

**La política exterior de Chile entre China y los Estados Unidos.
Un análisis desde la perspectiva de la gobernanza global.**

María Paz Berger & Ralf J. Leiteritz
Universidad del Rosario
Centro de Estudios Políticos e Internacionales
Bogotá, Colombia

Email: maria.berger@urosario.edu.co & ralf.leiteritz@urosario.edu.co

Área Temática: Relaciones Internacionales

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

Resumen

El propósito de esta ponencia es presentar los primeros resultados arrojados por la investigación sobre las relaciones entre China y Chile en cuanto a dos temas esenciales de la gobernanza global: (i) el cambio climático, y (ii) la proliferación nuclear. Se trata de ahondar en las implicaciones que estos temas generan de forma paralela al acercamiento económico de China hacia los países latinoamericanos.

Esta investigación extrapola su marco de análisis del contexto; entendido como la influencia que China ejerce en América Latina vis-à-vis de Estados Unidos. Adicionalmente, el propósito es proponer como objetivo el análisis específico sobre si el creciente acercamiento de China constituye -para Chile- una alternativa a seguir o a la cual alinearse al momento de plantear su política exterior, tanto de manera general en el escenario internacional, como de manera particular con respecto a Estados Unidos. En otras palabras, en vez de discernir entre los beneficios o perjuicios causados por el papel de China en las economías y las políticas latinoamericanas, se reconoce si, en respuesta a un compromiso (económico) más profundo con el país asiático, se han generado cambios en la posición de Chile sobre temas críticos de la política global y regional.

El argumento principal de este trabajo es que no ha habido un acercamiento o alejamiento claro –o por lo menos voluntario– por parte de Chile hacia China en lo que concierne los temas de proliferación nuclear y cambio climático. Esto se debe a que la política exterior chilena tiene dos características esenciales: pragmatismo y legalismo.

Palabras Clave: Política Exterior, Proliferación Nuclear, Cambio Climático, Chile, China, Estados Unidos.

Introducción

El objetivo principal de este trabajo es señalar el impacto del acercamiento económico chino - durante la última década- en la formulación de la política exterior chilena en términos de alineación, con el fin de evidenciar cambios en el discurso y la posición en los dos temas de gobernanza global que aquí son de interés: proliferación nuclear y cambio climático.

A diferencia del ámbito económico, el impacto político de la presencia de China en América Latina durante la última década ha sido evaluado únicamente como efecto colateral y derivado de sus intereses económicos; dejando muchos espacios grises donde no hay certeza de la relevancia de la presencia del gigante asiático en los países de América Latina (Strüver 2012: 18). Este panorama propuesto, limitado a la observación de los beneficios económicos y comerciales –inmediatos o latentes– derivados de las nuevas interacciones entre China y los diferentes países de Latinoamericanos, ha generado a su vez un estudio sobre las implicaciones resultantes para la presencia hegemónica de Estados Unidos en la región (Domínguez *et. al* 2006, Tokatlian 2007).

De acuerdo con algunos autores, lo anterior se puede interpretar como la intención de China de aumentar su estatus de poder, asumiendo una posición revisionista frente al orden internacional mantenido por Estados Unidos, buscando desafiarlo en el mayor número de escenarios posibles (Tokatlian 2007: 123; Cesarín 2005: 20). Sin embargo, aquí se sostiene que aunque a nivel teórico parte de este análisis se nutre del concepto de *soft* y *smart power* de Joseph Nye -sumado al realismo estructural de John Mearsheimer (2001)-, los conceptos de gobernanza global y cumplimiento de las normas son de mayor utilidad para el análisis del caso específico de Chile. En este sentido, para el análisis es insuficiente tener en cuenta solamente la ubicación de la posición de América Latina frente a la batalla hegemónica entre China y Estados Unidos. Incluso hay autores que afirman que China aún mantiene un interés estratégico significativo en mantener el sistema económico actual y que, por consiguiente, su crecimiento no puede interpretarse como un intento sistemático de cambiar bruscamente el status quo de la dinámica internacional existente en lo que concierne la hegemonía estadounidense (Ikenberry 2008).

En términos metodológicos, se realizó un análisis cualitativo en las categorías específicas relevantes para cada tema de gobernanza global y regional, complementándolo con información recolectada de fuentes primarias. El caso chileno fue seleccionado a raíz de su identificación como líder regional no sólo en el intercambio económico, sino también en su interacción política con los países de referencia – China y Estados Unidos. Por ejemplo, Chile ha sido identificado como líder regional en la medida en que se ubica en el puesto 37 sobre 185 economías a nivel global en materia de facilidad para hacer negocios (Banco Mundial 2013: 3). Esto, además de ser una característica tremendamente atractiva tanto para las empresas estadounidenses como para las empresas chinas, es el único país de América Latina que se encuentra entre los primeros cuarenta¹; lo que permite demostrar que es una economía sobresaliente si es comparada con el resto de sus vecinos².

El componente más importante de esta investigación provino específicamente de la investigación de campo realizada en Santiago de Chile; donde fueron entrevistados funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y académicos expertos en política exterior chilena, seguridad y temas nucleares. Así mismo, se realizó un seguimiento de prensa que permitiera identificar y analizar las

¹ Seguido de Perú (42) y Colombia (45) (Banco Mundial 2013).

² Brasil también fue seleccionado en el marco de esta investigación debido a características compartidas con el país del Cono Sur. Sin embargo, la investigación de campo aún no se ha realizado. Por consiguiente, se presentarán únicamente los resultados encontrados en el caso chileno.

tendencias previamente mencionadas. Esta información está siendo compilada en una matriz de convergencia/divergencia de la cual se extrapolará (i) la cronología del discurso sobre los temas de gobernanza global y regional y (ii) el panorama de alineación de la política exterior Chile frente al intercambio económico con China y Estados Unidos.

Así mismo, esta ponencia busca construir un marco de referencia que pueda ser proyectado para el estudio del fenómeno en otros países de la región, incluyendo a Colombia, contextualizando tendencias en la formulación de políticas exteriores e intercambios económicos e identificando nueva dinámicas y retos, sobre todo con respecto a problemas regionales y globales más allá del enfoque parroquial dominante en el análisis de la política exterior. Adicionalmente, se presentarán las tendencias encontradas que determinan la posición política de Chile frente a los dos temas de gobernanza global mencionados anteriormente. Dicha política a veces está más alineada a la nueva visión de China pero en otras ocasiones continúa su integración tradicional a la visión estadounidense, así como sobre la existencia de costos, en términos de concesiones políticas, a la hora de estrechar dichas relaciones.

Esta ponencia se organizó de la siguiente forma: en primer lugar, se expondrá brevemente la triangulación -recurrente en la literatura- entre Estados Unidos, China y América Latina con énfasis especial en el caso de Chile. En segundo lugar, se explicarán los resultados arrojados por la investigación de campo en lo que concierne específicamente la posición y las tendencias de Chile en la formulación de su política exterior frente al tema de proliferación nuclear. Seguidamente, se hará el mismo ejercicio para el tema de cambio climático. En cuarto y último lugar, se expondrán las características principales de la política exterior chilena que realmente determinan estos patrones de comportamiento en aquello que tiene que ver con temas de gobernanza global.

El acercamiento económico de China hacia Chile y sus implicaciones en la relación con Estados Unidos

Actualmente, el papel de China en América Latina se ha visualizado como péndulo oscilante entre dos percepciones ampliamente difundidas: como amenaza o como oportunidad. En éste sentido, la academia ha propuesto un número significativo de estudios y debates, a fin de dar cuenta del rol desempeñado por China durante la última década.

Es a través de éstos que se ha logrado dar respuesta a los cuestionamientos sobre el impacto de su presencia comercial en los mercados latinoamericanos, abordados desde diferentes perspectivas, que varía desde las ventajas resultantes para países como Brasil, Chile, Argentina y Perú, en lo que respecta a las relación sino-comercial de materias primas y los casos más recientes de Venezuela y Colombia, en relación con materias energéticas –como petróleo y carbón– hasta las desventajas para los países centroamericanos y México, quienes han sufrido los embates del desplazamiento en los mercados manufactureros a causa de los productos chinos (León-Manríquez 2005, CEPAL 2008, Jenkins & Dussel 2009).

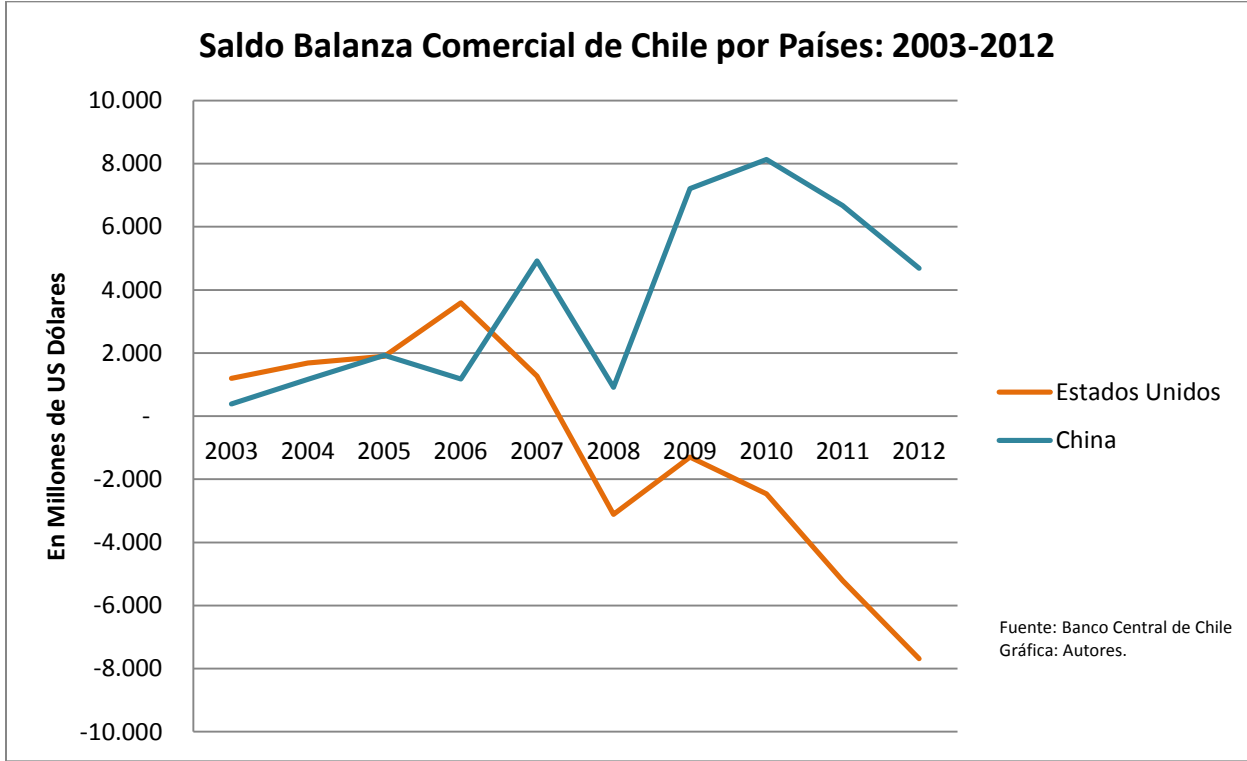
Este escrutinio académico en el ámbito económico, permite cuestionarse sobre las repercusiones que de ésta arena están trascendiendo a otros ámbitos de igual o mayor importancia en las dinámicas internacionales –bilaterales y multilaterales.

Las relaciones entre China y Chile son de vieja data y han sido relativamente estables desde su inicio. De hecho, Chile fue el segundo país de América Latina en haber reconocido a la República Popular de

China (RPC) en 1970, después de Cuba (Domínguez et. al 2006: 35). Esta relación se ha caracterizado sin duda por el pragmatismo de ambos lados:

“Cuando se produjo el golpe militar en 1973, China no rompió relaciones diplomáticas con Chile. China las mantuvo con la dictadura militar durante diecisiete años, y eso se basa prácticamente en el pragmatismo tanto chileno como chino. En ese momento, no habían considerado romper relaciones diplomáticas y habían optado por reconocer la dictadura militar por el hecho que no tenía ninguna embajada en América Latina. Chile era la puerta de entrada a América Latina”³.

Lo anterior permite inferir que este pragmatismo permitió sin duda un fortalecimiento de las relaciones económicas bilaterales, lo que se ve reflejado en la balanza comercial bilateral de Chile con Estados Unidos y de Chile con China. Como se puede observar en la tabla siguiente, la relación comercial de Chile con ambos países se dinamizó significativamente a partir de 2003; pero esta es una relación que se ha ido construyendo desde los años 70.



Valga resaltar que la diferencia en la balanza con ambos países es flagrante y que por esta misma razón, Chile tiene una relación mucho más dinámica con China en materia de exportaciones. No hay que olvidar que, en últimas, China es el cliente principal de Chile en la compra de cobre y que, adicionalmente, Chile es el primer productor y exportador de este material en el mundo (La Tercera 2013).

³ Entrevista al Profesor e Investigador Eduardo Carreño de la Universidad de Chile. Entrevista realizada el 3 de junio de 2013 en Santiago de Chile.

Esta relación privilegiada entre Chile y el gigante asiático es particularmente sólida si es comparada con el resto de los países del hemisferio americano. No sólo Chile fue el primer país del mundo en reconocer la membresía de la RPC en la OMC y en otorgarle el estatus de economía de mercado, sino que adicionalmente, China se ha convertido en su primer socio comercial (Tobón & Bermúdez 2012).

A finales de 2005, ambos países firmaron un TLC (el primero de China con un país latinoamericano) y esto ha traído sus frutos para la nación del Cono Sur. Según la Dirección de Relaciones Económicas del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, “A siete años de la entrada en vigencia del TLC entre Chile y China, el balance es positivo (...) El número de productos chilenos exportados al país asiático creció de 290 en 2005 a 506 en 2012. (...) De acuerdo con cifras oficiales, durante 2012 el intercambio comercial de Chile con China totalizó US\$32.651 millones, representando cerca del 21% del comercio exterior chileno” (Xinhua 2013). Lo que se ha mostrado aún más atractivo para Chile, es que dicho TLC va más allá del aumento de la exportación de materiales mineros. El sector agrícola también se ha visto beneficiado con el crecimiento de la exportaciones de frutas (especialmente uvas, ciruelas y cerezas) (Xinhua 2013).

El evidente puesto privilegiado que ocupa el gigante asiático en las relaciones comerciales de Chile, opaca sustancialmente su relación económica con Estados Unidos. Sin embargo, es necesario insistir en que la presente ponencia busca identificar si este tipo de cambios se presentan de forma paralela en términos políticos y, si hay una relación directa y real con el acercamiento de China. En este sentido, algunos autores coinciden en que el aumento de las actividades comerciales y de inversión representan un eje fundamental en la forma en la que China se relaciona con los países latinoamericanos (Cornejo & Navarro 2010; Domínguez et. al 2006). La única excepción en la que lo político tiene mayor potencial de pesar más que lo económico es en lo relacionado con Taiwán (Pérez Expósito 2004, Ellis 2009 y 2012, Dosch & Goodman 2012, Borda & Berger 2012).

Como se argumentará ulteriormente en detalle, este acercamiento económico tiene una influencia realmente limitada en la formulación e implementación de la política exterior chilena –especialmente en aquello que concierne los temas de gobernanza global. Un ejemplo de que las decisiones de Chile en materia de posición política no se vieron realmente afectadas por un acercamiento comercial, fue presentado a través de las votaciones en la Asamblea General. Jorge Domínguez demostró estadísticamente que el aumento de las relaciones comerciales de China con Argentina, Brasil y Chile, tuvo un impacto casi nulo en el comportamiento de estos países en ese aspecto (Domínguez 2006:15).

Ahora, en cuanto a las consecuencias que esto tiene en las relaciones bilaterales de Chile con Estados Unidos, el pragmatismo chileno ha permitido que no haya un deterioro real en las mismas. Son pocos los escenarios en los que ambos países se han visto enfrentados. Para determinar esto, se analizaron las votaciones de los tres países en el Consejo de Seguridad. Sin embargo, como se explicará en detalle en la sección sobre proliferación nuclear, Chile solamente se opuso enfáticamente a la posición estadounidense en marzo de 2003 cuando se puso sobre la mesa el tema de la guerra en Irak (AFP 2003). Sin embargo, con el cambio de administración en Estados Unidos, se demostró que las buenas relaciones entre ambos países no se vieron realmente afectadas.

A nivel discursivo, tanto Michelle Bachelet como Barack Obama, hicieron particular énfasis en que sus respectivos países sostenían una relación de amistad equilibrada y cercana. En el año 2009, la entonces presidente chilena se reunió con el mandatario estadounidense para discutir los temas relacionados con la relación bilateral. En las declaraciones oficiales sobre la reunión, ambos países afirmaron tener una

visión compartida en materia de cambio climático y de proliferación nuclear (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile 2009). En ese entonces, la mandataria afirmó con entusiasmo:

“Hemos visto con mucha alegría la importancia que el Presidente Obama da a la región y en particular a Chile, un país que ve como una nación que ha sabido hacer las cosas bien y que puede seguir desarrollándose a partir de decisiones difíciles de tomar (...) en esta jornada se firmó un acuerdo sobre generación de energías libres, lo que además de ser una respuesta a necesidades energéticas, es una respuesta al problema del cambio climático que también nos importa mucho y que en ese sentido, salgamos de la crisis con una mejor respuesta al cambio climático” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile 2009).

Es necesario tener en cuenta que esta situación no es una situación aislada. Según la información obtenida durante las entrevistas, Chile ha sido un país particularmente ágil en mantener una relación cercana con Estados Unidos independientemente de una relación comercial muy estrecha con China. Al ser preguntados sobre la relación entre su país y Estados Unidos, todos coincidieron en que – independientemente del tema– las relaciones son cordiales y esto le permite a Chile mantener un margen de autonomía bastante alto: “Estados Unidos nos deja actuar. Nos deja tranquilos. Sabe que cuenta con nosotros como apoyo en sus políticas en la región. (...) Incluso en aquella época de bastante tensión en 2003, George Bush y el presidente Ricardo Lagos, tuvieron relaciones cordiales. Aunque el presidente Lagos decía que a partir de ese incidente, para el presidente Bush, él dejó de ser Ricardo y pasó a ser el Presidente Lagos”, afirmó uno de los entrevistados.

Otra muestra sólida de una relación que va más allá de la cordialidad, fue el anuncio de la administración Obama de incluir y nominar a Chile en su programa de exención de visas. En términos diplomáticos y políticos, esto fue un indicio claro de una relación estable y de confianza mutua: Chile no solamente entraría a hacer parte del pequeño grupo de 37 Estados que cuenta con este ‘beneficio’; sino que, de esos 37, sería el único país latinoamericano en obtener ese estatus en Estados Unidos (Labra 2013).

Para terminar esta sección, se puede afirmar que un compromiso económico de Chile más profundo con China no ha tenido efectos ni consecuencias políticas negativas, o por lo menos visibles, en la relación del primero con Estados Unidos. Es necesario entonces preguntarse sobre cuál es entonces y cuáles son los determinantes de la posición de Chile en los dos temas de gobernanza global en cuestión. Así mismo, es necesario mirar si estas posiciones se ven influenciadas por la posición de Estados Unidos o de China en estos temas –muy a pesar de que Chile no constituye un escenario de confrontación entre ambos países.

Características y factores que determinan la posición de Chile en el tema de Proliferación Nuclear y de Cambio Climático

Antes de entrar en detalle en el tema de la proliferación nuclear, es necesario definir brevemente qué se entiende aquí por gobernanza global. Este concepto es definido como el compendio de regulaciones o reglamentación, configurado para organizar las sociedades humanas a escala global, enfatizando el papel que juegan las instituciones políticas formales en la coordinación y control de las relaciones sociales interdependientes, así como sobre su capacidad para hacer cumplir las

determinaciones pactadas⁴ en un escenario carente de una autoridad política global, como es el caso del sistema internacional (Rosenau 1999). Dichas regulaciones son tomadas en esta ponencia como disposiciones cooperativas para la resolución de problemas de alcance y efecto global (Riazati 2006).

En este sentido, los dos temas que buscan definir la visión del orden y los fundamentos de la sociedad internacional, por parte de un país determinando (Hurrell 2007; Foot and Walter 2011) y sobre las cuales, se presenta una divergencia significativa entre las posiciones china y estadounidense se expondrán a continuación.

El primero de ellos es la consolidación y participación de los países en organizaciones regionales o instituciones multilaterales de desarrollo regional. Por un lado, la posición de China es principalmente proclive hacia el multilateralismo con fines específicos, ya sea la creación o consolidación de asociaciones regionales de desarrollo o aquellas de intercambio económico, tanto en Asia como en América Latina y otras regiones del mundo⁵. Por el otro, Estados Unidos ha mostrado una tendencia más alta a privilegiar el trato bilateral; buscando la construcción de enclaves estratégicos de interés para el establecimiento de políticas de desarrollo o para la selección de temas de interés a ser abordados con este mismo fin⁶ (Foot & Walter, 2011).

El segundo tema es el de la gobernanza de las organizaciones internacionales, en especial del Consejo de Seguridad de la ONU y de las instituciones financieras internacionales. Aquí también se puede observar que China ha mantenido una visión revisionista frente a los procesos de toma de decisión y la acción, con miras a una participación más incluyente de potencias medianas o regionales, entre ellas los BRICs, y otros países emergentes, a fin de producir mejores resultados de gestión. Por su parte, Estados Unidos, considera que el estado actual de los procesos de toma de decisión y el actuar de dichas instituciones debe ser preservado a fin de mantener una coherencia y garantizar la posición predominante del país en estos organismos.

Es importante resaltar que lo anterior aporta una variable importante al análisis en su construcción de posiciones contrapuestas en un juego de temas y espacios políticos y económicos no tradicionales que evocan los preceptos que Joseph Nye propone en su descripción de *softpower*– o poder blando si se prefiere (Nye 2004: 6). Para esta ponencia, asumimos que el uso de la fuerza ha sido descartado al momento de cumplir con esta suerte de intereses propios. Si bien aquí no se presume un deseo de China de incrementar su poder como tal, sí es posible identificar el uso del poder blando como herramienta que moldea las preferencias de otros Estados; y en este caso específico, las de Chile.

Ahora, es necesario señalar que antes de la investigación se asumía que en ambos temas de la gobernanza global se observarían diferencias marcadas entre la posición china y la estadounidense; teniendo en cuenta lo expuesto al inicio de esta sección. Esto es porque permitiría conformar una línea de tendencia con dos polos sobre la cual situar el resultado del análisis discursivo de las políticas Chile y, así, identificar si cambios en dichos discursos, como resultado del creciente intercambio económico a lo largo de la década, afectaron su alineación política. Sin embargo, tal como lo exponen Foot y Walter (2011: 9-14) la divergencia o convergencia en estos temas no es automática y, por consiguiente, hay que

⁴Paráfrasis de la definición difundida por el Foro por una Nueva Gobernanza Mundial en: <http://www.world-governance.org>.

⁵ Ejemplo de ello es su membresía en un número significativo de organizaciones de regionales, como el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) y el apoyo oficial a la conformación de entes regionales de asociación en América Latina, propuesto en su Documento sobre la Política China hacia América Latina, del 5 de Noviembre de 2008 y el Caribe y en apartados del Libro Blanco sobre el Desarrollo Pacífico, del 6 de Septiembre de 2011.

⁶ Ejemplo de ello son Panamá, Chile y Colombia.

tener en cuenta tres elementos importantes para definir la posición de cada uno de los Estados en cuestión: (i) las restricciones globales, (ii) las restricciones a nivel doméstico, y (iii) la naturaleza y las características mismas de la norma en cuestión (Foot & Walter 2011: 7). El aporte de estos autores es fundamental en la medida en que son éstos los tres factores que permiten o impiden consistencia en el cumplimiento de las normas relacionadas con la gobernanza global. Valga aclarar que los casos que le interesan específicamente a Walter y Foot son específicamente el de China y Estados Unidos. Sin embargo, aquí consideramos que sus supuestos son tremendamente útiles para ser usados como marco para identificar y explicar los niveles de consistencia de la política exterior chilena tanto en proliferación nuclear como en cambio climático.

Como se mencionó previamente, en esta investigación se observaron las votaciones de Chile, China y Estados Unidos en los temas de proliferación nuclear en el Consejo de Seguridad (CDS) de la ONU. Desafortunadamente, Chile sólo ha participado una vez como miembro no permanente del Consejo en el periodo analizado, por lo que es difícil identificar una alineación real -ya sea con China o con Estados Unidos. Esto es porque en aquellas resoluciones del CDS, ambos países han mostrado posiciones similares y la mayoría de las resoluciones que pasaron condenando las actividades de proliferación nuclear han pasado por unanimidad. De trece resoluciones cuyas votaciones fueron registradas entre 1991 y 2011, solo hubo una diferencia entre Estados Unidos y China. En 1999, pasó la resolución que establecía el remplazo de UNSCOM (establecida en 1991) por UNMOVIC. El mandato de dicha resolución fue el de verificar el cumplimiento de Irak en materia de resoluciones previas sobre armas de destrucción masiva. En este caso específico, China se abstuvo de votar mientras que Estados Unidos votó a favor de la misma (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1999).

Por su parte, Chile nunca estuvo presente en el CDS en calidad de miembro no permanente cuando se votaron las resoluciones relacionadas con proliferación nuclear. Lo anterior es problemático en la medida en que a diferencia del trabajo realizado por Domínguez (2006) en materia de votaciones en la Asamblea General, no hay forma de identificar un patrón de comportamiento por parte de Chile frente a este tema específico y, por consiguiente, no se puede observar consistencia a través de las votaciones en el CDS. Otro problema encontrado en la base de datos consultada es que sólo son registradas aquellas resoluciones que son aprobadas y, consecuentemente, no son observables los desacuerdos entre China y Estados Unidos si los hubo (teniendo en cuenta que ambos cuentan con el poder de veto).

Es por esto que es necesario apoyarse en los resultados de las entrevistas realizadas en Santiago. Cuando se habló tanto con los funcionarios de la Dirección de Seguridad Internacional Humana como con los académicos expertos en proliferación nuclear sobre la posición de Chile, coincidieron en afirmar que Chile ha mostrado una posición consistente a lo largo de los años frente al tema. Así mismo agregaron que Chile es un país que se ha mostrado activamente como un país que aboga por la proscripción total de las armas nucleares. Por ejemplo, Chile siempre ha

“condenado a Irán y Corea del Norte y hemos mantenido la posición consistente en condenarlo, en toda oportunidad que se ha presentado. Además hemos hecho declaraciones -cada vez que han hecho experimentos- condenando el desafío que significa para la comunidad internacional que hagan esas pruebas y muestras que simplemente ellos no tiene ninguna consideración con todo lo que se está discutiendo en contra de ellos”⁷

⁷Entrevista al Embajador y Director Dirección de Seguridad Internacional y Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Alfredo García. Entrevista realizada el 5 de junio de 2013 en Santiago de Chile.

El trabajo de campo mostró que además de un fuerte apego al contenido de las normas, la formulación de la política exterior chilena -en lo relacionado con los temas de proliferación y energía nuclear- las restricciones a nivel doméstico juegan un papel más importante que las restricciones a nivel internacional. Incluso desde 2007, se había empezado a discutir la idea de desarrollar un programa de energía nuclear para surtir de una forma menos costosa y más eficiente las minas productoras de cobre (BBC Mundo 2010). Aquí es necesario insistir en que la mayoría de las exportaciones de Chile provienen del cobre y que el sector exportador es dominante a nivel doméstico.

Sin embargo, el debate se cerró abruptamente por el terremoto de magnitud 8.8 a la escala de Richter que afectó gravemente a una porción importante de la población chilena (El Mundo 2010). A esto se le sumó, aproximadamente un año después, el desastre de la planta nuclear de Fukushima (Barreno 2011). La sucesión de estos dos eventos, significó un duro aprendizaje. Es necesario resaltar que Chile es uno de los países con mayor actividad sísmica en el mundo (Barreno 2011) y que, en consecuencia, desarrollar un programa de energía nuclear es una actividad riesgosa para la seguridad de la población chilena. Es por esta razón que a nivel doméstico, incluidos los grupos de interés que se veían beneficiados por un programa de energía nuclear, se alejaron de la opinión pública y el debate quedó cerrado -por lo menos por un largo tiempo (Barreno 2011).

Lo anterior se vio reflejado en el discurso de Chile a nivel internacional y se corroboró con las entrevistas realizadas: aunque los chilenos no se ven ni se sienten amenazados por los programas adelantados por Brasil y por Argentina por cuenta de la relación que sostienen con ambos países, rechazan sistemáticamente la idea de llevar a cabo actividades que impliquen el desarrollo de energía o programas nucleares. Esto, insistimos, es independiente del hecho de que sea, por ejemplo, una vía eficiente para aumentar las exportaciones de cobre hacia China. Ello permite inferir que esta identidad legalista viene acompañada de un fuerte componente pragmático: al igual que los chinos, los chilenos negocian fácilmente con socios cuya identidad nacional no muestra mayores similitudes con la suya, pero simultáneamente mantiene y aboga a favor de un conjunto de normas claras en términos de seguridad nuclear.

Esto puede -hasta cierto punto- sostener algunas de las hipótesis formuladas por Strüver (2012) en la que países cuyas identidades nacionales son disímiles pueden fortalecer sus relaciones bilaterales (especialmente las económicas) sin comprometer sus respectivos principios y visiones de mundo.

En lo que concierne el tema del cambio climático, Fuzuo Wu (2013) sugiere que, en el caso de la RPC, las tácticas de negociación sobre cambio climático deben ser tenidas en cuenta además de las clásicas perspectivas existentes: los intereses y la ética. Estas tácticas son calificadas por Fuzuo Wu como pragmáticas, lo que explica porque logra mantener la unidad del G-77 “y a la vez extraer beneficios y concesiones de los países desarrollados, y de Estados Unidos en particular” (Fuzuo Wu 2013: 780). Aunque, como ya se mencionó anteriormente, China y Chile se caracterizan por un fuerte pragmatismo en la formulación de sus respectivas políticas exteriores; en este caso específico la investigación de campo mostró que hay un alejamiento claro en este sentido. Sin embargo, esto no se traduce tampoco en un acercamiento hacia Estados Unidos.

En efecto, en lo relacionado con el cambio climático, las entrevistas mostraron que se trata de una prioridad para la política exterior chilena por encima de la proliferación nuclear. Adicionalmente, los chilenos han tenido una fuerte tradición hacia el cumplimiento de las reglas en este tema de la gobernanza global. Esto está directamente relacionado con la idea de que mientras que unos Estados son

‘hacedores de normas’ (*norm-providers*), otros son *free-riders* y otros son ‘tomadores de normas’ (*norm-takers*) (Foot & Walter 2011: 10-11).

Desde 2003, Chile ha buscado participar proactivamente en la formulación y cumplimiento de normas medioambientales encaminadas hacia la reducción de los efectos del cambio climático. Esto lo ha hecho a través de la promoción de las normas en todos los escenarios internacionales posibles desde que el congreso ratificó el Protocolo de Kyoto en 2002 (Emol 2002). En este sentido, la entrevista con la Dirección de Medio Ambiente y Asuntos Marítimos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile mostró que hay un consenso a nivel doméstico sobre el papel y la posición de Chile en el escenario internacional. Esto muestra que, además del contenido de la norma, hay pocas restricciones a nivel doméstico que permiten que Chile muestre consistencia en su política exterior en lo relacionado con el cambio climático.

Finalmente, es en este tema específico que se vio reforzada la idea de que la conducción de la política exterior en Chile recae en el presidente de la República y que los demás poderes tienen un rol secundario en este proceso de formulación. Aunque todos los entrevistados coincidieron en la idea de que en Chile la política exterior es tratada como política de Estado y que, en ese sentido, existe plena continuidad en nuestra diplomacia, existen matices en cuanto algunos temas. Pero, en cuanto a los lineamientos generales y fundamentales de la política exterior chilena, existe un consenso y dichos lineamientos son tratados como políticas de Estado; lo que es mucho más visible en los temas relacionados con la gobernanza global.

Conclusiones

A modo de conclusión, se puede afirmar que la política exterior de Chile sigue la lógica racional del cálculo costo/beneficio y, simultáneamente, sigue la lógica normativa de acuerdo a lo que el mismo Estado ha definido como apropiado. Aunque esto puede parecer contradictorio o inconsistente, en realidad no lo es. Se trata de un país profundamente legalista que se destaca por tener una política exterior constante en lo que concierne los temas relacionados con gobernanza global.

Por un lado esto demuestra que, actualmente, no hay ninguna alineación voluntaria a ninguno de los dos países (China o Estados Unidos). Lo que permite inferir que el acercamiento económico de China no ha tenido mayores efectos en la formulación de la política exterior chilena en los dos temas de gobernanza global, así como tampoco ha afectado su relación política con Estados Unidos. A pesar de una presencia clara de China en los asuntos comerciales, comparado con los demás países del hemisferio (incluido Colombia), Chile mantiene los privilegios del buen amigo vis-à-vis del país norteamericano.

En lo que concierne directamente la proliferación nuclear y el cambio climático, Chile se ha ceñido sistemáticamente a las normas internacionales y esto, según la mayoría de los entrevistados, proviene desde arriba. Esto significa que al igual que en la mayoría de los países, la política exterior se da desde el Ejecutivo y los cambios han sido realmente mínimos a pesar de cambios de administración. Esto demuestra que la tradición y el legalismo tienen un peso importante en la posición de Chile en los temas de gobernanza global.

A lo anterior se le suman las restricciones que se presentan a nivel doméstico. Por un lado, las condiciones geográficas del país son un impedimento importante el desarrollo de un programa de energía nuclear – lo que, a nivel nacional, deja por fuera del menú de opciones salirse de un esquema

que va en contra de la proliferación nuclear por parte de los demás países, independientemente de que se trate de Estados Unidos o de China. A esta restricción se le suma el hecho que los grupos de interés económicos a nivel doméstico, si bien tienen una alta cuota de poder en la toma de decisiones por su cercanía con el poder político, no presionan realmente para que se tome un curso de acción que vaya en contra de aquello que promueve la opinión pública en general.

El margen de maniobra del Ejecutivo chileno es considerablemente alto en estos temas y por esa misma razón, la política exterior es definida por sus mismos funcionarios y académicos como política de Estado. Esta política de Estado ya sea por tradición o por consenso es particularmente influyente en aquello que concierne el cambio climático y la proliferación nuclear.

Es necesario resaltar que, aunque en esta parte de la investigación no fue posible probar la hipótesis inicial de que el acercamiento económico de China hacia Chile tiene una influencia en la formulación de la política exterior del segundo ni en la dinámica de su relación con Estados Unidos, sí comparten la característica del pragmatismo en materia de negociación comercial sin renunciar a su forma de ver el mundo en aquellas normas. Esto hace que, junto con las restricciones globales, domésticas y los contenidos de las normas, Chile muestre una política exterior consistente en estos dos temas de gobernanza global.

Esta ponencia es, por supuesto, tan sólo un abrebocas que no busca proponer una visión única o definitiva sobre el fenómeno, pero sí la contribución a la disciplina de las relaciones internacionales, en el área de análisis político sino-latinoamericano, identificar posibles transformaciones en la posición de los países de la región, reflejada en su política exterior, posibilitando la formulación futura de un proyectos que amplíen la selección de temas y casos, así como la conformación de investigaciones de carácter estratégico con asociados nacionales e internacionales.

Bibliografía

- AFP. (2013). “Bush vuelve a pedir a Lagos que apoye a EE.UU.” *Emol*, 7 de marzo.
- Banco Mundial. (2013). “Doing Business Report 2013”. Washington D.C.: World Bank.
- Barreno, J. (2011). “La discusión sobre el desarrollo de energía nuclear divide a los chilenos”. *El Mundo*, 15 de marzo.
- BBC Mundo. (2010). “Países de la APEC a favor de más energía nuclear”. *BBC Mundo*, 19 de junio.
- Borda, S. y M. P. Berger. 2012. Relaciones bilaterales China y Colombia: 1990-2010. *Colombia Internacional* 75: 83-129.
- CEPAL (2008). *Economic and Trade Relations between Latin America and Asia-Pacific. The Link with China*. Encontrado 19 de agosto de 2012, en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/34235/P34235.xml&xsl=/comercio/tpl/p9f.xsl&base=/comercio/tpl/top-bottom.xsl>
- Cesarín, S. (2005). “Ejes y estrategias del desarrollo económico chino: Enfoques para América Latina y el Caribe” En *China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda ruta de la seda?*, compilado por Sergio Cesarín y Carlos Moneta. Buenos Aires: BID-INTAL.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (1999). S/RES/1284(1999): Situation between Iraq and Kuwait. Established United Nations Monitoring, Verification, and Inspection Commission (UNMOVIC) to replace Special Commission on Iraq (UNSCOM) established under UNSCR 687(1991). Nueva York: Naciones Unidas – Base de datosUNbisnet
- Cornejo, R. y A. Navarro García (2010) “China y América Latina: Recursos, Mercados y Poder Global” *Revista Nueva Sociedad* N° 228.
- Domínguez, J. et. al. 2006. *China's Relations With Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes*. Documento de trabajo. Inter-American Dialogue: China. Junio de 2006.
- Dosch, J., y Goodman, D. (2012). China and Latin America: Complementarity, Competition, and Globalization. *Journal Of Current Chinese Affairs*, 41(1), 3-19.
- El Mundo. (2010). “El fuerte terremoto registrado en Chile deja ya 300 muertos”. *El Mundo*, 27 de febrero.
- Ellis, R. E. (2009). *China in Latin America: The Whats and Wherefores*. Boulder: Lynne Rienner.
- Ellis, R. E. (2012). The Expanding Chinese Footprint in Latin America: New Challenges for China and Dilemmas for the US. *Asien.Versions*, 49, 1-34. Encontrado 20 de Julio de 2012, en <http://www.ifri.org/downloads/asievisions49eellis.pdf>
- Emol.chile (2002). Senado ratificò Protocolo de Kyoto. *Emol*, 2 de julio.

Foot, R. y A. Walter (2011) *China, the United States, and Global Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

FuzuoWu. (2013). China's Pragmatic Tactics in International Climate Change Negotiations: Reserving Principles with Compromise. *Asian Survey*, Vol. 53, No. 4 pp. 778-800.

Goldstein, A. (2001). The Diplomatic Face of China's Grand Strategy: A Rising Power's Emerging Choice. *The China Quarterly*, 835-864.

Hurrell, A. (2007) *On Global Order. Power, Values, and the Constitution of International Society*. Oxford: Oxford University Press.

Ikenberry, J. (2008). "The Rise of China and the Future of the West. Can the Liberal System Survive?" *Foreign Affairs*, January-February.

Jenkins, R. y E. Dussel (2009), eds., *China and Latin America: Economic Relations in the Twenty-first Century*. Bonn y Ciudad de México: Instituto Alemán de Desarrollo en asociación con el Centro de Estudios Sino-Mexicano.

Labra, A. (2013). "Estados Unidos incorpora a Chile en programa de exención de visas". *La Tercera*, 4 de junio.

Lafargue, F. (Nov- Dec2006). China's Presence in Latin America: Strategies, Aims and Limits. *China Perspectives*, 2-11.

La Tercera. (2013). "Exportaciones de cobre subieron 6,4% durante julio hasta US\$3.351 millones". *La Tercera*, 7 de Agosto.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2009). "Diálogo de Presidentes Bachelet y Obama reveló claras coincidencias". *Comunicado de prensa*, 22 de junio.

Mearsheimer, John J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. New York. W.W: Norton.

Nye, Joseph S., Jr. (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

Nye, Joseph S., Jr. (2011) *The Future of Power*. New York: PublicAffairs.

Pérez Expósito, F. (2004). *Taiwán y América Latina: Estrategias de Aproximación y Situación Actual*. Universidad Comupense de Madrid. Madrid.

Rosenau, J. (1999) "Toward an Ontology for Global Governance," en Martin Hewson y Timothy J. Sinclair (eds.), *Approaches to Global Governance Theory*. Albany, NY: State University of New York.

Riazati, S. (2006) "A Closer Look: Professor Seeks Stronger U.N.," *The Daily Bruin*.

Strüver, G. (2012) “What Friends Are Made Of: Bilateral Linkages and Domestic Drivers of Foreign Policy Alignment with China” *Working Paper Número 209*, GIGA Research Programme: Power, Norms and Governance in International Relations.

Tobón, N. y A. Bermúdez. (2012). “China, primer socio comercial de Chile gracias al TLC”. *Portafolio*, 10 de mayo.

Tokatlian, J. G (2007) “Las relaciones entre Latinoamérica y China: Un enfoque para su aproximación”. *Análisis Político 20 (59)*: 46-56.

Xinhua. (2013). TLC entre Chile y China genera fuerte crecimiento de exportaciones no mineras. *América Economía*, 3 de septiembre.