



UNIVERSIDAD  
DE CHILE

Instituto  
de Estudios  
Internacionales

# CUADERNOS | DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



---

Publicación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

---

**CUADERNOS DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**Nº 1 - 2023**

**Segundo Concurso de Ensayos  
“Embajador Jorge Berguño Barnes”**

**DESAFÍOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE EN EL  
SIGLO XXI\***

**Asociación de Diplomáticos y Diplomáticas de Carrera (ADICA)  
Instituto de Estudios Internacionales – Universidad de Chile**

---

\* La convocatoria de este concurso, así como su desarrollo, tuvo lugar el año 2021



**Comité Editorial**

Astrid Espaliat Larson  
Profesora Asociada  
Instituto de Estudios Internacionales  
Universidad de Chile

Dorotea López Giral  
Profesora Titular  
Universidad de Chile

Miguel Ángel López Varas  
Profesor Asociado  
Instituto de Estudios Internacionales  
Universidad de Chile

José A. Morandé Lavín  
Profesor Titular  
Universidad de Chile

**Editor**

Eduardo Carreño Lara  
Profesor Asistente  
Instituto de Estudios Internacionales  
Universidad de Chile

**Asistente Editorial**

Marcel Aubry Barrera  
Profesor Adjunto  
Instituto de Estudios Internacionales  
Universidad de Chile

## ÍNDICE

|   | Página |
|---|--------|
| Presentación.....   | 6      |
| La lucha contra la desinformación: acciones de la Unión Europea y recomendaciones para Chile.....<br><i>Giancarlo Alberti Barrios</i>                 | 8      |
| Chile en el espacio euroasiático: elementos para el desarrollo de la política exterior en Rusia y Asia Central.....<br><i>Gabriel Sandoval Pulido</i> | 29     |
| ¿Un camaleón en la política exterior de Chile? Una mirada al concepto <i>like-minded countries</i> .....<br><i>Néstor Guerrero Soto</i>               | 51     |

## PRESENTACIÓN

El presente número contiene los artículos ganadores de la segunda versión del *Concurso de Ensayos sobre Política Exterior de Chile “Embajador Jorge Berguño Barnes”*, que fuera organizado por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (IEI) y la Asociación de Diplomáticos y Diplomáticas de Carrera del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (ADICA). La iniciativa tuvo como objetivo promover la divulgación de trabajos de investigación en política exterior en consonancia con la actual agenda nacional e internacional.

El concurso es una muestra de la colaboración existente entre la academia y el Estado, apoyando la promoción de visiones innovadoras respecto a la relación de Chile con el mundo. En este sentido, además de ser una instancia de difusión y debate académico sobre relaciones internacionales, también funciona como una plataforma de ideas para expandir los bordes temáticos y temporales bajo los cuales se trabaja nuestra política exterior a nivel práctico.

En esta versión del concurso los ensayos se realizan bajo el tema general “Desafíos y oportunidades para la política exterior de Chile en el siglo XXI”. De esta manera, se aseguró que la convocatoria llegara a un grupo heterogéneo y amplio de estudiantes, académicos y funcionarios. Consecuentemente, se recibieron trabajos sobre diversos temas, siendo todos ellos relevantes para las tareas del Ministerio de Relaciones Exteriores y la diplomacia chilena en general, abordando asuntos como seguridad internacional, política geoestratégica, relaciones económico-comerciales, medioambiente, entre muchos otros.

De esta forma, el trabajo de Giancarlo Alberti aborda la desinformación desde el punto de vista de la ciberseguridad, con el objetivo de abrir un debate nacional que permita establecer una institucionalidad capaz de combatir las fuentes de desinformación que puedan afectar los procesos internos, así como la relación con otros actores del sistema internacional. El autor liga lo anterior a la referencia filosófica de la “post-verdad”, llevando a cabo una revisión de las experiencias de la Unión Europea, Estados Unidos, China y otros países latinoamericanos.

Respecto a Chile, Alberti destaca la inexistencia de mecanismos que permitan luchar contra la desinformación, razón por la cual la Cancillería ha habilitado instancias de cooperación con la División de Comunicación Estratégica (*StratCom*) del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Por último, el autor entrega recomendaciones para el desarrollo de una instancia técnica

dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. Es en ellas donde adquiere relevancia la referencia realizada por el autor a la post-verdad, ya que la definición de los comportamientos aceptables o inaceptables emerge siempre desde lo político.

Por otra parte, en el ensayo de Gabriel Sandoval se analizan las relaciones de Chile con Rusia y Asia Central, con énfasis en el rol de estos países en la geopolítica mundial. El autor observa que las relaciones bilaterales con Moscú han sido constantes desde el regreso a la democracia en Chile, en especial, en el ámbito económico-comercial. Por el contrario, las interacciones de Chile con los países de Asia Central han sido mínimas, pero –a juicio de Sandoval- dada la relación de estos con Rusia y China, nuestro país debiese apuntar a fortalecerlas. Para el autor esa acción es esencial dentro de la inserción de Chile en el mundo.

Finalmente, en el trabajo de Néstor Guerrero se realiza una aproximación conceptual y política al término *like minded countries*, con el objetivo de entregar a éste sustento teórico y práctico desde la política exterior chilena. De este modo, el autor identifica principalmente en la sustentabilidad socioambiental y en la Agenda de Desarrollo Sostenible una oportunidad para promover el concepto desde el discurso. Dicha aproximación adquiere relevancia cuando deben tenerse en cuenta los diferentes niveles en que Chile comparte valores e intereses con sus socios.

Estas investigaciones sugieren cursos de acción ante distintos fenómenos contingentes en la escena global, que presentan desafíos para nuestra política exterior. En el afán que tenemos de consolidar una política de Estado permanente, consistente e invariable, es necesario escuchar las voces que provienen desde la diplomacia, como también desde fuera de ella.

ADICA está comprometida con seguir incentivando la creación de espacios de reflexión sobre los éxitos y desafíos que ha tenido la política exterior chilena en las últimas décadas. Esta colaboración con el IEI es una forma concreta de contribuir al futuro de nuestro país, al incorporar a otros actores relevantes en el quehacer del Estado, impulsando la participación ciudadana y fortaleciendo nuestra democracia.

Directorio y Comité Editorial y Académico de ADICA  
Septiembre de 2023

# LA LUCHA CONTRA LA DESINFORMACIÓN: ACCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA Y RECOMENDACIONES PARA CHILE

*Giancarlo Alberti Barrios\**

## **Introducción**

Este ensayo tiene como objetivo poner de relieve el debate que tiene lugar en la esfera global sobre el fenómeno de la desinformación, así como exponer las principales acciones que los mayores actores globales, especialmente la Unión Europea, han emprendido para luchar contra la desinformación proveniente del exterior, ya sea desde terceros Estados o desde grupos cercanos a gobiernos extranjeros. Para ello, se repasarán los conceptos fundamentales de la desinformación en el marco de la teoría de la ciberseguridad, se revisará brevemente la literatura disponible y se entregará una referencia filosófica sobre el concepto de post-verdad.

El propósito final es acercar este debate a la esfera nacional, a fin de destacar la importancia de avanzar hacia el desarrollo de una instancia técnica institucional que identifique las eventuales fuentes de desinformación en Chile y sea capaz de contrarrestarlas.

La lucha contra la desinformación y otras amenazas híbridas es un ámbito de la ciberseguridad que forma parte de la acción interna y externa de los países desarrollados, por lo que Chile no puede quedarse atrás en una materia que adquiere cada vez mayor relevancia a medida que avanza el siglo XXI, acelerándose especialmente con la emergencia de una pandemia que atraviesa fronteras de todo tipo.

## **Marco conceptual**

- Bot. Es un programa informático o una aplicación de software que procesa automáticamente tareas reiterativas a través de Internet mediante una cadena de comandos o funciones autónomas previas para asignar un rol establecido. Es un término

---

\* Diplomático de carrera, actual Primer Secretario. Licenciado y Magíster en Filosofía por la Universidad de Chile. Máster en Política Internacional por la Universidad Libre de Bruselas. Ha cumplido funciones en la Embajada de Chile en Polonia, y como Cónsul Adjunto de Chile en Nueva York. También se desempeñó en la Misión de Chile ante la Unión Europea en Bruselas. Actualmente es Encargado de Negocios y Jefe de la Misión de Chile en Azerbaiyán.

corto para "Robot" y también conocido como "Internet Bot" y "Web Bot". Por lo general, ejecuta tareas automatizadas que son simples y repetitivas, mucho más rápido de lo que podría hacerlo una persona.

- Desinformación. Es un término más técnico para "noticias falsas", definido como contenido falso o engañoso que se difunde con la intención de engañar o asegurar un beneficio económico o político y que puede causar daño público.
- Fact Checking (comprobación de hechos). Es un proceso que consiste en la detección de errores y *fake news* en los medios de comunicación. Busca verificar la información fáctica, con el fin de promover la veracidad y corrección de los informes. Puede realizarse antes o después de la publicación o difusión del texto.
- Fake News (noticias falsas). Es información falsa o engañosa presentada como noticia, técnicamente definida como "desinformación". Consiste en contenidos pseudo-periodísticos difundidos a través de sitios de noticias, prensa escrita, radio, televisión, redes sociales e incluso libros, cuyo objetivo es desinformar.
- Guerra híbrida. Es una estrategia o conflicto militar que emplea la guerra política, combinando guerra convencional, irregular y cibernética e incluye otros métodos de influencia, como noticias falsas, diplomacia, guerra legal e intervención política extranjera. También puede incluir el terrorismo o la alta tecnología con el objetivo de influir en las personas, desestabilizar Estados y causar polarización en las sociedades.
- High-Tech (alta tecnología o tecnología de punta). Es tecnología a la vanguardia, al nivel de desarrollo más avanzado, o simplemente la tecnología más avanzada disponible. El concepto se utiliza principalmente en los campos de la informática, la robótica, la telemática, la industria aeroespacial, la biotecnología y la tecnología militar.
- Hiperinformación. Exceso de información que conduce a una sobrecarga de información.
- Infodemia. Información + Pandemia. Es un neologismo que fue acuñado en 2020 a raíz de la pandemia de COVID-19. Según la OMS, es "una cantidad excesiva de información sobre un problema que dificulta la identificación de una solución. Una *infodemia* prospera

en las redes sociales para difundir información errónea, desinformación y rumores durante una emergencia sanitaria, lo que obstaculiza una respuesta de salud pública eficaz y, en cambio, crea confusión y desconfianza”.

- Interferencia extranjera en el espacio de información. A menudo se lleva a cabo como parte de una operación híbrida más amplia; puede entenderse como esfuerzos coercitivos y engañosos para interrumpir la libre formación y expresión de la voluntad política de los individuos por parte de un actor estatal extranjero o sus agentes.
- Malware. Es un término corto para "Software malicioso", que significa “programa malicioso o maligno” y es también conocido como código maligno o software dañino. Se refiere a cualquier tipo de software que realice acciones dañinas en un sistema informático de forma intencionada y sin el conocimiento del usuario.
- Misinformation (información engañosa). Es contenido falso o engañoso compartido sin intención dañina, aunque los efectos aún pueden ser dañinos, p. Ej. cuando las personas comparten información falsa con amigos y familiares en buena fe.
- Operación de Influencia de la Información. Se refiere a los esfuerzos coordinados de actores nacionales o extranjeros para influir en un público objetivo utilizando una variedad de medios engañosos, incluida la supresión de fuentes de información independientes en combinación con la desinformación.
- Post-verdad. Es un concepto filosófico y político que se refiere a la distorsión deliberada de una realidad en la que los hechos objetivos tienen menos influencia que la apelación a las emociones y creencias personales, con el fin de crear y modelar la opinión pública e incidir en el comportamiento social. La post-verdad también se ha descrito como la desaparición de estándares objetivos compartidos para la verdad. El concepto es un neologismo y, en ocasiones, su definición se ha denominado con el sinónimo de “hechos alternativos”.
- TIC. Tecnologías de la Información y la Comunicación.

## Consideraciones teóricas sobre la desinformación

A continuación, se abordará la desinformación como forma de guerra híbrida, el contexto de la ciberseguridad y la guerra cibernética en el ámbito de la defensa.

### I. Dificultad para definir "ciber" (*cyber*)

Como se enseña en el ámbito de la política internacional, no es tan sencillo definir el concepto de ciber, que proviene del griego antiguo y significa "dirección", estando relacionado con la navegación (*kybernetes* = capitán), de la misma forma que el verbo "navegar" comenzó a asociarse con la Internet desde el lanzamiento de ésta en 1968.

De la misma manera, el concepto de "ciberseguridad" dependerá de quién lo utilice: la OTAN, por ejemplo, se referirá principalmente al ámbito de la defensa y a la esfera militar. Para Occidente en general, y la Unión Europea en particular, el término se utiliza en un sentido amplio: la protección de los ciudadanos, su privacidad y sus datos. Como se ha dicho, "los datos son el nuevo petróleo": su impacto económico es enorme y cada vez son más difíciles de proteger.

Las ciber-amenazas suelen distinguirse de las nucleares y convencionales en que crean un entorno de ofensiva persistente, en cuyo marco sólo es posible responder de forma defensiva y reactiva. Según la definición de guerra híbrida, las armas cibernéticas complementan a las armas tradicionales. La ciberguerra, al mismo tiempo, puede adoptar diferentes modalidades como: vandalismo, desinformación, espionaje, sabotaje y ataques a infraestructuras críticas. El presente ensayo se centrará principalmente en la *desinformación*.

### II. Amenazas cibernéticas

Los Estados y los académicos no se han puesto de acuerdo para dar una definición final de ciberseguridad. Mientras que para Occidente está relacionado con la defensa, para Oriente está más relacionado con la seguridad de la información: controlar los flujos de información en Internet a través de un vasto aparato de vigilancia y censura. Según el profesor asociado de Oxford Lucas Kello, países como China y Rusia se centran en el flujo de información que lleva a la acción organizada de las personas en las calles.

Por lo tanto, existen dos tipos de amenazas cibernéticas:

1. Implica el uso de *malware*, con el fin de dañar el funcionamiento de una máquina. Puede causar destrucción física, involucrando un dispositivo/ máquina armado. Existen todo tipo de *malwares*.
2. Involucra una amenaza de información. Es un tipo diferente de amenaza cibernética que no implica necesariamente mala conciencia, sino opiniones políticas que afectan el comportamiento de los humanos. La desinformación pertenece a este tipo.

### III. Guerra cibernética: ni guerra ni paz

Lo que sucede con la guerra cibernética es que en realidad no es guerra, ni es paz. Es un estado de amenaza permanente. Durante las elecciones estadounidenses de 2016, así como después del ataque de Corea del Norte a Sony Pictures en 2014, Washington llegó a la conclusión de que Rusia, China y Oriente ven las operaciones cibernéticas como “parte de una estrategia de guerra en tiempos de paz”. La guerra de la información es un nuevo ámbito de la ciberseguridad. Pero aún no ha tenido lugar un acto de guerra cibernética propiamente tal.

El problema con la regulación de los ataques cibernéticos es que los políticos aún están haciendo esfuerzos por entender cómo funciona la tecnología cibernética: hay una falta de experiencia en los aspectos técnicos de la tecnología informática. Y, además, ésta cambia demasiado rápido. Por lo tanto, no hay una respuesta adecuada a la pregunta: ¿Cómo responde un país legítimamente a un ciberataque? Las sanciones contra los Estados que lanzan o apoyan ciberataques son complicadas porque pueden ir en contra del sancionador en términos de legitimidad. Incluso si las sanciones económicas, por ejemplo, no se dan en un escenario de guerra ni mucho menos, ello no significa que estas actividades sean pacíficas.

Por eso Lucas Kello (2013) los ha etiquetado como “sin paz”, una actividad que no es ni guerra ni paz. El concepto refleja la complejidad y ambigüedad del ciberespacio, actividades para las que necesitamos nuevas categorías de pensamiento, mientras que el derecho internacional necesita adaptarse a estas amenazas, ataques o acciones.

## Revisión de literatura / estado del debate

Como es bien sabido, el concepto de *fake news*, como información falsa o engañosa presentada como noticia, se generalizó tras el referéndum del Brexit y la posterior victoria de Donald Trump en las elecciones de 2016. En ambos casos, algunos analistas (Parkinson, 2016) concluyeron que, para que los votantes optasen por abandonar el “tren del progreso” europeo en el primer caso (Marshall, 2018), y llevar a un empresario y personalidad de la televisión a la Casa Blanca en el segundo, debían de haber sido totalmente engañados y también intoxicados por *trolls* rusos a través de las redes sociales. “Las *fake news*, concluyeron, causan los mismos estragos en la información que el populismo en la política” (Rimbert, 2020).

### I. Actividad en Estados Unidos

Entidades de gobierno de los Estados Unidos comenzaron a proyectar regulaciones para la lucha contra las noticias falsas y la desinformación, a partir de 2016, debido al exacerbado uso del término *fake news* en las redes sociales, especialmente por parte de Donald Trump a través de Twitter. Las grandes plataformas tecnológicas como Facebook y Google buscaron maneras de luchar contra la desinformación a medida que este fenómeno se volvía global.

Hoy, el gobierno del Presidente Joe Biden está enfrascado en un enfrentamiento con los gigantes tecnológicos, Facebook en particular, por la publicación y la no supresión información errónea (*misinformation*) online sobre vacunas contra el COVID-19 (Collinson, 2021).

### II. Iniciativa de la Unión Europea

Desde 2018, la Unión Europea ha desarrollado iniciativas para combatir la desinformación, haciendo hincapié en la responsabilidad de las redes sociales en la denuncia de contenidos falsos. Por una parte, desde el ámbito académico, la estrategia de la UE ha sido criticada por implicar una denuncia de *fake news*, en lugar de la creación de marcos de interpretación alternativos (Tuñón, Oleart & Bouza, 2019). En este sentido, la verificación de hechos (*fact checking*) constituiría sólo una dimensión dentro de la lucha contra la desinformación, pues se propone también trabajar en la promoción de una agenda política alternativa. El debate sobre la definición de la mejor forma de abordar la desinformación está en curso.

Más tarde, tuvo lugar también un gran debate sobre las campañas de desinformación en las elecciones europeas de 2019, destacándose la amenaza de campañas disruptivas extranjeras. Sin embargo, los académicos (Syrovátka, 2019) reconocen que las elecciones europeas de 2019 no fueron el objetivo de una campaña coordinada de desinformación.

### III. El efecto del COVID-19

Sobre la relación entre la pandemia y la desinformación, Julii Brainard y Paul R. Hunter (2020), investigadores de la Universidad de East Anglia, Norwich (Inglaterra), utilizando un modelo de simulación, descubrieron que la difusión de información errónea durante el brote de una enfermedad “puede agravar el brote, en tanto que reducir la cantidad de información dañina que circula, aunque sea un poco, podría mitigar ese efecto”. Como dijo el Director General de la OMS, Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, durante una reunión de expertos extranjeros y de seguridad en Munich en febrero de 2020, "No sólo estamos luchando contra una epidemia, estamos luchando contra una *infodemia*". Según el Índice Global de Desinformación (GDI), la principal motivación para las personas que difunden información errónea es el beneficio económico.

A medida que el COVID-19 se extendió por todo el mundo, la realidad virtual reemplazó a la realidad física más que nunca. “La virtualización y la digitalización hacen desaparecer cada vez más lo real” (Han, 2020). Durante las cuarentenas, las redes sociales como Facebook, Twitter, Instagram, Whatsapp, así como las plataformas de videoconferencia como Meets, Teams, Webex y Zoom, ganaron aún más protagonismo que antes de la crisis sanitaria global. Se convirtieron en el punto de encuentro de las personas, reemplazando a calles, cafés, aulas, oficinas y salas de conferencias.

Además, las actividades de desinformación también alcanzaron su punto máximo en el período inmediatamente posterior al brote. Admitiendo que es difícil de medir, Ryan Ko, director de ciberseguridad de la Universidad de Queensland, Australia, descubrió que, en un solo día, el 26 de marzo de 2020, las cuentas de *bots* fueron responsables de 828 cuentas de #coronavirus, 544 cuentas de #COVID19 y 255 *hashtags* de #Coronavirus en 24 horas. Estos *hashtags* ocuparon, respectivamente, la 1ª, 3ª y 7ª posición de todos los *hashtags* de Twitter más troleados en el mundo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase: Flashes Magazine. *COVID-19 and the Social Media: How authentic is the information you're consuming?* May 2020.

#### IV. El caso de China y la promoción de información engañosa

En cuanto a la desinformación y los Estados nacionales, es posible hablar de interés político o estatal en la difusión de desinformación. Por ejemplo, se ha analizado el comportamiento de China hacia las elecciones de Taiwán: “China ha invertido mucho para desarrollar formas cada vez más sofisticadas de difundir la desinformación de forma anónima a través de varios canales, incluidas las redes sociales” (Hsiao , 2019).

En un interesante artículo, un académico reflexiona sobre cómo la cultura política occidental ha construido una narrativa coherente sobre China y el papel de su modelo de gobernanza en la crisis del coronavirus, lo que ha provocado una contra-narrativa china. De esta manera, las grandes potencias geopolíticas se involucran, en el contexto de una crisis sanitaria sin precedentes, en narrativas estratégicas “como una forma de gestión simbólica” (Chapelan, 2020). Las enfermedades y las pandemias, concluye, funcionan como poderosos generadores de narrativas y mitos, como fue expuesto claramente tanto en un artículo titulado “El coronavirus es una enfermedad de la autocracia china” (Pei, 2020) como en una carta abierta dirigida por más de 100 expertos en China de Norteamérica y Europa, que denunciaron la crisis del COVID-19 como “el momento del Chernobyl chino”<sup>2</sup>, reforzando así la identificación moral y política entre la ex URSS y la China contemporánea, apelando a un imaginario del mal.

La contra-narrativa que generó el Partido Comunista de China después del brote pandémico enfatizó un paradigma de gobernanza global liberal, basado en el multilateralismo y la cooperación, en marcado contraste con el enfoque estadounidense, que fue categorizado por China como "agresivo hacia las instituciones multilaterales" (Fawdy, 2020) y un bastión del nacionalismo, el racismo y el unilateralismo. Esto es muy paradójico, como también lo es el hecho de que la contra-narrativa china, en la misma medida en que atacó a Washington, generalmente elogió la relación entre China y la Unión Europea.

---

<sup>2</sup> Véase: *The Communist Party's Rule by Fear Endangers Chinese Citizens—And The World*, 2020. Macdonald-Laurier Institute, April 14. Available in <https://safeguarddefenders.com/en/blog/communist-party-s-rule-fear-endangers-chinese-citizens-and-world>

## V. Susceptibilidad ante noticias falsas

También existen estudios que se centran en el individuo, considerando las características que hacen que algunos usuarios sean más susceptibles a las *fake news* que otros (Amazeen & Bucy, 2019). Se ha llegado a la conclusión de que tener más conocimiento sobre cómo funcionan los medios de comunicación ayuda en la identificación y prepara contra los efectos de las noticias inventadas. Sin embargo, centrarse en el receptor de *fake news* en términos generales, conlleva el riesgo de revelar un antagonismo entre personas educadas e ignorantes: *“Las educadas (...) sabrían distinguir lo verdadero de lo falso o al menos mostrar un espíritu crítico, mientras que las ignorantes estarían mal preparadas, creerían las informaciones falsas y actuarían bajo su influencia”* (Doutreix & Barbe, 2019). Esto se ha tachado de antidemocrático, en circunstancias en que los gobernantes negarían a los gobernados la capacidad de tomar sus propias decisiones sobre los asuntos que les conciernen.

## VI. Un contraste

En el ámbito de las relaciones internacionales, también se ha afirmado que la desinformación sólo explota las divisiones y preocupaciones ya existentes, en lugar de crearlas. De esta manera, se sugiere que el impacto de la desinformación en la seguridad tiende a ser exagerado: por más disruptivo que sea, no es un desafío a la seguridad, *“y no cambia el equilibrio de poder internacional”* (Gerrits, 2018). Por otro lado, algunos analistas, a través de una perspectiva semiótico-cognitiva, consideran que las *fake news*, los hechos alternativos y la post-verdad han llevado a la “aldea global” a una *“peligrosa bifurcación en el camino”* que apuntaría hacia una post-realidad que puede *“representar una tragedia sin vuelta atrás para toda nuestra civilización”* (Guarda, Ohlson & Romanini, 2018)

### **Breve referencia a la filosofía de la post-verdad. Qué son es la “infodemia” y la “viralización”**

Un filósofo contemporáneo que ha estudiado el concepto de post-verdad (Ferraris, 2017), considera que ésta es un derivado de la posmodernidad, en el sentido de que sería consecuencia de la “crisis de las ciencias europeas” de principios del siglo XX, la cual condujo a la relativización de la verdad (“la realidad no existe, lo que existe es sólo el lenguaje que se emplea para describirla”), inspirada en el principio de Nietzsche “no hay hechos, sólo interpretaciones”. Esta

poderosa frase ofrecía la “más bonita de las ilusiones: la de tener siempre la razón, en cualquier circunstancia e independientemente de cualquier negación de la historia o la experiencia” (Ferraris, 2017). A partir de este momento en el que la razón clásica y la objetividad científica fueron prohibidas como fuentes de dominio e “ilusiones ideológicas”, y frente a una glorificación de la emoción y el deseo, sólo hubo un pequeño paso para definir la mentira como “verdad alternativa”. La post-verdad, por lo tanto, es por definición, una práctica que hace un llamado muy fuerte a la emotividad.

Lo que Ferraris (2017) quiere concluir es que la post-verdad se basa en una ideología del individualismo según la cual millones de personas están convencidas de tener razón, no juntas, sino que solas, cada una por su cuenta. Según el filósofo coreano Byung-Chul Han (2016), este individualismo y la “ilusión de libertad” es utilizado por el sistema neoliberal que opera en la dimensión digital, a través de las emociones, para generar productividad y eficiencia. De esta manera, hoy el individuo ya no consume cosas, como lo hacía durante la era capitalista del siglo XX, sino emociones, porque en el siglo XXI se comercializa la comunicación. Esta “era de transparencia”, como la llama Han, hace que cada persona entregue libre y voluntariamente sus datos personales, como un exhibicionismo en las redes sociales, lo que permite una vigilancia global en la que todos nuestros datos se memorizan, almacenan y monetarizan. Por tanto, el mercado es un estado de vigilancia, lo que implica que la llamada “democratización de las redes sociales” sea sólo una ilusión.

Lo que Han (2016) llama *era de transparencia*, es decir, no una comunicación real, sino sólo una interacción de datos hiperconectados a escala global, es lo que también ha sido etiquetado como “infodemia”: una pandemia de la información. El concepto es muy sugerente ya que nació exactamente en el momento del estallido de la pandemia del COVID-19: se refiere a una viralización de información en el campo digital, en tanto que el Coronavirus es una viralización de una enfermedad en el campo biológico. Ambas viralizaciones convergen en un momento distinguible de la historia que podría definirse como la “era viral”: lo virtual y lo viral tienen la misma raíz (*vis*, en latín, significa “fuerza”, “vigor”, “potencia”). Es la propagación de un agente exógeno que no conoce fronteras y pone en peligro al mundo entero, la vida tal como la conocíamos hasta entonces, y amenaza nuestras “libertades civiles”. En todo caso, la pandemia de COVID-19 es, en definitiva, una “infodemia”, es decir, una pandemia de la información: incluso antes del contagio, la vida de las personas se revoluciona por la pura noción del virus, por la

publicidad, por las opiniones, por las noticias falsas al respecto. Por la post-verdad que gravita a su alrededor.

En su obra, el filósofo coreano afirma que lo que ha cambiado a lo largo de la genealogía de la violencia a través de las edades es que hoy, en comparación con los tiempos pre-modernos, la violencia se ha trasladado de lo visible a lo invisible, de lo frontal a lo viral, de lo corpóreo a lo medial, de lo real a lo virtual y de lo físico a lo psíquico. El académico define esta nueva forma de violencia como “la violencia viral del terrorismo”: *“Sus modos de operación no actúan ahora a través del enfrentamiento, sino a través de la contaminación, no a través de ataques evidentes, sino a través del contagio oculto”* (Han, 2016). Los ataques terroristas y cibernéticos, ambas modalidades de guerra del siglo XXI, funcionan en un código viral, en la invisibilidad: *“La viralidad resta a la violencia toda visibilidad y apertura. El criminal mismo se vuelve invisible. El virus digital que infecta más que ataca, no deja ningún rastro que conduzca a los responsables”* (Han, 2016). ¿No funcionan la desinformación y el virus infeccioso respiratorio biológico actual de la misma manera?

## **Consideraciones prácticas sobre la desinformación**

### **I. La acción europea contra la desinformación**

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) ha identificado una irrupción de campañas organizadas coordinadas por actores estatales y no estatales, cuyo objetivo es socavar la imagen de Europa y provocar daño y confusión a la población, principalmente procedentes de Rusia y, últimamente, de China. La multiplicación de los ataques registrada por la división de Comunicaciones Estratégicas del Servicio Europeo de Acción Exterior (*StratCom*) se ha intensificado con el Coronavirus.

Cuando el brote de COVID-19 alcanzó su punto máximo en la Unión Europea y la proliferación de ciberataques identificados llegó a su más alta expresión, la Comisión Europea lanzó nuevas directrices para abordar la desinformación en línea, en las que China fue nombrada por primera vez como país de origen de esas campañas. Este reconocimiento supuso un nuevo ángulo tanto para la relación entre la Unión Europea y China, como para el escenario global de ciberseguridad y de post-verdad, cuyo principal actor estatal identificado hasta entonces era Rusia.

Coincidentemente, con motivo de la Cumbre Unión Europea - China de 2020, la organización dio a conocer un enfoque geopolítico "menos ingenuo" hacia Pekín.

## 1. Antecedentes

La ciberseguridad de la Unión Europea se formula bajo el paraguas de la “Estrategia de Unión de Seguridad de la UE”. La Comisión Europea y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentaron el 16 de diciembre de 2020 una nueva Estrategia de Ciberseguridad de la UE<sup>3</sup>, cuyo objetivo es trabajar por la soberanía tecnológica del bloque, mejorando al mismo tiempo su capacidad para prevenir, disuadir y responder en el ámbito de la ciberseguridad. Los Estados Miembros de la Unión Europea han acordado compartir información transfronteriza en ciberataques a través de la Directiva sobre seguridad de redes y sistemas de información (Directiva NIS). El bloque cuenta también con la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad de las Redes y la Información (ENISA), que se ve reforzada por la *Cybersecurity Act*, un reglamento de la UE sobre certificación de ciberseguridad en las TIC que está en vigor desde junio de 2019<sup>4</sup>.

## 2. Acción europea exterior contra ciberamenazas

En el ámbito de los asuntos exteriores, la Unión Europea se ha estado armando con herramientas de ciberdefensa y ciberdiplomacia para protegerse contra las ciberamenazas externas. En el ámbito de la diplomacia cibernética, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) puso en marcha en 2017 un Marco para una respuesta diplomática conjunta de la UE a las actividades cibernéticas maliciosas (la "Caja de herramientas de diplomacia cibernética de la UE" o *Cyber Diplomacy Toolbox*), que permite a la UE y sus Estados Miembros "utilizar todas las medidas de la Política Europea de Seguridad Común (PESC), incluidas las medidas restrictivas si es necesario, para prevenir, desalentar, disuadir y responder a actividades cibernéticas maliciosas dirigidas a la integridad y seguridad de la UE y sus Estados Miembros".

---

<sup>3</sup> Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo *The EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade*: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eus-cybersecurity-strategy-digital-decade>. A través de esta nueva estrategia de ciberseguridad, la UE quiere abordar 3 áreas de acción: (i) resiliencia, soberanía tecnológica y liderazgo; (ii) capacidad operativa para prevenir, disuadir y responder; (iii) cooperación para promover un ciberespacio global y abierto.

<sup>4</sup> Véase: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/881/oj>.

En el plano de las amenazas online por parte de los usuarios de Internet, la Unión Europea ya había comenzado a combatir el discurso de odio ilegal en 2016 a través de su Código de Conducta para Contrarrestar el Discurso de Odio Online, monitoreando cada año a las empresas de TIC en colaboración con una red de organizaciones ubicadas en los diferentes países de la UE. El Código de Conducta se encuentra actualmente en su sexta evaluación (octubre de 2021), acorde a la cual esta iniciativa sigue dando resultados positivos: “En promedio, el 81% de las notificaciones se revisan en 24 horas y se elimina el 62,5% del contenido considerado como discurso de odio ilegal”<sup>5</sup>.

### 3. La Unión Europea enfrentando la desinformación en línea

La Comisión Europea y la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad adoptaron en 2018 una Comunicación conjunta al Consejo Europeo, estableciendo un “Plan de Acción sobre Desinformación”, reconociendo la preocupación de la Unión Europea por los desafíos que la desinformación representaba especialmente en el contexto de las elecciones europeas. En este documento, la Comisión y la AR acordaron fortalecer “los Grupos de Trabajo de Comunicación Estratégica del SEAE”, agencia que “jugaría un papel clave”. El Plan de Acción contra la desinformación se hizo eco de las encuestas que concluían que “el 83% de los europeos piensa que las noticias falsas son una amenaza para la democracia”.

La desinformación fue considerada por la Unión Europea como una ciberamenaza que suponía un riesgo para la democracia en el ejercicio de elecciones y campañas electorales en el bloque. En el marco de la Agenda Estratégica de la UE 2019-2024 lanzada en junio de 2019, en el tema “Protección de los ciudadanos y las libertades”, la Unión Europea estableció como prioridad la protección de las sociedades frente a las “actividades cibernéticas maliciosas, las amenazas híbridas y la desinformación originada por actores estatales y no estatales”. En diciembre de 2019, el Consejo de la Unión Europea adoptó las conclusiones “Esfuerzos complementarios para mejorar la resiliencia y contrarrestar las amenazas híbridas”, en las que reconoció la contribución de las misiones y operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en la identificación de indicadores “(…) de posibles acciones híbridas de terceras partes, incluida la desinformación, con el objetivo de desacreditar y obstaculizar la acción de la UE”. En este documento, el Consejo apoya a sus tres Grupos de Trabajo (Este, Balcanes Occidentales, Sur)

---

<sup>5</sup> Véase: *6<sup>th</sup> Evaluation of the Code of Conduct, Countering illegal hate speech online*. European Commission, Directorate General for Justice and Consumers.

en la detección, análisis y desafío de actividades de desinformación de actores estatales extranjeros y actores externos no estatales.

#### 4. Desinformación en el contexto de la pandemia de COVID-19

Como podemos ver, la Unión Europea comenzó a trabajar intensamente para contrarrestar la desinformación en la época de la elección de Trump y el referéndum del Brexit. Sin embargo, con el estallido del COVID-19, la actividad pública del bloque en este campo cambió el foco casi por completo a las *fake news* y las amenazas y ataques maliciosos, cuyo contenido aludía directamente a la pandemia y al papel de la organización en la difusión y control del coronavirus.

De acuerdo con este giro, la Unión Europea se aseguró de contar con los instrumentos para combatir la desinformación relacionada con la pandemia de COVID-19, al tiempo que puso a disposición de los ciudadanos europeos fuentes de información en línea oficiales y confiables sobre el virus. Por lo tanto, la Comisión activó la plataforma digital “EUvsDisinfo”<sup>6</sup>, que había sido fundada en 2015, proporcionando una actualización constante de narrativas y evaluación de ejemplos de noticias falsas sobre COVID-19, también disponible en idioma ruso.

En la misma línea, la Comisión Europea y el Alto Representante lanzaron en junio de 2020 la Comunicación conjunta “Abordar la desinformación del COVID-19: aclarar los hechos”, que vincula definitivamente la desinformación en línea con la pandemia del COVID-19. Este documento propuso acciones concretas para aumentar la resiliencia de la Unión Europea contra la desinformación, incluido el aumento del apoyo de la organización a los verificadores de datos (*fact-checkers*) e investigadores, el fortalecimiento de las capacidades de comunicación estratégica de la Unión Europea y la mejora de la cooperación con socios internacionales, garantizando al mismo tiempo la libertad de expresión y la pluralidad.

El 3 de diciembre de 2020, la Comisión Europea y el Alto Representante lanzaron el tan esperado Plan de Acción para la Democracia Europea, destinado a reducir el impacto de la publicidad política en línea, dirigido a Facebook, Google y Twitter en un código de prácticas para garantizar la transparencia y frenar la difusión de noticias falsas. El Plan de Acción tiene una sección completa sobre “Lucha contra la desinformación”, que incluye: mejorar la capacidad de la Unión

---

<sup>6</sup> Véase: <https://euvsdisinfo.eu/category/blog/coronavirus/>

Europea, sus instituciones y de los Estados Miembros para detectar, analizar y exponer la desinformación; más responsabilidad para las plataformas en línea; y empoderar a los ciudadanos para que tomen decisiones informadas. Este documento reitera que China y Rusia *“(...) se han involucrado en operaciones de influencia específicas y campañas de desinformación en torno a COVID-19, su vecindario y globalmente, buscando socavar el debate democrático, exacerbar la polarización social y mejorar su propia imagen”*.

## II. Latinoamérica y la desinformación

En septiembre de 2021, expertos de la región en la materia concluyeron que las campañas de desinformación en América Latina ponen en riesgo a las democracias, al subsistir en un entorno político polarizado y bajos niveles de educación, lo cual hace susceptibles a las personas a tomar como verídicas informaciones falsas o engañosas que circulan en las redes sociales<sup>7</sup>.

La profesora Arlene Tickner, de la Universidad de Rosario (Colombia), ha afirmado que, tras estudios de monitoreo, se registra que agencias externas, como la rusa RT, fomentarían el antagonismo entre Estados Unidos, Colombia y Venezuela, *“(...) creando actividades de desinformación que buscan sembrar o ahondar divisiones, cuestionar la democracia y sembrar dudas sobre las elecciones”*<sup>8</sup>.

En el caso de protestas sociales en Colombia, por ejemplo, expone Tickner que los sucesos de violencia policial serían exacerbados y manipulados para insertarlos en el caudal de redes sociales que los difunden entre la población. Por otra parte, un experto del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina, asegura que existe una estrategia por parte de China cuyo objeto sería la captación de élites para *“(...) apoyar su proyecto expansionista con una narrativa pro-China”*<sup>9</sup>.

En México, el investigador Marco Fernández del Instituto Tecnológico de Monterrey, sostiene que las campañas de desinformación *“(...) se introducen en la red con mensajes muy sosegados, lo que podría tener la intencionalidad de hacerlas pasar como información verídica para ser*

---

<sup>7</sup> Véase: <https://www.vozdeamerica.com/a/desinformacion-agrava-riesgo-democracias-america-latina/6247778.html>

<sup>8</sup> Véase: Guevara, Tomás (2021) [en línea] “Las campañas de desinformación proliferan en América Latina, según expertos”, *Voz de América*, 27 de septiembre. Disponible en <https://www.vozdeamerica.com/a/desinformacion-agrava-riesgo-democracias-america-latina/6247778.html>

<sup>9</sup> *Ibíd.*

*retomada por medios de comunicación tradicionales*<sup>10</sup>. De tal manera, en contextos polarizados las audiencias tienden a asimilar la información que es consistente con sus preferencias y prejuicios ideológicos.

### III. Chile

Chile no posee una ley específica para combatir la desinformación en línea, y si se aplican las regulaciones existentes en casos de violación a la privacidad de datos, por ejemplo, la ley reacciona tarde. En definitiva, en el país no existen acciones para contrarrestar el comportamiento malicioso o dañino en redes sociales.

Comprendiendo esta falencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha establecido una vía de cooperación con la División de Comunicación Estratégica (*StratCom*) del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), de manera de aprender de la experiencia europea en combatir la desinformación. En tal sentido, a la fecha han tenido lugar dos reuniones de los equipos de Chile y de la UE en esta materia, la primera en abril de 2020, y la segunda en noviembre de 2021.

De dichos encuentros se pueden extraer importantes lecciones para Chile, cuyo principal desafío es el de establecer un equipo técnico específico para combatir la desinformación. La parte europea destacó que es importante que dicha agencia u oficina forme parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, pues así funciona en los países que conforman la Unión Europea y en la organización misma, en la que *StratCom* es una división del SEAE, es decir, del servicio exterior comunitario europeo.

Un segundo desafío dice relación con que la oficina enfocada en la detección, análisis y exposición de la desinformación, sea eminentemente profesional y no politizada, es decir neutral, a la hora de actuar no sólo en relación a amenazas del exterior como el tema sanitario, sino que en momentos álgidos como las campañas políticas en tiempos de alta polarización.

A lo anterior se suma el desafío de mantener un equilibrio entre erradicar el discurso de odio, pero respetando en todo momento la libertad de expresión. Mientras el discurso de odio es ilegal

---

<sup>10</sup> *Ibíd.*

en Europa, por ejemplo, el reto es enfrentar la información maliciosa o engañosa la cual, como la hiperinformación, no es ilegal *per se*, pero puede ser dañina y minar la confianza.

La Unión Europea distingue tres tipos de respuesta al fenómeno de la desinformación:

1. Información engañosa o *Misinformation*. Es todo lo relativo a rumores falsos, teorías de la conspiración, *fake news*, producidas de manera no intencionada, es decir, sin el objetivo de perjudicar.
2. Desinformación: Es intencional, con el objetivo de causar daño. Pueden ser teorías de la conspiración o de otro tipo, usadas en un contexto político o económico.
3. Desinformación como actividad más allá de las fronteras: Es usada para influir y manipular gente y para desestabilizar con propósitos geopolíticos.

Estos puntos requieren el desarrollo de instrumentos diferentes para enfrentar en cada caso los desafíos de distinta naturaleza. El primer punto, por ejemplo, tiene que ver con la educación y la sensibilización, de manera de crear resiliencia en las sociedades. En este sentido, se privilegia el análisis de los contenidos para certificar el origen en fuentes confiables de autoridades legítimas. Ello se combina con alfabetización mediática y con el avance hacia el establecimiento de nuevas reglas para las *Big Tech*, de manera de aumentar la transparencia y la responsabilidad.

### **Consideraciones finales: recomendaciones extraíbles de la experiencia europea**

En virtud de lo expuesto, es posible esbozar una serie de recomendaciones para una eventual acción de Chile en el ciberespacio, en particular, el desarrollo de herramientas para combatir la desinformación:

- Desarrollar capacidades de detección, análisis y exposición de la desinformación;
- Diseñar respuestas coordinadas y conjuntas entre varias instituciones gubernamentales;

- Trabajar en la sensibilización, la alfabetización mediática y la educación de manera de crear *social awareness*;
- Establecer reglas para las grandes empresas digitales, de manera de desarrollar transparencia y *accountability*, y eventualmente idear un marco de sanciones;
- Enfocar los esfuerzos primeramente a nivel local, a escala de municipalidades o regiones, para luego ir ampliando el alcance de los objetivos;
- Diseñar una acción que combine modos de combatir la desinformación, de manera que se pueda intensificar una modalidad según el caso o nivel de interferencia que se enfrenta. En tal sentido, es necesario contar con equipos diferenciados que dominen el *fact checking*, por una parte, y que trabajen en contra-narrativas, por la otra;
- No existe una estrategia única para combatir la desinformación, por lo que es necesario combinar distintos instrumentos e implicar de manera transversal a todos los actores. La lucha contra la desinformación comprende la esfera técnica, legal, de comunicación, institucional, investigativa, entre otras, y no puede concentrarse sólo en un ministerio, pues debe sumar, asimismo, a la sociedad civil.

Si bien se ha destacado que una agencia que trabaja en esta materia no debe estar politizada, cabe puntualizar que la decisión sobre los criterios para identificar y/o sancionar todo tipo de interferencia en el espacio informativo es siempre política: la dimensión tecnológica es un dominio relativamente simple, pero lo complejo es la definición de los comportamientos *online* que van a ser aceptables o inaceptables, legítimos o ilegítimos en términos de conceptualización en el caso específico de Chile.

Lo anterior es de alta relevancia por cuanto, en la experiencia de la UE, como lo ha afirmado el Jefe de *StratCom* del SEAE Lutz Güllner, “(...) *las actividades de desinformación nunca llegan solas, sino que en momentos en los que el debate interno está polarizado*”. En tal sentido, la polarización política sería un “caldo de cultivo” para intervenciones no sólo de origen interno, sino que también externo.

Por esto, la lucha contra la desinformación está asentada en los ministerios de relaciones exteriores de los países europeos y del SEAE. La diferencia entre dichas agencias, constituidas en grupos de trabajo intergubernamentales, y los centros de inteligencia, es que las primeras trabajan con fuentes abiertas de información. Por lo tanto, se trata de una actividad que apunta a lo público y a lo transparente, y por esto puede involucrar a la sociedad civil.

## Referencias bibliográficas

- AMAZEEN, M. & BUCY, E. (2019) “Conferring Resistance to Digital Disinformation: The Inoculating Influence of Procedural News Knowledge”, *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 63:3, pp. 415-432 DOI: <https://doi.org/10.1080/08838151.2019.1653101>
- CHAPELAN A. (2020) “*The symbolic politics of a pandemic: political dramaturgies of culpability, efficiency and “good governance” in the context of the Sino-American COVID-19 ‘War of Words’*”, *Romanian Review of Political Sciences & International Relations*, 17(2), pp. 83-112
- COLLINSON, S. (2019) *La guerra sobre la desinformación se calienta a medida que aumenta el número de casos de COVID*, 2021. CNN Análisis, 19 de julio.
- DOUTREIX, M. & BARBE, L. (2019) «Légitimer et disqualifier: les fake news saisies comme opportunité de normalisation du champ journalistique», *Études de communication* [En ligne], 53 | 2019, mis en ligne le 01 janvier 2022, consulté le 10 août 2023. URL: <http://journals.openedition.org/edc/9242>; DOI: <https://doi.org/10.4000/edc.9242>
- FAWDY, T. (2020) *Washington out to subvert another vital global body*. China Daily, April 20.
- FERRARIS, M. (2017) *Postverità e altri enigmi*, Il Mulino, Bologna.
- GERRITS A. (2018) “Disinformation in International Relations: How Important Is It?” *Security and Human Rights*, 29, pp. 3-23.

- GUARDA, R., OHLSON M. & ROMANINI, A. (2018) “Disinformation, dystopia and post-reality in social media: A semiotic-cognitive perspective”, *Education for Information*, 34, pp. 185-197
- GUEVARA, T. (2021) [en línea] “Las campañas de desinformación proliferan en América Latina, según expertos”, *Voz de América*, 27 de septiembre. Disponible en <https://www.vozdeamerica.com/a/desinformacion-agrava-riesgo-democracias-america-latina/6247778.html>
- HAN, B. (2020) *Topologia della violenza*, Nottetempo, Milano.
- HSIAO, R. (2019) *CCP Influence Operations and Taiwan’s 2020 Elections*. Diplomat, Trans-Asia Inc.
- KELLO, L. (2013) “The Meaning of the Cyber Revolution: Perils to Theory and Statecraft”, *International Security*, 38(2), pp. 7-40
- MARSHALL, H. & DRIESHOVA, A. (2018) “Post-Truth Politics in the UK’s Brexit Referendum”, *New Perspectives*, 26(3), pp. 89-106
- PARKINSON, H. (2016) “Click and elect: how fake news helped Donald Trump win a real election”, *The Guardian*, November 14.
- PEI, M. (2020) *The Coronavirus Is a Disease of Chinese Autocracy*. Project Syndicate, January 18.
- RIMBERT, P. (2020) “L’effet boomerang”, *Le Monde Diplomatique*, *Fake News, Une fausse épidémie?* Numero 172. Bimestrel. Août-septembre.
- SYROVATKA, J. (2019). *In Scrooges’s boots: Lessons learned on disinformation from the 2019 European elections*. Wilfried Martens Centre for European Studies.

- TUÑÓN, J., OLEART, A. & BOUZA, L. (2019) “Actores Europeos y Desinformación: la disputa entre el *factchecking*, las agendas alternativas y la geopolítica”, *Revista de Comunicación*, 18(2), pp. 245-260

# CHILE EN EL ESPACIO EUROASIÁTICO: ELEMENTOS PARA EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN RUSIA Y ASIA CENTRAL

*Gabriel Sandoval Pulido\**

## Introducción

El siguiente ensayo tiene la finalidad de analizar las relaciones de Chile con Rusia y los países de Asia Central<sup>11</sup>, para lo cual se tomarán en cuenta el estado de las conexiones diplomáticas y económicas actuales en la región, antecedentes históricos y el rol de Asia Central en la geopolítica mundial.

La región euroasiática sigue siendo para Chile una zona lejana desde la geografía, cultura o lingüística. A pesar de esto, es posible observar un progresivo aumento en las interacciones bilaterales entre Chile con los países de Asia Central y principalmente con la Federación Rusa, país que actúa como interlocutor para nuestro país en la zona y el que brinda mejores oportunidades de entrada a la región.

Comprender las dinámicas internas y externas que existen en la región euroasiática es elemental para las posiciones que tome Chile en materia de política exterior sobre esta parte del mundo, analizando los cambios y nuevos flujos dentro de los procesos de globalización en Asia Central y Rusia en el sistema internacional, constantemente en transición.

---

\* Periodista titulado en la Universidad de Chile y Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Rusa de la Amistad de los Pueblos, egresado con la investigación “Relaciones entre la Federación de Rusia y la República de Chile desde 1991 hasta 2020”. Actualmente es director de la *Revista Tarpán*, medio de comunicación enfocado en geopolítica, historia y cultura euroasiática.

<sup>11</sup> Considerando que desde los ordenamientos geofísicos, históricos, políticos y culturales también se añaden a esta definición la Región Autónoma Uigur de Xinjiang de China, Afganistán, Mongolia e –incluso- a los países transcaucásicos dependiendo del tipo de estudio, utilizaremos las delimitaciones políticas de la región utilizadas en el campo de las relaciones internacionales. Por lo que tanto, nos referiremos a Asia Central en referencia específica a Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

## Rusia como enlace fundamental

Chile se hace presente actualmente en la región euroasiática a través de la Federación Rusa, país con el que mantiene relaciones activas desde el regreso de la democracia en Chile y la caída del régimen soviético en Rusia.

La presencia diplomática en Rusia se materializa con la embajada en Moscú, la cual también representa a Chile ante Armenia, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán. A esta delegación se le agrega también los consulados honoríficos que se encuentran en las ciudades de San Petersburgo y Vladivostok en Rusia, Bishkek en Kirguistán y en Minsk, Bielorrusia.

A pesar de que Rusia no se encuentra entre los socios comerciales más importantes para Chile, la actividad económica entre ambos países es significativa, sobre todo considerando la distancia geográfica entre ambos.

En el año 2017 Chile se posicionó en el lugar 43 de los mayores proveedores del mercado ruso, mientras que en su rol de importador se encontró en ese mismo año en la posición 101, lo que denota una gran diferencia en la relación de intercambio comercial. Entre las importaciones desde Rusia principalmente están los productos relacionados a materias primas e insumos para industria (combustibles, aceites naturales, caucho, abonos, vodka, entre otros productos)<sup>12</sup>.

Los principales productos que exporta Chile a Rusia son los agroalimentarios, en los que se destacan entre otros productos, el vino (Rusia es el 13° importador de vinos chilenos y con un 5% de la cuota total del mercado ruso en el año 2018)<sup>13</sup>, las hortalizas congeladas (Chile es el 11° mayor proveedor de este producto en Rusia, el cual depende un 60% de las importaciones en el mercado) y en los productos marinos (Chile es el principal proveedor de mejillones en el mercado ruso con un 78,7% de participación en el mercado en el 2019, siendo el segundo principal destino de este producto después de España)<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> ProChile (2018). Como hacer negocios con Rusia 2018. <https://acceso.prochile.cl/documento-biblioteca/como-hacer-negocios-con-rusia-2018/> (Recuperado el 28.10.2021)

<sup>13</sup> ProChile (2019). Estudios modulares: Vino en Rusia 2019. <https://cdc.prochile.cl/documento/estudio-modular-vinos-en-rusia-2019/> (Recuperado el 28.10.2021)

<sup>14</sup> ProChile (2019). Estudios modulares: Mejillones en Rusia 2019 <https://cdc.prochile.cl/documento/estudio-modular-mejillones-en-rusia-2019/> (Recuperado el 28.10.2021)

También es destacable la exportación relacionada con la minería. Por ejemplo, las exportaciones de bienes mineros alcanzó en el 2020 una cifra a Rusia de US\$M 956 y a Kazajstán de US\$M 855<sup>15</sup>.

Chile ha definido dentro de su política exterior como uno de sus objetivos el acercamiento con esta región a través de la Unión Económica Euroasiática (UEE), bloque económico integrado por Rusia, Kazajstán, Bielorrusia, Armenia y Kirguistán, con los cuales se espera poder acceder a estos mercados e intensificar sus relaciones (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2018). En el 2015 se firmó un memorándum<sup>16</sup> entre Chile y el bloque económico euroasiático con el fin de promover la interacción entre los agentes económicos de ambas partes<sup>17</sup>. Chile además fue el primer país por donde la UEE comenzó sus vínculos bilaterales con Latinoamérica.

La firma de este memorándum incluye un gran repertorio de áreas de cooperación: desarrollo económico y la situación macroeconómica entre los miembros de la UEE y Chile, regulaciones técnicas, aplicación de medidas fitosanitarias, veterinarias y de cuarentena, finanzas, transporte, energía, desarrollo de la industria con fines de aumentar la competitividad de los complejos industriales, innovación e inversión, propiedad intelectual y medidas aduaneras.

Según datos de la UEE, en el 2017 el comercio entre ambos aumentó más del 40%. En el periodo de enero a septiembre del 2018, el incremento fue cercano al 46% con cerca de 911 millones de dólares, en los cuales casi el 97% de este intercambio proviene desde Rusia<sup>18</sup>. Uno de los factores que favorecen el aumento de los intercambios es el establecimiento de estas conexiones con el bloque de parte “particular” mediante las comisiones mixtas (las cuales han mantenido su periodicidad) entre los representantes nacionales y los de la UEE y a través de la institucionalización y reconocimiento activo entre el bloque euroasiático y la Alianza del Pacífico. Algunos de los productos chilenos más interesantes para la UEE son los productos provenientes de la agroindustria, particularmente frutas y vinos. En julio del 2017 ambas partes establecieron plataformas de trabajo en estas áreas. Chile es uno de los principales exportadores de fruta del

---

<sup>15</sup> SUBREI, ProChile (2021). Reporte de Exportaciones de Proveedores Mineros 2021. <https://cdc.prochile.cl/documento/reporte-de-exportaciones-de-proveedores-mineros-2021/> (Recuperado el 27.10.2021)

<sup>16</sup> <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/19-06-2015-3.aspx> (Recuperado el 01.11.2021)

<sup>17</sup> El memorándum no constituye un tratado internacional en sí mismo, por lo que no plantea derechos u obligaciones regidos por el derecho internacional u obligaciones financieras entre las partes firmantes, por lo que es un documento destinado a la promoción de los intereses de las partes y la base para la profundización de estas relaciones.

<sup>18</sup> <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/20-12-2018-1.aspx> (Recuperado el 01.11.2021)

mundo y el principal del hemisferio sur<sup>19</sup>. Chile ha exportado en los últimos años productos frutícolas a Rusia por un volumen de 969.836 toneladas valuadas en \$USD 1.321.707.401 FOB y Kazajistán 1.221 toneladas valuadas en \$USD 1.607.838 FOB<sup>20</sup>.

Debido a las sanciones impuestas por la Unión Europea (UE) por las acciones sobre Ucrania, Rusia ha debido ampliar su abanico de producción nacional y los niveles de importación, por lo que muchos productos que se importaban desde la UE (principalmente relacionados a la agricultura y ganadería) se han reemplazado paulatinamente con los mercados de los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), China y Latinoamérica, lo que benefició a los exportadores chilenos, principalmente en el aumento en la exportación de productos marinos<sup>21</sup>. Kazajistán es el país de Asia Central que más ha tenido acercamientos con Chile, Estado con el cual se han establecido avances en los requisitos de visa para diplomáticos y mejorar el régimen de visados en el 2013<sup>22</sup>. También cuenta con un Consulado Honorario en la capital chilena<sup>23</sup>.

En el 2021 se han realizado dos acercamientos destacables: la reunión entre representantes de Qazgeology y Codelco con el fin de establecer proyectos a largo plazo y revisar algunos de interés común<sup>24</sup> y la visita del embajador de Chile en la Federación Rusa Eduardo Escobar a la embajada de Kazajistán ubicada en Moscú<sup>25</sup>.

También se han organizado diversos encuentros entre privados relacionados principalmente en el campo de la minería<sup>26</sup>, como la realizada en el 2016 con la visita de las empresas kazajas y rusas a un taller organizado en Chile con la participación de la Embajada de Kazajistán en Brasil, la cual también contó con visitas a las oficinas de CODELCO.

En relación a Uzbekistán, en el 2014 el embajador de Chile en la Federación Rusa Juan Eduardo Eguiguren visitó al país asiático en el contexto de un encuentro empresarial entre empresarios

---

<sup>19</sup> <https://www.odepa.gob.cl/rubros/frutas-frescas-y-procesadas> (Recuperado el 28.10.2021)

<sup>20</sup> ODEPA (2021). Boletín de la fruta.

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYmMzZDRlYjktZTdjNjY0MmZiLWJkMmQtZDlkNGJkYjQ4NTU2liwidCI6IjMzYjdmNzA3LTZlNmYtNDJkMi04ZDZmLTk4YmZmOWZiNWZhMCIsImMiOiR9> (Recuperado el 03.11.2021)

<sup>21</sup> [https://rosstat.gov.ru/media\\_oficial\\_comments/document/14319](https://rosstat.gov.ru/media_oficial_comments/document/14319) (Recuperado el 15.11.2021)

<sup>22</sup> <https://strategy2050.kz/ru/news/1715/> (Recuperado el 15.11.2021)

<sup>23</sup> <https://serviciosconsulares.cl/tramites/consulados-en-chile/kazajistan/santiago-de-chile/consulado-honorario-de-kazajistan-en-chile> (Recuperado el 15.11.2021)

<sup>24</sup> <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa-brazil/press/news/details/263329?lang=ru> (Recuperado el 16.11.2021)

<sup>25</sup> <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa-moscow/press/news/details/234268?lang=ru> (Recuperado el 16.11.2021)

<sup>26</sup> <http://www.capitalbe.co.uk/news/itogi-seminara-v-chili-dlya-gornodobyvayushhix-predpriyatij-kazaxstana-i-rossii?lang=ru> (Recuperado el 08.11.2021)

representantes de ambos países<sup>27</sup>. En septiembre del 2015 el embajador se reunió en Moscú con la compañía estatal uzbeke de turismo Uzbektourism con el fin de discutir las perspectivas bilaterales en esta área<sup>28</sup>. En octubre del 2016 se firmó un memorándum de consulta política entre los ministerios de relaciones exteriores de Chile y Uzbekistán con el fin de crear periódicamente enlaces que contribuyan a mejorar la cooperación bilateral y abordar cuestiones del ámbito internacional de interés mutuo<sup>29</sup>.

## **Situación geopolítica de Asia Central**

Estos países comparten una vasta historia común, en la cual la historia moderna destaca la presencia rusa como eje articulador en la región, desde su época imperial hasta la caída de la Unión Soviética. Este último elemento es crucial para analizar cómo se reestructuraron estos países al pasar de economías centralizadas a las actuales inmersas en los procesos de globalización.

Estos Estados son muy ricos en lo que respecta a las reservas de hidrocarburos, recursos hídricos y producción agrícola, bienes que provocan acercamientos y conflictos entre ellos a nivel regional. Turkmenistán es uno de los principales productores de gas natural del mundo, así como Kazajstán y Uzbekistán cuentan con importantes reservas de petróleo y gas natural. Por su lado, Kirguistán y Tayikistán han estado potenciando su poderío energético construyendo centrales hidroeléctricas, situación que ha causado conflictos con los otros países de la región que reciben estos afluentes de los ríos Amu Daria y Sir Daria. La dependencia de los otros países de estos recursos hídricos es alta: Kazajstán en un 42%, Uzbekistán en un 77% y Turkmenistán en un 94% (Akhmetzharov, 2019). Estos proyectos podrían eventualmente provocar roces entre estos estados (Uzbekistán podría sufrir graves daños en su producción agrícola y principalmente en la producción de algodón, una de sus principales exportaciones históricas).

En Asia Central el factor etnocultural también es un factor determinante en las políticas exteriores entre estos países, así como la influencia que tienen estas diásporas en estas sociedades. Siendo uno de los epicentros de conflictos en Asia Central y en la arena internacional, el Valle de Fergana (compartido por Uzbekistán, Tayikistán y Kirguistán) es una región en la que distintos

---

<sup>27</sup> <https://www.gazeta.uz/ru/2014/04/30/chili/> (Recuperado el 16.11.2021)

<sup>28</sup> <http://uzbekistan-geneva.ch/chili-i-uzbekistan-perspektivy-sotrudnichestva-v-sfere-turizma.html> (Recuperado el 16.11.2021)

<sup>29</sup> <https://uz.sputniknews.ru/20161007/3851884.html> (Recuperado el 16.11.2021)

grupos étnicos conviven y permean las fronteras estatales establecidas (limitaciones creadas en base a las conceptualizaciones de Estado-Nación moderna y no siguiendo las dinámicas entre estos grupos). En esta zona el surgimiento de grupos islámicos extremistas y las medidas de seguridad de los estados participan en la configuración de la zona.

En estos Estados también existen figuras territoriales internas basadas en lo etnocultural, tales como la región autónoma de Alto Badajshán de Tayikistán o Karakalpakstán en el norte de Uzbekistán (Plotnikov, 2020), lo que demuestra la complejidad existente en las delimitaciones territoriales en la región.

La población tayika que vive en Afganistán es superior a la que vive en el propio Tayikistán, así como también se encuentra una importante población de ellos en Uzbekistán, en donde en varias ciudades se habla en la lengua persa. Existen grandes diásporas uzbekas en el norte de Afganistán y en Kirguistán. También existen tribus turcómanas en el noreste de Afganistán, estado que influye en la región desde distintos aspectos, pero actualmente el rol a nivel de seguridad es significativo debido al extremismo religioso y tráfico de drogas, lo que hace que la presencia de las grandes potencias influya en Asia Central pensando también en este país.

Las diásporas rusas también son considerables y en algunos de estos países siguen siendo influyentes en la vida pública, administrativa y en los aspectos culturales, punto que analizaremos más adelante.

#### I. Identidades y percepciones nacionales posterior a la caída de la Unión Soviética

Los estados de Asia Central al ser parte del espacio postsoviético comenzaron también a otorgar desde los nuevos estados fundamentos ideológicos fundacionales, los cuales los puedan individualizar en relación a los discursos de los estados vecinos y reinterpretar la herencia soviética en este aspecto, en la cual los apoyos relacionados al islam y su forma de relación con el Estado varía entre cada país, relacionándose también con las “nuevas” identidades en la región.

En Uzbekistán se ha restablecido a la figura de Tamerlán en su sol líder militar del imperio timúrida y como una representación del pasado poderío de esa época, el presente y futuro uzbeko, usando también esa figura como un instrumento de representación en sus pretensiones

geopolíticas. Tanto en Uzbekistán como en Turkmenistán se interpreta la historia entre los siglos XIX y XX como un periodo de hegemonía rusa, y ambos países intentan constantemente diferenciarse de las políticas de Rusia en la región a diferencia de Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán. Similar a la figura Tamerlán, en Turkmenistán la legendaria figura de Oghuz Khan tiene un rol fundamental en la historia fundacional del país.

Por su lado, Kazajistán ha establecido una posición ideológica “euroasiática”, en la cual busca unir bajo la nación kazaja a los grupos étnicos turcos y eslavos que habitan en sus fronteras. Esta política ideológica del estado kazajo ha facilitado la mitigación de conflictos interétnicos y políticos internos, así como también para posicionarse como un estado amigable en el plano regional e internacional, aprovechando así su posición geopolítica.

Tayikistán a nivel simbólico no ha roto con el pasado soviético, y es posible ver a figuras revolucionarias y líderes políticos de esta época en los billetes e ilustraciones públicas, tales como Shirinsho Shotemur y Mirzo Tursunzoda, así como representaciones relacionadas al antiguo estado Samánida.

Similar a los planteamientos tayikos, en Kirguistán también se ha optado por una simbiosis entre la herencia soviética y la utilización de textos antiguos dentro de su épica nacional, tal como el Manas, epopeya muy relevante en la vida pública del país<sup>30</sup>.

## II. Situación demográfica

La población de la región ha aumentado en total casi en un millón de personas anualmente en los últimos 10 años (Central Asia Bureau for Analytical Reporting, 2020), siendo los países que más crecen en población son Uzbekistán y Tayikistán. La población de Uzbekistán es la mayoritaria en la región. En el 2019 la población total de Asia Central se incrementó en 1.36 millones de personas, siendo la mitad de esta población nacida en territorio uzbeko. En los últimos diez años la población de Uzbekistán ha aumentado en 7 millones de personas. Ese aumento de población en sí mismo representa más que la población de otros países de la región como Kirguistán o Turkmenistán.

---

<sup>30</sup> <https://ich.unesco.org/es/RL/manas-semetey-y-seytek-triloga-pica-kirgus-00876> (Recuperado el 20.11.2021)

Tayikistán por su parte registra la tasa de crecimiento poblacional más alto de la región, aumentando en promedio un 2.4% anualmente. Kazajistán tiene el índice de crecimiento más bajo de la región, con un crecimiento de 1.4% en el 2019. Se espera que la población de Kirguistán alcance el total de 8.3 millones de personas al 2050, por lo que seguirá siendo el país menos poblado de la región.

En promedio, la tasa de natalidad en los países de Asia Central es superior a la de otros países ex soviéticos. En el 2019 la tasa de natalidad fue de 3,3 hijos por mujer en edad entre 15 a 49 años en Kirguistán y 2,8 en Uzbekistán, mientras que en Rusia fue de 1,5 hijos, en Ucrania 1,2 hijos y en Bielorrusia de 1,4 hijos por mujer (Comité Interestatal de Estadística de la Comunidad de Estados Independientes, 2021).

Esos datos demográficos deben ser comparados también con los económicos para poder entender los flujos migratorios existentes en el espacio postsoviético, las futuras construcciones de diásporas y las medidas que tomarán estos países para controlar o potenciar el crecimiento poblacional.

Rusia ha modificado las edades de jubilación con el fin de tener un mejor control de la población trabajadora activa. Desde la década de 1930 hasta el 2019 la edad de jubilación era de 55 años para las mujeres y 60 para los hombres. El cambio de la legislación (la cual tendrá vigencia hasta el 2028) establece que la edad de jubilación aumenta a 60 años para las mujeres y 65 para los hombres<sup>31</sup>.

### III. Organizaciones internacionales e importancia estratégica de la región

Posterior a la caída de la Unión Soviética, los países de Asia Central comenzaron a integrarse a distintas organizaciones regionales e internacionales con el fin de poder integrarse dentro de las dinámicas globales de manera independiente.

Uno de los primeros y más importantes es la Comunidad de Estados Independientes (CEI), en el cual participan actualmente Rusia, Azerbaiyán, Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Moldavia, Tayikistán y Uzbekistán. Esta organización fue muy importante en la organización y la

---

<sup>31</sup> <http://www.demoscope.ru/weekly/2021/0921/barom01.php> (Recuperado el 21.11.2021)

reestructuración del espacio postsoviético, además de ser un ente de integración regional y de cooperación en las esferas económicas, políticas y culturales hasta el día de hoy.

Las principales organizaciones en las que participan los países de Asia Central son la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), la Unión Económica Euroasiática (UEE), la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), la Organización para la Cooperación Islámica (OCI) y la Organización de Cooperación Económica, entre otras.

La caída del paradigma bipolar a fines del siglo XX con la caída de la Unión Soviética y la lenta caída de Estados Unidos como determinante en la hegemonía global ha abierto el campo para la inclusión de otras potencias como agentes hegemónicos del ajedrez global, tales como Turquía, Irán, y principalmente, China.

Turquía busca poder mantener sus intereses en la región mediante diversos mecanismos. Uno de ellos es la creación del Consejo de Cooperación de los Estados de Habla Turca, en el cuál se busca apelar a elementos culturales, lingüísticos e históricos. La participación de Ankara en la región no es nueva: desde el apoyo otomano al Kanato de Crimea hasta el apoyo a los movimientos anti rusos durante el imperio, y a los anti soviéticos encabezados por Enver Pachá desplegados principalmente en las revueltas de Balmachi a finales de la Primera Guerra Mundial (Plotnikov, 2020). También fue uno de los primeros Estados en reconocer a los nuevos estados independientes de Asia Central. Para los países de Asia Central Turquía también puede representar un modelo a seguir en relación a la construcción del Estado secular en un país de base musulmana.

Irán, por su parte, busca profundizar la interacción económica en la región, en la cual principalmente se manifiesta en Tayikistán. También se ha ampliado las conexiones con otros países de Asia Central, tales como Kazajstán y Turkmenistán, con los cuales se han construido y mejorado las vías terrestres de transporte y comunicación con el fin de poder generar un corredor desde la región hasta el golfo pérsico<sup>32</sup>.

La Unión Europea ha planteado sus intereses sobre Asia Central principalmente en potenciar los mercados inter regionales e interregionales, las materias de seguridad principalmente

---

<sup>32</sup> [https://www.iran.ru/news/analytics/93203/Zheleznaya\\_doroga\\_Kazahstan\\_Turkmenistan\\_Iran](https://www.iran.ru/news/analytics/93203/Zheleznaya_doroga_Kazahstan_Turkmenistan_Iran) (Recuperado el 24.11.2021)

relacionadas con Afganistán, la cooperación en aspectos medioambientales y las políticas de derechos humanos, principalmente relacionadas a Uzbekistán<sup>33</sup>. Las ayudas económicas y financieras destinadas para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas demuestran el interés de la Unión Europea de participar con sus cuotas de influencia en la región. Uno de los últimos avances relacionados a la relación entre ambos bloques se materializó en la reunión realizada en la capital kirguiza de Bishkek en noviembre del 2021 con la realización del Foro Económico UE-Asia Central<sup>34</sup>.

Con expectativas similares a los objetivos a los de la Unión Europea, Estados Unidos se ha posicionado en la región con mucha presencia, por lo que Afganistán juega un rol fundamental para el país norteamericano en Asia Central en relación a las medidas que puedan mitigar los fundamentalismos islámicos. Según las cifras gubernamentales, la asistencia económica a los países de la región se divide en un 29% destinados a paz y seguridad, 28% en asistencia humanitaria, 16% al crecimiento económico, 11% a democracia, 8% a salud, educación y servicios sociales y 8% en otros campos<sup>35</sup>.

China es uno de los principales socios económicos de la región y el principal consumidor de hidrocarburos de estos países, por lo que también ha invertido mucho en la infraestructura relacionada a la industria energética en la construcción de sistemas de cañerías de gas y transporte de petróleo, principalmente en Turkmenistán y Uzbekistán, siendo para Tashkent un socio fundamental que le ha permitido generar mayores ingresos, pero al mismo tiempo una mayor dependencia de China en materia económica. Kazajstán tiene una matriz energética y económica más diversificada.

El megaproyecto de una nueva ruta de la seda (Iniciativa de la Franja y la Ruta) iniciado por China y apoyado por los países beneficiados por el proyecto tendrá un rol principal en el desarrollo de la infraestructura vial en la región, por lo que se espera que las inversiones chinas en Asia Central sigan en aumento, lo que también acarrea suspicacias de algunos países que podrían ver perjudicada su independencia económica, principalmente Uzbekistán y Kirguistán, y

---

<sup>33</sup> [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eeas-ca\\_ministerial\\_factsheets-2020-regional-v5.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eeas-ca_ministerial_factsheets-2020-regional-v5.pdf) (Recuperado el 01.11.2021)

<sup>34</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_5841](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5841) (Recuperado el 20.11.2021)

<sup>35</sup> <https://www.state.gov/united-states-strategy-for-central-asia-2019-2025-advancing-sovereignty-and-economic-prosperity/> (Recuperado el 24.11.2021)

otros que participan activamente de su desarrollo tales como Turkmenistán, Estado que ve perspectivas muy favorables en su alianza con China.

La Organización de Naciones Unidas (ONU) tiene participa activamente en una gran cantidad de proyectos en Asia Central, siendo los relacionados a combatir el tráfico de drogas y el terrorismo las que tienen mayor relevancia. Debido a la vecindad con Afganistán, el mayor productor mundial de opiáceos, y la cercanía con las zonas productoras del sudeste asiático, Asia Central se convierte en un punto de tránsito de este tipo de comercio ilegal cuyo tráfico busca principalmente los mercados europeos:

*Ejemplos de este patrón de tráfico incluyen: 670 kg de heroína originaria de Afganistán, la cual fue incautada en mayo de 2019 en Frankfurt (Alemania), en un camión en el camino de Kirguistán a Bélgica conducido por un nacional turco que vive en Kirguistán; 1,1 toneladas de heroína incautadas en Kazajstán en un camión que había salido de la República Islámica de Irán con destino final en Alemania, en el que participaron nacionales de Alemania, Irán (República Islámica del), los Países Bajos, Polonia, Serbia y Turquía (Naciones Unidas, 2021)*

Esta ruta también influye en el mercado ilegal de drogas en Rusia. Con saldos positivos, el tráfico de heroína con destino final ruso ha disminuido considerablemente en comparación con las últimas dos décadas, en cuya época incautaciones de opiáceos a través de los países de esta ruta representaba el 10% del tráfico mundial proveniente de Afganistán (Naciones Unidas, 2021). La ONU aplica sus programas de seguridad a través de la Oficina Regional para Asia Central (ROCA), mediante el cual aplica una serie de proyectos tales como:

- KGZ/K50 "Fortalecimiento del Servicio Estatal de Fiscalización de Drogas de la República Kirguisa"
- H03 "Organismo de Fiscalización de Drogas de Tayikistán - Fase II"
- TKM/X57 "Fortalecimiento de la capacidad del servicio de Aduanas y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley para aplicar el control fronterizo y comercial, en particular el régimen de control de las exportaciones e importaciones"
- RER/H22 "Establecimiento del Centro Regional de Información y Coordinación de Asia Central (CARICC)"
- El proyecto F23 "Fortalecimiento de los sistemas de represión antidroga para la reunión, el análisis y el intercambio de información de carácter penal"<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> <https://www.unodc.org/centralasia/en/drug-trafficking-and-border-control.html> (Recuperado el 28.11.2021)

## Rusia y Asia Central

Rusia es la potencia con mayor presencia histórica y política en la región. Existe una alta interdependencia entre la región y la Federación Rusa, destino principal de migración de miles de trabajadores de Asia Central, cuyas remesas enviadas a sus países son muy determinantes en las economías locales, principalmente de Kirguistán y Tayikistán (Instituto Estatal de Relaciones Internacionales de Moscú, 2018).

Kazajistán es uno de los países que ha podido convivir de mejor manera con Rusia después de la caída del régimen soviético, manteniendo ambos países los mejores estándares de calidad de vida y económicos en la región. Las inversiones rusas en Kazajistán se dirigen principalmente al desarrollo de proyectos conjuntos (tales como la extracción de uranio y carbón). Las principales compañías de hidrocarburos y energía tienen presencia en el país y en el resto de Asia Central, tales como Lukoil, Gazprom, Rosneft, Rosatom, entre otras.

La frontera terrestre de más de 7 mil kilómetros entre Rusia y Kazajistán también es el límite permeable entre ambas regiones, por las cuales circulan gran parte de los equipos, comida tecnología y todo tipo de mercancías, además como puente en el flujo migratorio.

Además, Rusia alquila el cosmódromo de Baikonur a Kazajistán para la Agencia Espacial Federal Rusa (ROSKOSMOS), por lo que las relaciones bilaterales gozan de buena salud en estos aspectos<sup>37</sup>.

Uno de los desafíos de Rusia es poder mantener el actual protagonismo que tiene en la región no sólo desde los aspectos políticos y económicos en las organizaciones regionales, sino también la relevancia de la cultura rusa en la esfera pública. Desde la expansión del imperio zarista, el ruso se ha utilizado como medio de comunicación internacional e intercultural en la región euroasiática y en Estados geográficamente o ideológicamente cercanos a Rusia, y hasta el día de hoy desempeña un papel determinante como lengua franca en las relaciones comerciales, culturales, científicas, militares, políticas y humanitarias. Esta herramienta se

---

<sup>37</sup> <https://www.roscosmos.ru/479/> (Recuperado el 25.11.2021)

convierte en un aspecto importante del Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa, en el que podemos destacar los puntos<sup>38</sup>:

- 3c) Consolidar las posiciones de la Federación de Rusia como uno de los centros de influencia del mundo moderno.
- 3l) Fortalecer el papel de Rusia en el espacio humanitario mundial, difundir la lengua rusa y fortalecer sus posiciones en el mundo, popularizar los logros de la cultura rusa, el patrimonio histórico y la idiosincrasia cultural de los pueblos de Rusia, la educación y ciencia de Rusia, consolidar la diáspora rusa.
- 3J) Afianzar las posiciones de los medios de comunicación rusos en el espacio global de la información y hacer llegar el punto de vista de Rusia sobre los procesos mundiales a amplios círculos de la comunidad internacional.
- 9) En una parte inherente de la actual política internacional para resolver las respectivas tareas se convierte el uso de la así llamada fuerza blanda, ante todo, las capacidades de la sociedad civil, los métodos y tecnologías de información y comunicación, los humanitarios y otros para completar los métodos diplomáticos tradicionales.
- 13) En la época de globalización de flujos financieros, de información y migratorios, los procesos sociales internos ejercen una creciente influencia en las relaciones internacionales. Un papel importante en la política global lo desempeñan las cuestiones del bienestar de la población, su desarrollo espiritual e intelectual, del aumento de inversiones en capital humano.
- 108) Para financiar las actividades de política exterior se puede emplear de forma voluntaria los recursos extrapresupuestarios en el marco de la cooperación público-privada.

Estos objetivos son prioritarios para el estado ruso debido al número de millones de rusos étnicos en el extranjero, por lo que la cooperación con estas diásporas y su apoyo a la influencia lingüística en varias áreas de la sociedad, situación principalmente relevante en Asia Central considerando la cantidad de habitantes rusos en la región y la influencia directa en materia económica y política que tiene Rusia en la región.

---

<sup>38</sup> [https://www.mid.ru/es/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/2542248?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_CptlCk6BZ29&\\_101\\_INSTANCE\\_CptlCk6BZ29\\_languageId=es\\_ES](https://www.mid.ru/es/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/2542248?p_p_id=101_INSTANCE_CptlCk6BZ29&_101_INSTANCE_CptlCk6BZ29_languageId=es_ES) (Recuperado el 25.11.2021)

Al momento de la caída de la Unión Soviética habitaban millones de rusos étnicos y ruso parlantes (tártaros, bashkirs, tártaros de Crimea, ucranianos, bielorrusos, alemanes, armenios, entre otros) en los nuevos estados independientes de Asia Central, los que se convirtieron automáticamente en minorías dentro de esas fronteras. Se estima que estas poblaciones se han reducido en esta región hasta la mitad en comparación con las cifras de 1989, con cerca de 4,8 millones hacia el año 2018 (Panyushov & Fedorko, 2019). Las poblaciones rusas que siguen viviendo en Asia Central se concentran en regiones específicas, generalmente las más metropolitanas o, en el caso de Kazajstán, cercanas a la frontera con Rusia.

Una de las instituciones más importantes en la comunicación con las diásporas es Russkiy Mir<sup>39</sup>, fundación creada en el 2007 que busca difundir la lengua y la cultura rusas en todo el mundo y apoyar a los compatriotas en los países donde están presentes. Rossotrudnichestvo<sup>40</sup>, organismo federal fundado un año después con propósitos similares, concentrando su presencia en los países de la CEI.

Parte importante de los académicos rusos hace hincapié en el concepto de "mundo Ruso" como un espacio sociocultural y civilización que abarca la Federación de Rusia, la Diáspora y todas las personas que dominan el idioma o son parientes significados y reglas especiales se entienden en la transnacional imaginaria, por lo que es un concepto que incluye la idea de poder blando ruso y actúa en los discursos de los científicos modernos y participa en la visión que se espera de la política exterior de la Federación de Rusia (Egorov & Shtol, 2017).

Durante la época soviética existieron muchos movimientos migratorios y también un proceso de "rusificación" dentro de las políticas soviéticas, las cuales llegaron a influenciar distintas áreas de la sociedad tales como lo etno-lingüístico, el desarrollo de los complejos industriales, la cultura y la política. El colapso del régimen comunista ha generado una paulatina disminución del número de hablantes de ruso en el mundo y una considerable baja en los países que integraban la Unión Soviética o estaban dentro de sus zonas de influencia<sup>41</sup>.

Entre las muchas razones de este fenómeno se puede mencionar el aumento de otros idiomas extranjeros (principalmente inglés) y el resurgimiento de los sentimientos nacionales en ciertos

---

<sup>39</sup> <https://ruskiymir.ru/> (Recuperado el 20.11.2021)

<sup>40</sup> <https://rwp.agency/> (Recuperado el 20.11.2021)

<sup>41</sup> <https://www.rbc.ru/society/28/11/2019/5ddd18099a79473d0d9b0ab1> (Recuperado el 18.11.2021)

sectores de estas sociedades que buscan promover las lenguas nacionales en la esfera pública, las cuales decayeron en uso en el siglo pasado debido al uso del idioma ruso asociado con el aparato estatal soviético y a las élites académicas.

En la actualidad, se puede observar la relación entre la influencia del idioma ruso y el grado de su integración en ciertas organizaciones internacionales que presiden Rusia (OCS, OCE, OTSC, CEI). Sin embargo, las dificultades a las que se enfrenta la Federación de Rusia para promover sus modelos culturales en los países en los que ha estado históricamente presente están aumentando ligeramente.

En algunos casos, la masividad de la lengua rusa sigue estando relativamente en buenas condiciones, como lo demuestra el uso del idioma como lengua franca en los países del Cáucaso y Asia central, el estatus oficial que conserva en Kazajistán y Kirguistán. Sin embargo, en los últimos años se han aplicado en Kazajistán varios documentos relacionados con el aspecto lingüístico del país, en los que también se hace referencia a la "Triple unificación" del kazajo, el ruso y el Inglés como perspectiva de desarrollo (el Concepto de política cultural de la República de Kazajistán, el Concepto de fortalecimiento y desarrollo de la identidad y la unidad de Kazajistán, el acto Patriótico "Mrngilik El" ("Мәңгілік Ел" en idioma kazajo), el Concepto de desarrollo de la Asamblea del pueblo de Kazajistán hasta 2025, el programa Estatal para el desarrollo de la educación y la ciencia de la República de Kazajistán para 2016-2019)<sup>42</sup>.

Otro ejemplo de esta política lingüística es la modificación de la ley de cinematografía kazaja. El proyecto de ley tiene como objetivo exigir el doblaje obligatorio o la versión original de la película en kazajo. Además, se han adoptado normas apropiadas para garantizar la conformidad con las normas ortográficas y el orden de las palabras, su composición y pronunciación correctas, lo que hace que esta ampliación de las capacidades de la lengua materna sea grande, así como sugerencias relacionadas con la transición del alfabeto cirílico al latín del kazajo<sup>43</sup>.

El Ministerio de Justicia de Uzbekistán publicó el 25 de abril de 2020 un proyecto de ley que prevé una multa de 446 mil a 1,115 millones de Som por no utilizar el idioma estatal (uzbeko) en las instituciones estatales, por lo que las personas nombradas para puestos de responsabilidad<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> <https://informburo.kz/novosti/nazarbaev-pravitelstvo-dolzno-podgotovit-grafik-perehoda-na-latinskiy-alfavit-.html> (Recuperado el 18.11.2021)

<sup>43</sup> <https://www.gov.kz/memleket/entities/mcs/press/news/details/256319?lang=ru> (Recuperado el 16.11.2021)

<sup>44</sup> <https://www.gazeta.uz/ru/2020/04/25/official-language/> (Recuperado el 16.11.2021)

Al igual que en otros países de Asia central, cuando Uzbekistán obtuvo su independencia, el idioma uzbeko nunca se materializó en todas las áreas metropolitanas, por lo que el estado de uso en el aparato estatal fue más *de jure* que *de facto*, por lo que estas medidas indican el comienzo de la aplicación de su política lingüística, lo que exige la introducción de certificados de dominio del idioma uzbeko para puestos de responsabilidad. Para muchos analistas rusos, a diferencia de sus pares uzbekos, estas medidas promueven intereses nacionalistas que pueden afectar a la población de habla rusa, mientras que en Uzbekistán se apela a una mirada histórica y estas diferencias existen en las distintas maneras de interpretar lo nacional (Asanov, 2020).

### **Perspectivas de la política exterior de Chile en relación a Asia Central**

Como hemos revisado anteriormente, los países de Asia Central entran en la arena internacional buscando adaptar su política exterior en base a sus intereses nacionales, creando alianzas e integrando organizaciones regionales de distinta índole con el fin de integrarse a las dinámicas actuales, en las cuales las influencias de las grandes potencias abren posibilidades a la zona de diversificar sus grados de dependencia hacia hegemonías, participando en el sistema multipolar actual. Sin embargo, la importancia de Rusia en la región sigue siendo regente en muchos aspectos y es el soporte principal de muchas organizaciones regionales en Asia Central.

En las décadas posteriores a los países de la región mantuvieron entre sí muchas discrepancias y conflictos que dificultaban su actividad en conjunto, pero esto se ha revertido en los últimos años y cada vez aumentan más las condiciones de base para potenciar los proyectos regionales:

*En 2016-2018, ya se han tomado medidas serias para fortalecer la buena vecindad. Se ha establecido una cooperación estratégica con Turkmenistán y Kirguistán, se han firmado varios documentos importantes para seguir profundizando la asociación estratégica con Kazajstán y también se ha estabilizado y fortalecido la cooperación con Tayikistán. Uzbekistán, que aplica una política económica más abierta en el período posterior a Karimov, todavía se encuentra en la etapa de solución de controversias con sus vecinos. Aunque la expansión económica y la inversión de la cooperación con ellos, sus estados financieros y las oportunidades de comercio en esta etapa son mucho más débiles que los de Kazajstán (Laumulin, 2019)*

Chile tiene relaciones multinivel con la mayoría de las potencias que buscan influir en Asia Central, lo que hace a la región merecedora de análisis y de estudio en el área de estudios internacionales. A pesar de esto, esta región aun siendo remota (en comparación con la

interacción con otras regiones del continente asiático) para la profundización de relaciones diplomáticas y económicas más profundas.

¿De qué manera interactúa Chile con Asia Central? ¿En qué posición de encuentran los otros países y bloques de Latinoamérica con esta región? ¿Cuáles son las perspectivas de estas relaciones?

Las relaciones bilaterales con Rusia han sido constantes desde el regreso a la democracia y, a pesar de que el flujo ha sido más lento comparado con otras potencias, gozan de buena salud, aumentando la cantidad de exportaciones chilenas y de la representación nacional en otras esferas.

Por el contrario, las interacciones de Chile con los Estados de Asia Central han sido mínimos, pero debido a las dinámicas regionales e interregionales actuales estos países pueden cobrar progresivamente interés para la política exterior de Chile tomando en cuenta las fuertes alianzas que existen actualmente de países con Rusia, así como los proyectos futuros que no dependientes exclusivamente de Moscú, principalmente los que son financiados y promovidos por China.

Uno de los objetivos establecidos en la política exterior chilena ha sido su posicionamiento en la promoción de la paz, respeto a los derechos humanos y a los tratados internacionales, lo que ha permitido construir una imagen internacional positiva del país en estas materias. Debido a las dinámicas abordadas en el segmento anterior, las relaciones diplomáticas en este aspecto podrían también desempeñar un rol ante posibles conflictos en la región tomando en cuenta los desafíos de seguridad que se generan en esa zona.

Chile ha participado en cinco ocasiones en el Consejo de Seguridad de la ONU en los períodos de 1952-1953, 1961-1962, 1996-1997, 2003-2004 y 2014-2015. En relación a la participación en votaciones y resoluciones relacionadas a Asia Central, Chile votó a favor en las resoluciones realizadas entre los años 1996 y 1997 sobre el envío de misiones de observación y las medidas de apoyo para contribuir al fin del conflicto entre la frontera de Tayikistán y Afganistán y la guerra

civil en Tayikistán<sup>45 46 47 48 49 50</sup>. En el año 2005 Chile votó a favor de la resolución adoptada en la Asamblea General de la ONU en la que presionaba a Uzbekistán a abordar la situación de la violación de los derechos humanos en la masacre de Aldiyán<sup>51</sup>.

Tomando en cuenta lo anterior, los posicionamientos de la política exterior en estas materias podría ser un factor en las negociaciones bilaterales a futuro. A pesar de las posiciones opuestas que ha tomado Chile en relación a eventos relacionados con Rusia (anexión de Crimea)<sup>52</sup> y los países de Asia Central , esto no parece afectar las proyecciones de cooperación y bilateralidad entre Chile con los países del espacio euroasiático analizados.

En la actualidad los procesos de integración regional están basados en distintos principios y objetivos. Estas configuraciones generalmente son determinadas por características físico geográficas, socioeconómicas, políticas militares, culturales, religiosas entre otras. La identificación de los Estados a estas integraciones regionales busca generar fronteras que les permita relacionarse con otros bloques o potencias de manera beneficiosa, sea esta en el plano político o económico. Las regiones consolidadas adquieren un rol independiente en la arena internacional y les permite participar de los procesos globales (Efremova, 2017).

El establecimiento de estas uniones generan que los estados se relacionen no exclusivamente a través de la bilateralidad clásica, sino incluyéndose en bloques regionales que interactúan con otros, creando cooperaciones en planos regionales, interregionales y transregionales, los cuales buscan asegurar los intereses en el curso actual de la internacionalización y globalización de la economía global, incluyendo en estos procesos a los actores supranacionales y no estatales que promueven sus propósitos.

Chile actualmente concentra sus posibilidades de acción futuras en la región principalmente a través de la UEE, habiendo decretado ya memorándum primero entre Chile y la Unión y posteriormente a través de la Alianza del Pacífico, el cual se ha convertido en uno de los principales proyectos de integración regional para Chile después del decaimiento de la Unión de

---

<sup>45</sup> <https://digitallibrary.un.org/record/284841?ln=es> (Recuperado el 22.11.2021)

<sup>46</sup> <https://digitallibrary.un.org/record/284772?ln=es> (Recuperado el 22.11.2021)

<sup>47</sup> <https://digitallibrary.un.org/record/284413?ln=es> (Recuperado el 22.11.2021)

<sup>48</sup> <https://digitallibrary.un.org/record/284799?ln=es> (Recuperado el 22.11.2021)

<sup>49</sup> <https://digitallibrary.un.org/record/284605?ln=es> (Recuperado el 22.11.2021)

<sup>50</sup> <https://digitallibrary.un.org/record/284865?ln=es> (Recuperado el 22.11.2021)

<sup>51</sup> <https://digitallibrary.un.org/record/563465?ln=es> (Recuperado el 22.11.2021)

<sup>52</sup> <https://digitallibrary.un.org/record/767883?ln=es> (Recuperado el 22.11.2021)

Naciones Suramericanas (UNASUR). Otros procesos de integración y organizaciones latinoamericanas se han sumado a la firma de este tipo de documentos con fines similares a los firmados originalmente con Chile en el 2015:

- 2017 - Memorando de entendimiento entre la UEE y la Secretaría General de la Comunidad Andina
- 2018 / Memorando de Entendimiento entre la UEE y el sistema económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (2018)
- 2018 / Memorando de Entendimiento entre la UEE y el Mercado Común del sur (MERCOSUR)
- 2018 / Memorando de Entendimiento entre la UEE y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- 2019 / Declaración de asociación entre la UEE y los Estados parte del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico
- 2021 / Memorando de Entendimiento entre la CEPE y la Secretaría de integración económica en Centroamérica (SIECA)

A pesar de que estas organizaciones no se encuentran mutuamente como prioridades en sus políticas, el establecimiento de estas bases puede ser muy funcionales en las agendas futuras y seguir potenciando la cooperación económica, el intercambio de información y la promoción de agentes privados que puedan ayudar a promover sus objetivos.

## **Reflexiones finales**

Desde la primera visita a Chile del Riurik en 1816 en Talcahuano hasta los primeros contactos oficiales entre Rusia y Chile en la mitad del siglo XIX, cuando visitan a nuestro país después cerca de treinta barcos del Imperio Ruso, cuyo paso a través del Cabo de Hornos era la única ruta que conectaba a los océanos Atlántico y Pacífico y que les permitía acceder a los territorios rusos del Pacífico Norte (Ulianova & Norambuena, 2009), las interacciones con Rusia y Asia Central han progresado con éxito pero a paso lento, contemplando incluso la interrupción de estas relaciones durante la época soviética de la región euroasiática en el gobierno de González Videla y el largo quiebre durante dictadura de Pinochet.

Desde la década de los 90 se han avanzado en el establecimiento de acuerdos bilaterales, delegaciones diplomáticas y otros tipos de representaciones que han pulido estas interacciones, ampliándose y creando cada vez más instancias de cooperación beneficiosas para todos los integrantes, sobre todo en materia económica, ya que gracias al desarrollo técnico-científico los productos chilenos estratégicos para esa región del mundo pueden llegar a puerto.

La política exterior de Chile en la región tendrá que incluir dentro de sus análisis esta gama de elementos que integran la región euroasiática con el fin de poder encontrar beneficios y mejorar la inserción de nuestro país en el sistema internacional.

### Referencias bibliográficas

- AKHMETZHAROV, S. (2019) *Central Asia in Ten Years Period: Scenarios and Recommendations*. Central Asia's Affairs № 2, pp. 15-22.  
<http://kisi.kz/index.php/en/allcategories-en-gb/2-uncategorised/4049-central-asia-s-affairs-3-2019-year>
- ASANOV, E. (2020) *A Delicate Balance of Language Conflict in Uzbekistan*.  
<https://cabar.asia/en/a-delicate-balance-of-language-conflict-in-uzbekistan>
- BEREZINA E. K. & TOROPYGIN A. V. (2021) *EAEU Expands International Cooperation: Latin American Trend // Administrative consulting*. N° 3, pp. 43–57.  
<https://cyberleninka.ru/article/n/eaes-rasshryaet-mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo-napravlenie-latinskaya-amerika>
- CENTRAL ASIA BUREAU FOR ANALYTICAL REPORTING (2020) *The Third Decade of Independence: How Fast Does the Central Asian Population Grow?*  
<https://cabar.asia/en/the-third-decade-of-independence-how-fast-does-the-central-asian-population-grow>

- COMITÉ INTERESTATAL DE ESTADÍSTICA DE LA COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES (2021) *Monitoreo de los indicadores de calidad de vida de la población en los países de la comunidad de Estados Independientes 2017-2020* (Межгосударственный статистический комитет СНГ. Мониторинг показателей качества жизни населения в странах Содружества Независимых Государств 2017-2020) [http://www.cisstat.com/rus/monitoring\\_lq\\_2017-2020.pdf](http://www.cisstat.com/rus/monitoring_lq_2017-2020.pdf)
  
- EFREMOVA, K. (2017) “Del regionalismo al transregionalismo: una comprensión teórica de la nueva realidad”, *Política Comparativa*, 8 (2), pp. 58-72. (Ефремова Ксения Александровна (2017). От регионализма к трансрегионализму: теоретическое осмысление новой реальности. Сравнительная политика, 8 (2), 58-72. <https://cyberleninka.ru/article/n/ot-regionalizma-k-transregionalizmu-teoreticheskoe-osmyslenie-novoy-realnosti>
  
- EGOROV, V. & SHTOL, V. (2017) *El idioma ruso es un factor de integración del espacio postsoviético*. <https://interaffairs.ru/jauthor/material/1949>
  
- INSTITUTO ESTATAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DE MOSCÚ (2018) *Rusia y Asia Central: Nuevas Perspectivas*. (МГИМО-Университет.Россия и Центральная Азия: новые перспективы) <https://mgimo.ru/upload/2018/02/rossiya-i-tsentralnaya-aziya-novye-perspektivy.pdf>
  
- LAUMULIN, M. (2019) *New Dynamics of Cooperation in Central Asia and the Role of Geopolitical Factors*. *Central Asia's Affairs* № 3, 7-18. <http://www.kisi.kz/index.php/en/allcategories-en-gb/2-uncategorised/3988-central-asia-s-affairs-3-2019-year-8>
  
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (2018) *Política exterior de Chile 2030*. <https://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/2299> (Recuperado el 28.10.2021)
  
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (2021) *World Drug Report 2021* (United Nations publication, Sales N° E.21.XI.8) [https://www.unodc.org/res/wdr2021/field/WDR21\\_Booklet\\_3.pdf](https://www.unodc.org/res/wdr2021/field/WDR21_Booklet_3.pdf)

- PANYUSHOV I. V. & FEDORKO V. N. (2019) *Dinámica y geografía de la población rusa de Uzbekistán, Kazajstán y Kirguistán* (Пантюшов И. В., Федорко В. Н. динамика и география русского населения Узбекистана, Казахстана и Кыргызстан. <https://www.rgo.ru/ru/penzenskoe-oblastnoe-otdelenie/ob-otdelenii/publikacii/dinamika-i-geografiya-russkogo-naseleniya>
- PLOTNIKOV D. S., UNIVERSIDAD ESTATAL DE PERM (2020) *Asia Central en el contexto de la política mundial*. (Д. С. Плотников, Пермский государственный национальный исследовательский университет. Центральная Азия в контексте мировой политики) <http://www.psu.ru/files/docs/science/books/uchebnie-posobiya/plotnikov-centralnaya-asia-v-kontekste-mirovoj-politiki.pdf>
- ULIANOVA, O. & NORAMBUENA, C. (2009) *Rusos en Chile*, Santiago: IDEA-Universidad de Santiago de Chile - Ariadna Ediciones.

## ¿UN CAMALEÓN EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE? UNA MIRADA AL CONCEPTO *LIKE-MINDED COUNTRIES*\*

Néstor Guerrero Soto\*\*

### La metáfora del camaleón

El concepto *like-minded countries* (o “países afines”) ha proliferado en los análisis de relaciones internacionales y en los discursos de política exterior. Los actores que se mueven en el campo internacional, sea los estados en capacidad nacional o grupos de países en capacidad coalicional, suelen recurrir a esta noción para favorecer vínculos preferentes y demostrar, públicamente, afinidades y comunión de intereses con sus contrapartes. Su utilización intensiva y extensiva admite que bajo este concepto ingresen vínculos materiales y grados de cercanía ideacional de la más diversa naturaleza, sin importar las distancias geográficas, las diferencias socioculturales o las realidades políticas del interlocutor.

Es, por así decirlo, un concepto camaleónico, que se acomoda a las circunstancias. Y la metáfora del camaleón no es casual. Estos réptiles tienen la increíble capacidad de cambiar de color en su pelaje. Pero no es un cambio automático ni que se realice por gusto. Se trata de un cambio por necesidad en función de las condiciones que estos animales enfrentan en su medio natural. Sea por adaptación fisiológica, por amenazas, por regulación corporal o cualquier otro motivo, los camaleones juegan con la variación de tonalidad en su estética para conseguir los propósitos que les demanda su hábitat natural.

En el caso del término *like-minded countries* (en adelante también: LMC) utilizado por los discursos de política exterior, entendemos que tal adaptabilidad se traduce en una flexibilidad

---

\* El contenido de este trabajo no representa ni compromete, bajo ninguna circunstancia, el punto de vista del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, tratándose de un texto que refleja únicamente el pensamiento académico de su autor.

\*\* Diplomático de carrera, actual Segundo Secretario. Administrador Público, Magíster en Ciencia Política y Diplomado en Estudios Internacionales por la Universidad de Chile. Ha publicado artículos académicos en diferentes revistas latinoamericanas como resultado de investigaciones sobre prácticas e identidades sociales, discursos políticos y análisis de política exterior. Autor del libro "Abogados prestigiados, intelectuales públicos, líderes laicos y religiosos" (CLACSO, Buenos Aires, 2015). Entre otros, ha recibido becas y reconocimientos del Museo de la Memoria y los DDHH, Fundación KAS, CLACSO y CONICYT. En el ámbito diplomático, realizó el programa de intercambio del Instituto del Servicio Exterior de la Nación Argentina (ISEN, 2017); y fue coeditor del libro "Conexiones Inesperadas. 40 Años Chile-Singapur" (Singapur, 2019). Cód. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8339-3708>

conceptual, pero que exige ser asumida, delimitada y permanentemente revisada. La aparente ausencia de criterios (tanto políticos como metodológicos) que informen su uso en política exterior podría implicar su transformación en un concepto flotante, potencialmente vacío de todo contenido y carente de capacidad performativa. Ello podría afectar los enfoques de alianzas y la necesaria priorización de las agendas de política exterior cuando se quieren expresar asociaciones preferentes y grados diferenciados de intensidad con los actores del escenario internacional.

Gracias al desarrollo teórico y metodológico de las Relaciones Internacionales y el Análisis de Política Exterior, sabemos que la política exterior se juega en un cuadro con múltiples coordenadas. Se trata de la búsqueda de un delicado balance y un ajuste permanente entre valores e intereses, entre cooperación y competencia, entre una dimensión pragmática y una ideológica, entre cambio y continuidad, y entre los determinantes nacionales y la inserción internacional. Al observar la “puesta en escena” de la política exterior, las asociaciones libres del concepto LMC se mueven en ese cuadro de coordenadas, buscando tal equilibrio. Nada nuevo bajo el sol: estamos frente a la clásica disyuntiva entre los valores y visiones de mundo que un país desea promover y proyectar (la dimensión ideacional y de “soft power”), por un lado, y los intereses y objetivos concretos que desea materializar mediante sus recursos de poder (la dimensión de realismo pragmático), por otro.

Latinoamérica y Chile, por cierto, es una muestra de esta permanente negociación. Como indican Gian Luca Gardini y Peter Lambert (2011), las políticas exteriores latinoamericanas pueden leerse mejor cuando se considera la tensión dinámica y la complementariedad analítica entre ideología y pragmatismo. Para estos autores, ambas dimensiones -ideología y pragmatismo- logran capturar, reconciliar y eventualmente dotar de sentido a las agendas y objetivos aparentemente divergentes y a veces incoherentes de las relaciones internacionales de América Latina.

Con tales elementos a la base, este ensayo busca contribuir al debate académico de política exterior en Chile, reflexionando sobre las alianzas y afinidades que se construyen mediante el discurso político con los actores internacionales. Para ello, revisamos especialmente el término LMC y lo observamos mediante una aproximación conceptual que se nutre de tres componentes: i) la distinción entre política exterior pragmática y política exterior ideológica (Gardini & Lambert, 2011) asociándola al eje analítico economía/política para regímenes democráticos (Jain, 2013);

ii) el enfoque de coaliciones discursivas para estudiar fenómenos políticos (Hajer, 1993); y iii) la propuesta de diplomacia emprendedora para el nuevo ciclo de política exterior de Chile (Bywaters, Sepúlveda & Villar, 2021). Pensando en el caso chileno, el propósito de esta aproximación es ensayar una propuesta de criterios político-metodológicos que permita, en los análisis concretos que deberán realizarse, ordenar el mapa de los LMC.

En términos de organización, además de esta introducción, el trabajo se inicia con el desarrollo del enfoque conceptual (sección II). Prosigue con una breve referencia a la política exterior de Chile desde el prisma de sus afinidades preferentes y la aplicación del concepto LMC (sección III), para luego ensayar una primera propuesta exploratoria de criterios metodológicos de naturaleza política que contribuyan a ordenar el uso del concepto LMC en la política exterior de Chile (sección IV). Se concluye con algunas ideas finales (sección V) y con la bibliografía y fuentes consultadas.

### **Definiendo el hábitat del concepto *like-minded countries***

Originado probablemente en el marco de los debates del Nuevo Orden Económico Internacional, hacia la década del setenta, la idea de *Like Minded Countries* ha recibido menos atención analítica en comparación con su uso. Es una noción que se utiliza frecuentemente en el marco de las distintas negociaciones en Naciones Unidas, así como en la Organización Mundial de Comercio, y “(...) ha sido tradicionalmente usado por un grupo de países dentro de las Naciones Unidas que han adoptado un enfoque positivo particular para desarrollar temas de cooperación” (Kothbauer & Kongshem, 2006: 89). En la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), por ejemplo, encontramos un grupo de países autodenominados LMC, que no tienen frontera común, no comparten ni la misma geografía ni historia, no hablan el mismo lenguaje ni pertenecen a los mismos arreglos económicos o esquemas de seguridad, pero no obstante coordinan posiciones, tienen vocación multilateral, tienen una reputación de constructores de consensos, solucionadores de problemas, facilitadores de procesos de paz, y unas políticas exteriores convergentes en términos de derecho internacional, estado de derecho, solidaridad global y fuerte compromiso y protección de los derechos humanos (Kothbauer & Kongshem, 2006).

Por otra parte, encontramos a un grupo de estados denominado *Like-Minded Developing Countries*, cuyos miembros liderados por China pertenecen a los continentes africano, asiático y

latinoamericano. También sabemos de la existencia de grupos LMC en el marco de las negociaciones de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, y de reflexiones académicas que usan esta noción para analizar la actual disputa geopolítica global (Crabtree, 2022). Estas evidencias buscan únicamente ejemplificar la gran diversidad de coaliciones informales o *ad-hoc* que recurren a este concepto para autoidentificarse, pues ciertamente desconocemos su alcance efectivo en el complejo mundo del multilateralismo y del mini-multilateralismo<sup>53</sup>.

Ahora bien, como parte del discurso de política exterior, que es foco de este trabajo, el término LMC se inserta en un hábitat caracterizado por las múltiples coordenadas y los ejes analíticos anunciados en la introducción. Sin ser exclusivas, la literatura en estudios internacionales ha relevado las tensiones y complementariedades entre valores y principios versus intereses materiales en función de los recursos de poder, que recuerda la gruesa distinción entre idealismo y realismo; entre competencia y cooperación, que en su formulación clásica no es sino el antiguo eje Guerra y Paz; entre elementos de cambio y continuidad; y entre el margen de autonomía de los sistemas nacionales vis-à-vis las presiones del sistema internacional, lo que remite a la nutrida agenda de investigación representada en la pionera metáfora del juego de dos niveles de Robert Putnam (1988).

Cabe detenerse en esta imagen de dos niveles. Señala Putnam (1988: 434) al respecto:

*“La política de muchas negociaciones internacionales puede concebirse útilmente como un juego de dos niveles. A nivel nacional, los grupos nacionales persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan el poder construyendo coaliciones entre esos grupos. A nivel internacional, los gobiernos nacionales tratan de maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas, al tiempo que minimizan las consecuencias adversas de los acontecimientos internacionales. Ninguno de los dos juegos puede ser ignorado por los responsables centrales, siempre y cuando sus países sigan siendo interdependientes, pero soberanos”* (Traducción propia)

Como es fácil advertir, el análisis de Putnam está marcado por un enfoque pragmático de elección racional, pues el comportamiento de los actores (el/la formulador de política exterior) se basa en una relación de medios-fines y en la consecución de intereses materiales en función del

---

<sup>53</sup> Para un caso concreto de mini-multilateralismo, ver: “(Re)definiendo las fronteras de la agenda global y regional: la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres como novel idea del mini-multilateralismo”. *Platform on Disaster Displacement*: [www.distasterdisplacement.org](http://www.distasterdisplacement.org)

uso de los recursos disponibles. En este punto, por lo tanto, conviene reintroducir una de las coordenadas que informa el uso del concepto LMC en política exterior: las dimensiones pragmática e ideológica de la política exterior.

En la obra *Latin American Foreign Policies Between Ideology and Pragmatism: A Framework for Analysis* (2011), Gian Luca Gardini -uno de sus editores- trae las definiciones operacionales de ambas categorías. Una política exterior pragmática se corresponde con una política exterior cuyos criterios de mérito son los principios de la utilidad, la viabilidad y la practicabilidad de las ideas, políticas y propuestas que se formulen. El énfasis está puesto en la evaluación de las acciones de acuerdo con sus consecuencias prácticas. Para el autor, las políticas exteriores de corte pragmático están más asociadas con la planificación a mediano plazo. Antes de definir una política exterior ideológica, nos permitimos recurrir a la clásica distinción de Max Weber entre “ética de la responsabilidad” y “ética de la convicción”.

Así, la política exterior pragmática se correspondería con una cierta “ética de la responsabilidad”, pues una acción (política) solo tiene sentido en términos de su relación causal con el mundo empírico, siendo su virtud la comprensión objetiva del posible efecto causal de una acción y la reorientación calculada de los elementos de tal acción de manera que se consiga una consecuencia deseada (Sung Ho, 2021). Una política exterior ideológica, en tanto, a diferencia de una política exterior pragmática, enfatiza los principios y soluciones doctrinarias por sobre la adaptabilidad y las consecuencias prácticas de las afirmaciones y acciones. La compatibilidad con los principios establecidos es el criterio clave para evaluar el mérito de la política exterior, que suele priorizar posiciones basadas en tales principios y valores por sobre su viabilidad práctica y utilidad inmediata.

Para Gardini (2011), aunque aquí nos parece contraintuitivo, una política exterior ideológica se asocia mejor con una planificación relativamente a corto plazo y una visión personalizada de las relaciones internacionales. Volviendo con Weber, una política exterior ideológica se correspondería con una cierta “ética de la convicción”: un agente libre debería ser capaz de elegir autónomamente no sólo los medios, sino también el fin de su acción. Pero no se trata de un fin utilitario, sino que uno determinado por la relación coherente e íntegra del agente con ciertos valores y significados últimos de la vida (Sung Ho, 2021). En un nivel estructural, podríamos pensar que esta dimensión ideológica se relaciona con las así llamadas “fuerzas profundas” de la política exterior.

Weber reflexionó sobre las profundas tensiones entre ambas éticas, entre consecuencialismo y deontología, pero defendió su complementariedad, reconociendo en esa combinación virtuosa la auténtica vocación por la política, que armoniza una convicción apasionada en los ideales supra-mundanos a los que la política tiene que servir y el cálculo racional de su realización en este mundo (Sung Ho, 2021). De este mismo modo, Gardini (2011) establece que los elementos de pragmatismo e ideología coexisten en cualquier política exterior concreta. En efecto, “(...) *each nation and even regime has combined the two elements in its own way, at times balancing the two, at times with one element prevailing over the other*” (Gardini & Lambert, 2011: 03).

No es propósito de este trabajo observar empíricamente, mediante algún análisis factorial, cómo se han combinado en el ciclo histórico vigente estas dimensiones en la política exterior de Chile. No obstante, cabe reproducir los factores que Gardini & Lambert (2011) sugieren para dicho efecto: i) fines y propósitos de una determinada política exterior; ii) los medios disponibles para lograrlos; iii) el papel de los individuos relevantes; iv) el proceso a través del cual se diseña e implementar la política exterior; y v) el contexto histórico y político.

La enunciación de tales factores adquiere relevancia conceptual pues sitúa a la política exterior en un contexto histórico y sociopolítico. Particularmente, nos parece necesario establecer que el análisis del concepto LMC en la política exterior de Chile debiese reconocer a la forma democrática como un parámetro de ordenamiento. Ello no implica per se una supresión de las formas no-democráticas en el relacionamiento internacional, pues, como veremos, traspasar esa frontera es una característica de la flexibilidad conceptual del término LMC. Lo importante es explicitar su función macro-ordenadora.

También forma parte de tal contexto histórico y sociopolítico el escenario geopolítico global. Un ejercicio de análisis y prospectiva política internacional realizado hace algunos años por el *Council on Foreign Relations* observaba las dinámicas de cooperación y conflicto entre las potencias emergentes y las ya establecidas. Con foco en la actitud que debiese adoptar Estados Unidos, el trabajo denominado *Like-Minded and Capable Democracies. A New Framework for Advancing a Liberal World Order* (Jain, 2013) reconoció la existencia de dos dinámicas principales, siguiendo la visión de analistas y la literatura especializada. Por un lado, un escenario pesimista, de mayor conflicto general, debido a la creciente diversidad política e ideológica entre las grandes potencias (China, Rusia, Estados Unidos, Unión Europea); por otro lado, un escenario optimista, en el que las potencias emergentes aceptan, en lugar de impugnar, las

normas y los principios básicos del orden internacional liberal. El escenario tendencial, intermedio entre ambas dinámicas, fue así descrito:

*“El escenario más probable es que ambos conjuntos de dinámicas se desarrollen simultáneamente. Los intereses compartidos en la expansión del comercio mundial y la prosperidad podrían incentivar la cooperación en cuestiones económicas, mientras que las concepciones fundamentalmente diferentes de la soberanía, la democracia y el comportamiento legítimo del Estado probablemente socavarán el consenso en cuestiones políticas y de seguridad”* (Jain, 2013: 02).

Es decir, manteniendo los supuestos de este escenario tendencial, deberíamos esperar mayor cooperación y menor conflicto en la esfera económica vis-à-vis un mayor conflicto y una menor cooperación en la esfera política. En términos simples: “convergencia económica, divergencia política”. El autor pone como ejemplos concretos la cooperación económica de las potencias en la Organización Mundial de Comercio y en el G-20, a lo que podemos añadir el Foro APEC. Pero la situación difiere en el campo político y de seguridad internacional cuando se trata de la consolidación del orden internacional liberal, particularmente en sus implicaciones clave: la expansión de la democracia, la prevención de la violencia contra civiles, el tratamiento de los regímenes que “incomodan” a Occidente, y el establecimiento de esferas de influencias “privilegiadas” (Jain, 2013).

Al autor le interesan especialmente los casos de las democracias emergentes -India, Brasil, Sudáfrica, Turquía, Indonesia, entre otras- pues “(...) *while they share some common values and objectives, these rising democracies have often been ambivalent about supporting Western-led actions to advance these objectives in the political and security realm*” (Jain, 2013: 04). Y esta conducta de política exterior es explicada por diferencias de principios (énfasis propio). En particular, el escepticismo respecto de la interferencia extranjera, y el compromiso con coaliciones como el Movimiento de Países No Alineados y el Grupo de los Setenta y Siete (G77), priorizando una tradición de no alineamiento, no discriminación, y no injerencia.

Como curso de acción para resolver el dilema, el autor propone la formación de una coalición de países *like-minded* bajo un nuevo marco estratégico. Denominándolo “D10”, se trataría de países afines y defensores de las normas y principios del orden liberal internacional, enlistándolos por cumplir un criterio de visión de mundo compartida y una demostrada capacidad de acción internacional: Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Japón, Australia, Corea del Sur, Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea. Es notable, sin embargo, el caso del bloque de países

BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y la forma en que se han conformado en un grupo like-minded en el sentido que desafía el orden internacional hegemónico promovido por lo que tradicionalmente se ha entendido por Occidente. A pesar de la escasa cohesión intrabloque que suele imputársele, la expansión de los BRICS parece ser un llamado de atención para Occidente sobre la creciente capacidad coalicional del Sur Global (Mohan, 2023).

Llegados a este punto, para efectos de nuestra aproximación conceptual, estamos en condiciones de proponer una relación armónica de los fines pragmáticos de una política exterior para con la esfera de integración y cooperación económica, por un lado, y otra relación igualmente armónica de los principios y valores de una política exterior ideológica para con la esfera de política internacional (que incluye la seguridad internacional y los derechos humanos). El pragmatismo es a la economía, bajo un criterio ético de responsabilidad, lo que la ideología es a la política, bajo un criterio ético de convicción. Como hemos tratado de advertir, se trata únicamente de una distinción analítica, ciertamente complementaria. En la práctica, como fue mencionado, cualquier política exterior se juega en un complejo de coordenadas. Así, el uso del concepto LMC, cada vez más importante en el discurso de política exterior, podrá valerse de este tipo de consideraciones para una mejor y mayor capacidad performativa.

Avancemos un paso más. Con la urgencia que imprimen las condiciones actuales del escenario internacional y el propio estadio del desarrollo, la distinción economía/política resulta totalmente insuficiente. Qué duda cabe: la dimensión de sostenibilidad socio-ambiental debe ser incorporada en cualquier esfuerzo ordenador como éste. Más aun, la propia idea y utilización del término LMC parece estar fuertemente ligada a la cooperación en áreas clasificables en esta dimensión.

Podemos resumir lo ensayado hasta este punto. Durante el último tiempo advertimos que el proceso de política exterior -particularmente en Chile- que es informado y presionado por el juego de doble nivel (nacional e internacional), ha recurrido ampliamente al uso del término LMC para favorecer alianzas preferentes con actores internacionales (países o grupos de países). Tal “puesta en escena” la denominamos el discurso de política exterior, siendo el concepto LMC un factor central de esa construcción.

Su centralidad se explica por su propia flexibilidad conceptual. Esta capacidad de adaptación a diferentes circunstancias (como el camaleón) implica ventajas y riesgos. Una forma de reducir los riesgos es ordenar la utilización del concepto mediante la distinción analítica entre una política

exterior pragmática en que el foco son los resultados y la prosperidad material (lo que funciona adecuadamente en la dimensión de integración y cooperación económica), y una política exterior ideológica en que el foco son los principios y valores (lo que funciona adecuadamente en la dimensión de política internacional). Dado que los desafíos no caben en tal distinción, agregamos la esfera de sostenibilidad socio-ambiental que, de hecho, parece ser una entrada recurrente cuando se utiliza el término LMC. Volveremos sobre este último punto.

Pues bien, indistintamente del tipo de asociaciones preferentes que se puedan realizar mediante el recurso lingüístico que llamamos LMC, una herramienta que proponemos para entender el ejercicio de construcción de alianzas es lo que Maarten Hajer (1993) llamó las “coaliciones discursivas”. Analizando el caso de la lluvia acida en Reino Unido, el autor propone entender una coalición discursiva como un grupo de actores que comparten una construcción social, y esta construcción social emerge en el contexto de discursos históricos que contienen conocimientos de cómo fenómenos similares fueron tratados en el pasado. Estos constructos sociales pueden estar vinculados a instituciones y actores específicos. Los discursos, en tal marco, son un conjunto de ideas, conceptos y categorías a través de los cuales se les otorga significado a los fenómenos (Hajer, 1993: 45). Si los discursos son exitosos, entonces se solidificarán en instituciones, en prácticas organizacionales y/o en formas tradicionales de razonar. Se transformarán en sentido común, por así decirlo. A este proceso el autor lo llama institucionalización del discurso (Hajer, 1993: 46).

Resulta interesante que el proceso de formación de coaliciones discursivas está dibujado por una trayectoria hacia la institucionalización del discurso central que recurre a discursos particulares, situados. Se trata del uso estratégico por parte de distintos actores involucrados de *story lines* sobre problemas específicos. En su conjunto, esas *story lines* ayudan a la formación de una coalición discursiva, que luego puede transformarse en un discurso hegemónico. Por cierto, en el análisis de casos siempre habrá coaliciones discursivas en competencia. Muy probablemente, en épocas de profundos cambios o períodos de crisis (esto es, en las coyunturas críticas), una coalición discursiva tradicionalmente exitosa (institucionalizada) será disputada en su posición hegemónica por una coalición discursiva emergente. Ésta es, de hecho, una de las conclusiones a las que arriba Maarten Hajer (1993) cuando aborda el triunfo relativo, y posterior acomodamiento, del discurso de la modernización ecológica y el desarrollo sostenible para abordar el fenómeno de la lluvia acida en el caso británico.

En el caso del uso del concepto LMC en política exterior, este enfoque puede resultar adecuado para analizar cómo diversos actores van construyendo narrativas en torno a grupos de países, otros actores del sistema internacional o en torno a ejes geopolíticos, con el propósito de alinear sus preferencias al momento de crear las condiciones para la formación de alianzas y afinidades discursivas. Pensemos en las nociones de “regionalismo abierto” y de “convergencia en la diversidad” como *story lines* de la política exterior de Chile que han permitido, desde el retorno de la democracia, la construcción de una coalición discursiva exitosa en las relaciones internacionales del país. De igual modo, podemos encontrar intentos menos exitosos en su pretensión de operar como *story lines* de la política exterior, tales como las nociones de “neutralidad activa” o no-alineamiento activo”.

### **Chile y sus amigos: países y alianzas *like-minded***

*“Chile se ha caracterizado históricamente por una combinación de adherir al derecho internacional y a acuerdos o tratados de libre comercio —más recientemente—, entendido como una aproximación pragmática con otros países de la región y una afinidad con los modelos occidentales de democracia y desarrollo económico”.* Esta cita de Joaquín Fernandois (2011:49) refleja de manera precisa las coordenadas que, combinadas, inciden en la política exterior.

La referencia al derecho internacional y al modelo occidental de democracia tienen rasgos evidentemente ideológicos en el sentido de principios y convicciones profundas. Los tratados de libre comercio, en tanto mecanismos de integración económica, pertenecen ciertamente a la dimensión pragmática de la política exterior en la búsqueda de resultados beneficiosos. Pero la confusión sobreviene cuando el propio autor sintetiza que “Chile sigue dedicado a una política exterior muy pragmática que refleja un marco ideológico de adhesión a la democracia liberal, el marco internacional del derecho y la economía de libre mercado” (Fernandois, 2011: 37), pues entonces pareciera haberse producido una transformación de la “economía de libre mercado” desde un entendimiento como una aproximación pragmática hacia un componente que refleja un cierto marco ideológico.

Para total seguridad, conviene transcribir los actuales principios de la política exterior chilena, es decir, la dimensión ideológica (las convicciones profundas) de la política exterior.

## Cuadro N° 1: Principios de la política exterior chilena

Los principios de nuestra política exterior son los lineamientos fundamentales que sustentan y dan coherencia a las decisiones que adopta Chile en materia de relaciones exteriores. Son las orientaciones de mayor jerarquía que guían nuestra política exterior.

### 1. Respeto al derecho internacional

- Vigencia y respeto de los tratados:
- Solución pacífica de las controversias
- Independencia y respeto a la soberanía
- Integridad territorial

### 2. Promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos

### 3. Responsabilidad de cooperar

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información disponible en “Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile” [www.minrel.gob.cl](http://www.minrel.gob.cl)

En la perspectiva de análisis del concepto LMC que estamos siguiendo, cuáles son entonces las fuentes de la política exterior desde la transición a la democracia. Fernandois (2011: 37) señala seis: la propia transición a la democracia; el consenso sobre qué es democracia; un consenso sobre principios comunes en la política y la economía; el binomio democracia electoral más economía de mercado; la redemocratización de América Latina; y la experiencia de la clase política. Es ampliamente sabido, en cualquier caso, que el énfasis y estrategia económico-comercial debe rastrearse desde la dictadura militar del General Pinochet (1973-1989) y que en ese entonces -y durante todo el ciclo posterior- ha sido uno de los instrumentos pragmáticos de política exterior para, consecuentemente, romper el aislamiento, lograr la reinserción internacional y operar bajo el paraguas flexible del regionalismo abierto. En tanto, la inserción internacional en democracia ha estado marcada por el compromiso con el derecho internacional de los derechos humanos, la adhesión y aportaciones al multilateralismo de Naciones Unidas, la paz y seguridad internacional, y la cooperación para el desarrollo en sus distintas modalidades. Se trata de la dimensión ideológica basada en principios.

En tal sentido, la política exterior chilena se ha basado “(...) en un estilo ideológico pragmático que se expresa principalmente en un comportamiento camaleónico y, a momentos, tradicional, realista y ortodoxo, como se expresa en la dimensión vecinal” (González, 2019: 16). En el ciclo post-dictatorial, la relación con los países vecinos, como fuerza profunda de la política exterior,

es evaluada por Fermandois (2011) como un intento (más bien fallido, sostiene) de mejorar esas relaciones vecinales por la vía pragmática de la inversión y las oportunidades de negocios.

Con ese marco, revisemos enseguida la –quizás- única aproximación que en Chile de forma expresa y con intentos de ordenamiento ha abordado el uso de la categoría *like minded countries*. Se trata de un texto político-académico, en el sentido que es escrito desde la propia Cancillería chilena y publicado en la Revista *Diplomacia*, que edita la Academia Diplomática de Chile. El artículo “Chile y los países *like-minded*: Hacia una nueva etapa” de María del Carmen Domínguez, Cristóbal Bywaters y Camila García (2016) ofrece una definición alineada con la literatura y la experiencia internacional. Pero, más importante, entrega lineamientos claros sobre los marcos de referencia y los ejes ordenadores que la política exterior de Chile debiese considerar cuando recurra al concepto LMC, ejemplificando y proponiendo cursos de acción. La “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” emerge como un *story line* clave en la construcción discursiva.

Para los autores, los LMC son aquellos países:

*“(...) con los cuales compartimos principios, intereses y visiones, lo que nos permite llevar a cabo un diálogo político privilegiado en áreas estratégicas para el desarrollo inclusivo y sostenible, avanzando de manera conjunta en temas de la agenda multilateral y colaborando a nivel bilateral en áreas de especial relevancia para ambos. Se trata de relaciones con agendas flexibles, centradas en temáticas emergentes y de mutuo beneficio para las partes, cuya construcción requiere esfuerzos sostenidos y la articulación de alianzas innovadoras con actores públicos y privados. Nuestros vínculos con los estos países gozan de una extensa trayectoria, pudiendo hallar sus raíces más inmediatas luego de la recuperación democrática en la década de los noventa. El reconocimiento internacional del proceso político chileno, así como la activa reinserción del país en los ámbitos bilateral y multilateral, permitieron cultivar vínculos de confianza mutua y amistad con países que se encontraban fuera del radio de acción más inmediato de nuestra política exterior, pero con los cuales nuestra sociedad poseía visiones compartidas. Los like-minded pasaron a convertirse en países de especial interés para la trayectoria que Chile aspiraba recorrer hacia el desarrollo, lo que incluía el ámbito de la política exterior” (Domínguez, Bywaters & García, 2016: xx)*

Tras la definición, y haciéndonos recordar el paraguas flexible del regionalismo abierto, los autores defienden una prioridad latinoamericana. La fórmula es similar: cuando Chile enfatiza la necesidad de un mayor entendimiento y cooperación regional, indican, recurrir a la idea de “Convergencia en la Diversidad” sería una forma de expresar los puentes con la región y también con actores extrarregionales. Es decir, ya que Chile otorga prioridad a la región latinoamericana,

entonces ello constituye en sí mismo un sello distintivo para proyectar lo que denominan una nueva etapa de relacionamiento internacional. La Alianza del Pacífico, aquí, es el ejemplo notable, pues de sus países observadores “buena parte son países afines” para cooperar en áreas tales como “educación; ciencia, tecnología e innovación; internacionalización de las pymes; y facilitación del comercio, todas áreas prioritarias para Chile”. Aunque el listado de áreas es extenso, destacan: seguridad alimentaria, turismo, energías renovables, protección del medioambiente y cuidado del océano; género y diversidad sexual; reducción de riesgos de desastres; financiamiento del desarrollo; la reforma de la arquitectura multilateral; Antártica; innovación; y relación entre derechos humanos y empresas.

Del listado anterior, los autores otorgan especial relevancia a las energías renovables, el cuidado del océano, la reducción de riesgos de desastre y la Antártica. Se trataría de áreas específicas de acción internacional en que Chile tiene experiencia, potencialidad, ventajas comparativas, o alguna mezcla de tales condiciones. Y es pertinente dado que nos permite introducir la idea de uno de los autores, Cristóbal Bywaters, sobre la necesidad de una “diplomacia emprendedora”. En breve, el despliegue de una diplomacia emprendedora se caracteriza “por un enfoque integrador de políticas a nivel doméstico (*whole-of-government*), la capacidad de innovación e iniciativa diplomática, y la construcción de coaliciones regionales y globales *ad hoc*” (Cooper, 2018, en Bywaters, 2021), con cuatro elementos a la base: una política exterior intensiva más que extensiva; una ampliación del margen de maniobra diplomática mediante esquemas de asociación flexibles; una diplomacia de nicho (por ejemplo, medio ambiente, sugiere el autor); y el desarrollo de capacidades especializadas en los nichos diplomáticos.

Llegados a este nuevo punto, podemos advertir que esta propuesta política del término LMC en Chile se encuentra preferentemente vinculada a la dimensión de sostenibilidad socio-ambiental anteriormente enunciada. Políticamente, podemos deducir que Nueva Zelandia y Canadá serían casos que Domínguez *et.al.* reservan para un nivel superior en tanto LMC. La inferencia se basa en que son los únicos países expresamente individualizados en este trabajo. Desde el punto de vista de la política exterior que combina la dimensión pragmática y la ideológica, adquiere sentido que ambos países aparezcan ilustrando relaciones preferentes.

Sin embargo, en un plano general, la confusión o la tentación de los actores de ubicar en un mismo nivel a otros países sin pasar por el “filtro analítico” de LMC puede alimentar falsas expectativas en las partes y afectar los enfoques de alianzas y la priorización de las distintas

agendas de política exterior en un escenario geopolítico turbulento, con dinámicas coexistentes de cooperación y conflicto en la escena internacional.

### Ordenando el mapa de LMC: breve propuesta metodológica

¿A qué países, cuándo y por qué etiquetarlo como un LMC? ¿Puede haber LMC en algún ámbito y no en otro? ¿Podríamos tener países más intensamente *like-minded*? Pues bien, basándose en la revisión y propuesta conceptual, y en la perspectiva del caso de la política exterior de Chile, esta sección tiene por objetivo ofrecer una propuesta preliminar que enuncie criterios político-metodológicos que permitan, en los análisis concretos que deberán realizarse, ordenar el mapa de los LMC.

El primer cuadro presenta la aproximación conceptual que hemos desarrollado en la perspectiva de su aplicación al caso chileno.

**Cuadro N° 2: Esquema conceptual para el término LMC en el discurso de política exterior de Chile**

|  |  |   |
|--|--|---|
| <b>Esfera</b><br>Política y seguridad internacional  | <b>Esfera</b><br>Economía y comercio internacional | <b>Esfera</b><br>Sostenibilidad socio-ambiental |
| Dimensión Ideológica en Política Exterior  | Dimensión Pragmática en Política Exterior          | Vocación política                               |
| Ética de la convicción   | Ética de la responsabilidad                        |   |
| Coaliciones discursivas  Diplomacia emprendedora (nichos) |  |   |

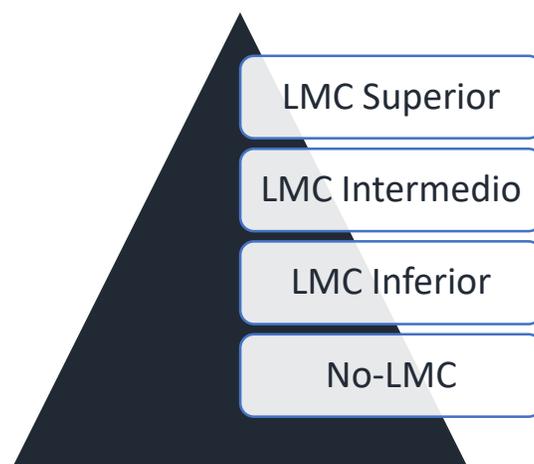
**Fuente:** Elaboración propia

El esquema muestra las dos esferas tradicionales en el análisis de política exterior y relaciones internacionales, en breve, la política y la económica, asociada cada una a una dimensión de política exterior y a una cierta ética. La armonización de ambas columnas, habiendo incluido la

tercera esfera de sostenibilidad, resulta tanto en una mejor lectura de la política exterior como en el equilibrio ético que representa la vocación política en los términos de Weber.

Los siguientes cuadros exponen los criterios político-metodológicos que se basan en la facticidad de las relaciones internacionales y de la política exterior. Los países deberían ser clasificados en algún nivel de LMC en función de la operacionalización y aplicación de los criterios sugeridos. Ciertamente podría ser útil identificar indicadores y criterios cuantitativos, fijar ponderaciones y aproximarse a la construcción de algún tipo de ranking, de acuerdo a una escala sugerida según tipos de intensidad. Conceptualmente, se propone la siguiente escala de intensidad.

**Figura N° 1: Escala de niveles de LMC**



**Fuente:** Elaboración propia

De esta escala derivamos cuatro niveles de intensidad. Países afines de nivel superior; países afines de nivel intermedio; países afines de nivel inferior; y países que no podrían ser etiquetados como LMC en ningún aspecto o nivel. Dado que la política exterior se juega en los ámbitos bilateral y multilateral, resulta útil entonces sugerir criterios en estos dos ámbitos para observar estos niveles de intensidad de los LMC en el discurso de política exterior. En el caso de la política multilateral, la propuesta se limita al escenario más representativo de negociaciones/votaciones en Naciones Unidas. En el ámbito bilateral, se proponen criterios conocidos.

**Cuadro N° 3: Propuesta de criterio político-metodológicos para categorizar LMC**

| <b>Ámbito Bilateral</b>   |                                    |  |
|---|------------------------------------|--|
| Grado de convergencia/existencia  | Esfera                             |  |
| Índices Democráticos  | Política y seguridad internacional |  |
| Tratados Internacionales DDHH   |                                    |  |
| Consultas Políticas   |                                    |  |
| Diálogos Binacionales   |                                    |  |
| Modalidades de Cooperación  |                                    |  |
| Coordinación en Defensa   |                                    |  |
| Relaciones Diplomáticas   |                                    |  |
| Acuerdo de Libre Comercio   | Economía y comercio internacional  |  |
| Tratado Bilateral de Inversiones  |                                    |  |
| Oficinas/Antenas Comerciales  |                                    |  |
| Tratado Bilateral en Materias Ambientales   | Sostenibilidad socio-ambiental     |  |
| MdE en Materias Ambientales   |                                    |  |
| Proyectos de Cooperación Ambientales  |                                    |  |
| <b>Ámbito Multilateral</b>  |                                    |  |
| Convergencia en el perfil de votaciones de resoluciones/iniciativas en sede multilateral según escala incremental |                                    | Aplicable a...<br>– Esfera de Política y Seguridad Internacional<br>– Esfera de Sostenibilidad socio-ambiental |
| Voto en contra  | -1                                 |  |
| Abstención  | 0                                  |  |
| Voto a favor sin copatrocinio (apoyo simple)  | 1                                  |  |
| Voto a favor con copatrocinio   | 2                                  |  |
| Co-integrar <i>core group</i>   | 3                                  |  |
| Co-integrar grupo de amigos   | 4                                  |  |
| Pertenencia a acuerdo o foro económico regional o multilateral  |                                    | Economía y comercio internacional  |
| Foro APEC   | Si/No                              |  |
| Alianza del Pacífico  |                                    |  |
| Acuerdo de Economía Digital   |                                    |  |
| P4 – CPTPP  |                                    |  |
| EFTA  |                                    |  |
| MERCOSUR  |                                    |  |
| Unión Europea   |                                    |  |

**Fuente:** Elaboración propia

## Reflexiones finales

El objetivo de este ensayo ha sido contribuir con el permanente y necesario debate y revisión de los elementos constituyentes de la política exterior en Chile. Particularmente, nos concentramos en el uso del término *like minded countries* que, sostenemos, ha adquirido centralidad en el discurso de política exterior. En relaciones internacionales, especialmente en coyunturas críticas y dinámicas de conflicto versus dinámicas de cooperación, las alianzas y afinidades con los actores del sistema internacional son especialmente relevantes. Ello, exige observar críticamente el uso de un recurso lingüístico recurrente en la puesta en escena de la política exterior.

Hemos tratado de presentar un enfoque conceptual provisto de distintos insumos que ofrece la literatura especializada. La centralidad del término LMC en el discurso de política exterior se explica por su propia flexibilidad conceptual, pero ello supone riesgos de desorientación. La estrategia propuesta para reducir tales riesgos es ordenar la utilización del concepto mediante la distinción analítica entre una política exterior pragmática en que el foco son los resultados y la prosperidad material (he aquí la esfera de economía y comercio internacional), y una política exterior ideológica en que el foco son los principios y los valores (he aquí la esfera de política y seguridad internacional, incluyendo los derechos humanos). Por el propio uso del término LMC en Chile, sumar la esfera de sustentabilidad socio-ambiental resultó un paso lógico.

En efecto, la única propuesta que logramos identificar en que se aplicase el término LMC a la política exterior chilena encuentra en la esfera de sostenibilidad socio-ambiental y en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible uno de sus argumentos centrales (*story line*) en tanto marco de referencia para el uso del concepto LMC. Vinculado a ello, retomamos la propuesta de diplomacia emprendedora y sugerimos que las alianzas afines pueden ser construidas mediante coaliciones discursivas. Dado que el discurso de política exterior, como otros discursos públicos, se encuentran situados en un contexto histórico, su formulación, su eventual institucionalización, su revisión y su probable desplazamiento, forman parte de su propia naturaleza socialmente construida.

Con tales bases, la última parte de este ensayo ha elaborado una propuesta preliminar de criterios político-metodológicos cuyo fin es ordenar el mapa de los LMC en beneficio de la política exterior de Chile y, por consiguiente, del desarrollo nacional.

## Referencias bibliográficas

- BYWATERS, C., DOMINGUEZ, M., GARCÍA, C. (2016) “Chile y los países *like-minded*: Hacia una nueva etapa”, *Diplomacia*, 132, 68-73
  
- BYWATERS, C., SEPÚLVEDA, D. & VILLAR, A. (2021) *Chile y el orden multipolar: autonomía estratégica y diplomacia emprendedora en el nuevo ciclo de política exterior*, Análisis Carolina 09/2021, pp. 01-15. Disponible en <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/03/AC-9.-2021.pdf>
  
- CRABTREE, J. (2022) “Indo-Pacific Dilemmas: The Like-minded and the Non-aligned”, *Survival*, 64:6, 23-30, DOI: <https://doi.org/10.1080/00396338.2022.2150423>
  
- FERMANDOIS J. (2011) “Pragmatism, Ideology, and Tradition in Chilean Foreign Policy since 1990” In: Gardini G. L. & Lambert P. (editors) *Latin American Foreign Policies*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 35-52 [https://doi.org/10.1057/9780230118270\\_3](https://doi.org/10.1057/9780230118270_3)
  
- GARDINI G. L. (2011) “Latin American Foreign Policies Between Ideology and Pragmatism: A Framework for Analysis” In: Gardini G. L. & Lambert P. (editors) *Latin American Foreign Policies*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 13-33 [https://doi.org/10.1057/9780230118270\\_2](https://doi.org/10.1057/9780230118270_2)
  
- GARDINI G. L., LAMBERT P. (2011) “Introduction: Ideology and Pragmatism in Latin American Foreign Policy” In: Gardini G. L. & Lambert P. (editors) *Latin American Foreign Policies*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 1-11 [https://doi.org/10.1057/9780230118270\\_1](https://doi.org/10.1057/9780230118270_1)
  
- GONZÁLEZ, S. (2019) “La política exterior de Chile y su ideología desde 1990”, *Papel Político*, 24(1) <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo24-1.peci>
  
- HAJER, M. (1993) “Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice. The Case of Acid Rain in Britain” In: Fischer, Frank & Forester, John (editors) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, London: Duke University Press, London.

- JAIN, A. (2013) *Like-Minded and Capable Democracies. A New Framework for Advancing a Liberal World Order*, Council on Foreign Relations - Working Paper, January.
  
- KIM, S. H., "Max Weber", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2021 Edition), Edward N. Zalta (editor), Available in <https://plato.stanford.edu/archives/sum2021/entries/weber/>
  
- KOTHBAUER-LIECHTENSTEIN, M. & KONGSHEM, M. (2006) "The Group of Like Minded Countries within the OSCE" In: IFSH (editor) *OSCE Yearbook 2005*, Baden-Baden 2006, pp. 89-95
  
- MOHAN, R. (2023) "BRICS expansion is no triumph for China", *Foreign Policy*, August 29, Available: <https://foreignpolicy.com/2023/08/29/brics-expansion-china-russia-global-south-us-geopolitics-alliances/>
  
- PUTNAM, R. (1988) "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of the Two-Level Games", *International Organization*, 42(3), pp. 427-460



**CUADERNOS** | DE ESTUDIOS  
INTERNACIONALES

