deben reordenar sus recursos diplomáticos en función de nuevas realidades internacionales y en un contexto de recesión económica.

Luego tenemos el caso de la pretensión del gobierno argentino de enviar un proyecto de ley al Congreso para establecer los límites de la plataforma continental, lo cual vulnera territorios chilenos. Si bien ha primado la postura contraria a esta decisión en todo el espectro político nacional, hay matices en quienes insisten en minimizar su impacto en la tendencia al deterioro de las relaciones con Argentina por gestos que provienen de esa nación y de forma recurrente.

A nuestro juicio, todo esto es por la necesidad de contar con un punto de referencia claro para movernos por el mundo y que tiene que estar dado por el interés nacional, un concepto desarrollado a mediados del siglo pasado por Hans Morgenthau, que apela a la integridad del territorio de un país, de sus instituciones y su cultura. Esta definición se ha ido actualizando para incluir realidades globales, puesto que los intereses de un país pueden estar muy lejos de su territorio, sobre todo cuando dependen del comercio internacional y requieren de la cooperación para promoverlos.

La mayoría de los intereses nacionales tienden a permanecer con el tiempo y solo corresponde actualizarlos. También pueden surgir nuevos intereses cuando los países experimentan procesos de cambio. En este sentido, los diplomáticos debieran ser individuos que tengan una visión clara de los intereses nacionales y que sean capaces de impulsarlos en un ámbito internacional determinado e incluso procurar ciertos márgenes de estabilidad para los mismos.

La política exterior no se puede basar en entelequias o en la creencia de las buenas intenciones de los demás; los intereses nacionales deben ser el principio y el fin. Por eso, en este nuevo documento de trabajo elaborado por el equipo de Athena-Lab, nos propusimos relevar la importancia de los intereses nacionales como guía y origen de cursos de acción. Creemos que es un buen momento para que Chile revise cuáles son y determine cómo hará para promoverlos en esta década que comienza nada menos que con una pandemia global y nos prueba que el economista John Maynard Keynes tenía razón cuando dijo que “lo inevitable rara vez sucede, es lo inesperado lo que suele ocurrir”.



Juan Pablo Toro
Director Ejecutivo
Junio 2020

0.3

Interés nacional: definiciones y alcance

En “Historia de la guerra del Peloponeso”, Tucídides sostenía que la naturaleza humana se mueve en función del “miedo” (*phobos*), el “interés” (*kerdos*) y el “afán de honor y gloria” (*doxa*)¹. Las polis de la antigua Grecia, como comunidades humanas organizadas, también se guiaban por intereses, ya fuera a través de la diplomacia, el comercio o la fuerza, o usando en conjunto todos los instrumentos de poder a su alcance.

Desde este modo, podemos ver que los clásicos ya intuían claramente lo que hoy conocemos como “interés nacional” del Estado moderno. El mismo Tucídides explicaba que la definición de interés estaba relacionada con la posición de poder de cada polis. Muchos siglos después, Maquiavelo precisará que el principal interés del gobernante debía relacionarse con la supervivencia del Estado. Luego, Rousseau nos hablará de la “voluntad general” y el propio cardenal Richelieu dibujaría el concepto de “la razón de Estado”. Con esos antecedentes históricos a mano se empieza a configurar la perspectiva del llamado “realismo político”, que establecerá que “el interés nacional” se define en términos de poder, lo que se identifica con la capacidad de supervivencia del Estado en un entorno competitivo, pero hostil.

En el siglo XX, las principales escuelas de pensamiento realista y neorrealista dieron forma a la definición del “interés nacional” que nos acompaña hasta hoy. El teórico Hans Morgenthau² sostuvo que dicho interés es “el norte que debe guiar a los

hombres de Estado y la fuente de la legitimidad de la correspondiente política exterior”. De esta forma, para el realismo el “interés nacional” se expresa en función de la supervivencia del Estado (lo que comparte el neorrealismo)³ y del adecuado uso del poder nacional. Muy relevante es la idea que la diplomacia, y la respectiva política exterior, debe tener como principal objetivo la definición de los intereses nacionales, su defensa, promoción y consecución. En un contexto de falta de autoridad central y global (o anarquía, en la teoría realista), los Estados deben proveerse de los medios necesarios para garantizar su seguridad y prosperidad, ya sea en solitario o en alianzas que construyan balances de poder.

La teoría del liberalismo, en cambio, considera que la visión anterior es muy egoísta y limitada, pues minimiza la importancia de la diplomacia, las instituciones y el comercio internacional, como instrumentos que pueden ayudar a los Estados a conseguir sus intereses desde una lógica cooperativa. Otras escuelas de pensamiento de relaciones internacionales también han realizado importantes aportes sobre factores tangibles e intangibles que dan forma al concepto de “interés nacional”, así como en la definición de poder en su modalidad de “poder duro” (militar y económico) y “poder blando” (valores y conductas), que debidamente combinados dan origen al “poder inteligente”, según Joseph Nye⁴.

1 Kaplan, D. Robert (2002). *El retorno de la Antigüedad. La política de los guerreros*. Ediciones B. Barcelona, España. p. 87.

2 Morgenthau, Hans (2005). *Politics Among Nations*. McGraw-Hill.

3 Waltz, Kenneth (1978). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley Publishing Company.

4 Nye, Joseph S. (2011). *The Future of Power*. Public Affairs Editions.

Tras esta breve revisión, se puede afirmar que el “interés nacional” ha guiado la conducta de los Estados en la consecución y conservación de sus objetivos más relevantes. El interés desde un punto de vista de su significado es una preocupación natural o general, tanto como poseer un derecho objetivo sobre algo. Al respecto, el profesor Manfred Wilhelmy define el “interés nacional” como:

El interés nacional como interés vital que consiste en la percepción dominante entre los actores relevantes en el sentido que ciertos intereses del Estado (...) son fundamentales para consolidar, mejorar o preservar la posición del mismo como actor en el sistema internacional (...). Poseen las siguientes características: son *imperativos*, son *superiores*, son de *largo plazo*, son *irrenunciables*.⁵

Adicionalmente, existe consenso en la literatura en identificar el “interés nacional” con los objetivos generales y permanentes por los cuales el Estado actúa en un contexto de competencia y superposición de intereses. Joseph Frankel describe el interés nacional como:

Las aspiraciones del Estado, que se traducen en la práctica en la aplicación de políticas y programas definidos y a lograr, puede además ser usado el término polémicamente en discusiones políticas, para fundamentar racionalidad, o bien para criticar algún tema. Por sobre todo, todo hombre de Estado está orientado por los respectivos intereses nacionales que deben guiarlo.⁶

Si bien Robert Gilpin reconoce que los intereses nacionales tienden a ser más permanentes, afirma que “están sujetos a redefiniciones, tanto por factores de política externa e interna”⁷, es decir, se deben ir ejecutando adaptaciones, en tanto cambie el entorno. En los países con una arquitectura de seguridad robusta, ello normalmente queda

plasmado en la respectiva estrategia de seguridad nacional, como en el caso de Gran Bretaña, donde por ley se actualiza cada cinco años.

Siguiendo con el “interés nacional”, Dorner⁸ afirma que tiene su raíz en los deseos permanentes de realización de valores de toda índole (espirituales, morales, intelectuales y materiales) del individuo y de la colectividad. Conforman la síntesis que orienta la actividad política del Estado, para el uso de sus instrumentos de poder a fin de lograr las aspiraciones y satisfacer las necesidades de la comunidad.

Entonces, se evidencia que en la literatura prácticamente existe un consenso, que de los intereses nacionales se derivarían, a su vez, los objetivos nacionales⁹. En el caso de Chile, el Libro de la Defensa Nacional en su versión de 1997 estableció un glosario de términos, cuyas nociones han tenido validez en las ediciones posteriores de 2002, 2010 y 2017. Es de importancia volver a ellas, porque no han sido modificadas ni alteradas en las nuevas versiones. En este texto, los objetivos nacionales permanentes se definieron como:

Ciertas metas que su experiencia histórica, su acervo cultural, la idiosincrasia de su pueblo, su nivel de desarrollo y sus potencialidades, permiten suponer fundadamente que constituyen aspiraciones de las grandes mayorías nacionales. Estos objetivos son permanentes, puesto que dan coherencia y orientan la actividad global del Estado y le garantizan al país su plena independencia e identidad en el seno de la comunidad de naciones.¹⁰

De esta manera, se destaca que estos grandes objetivos nacionales son el fruto del consenso de las grandes mayorías y tienen el carácter de permanentes.

5 Wilhelmy, Manfred (1986). *El interés nacional*. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Edición N° 10. p. 562.

6 Frankel, Joseph (1979). *International Relations in a Changing World*. Oxford. p. 85.

7 Gilpin, Robert (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press. p. 13.

8 Dorner, Walther (1974). “Reflexiones sobre el Interés Nacional”. *Memorial del Ejército de Chile*. Número 381. Sep.-Dic. p. 8.

9 Se hace referencia al objetivo nacional actual y objetivos nacionales permanentes.

10 Libro de la Defensa Nacional de Chile (1997). p. 218.

Sobre los objetivos nacionales permanentes, el mismo documento detalló los siguientes:¹¹

- La permanencia de la Nación chilena.
- La conservación y enriquecimiento de su identidad y patrimonio cultural.
- La mantención de su independencia política.
- La mantención de la soberanía del Estado de Chile.
- La mantención de la integridad del territorio nacional.
- El logro, y mantención, de un desarrollo económico alto, sostenido y sustentable.
- El logro de un desarrollo social acorde con el desarrollo económico, sobre la base de la capacidad individual e iguales oportunidades para todos.
- La mantención de una convivencia ciudadana pacífica y solidaria.
- La mantención de buenas relaciones internacionales.

Que dichos objetivos sean permanentes, no quiere decir que ellos puedan ir siendo actualizados en función del contexto internacional y del contexto interno nacional, como hemos señalado anteriormente.

Siguiendo con el caso de Chile, de los objetivos nacionales permanentes se derivan, a su vez, los objetivos actuales, de naturaleza política, y que corresponden a la forma en que los gobiernos los traducen en la práctica y en un horizonte temporal, de acuerdo con el interés nacional.

Luego, el “interés nacional” también puede comprenderse genéricamente, como la defensa y promoción de los objetivos nacionales permanentes y actuales —en este caso, del Estado de Chile— en los ámbitos políticos, económicos, diplomáticos,

militares, sociales y culturales. Sin duda, el interés nacional esencial será el de garantizar la supervivencia, seguridad del propio Estado y la defensa de su población. Inmediatamente después, cabría situar la búsqueda de poder, riqueza y crecimiento económico, o en otras palabras, el desarrollo nacional. De esta forma, podemos advertir entonces que el interés nacional debe dar respuesta a la finalidad última de un Estado, es decir, el bien común, expresado en la seguridad, desarrollo y bienestar. Sin supervivencia o seguridad no existe el desarrollo y, contrariamente, sin el desarrollo no se cuenta con una seguridad adecuada.

Durante el primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera se elaboró una “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa” (ENSYD) en 2012¹², que si bien quedó dormida en el Congreso, identificaba claramente en uno de sus capítulos los intereses nacionales de Chile.

Este documento establecía que los intereses de un país corresponden a derechos, valores o bienes que se pretenden mantener o aspiran a conseguir. Constituyen los propósitos que motivan y mueven al país hoy y mañana, y son el foco de atención principal de las políticas públicas.

Así entendidos, la ENSYD considera que las aspiraciones nacionales a futuro serían contar con:

- Un país desarrollado.
- Una sociedad de igualdad de oportunidades.
- Un país territorialmente integrado.
- Un país más integrado en la región y en sus áreas de interés.
- Un país seguro.

De dichas aspiraciones, se pasa a definir los intereses nacionales, clasificándolos en tres dimensiones: “soberanía, prosperidad y seguridad”.

11 *Ibid.*

12 *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa*. Texto enviado al Congreso Nacional el 28 de Junio de 2012.

Dentro del ámbito de la “soberanía” se explicitan los siguientes intereses nacionales:

- El ejercicio efectivo de la soberanía, jurisdicción y control en los espacios terrestres, marítimos, aéreos e insulares de Chile, de acuerdo con el derecho internacional.
- La presencia activa en el Territorio Antártico Chileno y el mantenimiento del sistema del Tratado Antártico.
- La preservación de la cohesión social y de la identidad nacional.

Dentro del ámbito de la “prosperidad” se destacan los siguientes intereses nacionales:

- El desarrollo sostenido, armónico, sustentable y equitativo.
- La economía social de mercado basada en el emprendimiento, el conocimiento y la innovación.
- El flujo de bienes y de servicios libre y seguro.
- La satisfacción de las necesidades energéticas.

Por último, en la dimensión de la “seguridad” se mencionan los siguientes intereses nacionales:

- La protección de las personas frente a amenazas transnacionales, catástrofes y pandemias.
- La protección de la población, del territorio y de los recursos del país, con énfasis en áreas de importancia geoestratégica.

En suma, no debiera existir duda alguna de que un país debe identificar sus intereses nacionales en un esfuerzo de reflexión estratégica, para enfrentar de mejor forma los desafíos, amenazas y oportunidades del actual contexto internacional —incierto, cambiante, ambiguo y volátil—. De allí que se requerirá, hoy más que nunca, de gobiernos muy hábiles en definir y promover los intereses nacionales de forma inteligente y efectiva.

0.4

Intereses nacionales en un mundo cambiante

Los intereses nacionales se desenvuelven en un entorno determinado y de su interacción con el mismo depende, en gran parte, su consecución, expansión o contracción. Por eso, disponer de la capacidad de interpretar correctamente el mundo es fundamental cuando se determinan y proyectan estos intereses.

El impacto de la pandemia de covid-19 en todos los ámbitos (social, económico, político y de seguridad) ha sido de tal magnitud que ha llevado a hablar a muchos de un cambio de época¹³, tal como se sostenía hace 30 años, cuando de forma inesperada desapareció la Unión Soviética y con ello se puso fin a la Guerra Fría.

En aquel entonces, al igual que ahora, surgieron toda clase de pronósticos sobre la nueva etapa que vendría, desde aquellos como Francis Fukuyama, que auguraban una época de paz donde la democracia liberal y el comercio convergerían hacia una sociedad integrada¹⁴, hasta Robert D. Kaplan, que preveía que el desmoronamiento de estructuras traería como consecuencia un mundo más claustrofóbico y anárquico, donde el crimen, la miseria y las epidemias estarían a la orden del día¹⁵.

¿Cuál de esas proyecciones se acercaron más al mundo de hoy? Cada uno puede sacar sus conclusiones. Si queremos intentar describir el mundo en el cual los intereses nacionales de Chile se van a desenvolver, deberíamos partir por identificar

con una visión amplia y práctica algunas tendencias mundiales que parecen cobrar más ímpetu, incluso si son ambiguas (fragmentación y globalización), si nos gustan o no (libre mercado y proteccionismo), aceptando que se requerirá de una constante interpretación del entorno.

1) MAYOR COMPETENCIA ENTRE POTENCIAS

La pandemia está acelerando una actitud más competitiva de las grandes potencias, la que viene manifestando en distintos campos. Las guerras comerciales están a la orden del día no solo entre Estados Unidos y China, sino también entre Japón y Corea del Sur (componentes tecnológicos) y Arabia Saudita y Rusia (petróleo). Además, vemos pulsos constantes entre fuerzas militares en el Mar del Sur de China, el Mediterráneo, el Atlántico Norte, el Ártico, el Medio Oriente, el Caribe y el Norte de África.

Esas acciones alejan bastante la posibilidad de construir un orden global que sea legítimo para todos, como sostenía Kissinger, donde los “estados que afirman la dignidad individual y el gobierno participativo, y cooperan internacionalmente de acuerdo con reglas consensuadas”¹⁶. El mismo autor advertía que de no lograrse lo anterior, el mundo evolucionaría hacia esferas de influencia identificadas con estructuras internas y formas de gobiernos particulares.

13 Foreign Affairs: “Is the pandemic reshaping geopolitics?”. En https://www.foreignaffairs.com/ask-the-experts/2020-06-09/pandemic-reshaping-geopolitics?utm_source=twitter_posts&utm_medium=social&utm_campaign=tw_daily_soc

14 Fukuyama, Francis (1992). *El fin de la Historia y el último hombre*. Planeta, Barcelona. p. 11.

15 Kaplan, Robert D. (2000). *La anarquía que viene*. Ediciones B, Barcelona. p. 21.

16 Kissinger, Henry (2016). *Orden mundial*. Penguin Random House, Debate, Barcelona. p. 371.

La rearticulación de las “esferas de influencia”, concepto muy empleado en el siglo XIX, es lo que hoy parece estar de regreso en la medida de que el retroceso de la hegemonía estadounidense permite que algunas potencias con aspiraciones globales o regionales, empiecen a realizar acciones cada vez más frecuentes para delimitar un espacio donde esperan ser reconocidas o imponerse como los actores relevantes. Es el llamado “auge del resto”, que previó Fareed Zakaria al describir el mundo posamericano.

En un reciente artículo en la revista *Foreign Affairs*, Graham T. Allison desarrolló más la idea del regreso de las “esferas de influencia”, recordando que a lo largo de la historia las potencias siempre han exigido algún grado de deferencia o ejercido control directo sobre países menores que se distribuyen en torno a sus fronteras o en mares adyacentes.

Dado los cambios tectónicos experimentados en las dos primeras décadas del siglo XXI, la reedición de este concepto, pero sobre todo de esta forma de relacionarse entre las potencias, sería una realidad que ha llegado para quedarse. Mientras en Estados Unidos describen este escenario como de “competencia entre grandes potencias”, en China lo retratan como “multipolar”, donde no hay hegemonía posible. Con todas las implicaciones que esto trae aparejado.

Las esferas de influencia, por supuesto, no son solo militares y políticas, sino también comerciales y tecnológicas (redes 5G y cables de fibra óptica submarinos). A veces coinciden todas en una, lo cual facilita las cosas, pero a veces no. Es en este último caso, cuando los países de menor peso se ven obligados a hacer ajustes, ya sea presionados directa o indirectamente por las potencias dominantes o por voluntad propia para dotarse de los medios y políticas que garanticen la supervivencia de sus intereses nacionales. En algunos casos, se optará por nuevos alineamientos; en otros, por la independencia, algo muy difícil en un mundo interconectado. Todo dependerá del margen de

maniobra disponible, que debería nacer de una mezcla de “poder duro” y “poder blando”, guiado por una visión clara sobre los intereses a promover y depender.

2) MULTILATERALISMO A LA CARTA

Si bien la delantera en esta materia la llevan los gobiernos de Donald Trump, en Estados Unidos, y de Boris Johnson, en el Reino Unido, existe un creciente cuestionamiento a los organismos internacionales por lo que se considera su incapacidad para lidiar con los desafíos actuales y por terminar trabajando para las mismas burocracias profesionales que los sostienen. Este diagnóstico se agudiza si se agregan factores ideológicos que instalan desde todo el espectro político, profundas dudas sobre el curso de la globalización¹⁷.

Una aproximación pragmática para operar en este mundo actual donde el multilateralismo se reconfigura y repiensa, es la que elaboró Richard Haass bajo el concepto de “obligaciones soberanas”, por medio del cual propone que los países adopten “buenas prácticas” domésticas en “áreas que inevitablemente afectarán los esfuerzos globales para lidiar con desafíos comunes”.

Áreas de trabajo en las cuales un país se beneficia a sí mismo, y a la vez a los demás, si las maneja de forma adecuada, son: el combate al crimen organizado transnacional, ciberseguridad, cambio climático, migración regulada, no proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo, gobernanza económica y contención de enfermedades contagiosas.

Esas “obligaciones soberanas”, que siguen respetando los principios contenidos en la Carta de Naciones Unidas, van más allá de los derechos soberanos de los países sobre sus territorios y ciudadanos, y apuntan a adoptar acciones respecto de actividades que pueden afectar de forma adversa a quienes viven fuera de las fronteras. Bajo el entendido de que vivimos en un mundo interco-

17 *The Economist*: “Has Covid-19 killed the globalisation?”. En <https://www.economist.com/leaders/2020/05/14/has-covid-19-killed-globalisation>

nectado, donde la seguridad y prosperidad de un país depende la seguridad y prosperidad de otros al mismo tiempo¹⁸.

Trabajar de forma cooperativa, flexible y eficiente seguirá siendo muy útil para que los países concreten sus intereses nacionales, siempre y cuando se haga sobre objetivos claros y no se entienda con un fin en sí mismo. La cooperación internacional es una de las herramientas disponibles para alcanzar objetivos que derivan de los intereses nacionales, pero no la única. Por eso, “el pragmatismo tendrá que desempeñar un papel importante en lo que respecta a los esfuerzos del multilateralismo para hacer frente a los desafíos comunes. Esto significa reunir a los representantes de países... que son los más relevantes y que están dispuestos y son capaces de abordar un desafío en particular. No importa si esto se describe como ‘multilateralismo de diseñador’ o ‘multilateralismo a la carta’”¹⁹, sostiene Haass.

3) ASIA EN EL HORIZONTE

Como centro de gravedad de los asuntos mundiales, es indiscutible el peso que cobra Asia, en particular la región del Indo-Pacífico. Este continente no solo concentra más de la mitad de la población mundial (unos 4.500 millones), sino que en su interior cuenta con algunas de las civilizaciones más antiguas de la humanidad, las economías más dinámicas y las potencias militares que se están volviendo más poderosas.

La novedad es que este sistema multipolar por naturaleza y geografía se está volviendo por primera vez coherente y consistente, es decir, se integra internamente gracias a flujos comerciales y a proyectos de infraestructura monumentales.

En la actualidad se registra un aumento de organizaciones y foros intraasiáticos para coordinar y

mejorar el flujo de bienes, capitales y personas dentro de macrorregiones. El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB), por ejemplo, tiene casi 100 miembros, que abarcan Eurasia, el océano Índico y el océano Pacífico. La Asociación Económica Integral Regional (RCEP) está emergiendo como el área de libre comercio más grande del mundo, tanto por el PIB como por el volumen comercial. Y en su conjunto, Asia alcanza a Europa en participación del comercio mundial total.

Dentro del mismo continente, bloques como la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (Asean) ganan peso producto de la guerra comercial entre China y Estados Unidos. La Asean incluso empieza a reemplazar a EE.UU. como el segundo mayor socio comercial de China, mientras países como Vietnam, Tailandia, Malasia, Indonesia y Singapur ganan un papel como exportadores destacados a EE.UU. en desmedro de China.

Todo lo anterior permite sugerir que el futuro será asiático y no necesariamente chino, ya que ese país solo es una parte muy importante del mismo continente, pero una fracción. Un reporte reciente de Eurasia Group incluso afirma que la centralidad económica de Asia se ha visto reforzada durante la pandemia, dice²⁰. Afortunadamente, Chile inició su inserción sostenida hacia este destino hace cuatro décadas.

“La zona económica asiática, desde la península arábiga y Turquía en el oeste hasta Japón y Nueva Zelanda en el este, y desde Rusia en el norte hasta Australia en el sur, ahora representa el 50 por ciento del PIB mundial y dos tercios del crecimiento económico mundial. De los US\$ 30 billones estimados en el crecimiento del consumo de la clase media estimado entre 2015 y 2030, se espera que solo US\$ 1 billón provenga de las economías occidentales de hoy. La mayor parte del resto vendrá de Asia”²¹, dice Khanna.

18 Haass, Richard (2017). *A World in Disarray*. Penguin Random House, New York. p. 228.

19 Ibid, p. 255.

20 Eurasia Group, “Asia’s Economy: Taking Center Stage”, en <https://www.eurasiagroup.net/files/upload/Asia-economy-taking-centre-stage-Eurasia-Group-ANZ.pdf>

21 Khanna, Parag (2019). *The Future is Asia*. Weindenfeld and Nicolson, London. p. 4.

4) CAMBIO CLIMÁTICO, UN ESCENARIO DINÁMICO

Una fuerza que también va a modelar el nuevo entorno internacional es el cambio climático, ya sea por sus impactos sobre el territorio como por los distintos comportamientos que provocará en los grupos humanos que ahí viven. Desertificación, tormentas súbitas y aumento del nivel de los mares son todos eventos que ya empiezan a manifestarse.

Sobre los posibles efectos del cambio climático en el sistema internacional, Jeffrey Mazo, autor de la temprana obra *Climate Conflict*, por ejemplo, sostiene que en materia de seguridad, el cambio climático puede actuar como catalizador de “guerras por los recursos, inestabilidad estatal y disputas fronterizas”²².

Por otra parte, David Wallace-Wells indica que la falta de agua o los problemas en las cosechas pueden empujar a los “refugiados climáticos”²³ a zonas cercanas a donde viven, pero que ya lidian con la escasez de recursos, lo que puede derivar en un aumento de la inestabilidad política en esas zonas. Asimismo, las inundaciones de zonas costeras y la consecuente destrucción de infraestructura desplazarían a millones de personas tierra adentro.

En regiones concretas, los deshielos en los polos están creando nuevas realidades geopolíticas. En el Ártico, donde se abren nuevas rutas marítimas que acortan el tránsito entre Europa y Asia, Rusia incrementa su presencia militar con bases y medios, mientras Estados Unidos y Canadá buscan recuperar terreno perdido. A medida que la Antártica se vuelve más accesible, también actores como China aumentan rápidamente su presencia, sobrepasando a los signatarios del tratado que rige la presencia en el continente.

El recientemente designado comandante en jefe de la Fuerza Aérea de Estados Unidos, general Charles Q. Brown Jr., advirtió a mediados del año pasado, cuando estaba a cargo de las fuerzas aéreas del Pacífico, que el Polo Sur “está a solo unos años” de ser testigo de la misma competencia geopolítica que se está presenciando en el Ártico, donde Rusia y China están siendo especialmente activos²⁴.

5) LA ENCRUCIJADA LATINOAMERICANA

Sin duda, es muy difícil de avizorar lo que depara el futuro a América Latina, que es la zona geográfica desde donde Chile mira al mundo. Su desarrollo ha sido accidentado al punto que se suceden las llamadas décadas perdidas, dejando como legado algunas frustraciones de falsos despegues.

No obstante, se puede afirmar que en materia económica, independiente de los modelos escogidos, seguirá siendo una región exportadora de materias primas, dadas sus ventajas comparativas, lo cual la hace dependiente de la apertura y conexión con los mercados globales para comercializar sus productos.

En materia política, la baja y deficiente institucionalidad, como una deuda republicana que se extiende por dos siglos, seguirá siendo puesta en evidencia de distintos modos. Caudillos populistas, movimientos al margen de los partidos tradicionales y una inestabilidad constante acompañarán a los países que no sepan crear estructuras democráticas e inclusivas para canalizar las nuevas demandas de sus sociedades y darles respuesta. El centro de gravedad de cualquier disputa relevante se instalará en las ciudades y ya no en las áreas rurales.

22 Mazo, Jeffrey (2010). *Climate Conflict: How Global Warming Threatens Security and What to do About It*. IISS. Routledge. p. 39.

23 Wallace-Wells, David (2019). *The Uninhabitable Earth: A Story of the Future*. Penguin Random House. UK. Great Britain. p. 23.

24 *The Atlantic*: “The Countries Taking Advantage of Antarctica During the Pandemic”, en <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/05/antarctica-great-power-competition-australia-united-states-britain-russia-china-arctic/611674/>

La guerra entre Estados, aunque no descartable, es casi imposible, por el enorme esfuerzo que implica. Amenazas no tradicionales, como el narcotráfico, sitúan a algunas sociedades latinoamericanas como unas de las más violentas del mundo, con tasas de homicidios propias de zonas de conflicto. Ante el deterioro de la seguridad pública y ausencia de percepción de amenazas externas, es probable que las fuerzas militares cumplan cada vez más funciones policiales de forma permanente, aunque la falta de vigencia del Estado es un problema sociopolítico y no de seguridad. Asimismo, por su cohesión y organización, los militares seguirán teniendo un rol protagónico para hacer frente a emergencias naturales, crisis institucionales y vigilar vastos territorios.

Intereses nacionales de Chile: permanentes y actualizados

1) MANTENCIÓN DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL

La mantención de la integridad territorial es, tal vez, el interés nacional más básico y evidente, pero al mismo tiempo, el más vital y el que reviste el mayor valor. La vida del ser humano se da en la Tierra y nuestro planeta es un espacio finito. A lo largo de la historia de la humanidad, la posesión de espacios físicos que permitan la subsistencia ha sido un interés prioritario para el ser humano. El crecimiento demográfico, el desarrollo económico y los procesos políticos, a través del tiempo, han ido consolidando el concepto de Estado-nación. Este Estado-nación está compuesto por un grupo de personas que reconocen una serie de elementos históricos y culturales de afinidad, que visualizan un futuro en común, que ocupan un territorio, y la forma de convivencia y organización política que se dan rige en ese lugar en la forma de Estado de Derecho. Es en ese territorio que las leyes y normas, que soberanamente en la nación se da, tienen vigencia.

Con el desarrollo de la tecnología y los procesos de crecimiento, se han incorporado al concepto de integridad territorial los mares, el suelo y el subsuelo marino, la plataforma continental, el aire y el espacio. Cada uno de estos elementos con sus particularidades. Un caso digno de destacar es la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982). Ese texto legal es considerado por muchos tratadistas como la primera Constitución de carácter global.

La integridad territorial es fundamental para la existencia y proyección de un Estado y de su población. La vinculación entre el ser humano y el territorio que habita forma la base de su cultura, identidad y forma de ser. Es así como se conforma una

identidad nacional para cada Estado, que es distinta y diferenciadora del resto. El valor del interés nacional de la integridad territorial es tan grande, que los conflictos por intereses territoriales contrapuestos revisten características de alta intensidad, toda vez que respecto de un interés nacional de carácter vital y de alto valor, el esfuerzo que el Estado está dispuesto a desarrollar es máximo.

En el caso de Chile, su condición de Estado tricontinental, con territorio soberano en Sudamérica, en la Polinesia y en la Antártica, y con territorio marítimo en el Pacífico, en el Mar de Drake y en el Antártico, la mantención de la integridad territorial es un desafío de enorme magnitud, de carácter permanente y extremadamente demandante, por la variedad de objetivos relevantes que se generan y desprenden de este interés nacional.

2) SOBERANÍA EFECTIVA

Este interés nacional —vital, permanente e irrenunciable— tiene que ver con hacer llegar la finalidad última del Estado, es decir, el “bien común”, expresado en términos de seguridad, desarrollo y bienestar, a la totalidad del territorio nacional, en forma material, ejerciendo los derechos de soberanía y asistiendo a sus habitantes. Lo anterior en función de que muchas veces existe soberanía sobre diversos espacios, pero en dichas áreas geográficas no se expresa el beneficio de la seguridad, desarrollo y bienestar para con las personas que allí habitan. En consecuencia, se trata de materializar de forma concreta una soberanía en que los beneficios efectivamente logren alcanzar la totalidad del territorio terrestre, marítimo y espacio aéreo nacional, así como a su población, sin excepción, fortaleciendo además la cohesión y unidad nacional.

El riesgo de no contar con una soberanía efectiva es que otros actores le disputen al Estado, precisamente, la soberanía que este debe ejercer en la totalidad del territorio, al existir en algunos casos espacios vacíos sin ningún control, en donde se generan como resultado áreas sin ley.

Dentro de la fragilidad geopolítica nacional, dada por contar con espacios invertidos y aislados, la soberanía efectiva debe constituir más que un anhelo, una realidad que no solo incluya la presencia militar o policial para brindar seguridad, sino además la acción política, social y económica en estas zonas de alto valor estratégico para el Estado; tarea que está muy lejos de ser consolidada. Este interés nacional se debe trabajar a lo menos en tres dimensiones:

- **La dimensión geográfica:** Respecto del control del territorio, donde no se generan espacios vacíos, en los cuales ni grupos ni organizaciones le disputen al Estado su soberanía.
- **La dimensión humana:** En cuanto a la presencia efectiva del Estado para asegurar a las comunidades extremas y aisladas su seguridad, desarrollo y bienestar. Ello, además, lleva implícito el esfuerzo de poblar el territorio con la finalidad de tener presencia en áreas deshabitadas.
- **La dimensión psicosocial:** Respecto de la acción del Estado, para reforzar la nacionalidad e identidad de los grupos humanos, asegurando su asimilación y permanencia.

3) INDEPENDENCIA POLÍTICA

Chile es un país soberano, y como tal no debe estar afecto a interferencias de voluntades foráneas. Posee plena independencia para ejercer sus derechos sobre la totalidad del territorio nacional. En este sentido, la integridad territorial y la independencia política son dos conceptos altamente rela-

cionados, constituyendo los cimientos de la soberanía del Estado.

La noción de integridad territorial se refiere a los elementos materiales constitutivos de dicha integridad. Es decir, los recursos demográficos y físicos que le corresponden en su territorio, sea este terrestre, marítimo o aéreo, delimitado por las fronteras establecidas y los correspondientes límites jurídicos. Ahora, la independencia política considera los elementos no materiales de la soberanía estatal y su poder. Esto es, la libertad del proceso de toma de decisiones políticas, así como la dirección de los órganos del Estado, tanto en el correspondiente ámbito interno como en los asuntos de política exterior.

Ambos conceptos, integridad territorial e independencia política, fueron introducidos en la literatura y disciplina de las relaciones internacionales con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, a través de lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas, la que en su artículo 2, inciso 4, establece que “todos los miembros (...) en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”.

El no cumplimiento de lo anterior, de acuerdo con la misma Carta, puede desencadenar el legítimo derecho del uso de la fuerza en su modalidad individual o colectiva (Art. N. 51 de la Carta de la ONU). Con todo, hoy la independencia política también se puede ver afectada por empresas transnacionales desde la perspectiva económica, o bien una acción desencadenada por el ciberespacio puede afectar la integridad territorial y la independencia política de un Estado, al producir —en el primer caso— un daño físico, posible de catalogar como ataque armado, o bien por la influencia en procesos electorales, en el caso de la independencia política.

4) INTEGRACIÓN AL MUNDO

Como interés nacional, la integración de Chile con el mundo es vital y permanente. Este país nació producto de la expansión europea, puesto que sus territorios primigenios fueron descubiertos por el navegante Hernando de Magallanes hace justo 500 años²⁵. Luego se independizó gracias a las ideas ilustradas que cruzaron los mares. Con distintas acciones, exploradores y militares delinearon las que son sus fronteras actuales en tres continentes. En el siglo XX vivió con sus particularidades la Guerra Fría. Y hoy, su prosperidad y seguridad están ligadas a que se mantenga fluyendo el comercio exterior en un ambiente de estabilidad.

A pesar de su lejanía de los grandes centros de poder y las barreras geográficas que dificultan su relación con el mundo, el historiador Joaquín Fermandois sostiene que Chile “jamás ha sido una realidad aislada, que se pueda comprender solamente en sí misma”²⁶.

A la hora de estructurar sus relaciones con otros Estados soberanos, Chile ha optado por su adhesión a las normas del derecho internacional y a la firma de tratados de libre comercio que dan acceso preferencial a economías que representan 86% del PIB mundial²⁷. También ha empleado la fuerza militar cuando ha sido necesario para imponer su voluntad y defender su territorio, población y recursos, o para aportar a misiones de seguridad en el Caribe, Europa y el Asia-Pacífico.

En el entorno actual, marcado por una dinámica competitiva entre las potencias, una cooperación más acotada, el peso de Asia y el cambio climático, Chile deberá actualizar su relación con el mundo, tanto para promover su integración al mismo en términos ventajosos, como para ayudar a crear las condiciones que permitan que otros intereses nacionales se concreten. Un orden internacional

basado en reglas sigue siendo muy conveniente y necesario, el problema se suscita cuando no todos respetan esas reglas. Lamentablemente, no basta con invocarlas, su existencia depende de su alcance real y efectivo, y para eso se necesita contar con socios confiables.

También debe identificar claramente dónde existen intereses contrapuestos con otros países, de manera de buscar cómo resolver los dilemas que se plantean, ocupando los instrumentos de poder del Estado disponibles. Además, habrá de observar atentamente nuevos dinamismos, identificando oportunidades y orientando en esa dirección la presencia en función de recursos que son siempre limitados. La integración al mundo como interés nacional no se puede basar en abstracciones o en la suposición de las buenas intenciones de los demás.

5) APOORTE A LA SEGURIDAD GLOBAL

Los Estados autárquicos, es decir, que solo dependen de sí mismos para satisfacer sus necesidades y expectativas de crecimiento y desarrollo, solamente tienen y desarrollan intereses nacionales al interior de sus fronteras. Sin embargo, la existencia de países autárquicos ha decaído en el tiempo, hasta prácticamente desaparecer en siglo XXI.

La realidad de la globalización basada en la capacidad tecnológica de traspaso de datos, capitales e información —prácticamente sin fronteras—, y la capacidad de transporte marítimo global que permite hacer converger materias primas y energías en los lugares donde es más eficiente producir bienes elaborados y distribuir esos productos a los mercados de consumo, han eliminado la autarquía. Existe una interdependencia manifiesta y real entre diversas regiones del mundo y cada Estado

25 Martinić, Mateo. (2016). *Una travesía memorable*. Talleres La Prensa Austral, Punta Arenas. p. 197.

26 Fermandois, Joaquín. (2008). *Mundo y fin de mundo: Chile en la política mundial 1900-2004*. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, p. 16.

27 Dirección de Relaciones Económicas Internacionales (2019): “Impacto de los tratados de libre comercio”, p. 15.

tiene el deber de determinar y establecer su grado de dependencia para definir su interés nacional.

En el caso de Chile, nuestro país, debido a su estrategia de crecimiento basada en las exportaciones y en los tratados de libre comercio, es vitalmente dependiente de sus comunicaciones marítimas, del intercambio financiero global y de la libertad de navegación. Asimismo, por ser dependiente en un 97% de hidrocarburos importados para producir la energía que necesita para subsistir, la seguridad y la estabilidad de regiones clave para el desarrollo nacional pasan a ser intereses nacionales relevantes, aun cuando se encuentren muy lejos de sus fronteras.

Chile, lejos de ser un país autárquico, es un Estado fuertemente dependiente de su capacidad de interactuar con el mundo. La libertad de comerciar, la libertad de los mares y cielos, la seguridad de la información y de los movimientos financieros, la factibilidad de acceso a energía y su necesaria interacción global lo transforman en un Estado vitalmente dependiente de la seguridad y estabilidad global, y en particular, de aquellas regiones que representan el mayor intercambio comercial, financiero y energético, elementos fundamentales para la subsistencia y desarrollo del país.

0.6

Recomendaciones

Existe la necesidad real y urgente de que el país se piense y desenvuelva estratégicamente en función de un escenario global disruptivo, en que la velocidad de los cambios se está acelerando e imponiendo cada vez con circunstancias más complejas, como se ha demostrado durante la pandemia de covid-19.

Esto debe conducir a adoptar lo que se denomina “gran estrategia”, donde habrá que considerar todos los recursos disponibles para alcanzar objetivos deseados, que deriven de los intereses nacionales previamente identificados. Lo ideal es que podamos accionar nuestros propios procesos de toma de decisiones y solo reaccionar cuando sea necesario.

Dicho proceso de reflexión estratégica debe partir por identificar los intereses nacionales permanentes de Chile y actualizar aquellos aspectos que respondan de mejor forma a los nuevos escenarios que se están abriendo en el mundo por una mayor competencia entre potencias, un multilateralismo acotado, los efectos del cambio climático y la emergencia de Asia como la región predominante del mundo.

Contar con definiciones claras de nuestros intereses nacionales nos llevará a identificar de mejor forma a países, regiones, instituciones y procesos de cooperación internacionales, donde se deben concentrar nuestros recursos de poder (diplomático, informacional, militar y económico), ya sea porque encontramos sinergias o porque vemos que hay objetivos contrapuestos que deben ser atendidos.

A modo de ejemplo, si tomamos el Pacífico Sur y Occidental, podemos entender que es prioritario y de interés nacional aportar a la seguridad de esas regiones, porque es una condición que necesita el grueso de nuestro comercio exterior para fluir libremente, lo que a su vez puede facilitarse con acuerdos que responden al interés de Chile de integrarse al mundo. Mantener el tránsito expedito por una vía como el estrecho de Malaca es crucial en ese sentido. En esas tareas, sin duda, habrá socios con objetivos similares.

También en la Antártica chilena y mares australes aparecen claramente los intereses nacionales de la integridad territorial, la soberanía efectiva e independencia política, que siempre han sido puestos a prueba por la geografía y clima de este continente, pero que además ahora sienten la presión de una mayor competencia geopolítica de las potencias y los impactos del cambio climático, por lo cual corresponde actualizar las estrategias para promoverlos y protegerlos. En tal sentido, los espacios subantárticos y los mares australes son funcionales a ese interés, y así debe ser entendidos y consolidados.

En función de los intereses nacionales, se pueden dibujar círculos concéntricos donde se vayan estableciendo las regiones fundamentales para los intereses nacionales de Chile. Cuando los tomadores de decisiones definen ciertas regiones como prioritarias, de ello dependerá “la asignación de recursos y atención (que reciben); el ranking de amigos y enemigos; quién está invitado y quién es ignorado en las principales mesas de la diplomacia; qué se habla, qué se hace; y lo que se olvida”²⁸, como

28 Medcalf, Rory (2020), *Indo-Pacific Empire; China, America and the contest for the World's pivotal region*, Manchester University Press, Manchester, p. 5

dice Rory Medcalf al reflexionar sobre la importancia del Indo-Pacífico.

Los intereses nacionales deben orientar la política exterior con sus procesos y, por supuesto, la política de defensa, de modo que se articulen de forma constante para generar un mejor marco de estabilidad para los mismos, ya sea en materia territorial, jurídica, comercial y de seguridad.

Probablemente, se requerirá de alguna modificación de la arquitectura estatal actual, que permita no solo generar un enfoque más integral en lo que respecta a la promoción de los intereses nacionales, sino una entidad que le haga seguimiento permanente.

CHILE

Chile, un país de pertenencias múltiples (Americano, Pacífico y Antártico), desde las cuales se expresa su Política Exterior y de Defensa que tienen como objetivo la concreción de los intereses nacionales, los que dependen de un compromiso con un entorno seguro, estable y basado en reglas para las relaciones internacionales y el comercio, condiciones necesarias para el desarrollo democrático e integral de su población.

-  **GOBIERNO:** Democracia liberal basada en instituciones
-  **TERRITORIO:** País tricontinental
-  **PROSPERIDAD:** Basada en un desarrollo integral a través del libre mercado
-  **SEGURIDAD:** FFAA disuasivas, móviles e interoperables



AMÉRICA PACÍFICO ANTÁRTICA

- | | | |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo institucional • Soberanía efectiva • Interconexión física • Multilateralismo efectivo y flexible | <ul style="list-style-type: none"> • Comercio y estabilidad • APEC • RIMPAC • TPP+11 | <ul style="list-style-type: none"> • Reforzamiento del derechos soberanos • Provisión de medios |
|--|--|---|

GLOBAL (Obligaciones soberanas)

- Crimen organizado transnacional
- Ciberseguridad
- Cambio Climático
- No proliferación WMD
- Migración
- Terrorismo
- Enfermedades

Juan Pablo Toro

Av. El Golf 40, Piso 12, Oficina 1206, Las Condes, Santiago, Chile
+562225947500 | contacto@athenalab.org
www.athenalab.org