ISSN 0719-3769

ESTUDIOS INTERNACIONALES

AÑO LVII MAYO–AGOSTO 2025 Nº 211

Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

LA ABDUCCIÓN DE RELACIONES PELIGROSAS ENTRE POTENCIAS MUNDIALES

MIDDLE POWERS TRADE POLICY

LA EFICACIA DE LA POLÍTICA EXTERIOR TURQUESA DE CHILE: ¿LIDERAZGO EFECTIVO O CONCEPTUAL?

POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA DE CHILE

TRANSFERENCIAS DE CHILE A ORGANISMOS INTERNACIONALES: DESAFÍOS DE COORDINACIÓN E INFLUENCIA ESTRATÉGICA

¿DEL ARRAIGO LOCAL A LA TRANSNACIONALIZACIÓN? LAS ELITES EMPRESARIALES CHILENAS FRENTE AL ESTALLIDO SOCIAL DE 2019

Versión electrónica ISSN 0719-3769

ESTUDIOS INTERNACIONALES

AÑO LVII • MAYO–AGOSTO 2025 • Nº 211
Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile
Fundada por Claudio Véliz

Inscripción Nº 48.402 • Todos los derechos reservados.

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

AÑO LVII • MAYO–AGOSTO 2025
N° 211



EDITOR
Andrés Dockendorff

ASISTENTE EDITORIAL
Marcel Aubry

DIRECTORA DEL INSTITUTO
DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
Dorotea López Giral

DIRECCIÓN:
Condell 249, Providencia.
Santiago, Chile.
Teléfono: (56-2) 29772800
Mail: revista.iei@u.uchile.cl

Comité Editorial

Dr. Eduardo Alemán
University of Houston, Estados Unidos.

Dra. María Hermínia Brandão Tavares de Almeida
Universidad de São Paulo, Brasil.

Dra. Ana Covarrubias Velasco
El Colegio de México, México.

Dr. Pedro Feliú Ribeiro
Universidad de São Paulo, Brasil.

Ph.D. Gian Luca Gardini
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU), Alemania.

Ph.D. Farid Kahhat
Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú.

Dr. Tom Long
Universidad de Warwick, Reino Unido.

Ph.D. Andrés Malamud
Universidad de Lisboa, Portugal.

Dr. Juan Luis Manfredi Sánchez
Universidad de Castilla-La Mancha, España.

Dr. Mario Federico Merke
Universidad de San Andrés, Argentina.

Dra. Mia Mikic
The University of Waikato, New Zealand.
Asia-Pacific Research and Training Network on Trade (ARTNeT).

Dr. Daniel Morales Ruvalcaba
Universidad Sun Yat-sen, China.

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

Dra. Cintia Quiliconi
FLACSO Ecuador.

Dr. Luis L. Schenoni
University College London, Gran Bretaña.

Dr. Jorge Schiavon Uriegas
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

Ph.D. Arlene Beth Tickner
Universidad del Rosario, Colombia.

Ph.D. Leslie Wehner
University of Bath, Gran Bretaña.

Sumario

• Artículos •

Hernán Olmedo González
La abducción de relaciones peligrosas entre potencias mundiales.
The abduction of dangerous relations between world powers *9*

Nicolás Albertoni
Middle Powers Trade Policy. Why International Political Economy Needs to Pay Closer Attention to It
La política exterior de las potencias medias: por qué la economía internacional debe prestarle más atención.....*43*

Andrea Freites y Gonzalo Martínez
La eficacia de la Política Exterior Turquesa de Chile: ¿liderazgo efectivo o conceptual?
The Efficacy of Chile's Turquoise Foreign Policy: Effective or Conceptual Leadership?.....63

Sergio González Pizarro, Sandra Mercado Martínez y Sius-geng Salinas
Política Exterior Feminista de Chile
Foreign Feminist Policy of Chile 97

Bernardo Navarrete Yáñez
Transferencias de Chile a Organismos Internacionales: desafíos de coordinación e influencia estratégica.
Transfers from Chile to International Organizations: challenges in coordination and strategic influence.....135

Rachel Théodore
¿Del arraigo local a la transnacionalización? Las élites empresariales chilenas frente al estallido social de 2019
From domestic foundations to transnationalization? Chilean business elites in the wake of the 2019 social unrest.....167

Ética de publicación y declaración sobre negligencia 201
Normas de ética y prácticas 207
Derechos de autor 209

Artículos

Estudios Internacionales 211 (2025)–ISSN 0719-3769 • 9–41
Instituto de Estudios Internacionales–Universidad de Chile

La abducción de relaciones peligrosas entre potencias mundiales

The abduction of dangerous relations between world powers

Hernán Olmedo González*

RESUMEN

¿Cuáles son las relaciones entre potencias mundiales más propensas al conflicto militar? Este es el problema de investigación que se aborda en este artículo. A partir de una definición específica de qué Estados son potencias mundiales y, tomando como unidades de análisis a 180 tipos de díadas diferentes entre potencias mundiales que se constataron en el período 1816-2015, mediante la aplicación de técnicas estadísticas de regresiones de Poisson, el estudio aporta evidencia empírica sobre los factores estructurales, de carácter bilateral, que han ejercido influencia significativa para que algunas relaciones bilaterales entre potencias mundiales hayan sido más propensas al conflicto. Entre los resultados empíricos más sustantivos del estudio se identifica que, las relaciones bilaterales entre potencias mundiales con altos niveles de rivalidades y bajos niveles de interdependencia y simetría comercial, han sido más propensas al conflicto que otras.

Palabras clave: Abducción – potencias mundiales peligrosas – conflictos militares.

* Profesor adjunto en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. hernan.olmedo@cienciassociales.edu.uy ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2287-2665

ABSTRACT

What are the relationships between world powers most prone to military conflict? This is the research problem addressed in this article. Based on a specific definition of which states are world powers and taking as units of analysis 180 different types of dyads between world powers that were identified in the period 1816-2015, using Poisson regression statistical techniques, the study provides empirical evidence on the structural factors, of a bilateral nature, that have had a significant influence on making some bilateral relations between world powers more prone to conflict. Among the most substantive empirical results of the study, it is identified that bilateral relations between world powers with high levels of rivalry and low levels of interdependence and trade symmetry have been more prone to conflict than others.

Keywords: Abduction – dangerous world powers – military conflicts.

Introducción

A partir de la investigación pionera realizada por Stuart Bremer (1992), los estudiosos de las relaciones internacionales en general y de las causas de los conflictos militares en particular, han podido identificar que algunas díadas interestatales o, dicho de otra manera, relaciones bilaterales interestatales, son más propensas al conflicto que otras. Desde un nivel de análisis internacional diádico o bilateral, que supuso considerar a los pares de Estados como unidades de análisis, Stuart Bremer identificó que las díadas interestatales que estructuralmente presentan contigüidad geográfica, ausencias de alianzas militares, ausencia de economías avanzadas, ausencia de políticas democráticas, ausencia de preponderancia de poder y presencia de una gran potencia mundial, son las más peligrosas y propensas al conflicto.

Desde entonces, la investigación sobre los factores estructurales de carácter bilateral que influyen en los inicios de conflictos avanzó de forma significativa, confirmando algunos de los hallazgos de Stuart Bremer e identificando otros. Por ejemplo, Bremer y Cusack (1995), Vasquez y Senese (2005) y Hensel (2012) confirmaron nuevamente la influencia positiva de la proximidad geográfica y contigüidades, complementado ello con el estudio de la influencia positiva de las disputas territoriales (Gibler 2012). Con diferentes aproximaciones conceptuales, Hensel (1999), Diehl y Goertz (2000), Thompson y Dreyer (2011), identificaron los efectos positivos de las rivalidades interestatales. Sample (2012) hizo lo propio con respecto a los efectos de las carreras armamentistas. A diferencia de Bremer, Gibler (2009) identificó una relación ambigua entre alianzas militares y conflictos militares, ambigüedad que había sido constatada por los estudios precedentes de Bruce Bueno de Mesquita (1981) y Stephen Walt (1987). Sobre la posesión de armas nucleares, la evidencia también es un tanto contradictoria si se desagregan los conflictos militares en función de su nivel o escala (Geller 2012) y, en lo que respecta a la democracia, la evidencia es consistente a favor de que es poco probable que los pares de Estados democráticos entren en conflicto entre sí (Levy, 1988; Russett, 1993; Russett y Starr, 2000).

Ahora bien, teniendo en cuenta que esta gran cantidad de hallazgos empíricos deriva de considerar a todas las díadas interestatales del sistema de Estados, se considera pertinente preguntarse si estos hallazgos también se constatan cuando se segmenta el estudio a díadas entre potencias mundiales en particular o, dicho de otra manera, relaciones

bilaterales entre potencias mundiales. A comienzos de este siglo y realizando sus estudios desde un nivel de análisis internacional diádico, algunos investigadores han avanzado en esta dirección. Por ejemplo, Rasler y Thompson (2001) constataron que las rivalidades interestatales entre potencias mundiales influyen más en el inicio de conflictos de lo que influye la paz democrática en limitar los mismos, y Moul (2003) identificó que la paridad de poder entre potencias mundiales influye positivamente en la probabilidad de inicio de guerras entre ellas. No obstante, todo parece indicar que las investigaciones sobre los factores interestatales de carácter bilateral que influyen en las probabilidades conflictos en díadas de potencias mundiales, requieren un mayor desarrollo de investigación.

Probablemente, la limitada evidencia empírica con la que contamos al respecto se explique al menos por dos razones. Una de ellas, quizás la más evidente, se debe a la ausencia de un consenso entre los científicos sobre qué Estados del sistema internacional pueden ser considerados como potencias mundiales en diferentes momentos históricos. Otra se debe por la predominancia de los enfoques teóricos holistas en el estudio de relaciones entre potencias mundiales, identificándose entre estos enfoques a las teorías realistas del equilibrio de poder (Morgenthau [1948], 1986; Kissinger, 1973; Aron [1964], 1985; Waltz, 1988; Mearsheimer, 2001), realistas de la hegemonía, cíclicas y dinámicas de transición (Modelski, 1978; Organski y Kugler, 1980; Gilpin, 1981; Kennedy [1994], 2017), en las cuales es posible incluir algunas de corte marxista (Wallerstein, 2005), liberales de la interdependencia y democratización (Keohane y Nye, 1988; McLaughlin, et. al 1999), societales de tipo culturalista (Huntington, 1997; Wendt, 1999) y, más recientemente, las centradas en los efectos del proceso de modernización (Pinker, 2012, Gat, 2017; 2006; Goldstein, 2011), entre otros.

Si bien este conjunto de teorías holistas o sistémicas, tal como advirtiera Kenneth Waltz ([1959], 2001), pueden orientar la investigación sobre factores indirectos o permisivos de los conflictos, es preciso señalar que no nos ofrecen información sobre causas directas o inmediatas, estas causas hay que hurgarlas en niveles precedentes al internacional sistémico –interestatal, estatal, individual- y, en consecuencia, mucho menos aún sobre qué díadas entre potencias mundiales son más y menos propensas el conflicto militar. Ante esta laguna en el conocimiento científico, en este estudio se formula la siguiente pregunta que constituye el problema de investigación que se propone resolver: *¿cuáles son las relaciones*

entre potencias mundiales más propensas al conflicto militar?

En aras de resolver este problema de investigación, lo primero a señalar es que el siguiente estudio no estará orientado por la aplicación de una estrategia epistemológica inductiva o deductiva, sino por abducción en el siguiente orden (Peirce [1878], 1970, 65-90; [1903], 1988: 123-141). Teniendo en cuenta el conocimiento científico con el que contamos, el cual se sustenta en los hallazgos empíricos detectados sobre todos los pares de Estados del sistema internacional, en primera instancia se seleccionarán los factores bilaterales principales que han influido en los inicios de conflictos interestatales a los efectos de someterlos a testeo para el estudio exclusivo de relaciones entre potencias mundiales. En segunda instancia, se estudiará de qué manera estos factores han influido sobre los niveles de conflictos militares exclusivamente en pares de potencias mundiales. Por último y en tercera instancia, se enunciarán una serie de hipótesis en carácter de plausibilidad, las cuales deben ser entendidas como las mejores proposiciones posibles en función de las formas de medición de variables e información empírica que se recabará.

Dicho esto, siguiendo la lógica de investigación por abducción, la siguiente sección se concentrará en aportar al lector una aproximación específica sobre qué Estados se han considerado como potencias mundiales, cuáles son las distintas modalidades de conflicto interestatal militarizado que se pueden registrar entre ellas, y cuáles son los factores bilaterales a considerar para evaluar sus efectos en los niveles de conflictos militar entre potencias mundiales. Posteriormente, se desarrollará la metodología y diseño de investigación el cual no estará orientado a contrastar hipótesis sino más bien a inferirlas en función de los resultados empíricos detectados. Seguidamente se presentarán los resultados descriptivos e inferenciales del estudio empírico y del cual será posible enunciar las hipótesis plausibles del estudio. Por último, el artículo desarrolla una conclusión destacando los resultados medulares del estudio e identificando nuevos senderos por donde desarrollar la investigación sobre el problema.

I.- Marco teórico para la abducción: potencias mundiales, sus conflictos militares y factores influyentes

Indudablemente, la resolución del problema de investigación requiere especificar tres aspectos. Primero, qué Estados han sido considerados como potencias mundiales; segundo, qué se entiende por conflictos militares; tercero, qué factores son potencialmente influyentes sobre los niveles de conflicto militar. La discusión sobre qué Estados son potencias mundiales ha girado en torno a dos grandes aproximaciones, una más restringida o minimalista y otra más amplia y maximalista. De la combinación de aspectos contenidos en ambas perspectivas, en este artículo se propondrá una tercera aproximación que puede ser considerada como intermedia de las anteriores. Sobre los conflictos militares también existen aproximaciones conceptuales y al menos tres definiciones de caso alternativas, en este estudio nos aproximaremos a los mismos a partir de la integración de aspectos compatibles entre ellas. Por último, sobre los factores potencialmente influyentes, el estudio identifica una serie de factores principales ya considerados por muchos académicos que desarrollaron sus investigaciones desde un nivel de análisis internacional, la diferencia de este estudio es que propone algunas conceptualizaciones y formas de medición de variables diferente y su universo de estudio serán los pares de Estados de potencias mundiales.

1.1- Potencias mundiales: una aproximación alternativa

Algunos de quienes adhieren a una aproximación restringida de potencia mundial aplican criterios geopolíticos para su identificación. Por ejemplo, Modelski y Thompson (1988: 98) consideraron que las potencias mundiales deben tener la capacidad de controlar todos los océanos del mundo, para estos autores, en los últimos doscientos años las potencias mundiales fueron: Reino Unido (1816-1945), Francia (1816-1945), Rusia (1816-hoy), Estados Unidos (1816-hoy), Alemania (1871-1945), Japón (1875-1945). Otros enfoques restringidos, como por ejemplo el de Braumoeller (2012: 79-82) han considerado tener en cuenta las capacidades materiales. En ese sentido, dicho autor propuso que una potencia mundial es aquel Estado que alcanza en promedio el umbral del 10% de las capacidades materiales de todo el sistema interestatal en un período determinado. De forma complementaria considera tener en cuenta otros dos aspectos: la cohesión estatal y control geográfico de un territorio. Tomando en cuenta el período

1816 hasta el fin de la Guerra Fría, para Braumoeller desde 1816 hasta la Primera Guerra Mundial las potencias mundiales fueron: Reino Unido, Francia, Austria-Hungría, Prusia/Alemania, Rusia; en el período de entreguerras las potencias mundiales fueron Reino Unido, Francia, Alemania, Rusia/URSS, Estados Unidos y Japón; durante la Guerra Fría Estados Unidos y URSS.

Por su parte, quienes proponen un enfoque más amplio consideran que una potencia mundial es aquel Estado que juegan un rol importante en cuestiones de seguridad internacional (Levy, 1983: 8-19). Además, entre sus propiedades se encuentran la defensa agresiva de sus intereses a nivel mundial, su poderío militar y reconocimiento formal e informal como tales por parte del resto de los Estados del mundo. El banco de datos de Correlates of War está en sintonía con esta aproximación, identificando que los siguientes Estados han sido potencias mundiales desde 1816 a la actualidad: Estados Unidos (1898-hoy), Reino Unido (1816-hoy), Francia (1816-hoy), Prusia/Alemania Federal (1816-1945; 1991-hoy), Austria-Hungría (1816-1918), Rusia/URSS/Rusia (1816-hoy), Italia (1861-1943), Japón (1905-1945), China (1949-hoy).

Dada la ausencia de consenso, a partir de la identificación de algunos aspectos contenidos en una aproximación u otra, en este trabajo se aporta una aproximación intermedia sobre qué Estados pueden concebirse como potencias mundiales. Los criterios aplicados para ello son: 1. amplias capacidades materiales (mínimo 5% de las capacidades materiales globales) resultantes de las capacidades relativas integradas en las dimensiones militar, económica, demográfica y, luego de la Segunda Guerra Mundial, nuclear; 2. nivel de fuerza para resistir una guerra con otra potencia mundial; 3. capacidades diplomáticas para el tratamiento de temas globales, en especial de

Tabla 1.
Grandes potencias mundiales 1815-hoy

Países	1815-65	1865-15	1915-45	1945-80	1980-hoy
Francia	X	X	X		
R. Unido	X	X	X		
A. Hungría	X	X			
Rusia /URSS/Rusia	X	X	X	X	X
Alemania		X	X		
Estados Unidos		X	X	X	X
Japón			X		
China					X

Fuente: elaboración propia

seguridad internacional; 4. reconocimiento formal e informal como potencia mundial del resto de los Estados; 5. amplias capacidades de control de los espacios marítimos, territoriales y espaciales. Por aplicación de estos criterios, la Tabla 1 presenta a continuación los Estados que, en este estudio, se consideran han sido potencias mundiales en el período 1816-2015.

1.2- Definiciones de caso y tipos de conflictos militares

Sobre este aspecto, una de las definiciones de caso es la que ofrece *Uppsala Conflict Data Program*. Este banco de datos define utiliza el término conflictos armados, y los define como aquellos en los que al menos una de las partes es un Estado y registra un mínimo de 25 muertes relacionadas con la batalla en un año calendario, aquellos que alcanzan el umbral de 1000 muertes al cabo de un año calendario son considerados como guerras. Nótese que, para esta aproximación, las muertes inherentes a los conflictos incluyen no solo a combatientes, también a civiles. Desde esta definición se identifican cuatro tipos de conflictos armados: 1. *interestatales*, librados entre dos o más Estados; 2. *intra-estatales*, librados al interior de un Estado entre el gobierno y un grupo armado local; 3. *intra-estatales internacionalizados*, entre el gobierno de un Estado contra un grupo local pero que, alguno de estos bandos recibe apoyo de otros países; 4. *extra-estatales,* entre un Estado o grupo de Estados que luchan fuera de su fronteras territoriales contra un grupo no-estatal[1].

Una segunda aproximación considerada en este estudio es la que han aportado Gochman y Maoz (1984). Estos investigadores definieron los conflictos interestatales militarizados a partir de la amenaza, despliegue o uso de la fuerza de un Estado contra otro. En función del nivel de severidad de estos despliegues pueden identificarse dos tipos de conflictos militarizados: 1. *de menor alcance*, sucede cuando el conflicto no registra muertes, cuando registra muertes y el número de combatientes caídos al cabo de un año es menor a 1000, o cuando es mayor a 1000 pero al cabo de más de un año; 2. *guerra*, es cuando el umbral de combatientes muertos supera a 1000 al cabo de un año.

Una tercera aproximación es la que propone *Correlates of War*. A partir de la coincidencia con la definición de caso de Gochman y Maoz (1984) cuando se constata una guerra, es decir, 1000 muertes de combatientes al cabo de un año, este banco de datos identifica cuatro tipos generales de guerras, a saber: 1. *interestatales*, las típicas guerras entre Estados; 2. *intra-estatales*, guerras al interior de un

1 https://www.uu.se/en/department/peace-and-conflict-research/research/ucdp/about-ucdp/

Estado; 3. *extra-estatales*, libradas por un Estado o alianza de Estado contra un grupo armado que no es un Estado; 4. *no estatales*, entre grupos armados no estatales (Sarkees y Wayman, 2010). Es preciso notar que, en esta clasificación, forman parte de las guerras intra-estatales un tipo específico de conflicto intra-estatal identificado en el banco de datos de *Uppsala Conflict,* son las guerras intra-estatales internacionalizadas, la cual se define por la participación de otro Estado apoyando a algunos de los bandos en una guerra nacional. Un ejemplo de ello fue la Guerra Civil Rusa entre los años 1917-1921 en la que, de acuerdo al banco de datos de *Correlates of War*, participaron Reino Unido, Francia, Estados Unidos y Japón.

Por ser el foco de nuestro estudio los conflictos interestatales militarizados, es decir aquellos que se definen a partir de la muerte de combatientes y personal adherido al combate, no de civiles, las definiciones de Gochman y Maoz (1984) con la de *Correlates of War* son complementarias y compatibles entre sí, por lo que conceptualmente y empíricamente este estudio se orienta por estas aproximaciones. No obstante, cabe señalar que *Uppsala Conflict Data Program,* nos advierte de la existencia de un tipo de conflicto que no ha sido discriminado por los enfoques anteriores, los conflictos militares nacionales internacionalizados. Dicho esto, se desarrolla a continuación un diseño de investigación orientado a identificar los factores que influyen de forma significativa en los niveles de conflicto interestatal militarizado entre potencias mundiales.

1.3- Potenciales factores influyentes de conflictos militares

Teniendo en cuenta los estudios empíricos precedentes sobre los factores influyentes en los inicios de conflictos militares entre Estados, en este estudio se han seleccionado nueve de ellos, no para evaluar sus efectos en los inicios de conflictos militares, sino para evaluar sus efectos en los niveles de conflictos militar y exclusivamente entre potencias mundiales. Estos factores seleccionados son los siguientes: alianzas militares; rivalidades; gasto militar; concentración de poder o capacidades materiales; proximidad geográfica; democratización; nuclearización; interdependencia comercial; simetría comercial. Se desarrolla a continuación una descripción de las propiedades conceptuales de cada uno de ellos.

Sobre las alianzas militares, en este estudio se adhiere a la aproximación de Gibler (2019), quien sostiene que las alianzas militares se definen a partir de instrumentos jurídicos internacionales formales. Las mismas pueden ser de tres tipos: defensa, neutralidad o no agresión y entente. Las alianzas defensivas son aquellos acuerdos institucionales que establecen que un ataque a cualquiera de los miembros de

la alianza por parte de otro Estado supone un ataque a todos los miembros de la alianza. Las alianzas de neutralidad o no agresión son aquellas que establecen que un ataque externo a un miembro de la alianza no implica el involucramiento de sus socios. Por su parte la entente, son el tipo de alianza que establecen formalmente modalidades de intercambio de información y cooperación entre Estados, sin que la afectación de alguno de ellos en conflictos bélicos implique la participación de los socios.

Con respecto a las rivalidades, son situaciones en la que los Estados se ven mutuamente como una amenaza a lo largo del tiempo. De la literatura especializada sobre rivalidades pueden identificarse dos aproximaciones conceptuales y operativas alternativas. Una de ellas, entendida como la definición objetiva, concibe las rivalidades como una larga disputa que implica conflictos militarizados a lo largo de un determinado período (Hensel, 1999; Diehl y Goertz, 2000). La otra definición, considerada como la definición subjetiva, ha tomado en cuenta a los Estados que se ven mutuamente como competidores y que, de sus amenazas, pueden surgir disputas militarizadas (Thompson, 2001; Thompson y Dreyer, 2012). Este estudio se inclina por estudiar las mismas a partir de esta segunda aproximación ya que, en teoría, perfectamente pueden existir relaciones interestatales de rivalidad sin que las mismas registren conflictos militarizados. Esta aproximación distingue dos grandes tipos de rivalidades interestatales -espaciales y posicionales- que no son mutuamente excluyentes. Las rivalidades espaciales son aquellas libradas por dos Estados como consecuencia de sus intereses por el control exclusivo de un territorio. Por su parte, las rivalidades posicionales tienen relación con la competencia por la distribución de poder a nivel mundial, se expresan en distintos niveles geopolíticos -regional, global, regional global- y tienen consecuencias más severas con respecto a las espaciales (Thompson, 1995; 2001).

Un tercer factor tiene relación con el gasto militar, el cual en este estudio es entendido como un indicador que puede permitir aproximarnos a conocer el nivel de la carrera armamentista. Los estudios científicos parecen indicar que las carreras armamentísticas están asociadas a una mayor probabilidad de que los Estados entren en conflictos entre sí e incluso los mismos escalen a una guerra, en lugar de que la carrera armamentista disuada a los Estados a incursionar en guerras. Si bien existe un cuerpo de teoría que entiende a las carreras armamentistas como una consecuencia de las dinámicas de interacción interestatal, también existe otro cuerpo de teoría que entiende a las carreras armamentistas y específicamente el gasto militar como consecuencia de,

o bien dinámicas políticas internas, o bien del gasto en el campo tecnológico (Stevenson 2016b, citado de Sample 2021).

La concentración de poder entre potencias mundiales es otro de los factores a tener en cuenta en este estudio. En buena medida, los orígenes de este aspecto hundes sus raíces en la clásica proposición de Tucídides, quien argumentó que la Guerra del Peloponeso en la antigüedad se explica por el temor de los espartanos al crecimiento de poder ateniense. En términos teóricos actuales, ello constituye una situación evidente de transición de poder, la cual se caracteriza por altos niveles de simetría o paridad de poder entre Estados o, dicho de otra manera, bajos niveles de concentración de poder. Organski y Kugler (1980), Kugler y Lemke (1996) y más recientemente Allison (2017) han presentado evidencia empírica a favor que la simetría de poder entre potencias mundiales incrementa las probabilidades de guerras entre ellas.

Con respecto a la proximidad geográfica, buena parte de los estudios empíricos realizados hasta el momento se han basado en la clasificación y mediciones realizadas por Stinnett, Tir, Schafer, Diehl y Gochman (2002). Estos autores se aproximan al estudio de este factor poniendo el foco en el estudio de las contigüidades y sus efectos en los inicios de conflictos. Para estos autores, las contigüidades pueden clasificarse en distintos tipos. Las de tipo 1, son aquellas en la cual los pares de Estados se encuentran separados por una frontera terrestre o fluvial; las de tipo 2, la relación de contigüidad es marítima y el par de Estados se encuentra separado por una distancia de hasta 12 millas náuticas; en las de tipo 3, la relación de contigüidad es marítima y la distancia entre Estados es desde 12 millas hasta 24 náuticas; la de tipo 4, la relación de contigüidad es de 24 millas náuticas hasta 150; la de tipo 5 los Estados están separados entre 150 y 400 millas náuticas. Las investigaciones científicas han reflejado que, al considerar a todos los pares de Estado del sistema internacional, la cercanía geográfica y, más específicamente la contigüidad, ha influido positivamente en el inicio de conflictos militarizados.

Sobre la democratización, de la teoría contemporánea de los regímenes políticos es posible identificar distintas aproximaciones sobre la democracia que van, desde las más restringidas asociadas con la teoría elitista (Michels, [1911] 1972; Mosca [1896] 1976; Pareto [1916], 1987), pasando por las de corte procedimental (Schumpeter [1942], 1984; Sartori, 1988; Huntington, 1994) pluralistas (Dahl, 1997), deliberativa (Habermas, 1981; Fishkin, 1991) hasta las aproximaciones maximalistas y de corte populista (Laclau, 1978; 2004). Entre los estudiosos de las relaciones internacionales, la que ha sido predominante ha sido más

utilizada, especialmente en el marco del programa de investigación de la paz democrática ha sido la aproximación pluralista, más específicamente la asociada con la teoría de la poliarquía de Robert Dahl (1997). Este autor sostuvo que las poliarquías para funcionar adecuadamente requieren que los ciudadanos tengan libertad para formular preferencias y que estas no sean discriminadas por contenido y origen. Para que ello sea viable, los Estados deben garantizar la libertad de pensamiento, asociación y expresión, derecho al voto, competencia política, acceso a la información, celebración de elecciones libres y justas, e instituciones que controlen las políticas gubernamentales. En este estudio se adhiere a la aproximación pluralista para dar cuenta de este factor.

La nuclearización es otro de los factores a tener en cuenta en este estudio. Los estudios empíricos sobre la relación entre armas nucleares y conflictos militares han estado orientados por tres perspectivas diferentes y, cada una de ellas, ha generado resultados favorables a sus conjeturas teóricas e hipótesis. Una de ellas es la perspectiva de la revolución nuclear, la cual enuncia que el incremento gradual de armas nucleares reduce la probabilidad de guerras entre Estados (Brodie, 1978; Jervis, 1989; Mearsheimer, 1990; Waltz, 2003). Otra es la perspectiva de la estabilidad-inestabilidad, la cual enuncia que, si bien la expansión de armas nucleares reduce las probabilidades de inicios de guerras, las mismas incrementan los conflictos de menor escala entre Estados (Kissinger, 1957; Schelling, 1960; Snyder, 1961; Gray, 1979). El tercer enfoque enuncia que el incremento de armas nucleares no tiene efectos significativos sobre las tendencias de los conflictos (Mueller, 1988; Vasquez, 1993).

Los últimos dos factores son de naturaleza económica y están asociados a la relación entre interdependencia comercial y conflictos, y simetría comercial y conflictos. Sobre la relación comercio y conflictos, las investigaciones empíricas han estado orientada por cuatro perspectivas teóricas. Una de ellas está asociada con la teoría liberal y conjetura que la interdependencia comercial reduce la probabilidad de conflictos y viceversa. La segunda es crítica de la perspectiva liberal y se conecta con los enfoques de la dependencia. Este enfoque enuncia que el comercio puede favorecer la paz en la medida que sea simétrico, si la interdependencia genera situaciones de dependencia asimétrica, el comercio incrementa las probabilidades de conflicto. La tercera deriva de las teorías marxistas y neorrealistas, las mismas enuncian que el incremento de la interdependencia comercial aumenta las probabilidades de conflictos entre Estados. Por último, se encuentra la tesis de la irrelevancia comercial, conjeturada fundamentalmente por

teóricos realistas clásicos, para quienes no existe una relación significativa entre comercio y conflictos porque el comercio entre Estados es dependiente de los intereses prioritarios de seguridad. Descriptos los componentes esenciales a tener en cuenta para la abducción, se describirá a continuación la estrategia metodológica para su realización.

2.- Metodología y diseño de investigación

Para identificar los factores bilaterales condicionantes para que algunas relaciones bilaterales entre potencias mundiales sean más propensas al conflicto, se desarrolló una estrategia de investigación que involucró dos etapas distintas. La primera de ellas estuvo orientada a la construcción de un panel que contiene las unidades de análisis iniciales, no las principales, las variables independientes, dependiente y sus correspondientes formas de medición. La segunda consistió en recodificar los valores recabados en las variables dependiente e independientes, de la combinación de estas últimas en primera instancia fue posible identificar las unidades de análisis principales del estudio, seguidamente, se especificaron las técnicas de análisis de datos que se aplicaron para inferir las hipótesis plausibles del estudio.

2.1- Primera etapa: unidades de análisis iniciales y medición de variables

Teniendo en cuenta la Tabla 1 presentada en líneas precedentes, un primer universo de unidades de análisis derivó de la combinación de la dimensión espacial, constituida por las potencias mundiales, con la dimensión temporal, el período 1816-2015 dividido en intervalos regulares anuales. De esta combinación fue posible construir un panel conformado por 1652 díadas-años entre potencias mundiales que constituyeron las unidades de análisis iniciales del estudio. Una vez identificadas estas unidades de análisis iniciales, el siguiente paso consistió en especificar el procedimiento de medición de las variables independientes.

La primera de ellas es *el nivel de alianzas militares*, la medición de esta variable siguió el siguiente procedimiento: cuando en la díada-año entre potencias mundiales se constató la existencia de alianzas defensivas, por implicar el mayor nivel de vinculación aliada se le asignó el valor 3; a las de neutralidad o no agresión se le asignó el valor 2; a las alianzas que implicaron una entente se le computó el valor 1; de no constatarse la existencia de ningún tipo alianzas, se le asignó el valor 0. Además, si en las díadas-años se registraron más de un tipo de alianza, se sumaron los valores correspondientes de los tipos de alianzas activas. Por

ejemplo, si una díada-año entre potencias registró activa una alianza defensiva y, a la vez, una alianza de tipo entente, el valor del nivel de alianzas entre potencias fue de 4[2].

Con respecto al *nivel de rivalidades,* la recopilación de datos se sustentó en la definición subjetiva de rivalidades[3]. La asignación de valores a esta variable se realizó sobre una escala de 0 a 3. Cuando en la díada-año entre potencias mundiales no se registraron rivalidades se asignó el valor 0; si existieron rivalidades y las misma fueron espaciales se computó el valor 1; si la rivalidad fue posicional el valor fue 2; si la rivalidad fue espacial y posicional a la vez se computó el valor 3. En lo que respecta al *nivel de gasto militar*, se apeló a la información que contiene el índice de capacidades materiales (cinc) de *Correlates of War* en lo que respecta a gasto militar. Esta variable presenta información sobre los valores absolutos de gasto militar que ha realizado cada Estado del sistema internacional año a año del período considerado. Con esa información, en primera instancia se ha calculado el porcentaje del gasto militar mundial que ha realizado el par de potencias mundiales año a año del período considerado.

Para medir los *niveles de concentración de poder* se aplicó la fórmula propuesta por James Ray y David Singer (1973), para lo cual fue necesario previamente contar con información empírica relacionada con la distribución relativa de poder de los Estados del sistema internacional[4].

2 Para recopilar la información cuantitativa necesaria para medir esta variable se utilizaron las siguientes fuentes: Gibler 2018; Sarkees y Wayman 2010; y el conjunto de datos sobre conflictos interestatales militarizados MID5 de Correlates of War para el período 2011-2015 disponible en https://correlatesofwar.org/data-sets/mids/

3 Thompson 2001; Thompson y Dreyer 2012.

4 Para estimar la distribución relativa de poder de los Estados en el sistema internacional se ha llevado adelante el siguiente procedimiento. En primer lugar, se ha tomado como insumo el índice de capacidades materiales (cinc) de Correlates of War en su versión 6.0. Ahora bien, dado que este índice se calcula a partir de las distribuciones relativas de capacidades militares, industriales, demográficas y omite la distribución relativa de poder nuclear entre países, a este índice se aplicaron los siguientes ajustes: 1. La serie de datos conservó los mismos valores para cada Estado en cada uno de los años comprendidos entre 1916-1944; 2. para el período 1945-2015, se ponderaron los valores del índice a 75% para todos los Estados del sistema interestatal; 3. desde 1945-2015, se midió la distribución absoluta y relativa de poder nuclear de todos los Estados del sistema interestatal teniendo en cuenta los datos que ofrece el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) sobre la cantidad de cabezas nucleares que poseen los Estados del sistema interestatal; 4. los valores asumidos por cada Estado con respecto a la dimensión nuclear fueron ponderados a 25%; 5. para el período 1945-2015, se agregaron los valores obtenidos por la ponderación del índice de capacidades materiales a 75% con los valores obtenidos sobre distribución de poder nuclear ponderados a 25%. El resultado es un índice de capacidades materiales o de poder mundial sobre la base de cuatro dimensiones -militar, industrial, demográfica, nuclear-.

Los resultados de la aplicación de esta fórmula de concentración se encuentran en un rango entre 0 y 1, cuanto más alto es el valor mayor concentración y, por ende, más alejado de las dinámicas de transición de poder y viceversa. La fórmula para su cálculo se expresa en los siguientes términos:

$$CON = \frac{\sqrt{\sum Pi^2 - 1/N}}{1 - 1/N}$$

CON = Concentración de poder.
$\sum Pi^2$ = *Sumatoria de capacidades estatales al cuadrado*
N = Número total de Estados.

Con relación a la medición de los *niveles de proximidad geográfica* se ha seguido el siguiente procedimiento: primero, se ha tomado como primer indicador la distancia más cercana entre potencias medida en kilómetros. Posteriormente, se ha realizado una reclasificación de los valores obtenidos sobre esta variable siguiendo el siguiente criterio: aquellas potencias mundiales que se encuentren en un radio entre 0 y 1000 km asumirán el valor 20, en un radio entre 1000 y 2000 asumirán el valor 19 y así sucesivamente hasta alcanzar el valor 1, correspondiente al mayor nivel de distancia entre 19000 y 20000 km[5]. Para medir el *nivel de nuclearización*, se computó con el valor 0 si en la unidad de análisis no se constata ningún Estado con posesión de armas nucleares; el valor 1 cuando solo fue un Estado de la díada-año con armas nucleares y, con el valor 2, cuando ambos Estados registraron armas nucleares.

Para medir la variable *niveles de democratización,* en primera instancia se tuvieron en cuenta los valores asumidos por cada país miembro de la díada-año tomando en cuenta la información suministrada por *Polity*

5 Para procesar la información empírica necesaria de esta variable nos hemos servido de los bancos de datos de internet de Geodatos https://www.geodatos.net/; GeaCron http://geacron.com/home-es/?lang=es; el Atlas Histórico Mundial (Kinder, Hilemann y Hegret 2007), National Geographic Atlas of the World, y el banco de datos sobre contigüidades directas 3.2 alojado en Correlates of War.

V del Center for Systemic Peace[6]. En el entendido que el valor -10 supone la inexistencia de valores democráticos y 10 la existencia plena de democracia, en segunda instancia se reclasificaron los valores de Polity V de tal forma que el valor 0, en la nueva clasificación, corresponde a -10 en Polity V, 1 a -9 y así sucesivamente hasta que 10 corresponde al valor 21, el máximo de democracia por país. En tercera instancia se calcula el promedio de institucionalización de regímenes políticos en el año de la díada entre potencias mundiales de acuerdo a la nueva clasificación, cuanto mayor sea el valor promedio mayores serán los niveles de democratización y viceversa. Cabe señalar que en los años que alguno de los países de la díada de potencias mundiales registre los valores correspondientes a interregnos, interrupciones o transiciones, se computó el valor 0.

Por último, para medir el *nivel de interdependencia comercial y el nivel de simetría comercial* se utilizaron los datos sistematizados y procedimientos de medición propuestos por Barbieri y Keshk (2016) Barbieri, Keshk, Pollins (2009). La interdependencia comercial es el peso relativo que tiene el comercio bilateral sobre el comercio total de los miembros de la díada-año. En cuanto a la simetría comercial, la misma derivó de restarle al 100 por ciento, el resultado de la resta de los porcentajes que tiene cada miembro de la díada en el comercio total diádico. Se presentan a

6 Gurr y Marshall 2018. Este sitio ofrece información sobre el nivel de institucionalización de los regímenes políticos de cada país desde considerando el período 1800-2018. Para ello diseñó un continuo de 21 puntos que abarca desde -10 hasta 10. Los regímenes políticos que se encuentran entre -10 y -6, son considerados como autocráticos y, cuanto más cercano al extremo del -10, más institucionalizado se encuentra este tipo de régimen. Entre –5 y 5 se encuentran los regímenes anocráticos, los cuales presentan niveles bajos o bien de institucionalización autocrática o democrática. Cabe consignar que si los regímenes se encuentran entre -5 y 0 contienen atributos más autocráticos y los situados entre 0-5 más democráticos. Asimismo, los regímenes que se encuentran entre 6 y 10 en la escala son los que es posible registrar mayores niveles de enraizamiento de las instituciones de la democracia. Cabe señalar que se computa con el valor -66 las interrupciones, con el valor -77 los interregnos, con el valor -88 las transiciones. Las interrupciones se originan cuando un país es ocupado por potencias extranjeras durante una guerra, lo cual conlleva al colapso del antiguo sistema de gobierno y la conformación de un nuevo sistema gubernamental posterior a la ocupación extranjera. Los interregnos se originan cuando se constata un colapso completo de la autoridad central como consecuencia fundamentalmente de conflictos internos. Los períodos de transición se originan cuando se ponen en funcionamiento nuevas instituciones y políticas de gobierno. Para mayor información, véase "Polity 5. Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2018. Data Users´ Manual". Center for Systemic Peace. Disponible en: https://www.systemicpeace.org/inscr/p5manualv2018.pdf

continuación las fórmulas para sus cálculos[7]:

$$\%\ \text{Comercio bilateral ab} = \frac{Comercio\ diádico\ ab}{Comercio\ total\ ab}$$

$$Simetría\ ab = 100 - (\%\ Comercio\ a\ en\ comercio\ total\ díada - \%\ Comercio\ b\ en\ comercio\ total\ díada)$$

En lo que respecta a la variable dependiente, *niveles de conflicto entre potencias mundiales*, cabe mencionar que, en primera instancia, se procuró medir la misma a través de seis formas más específicas, a saber: nivel de conflicto militar interestatal de menor escala; nivel de conflicto militar interestatal en forma de guerra; nivel de conflicto militar nacional internacionalizado de menor escala; nivel de guerra nacional internacionalizada; nivel de conflicto militar en general; nivel de conflicto de gran alcance[8]. La recopilación e imputación de datos siguió el siguiente procedimiento: si en cada una de las díadas-años entre potencias se constataron activos conflictos militares en cualquiera de las variables mencionadas para medir conflicto militar, en ese caso, se computó el valor 1, en caso contrario el valor 0. Como precisión, en lo que respecta a la modalidad de existencia de conflicto, se aplicó el valor 1 cuando se constató cualquiera de los cinco subtipos conflictos militarizados y el valor 0 cuando no[9].

2.2- Segunda etapa: recodificación de unidades de análisis, medición de variables y técnica de análisis de datos.

Si bien la información sistematizada en la primera constituye la materia prima de la investigación, fue necesario realizar ciertos ajustes sobre la misma para que a través de ella se pueda cumplir con el propósito del estudio. En ese sentido, para poder identificar las relaciones bilaterales entre potencias mundiales más propensas al conflicto, en esta

7 Cabe señalar que, sobre estas dos variables, la información cuantitativa con la que contamos cubre el período 1870-2014., es por ello que en el software estadístico r se aplicará la técnica de random forest para imputar datos perdidos en estas dos variables económicas cuando se constaten datos perdidos. (10).

8 Los conflictos de gran alcance son aquellos que asumen como mínimo el valor 9 en la siguiente escala logarítmica de severidad de conflictos militarizados. A continuación, se especifican los rangos de severidad y, entre paréntesis, el valor que se les asignará a los mismos: sin muertes se le asignó el valor (0); entre 1-10 (1); 10 y 100 (2); 100-1000 (3); entre 1000-10000 (4); 10000-100000 (5); 100000-1000000 (6); 1000000-10000000 (7); 10000000-100000000 (8); 100000000-1000000000 (9); 1000000000-10000000000

9 Para recopilar la información cuantitativa necesaria para medir esta variable en sus cinco formas se utilizaron las siguientes fuentes: Gibler 2018; Sarkees y Wayman 2010; y el conjunto de datos sobre conflictos interestatales militarizados MID5 de Correlates of War para el período 2011-2015 disponible en https://correlatesofwar.org/data-sets/mids/

segunda etapa se recodificaron los valores de las variables independientes. Para ello se siguió el siguiente procedimiento: si la díada-año entre potencias mundiales, para cada una de las nueve variables independientes, registró valores inferiores a su propia media, se computó el valor 0, en cambio, si registró valores por encima de la media se computó el valor 1. En términos cualitativos y como información para el desarrollo del análisis de datos, cabe señalar que los valores 0 representan niveles bajos de la variable, al tiempo que los valores 1 implican altos niveles de las variables. La Tabla 2 que se presenta a continuación refleja los criterios de recodificación de cada una de las variables independientes teniendo en cuenta las 1652 díadas-años entre potencias mundiales.

Tabla 2
Criterios de recodificación de las variables independientes

Variables	Reglas de recodificación
1. Nivel de alianza entre potencias	1 si el valor es mayor a la media, 0 si es menor
2. Nivel de rivalidades	1 si el valor es mayor a la media, 0 si es menor
3. Nivel de gasto militar	1 si el valor es mayor a la media, 0 si es menor
4. Nivel de concentración de poder	1 si el valor es mayor a la media, 0 si es menor
5. Nivel de proximidad geográfica	1 si el valor es mayor a la media, 0 si es menor
6. Nivel de democratización	1 si el valor es mayor a la media, 0 si es menor
7. Nivel de nuclearización	1 si el valor es mayor a la media, 0 si es menor
8. Nivel de simetría comercial	1 si el valor es mayor a la media, 0 si es menor
9. Nivel de interdependencia comercial	1 si el valor es mayor a la media, 0 si es menor

Elaboración propia.

Ahora bien, dado que a partir de la nueva recodificación cada una de las nueve variables independientes es de naturaleza dicotómica, es posible identificar potencialmente 512 tipos diferentes de díadas entre potencias mundiales que deriva de elevar 29. Estos 512 tipos potenciales de díadas diferentes constituirán las unidades de análisis principales del estudio. En lo que respecta a las variables independientes, dado que las 512 potenciales unidades de análisis representan combinaciones únicas de los valores dicotómicos de las variables independientes, para conocer los efectos de cada una de ellas se tornó necesario conocer el alcance de cada una de ellas, medido por el número de díadas-años de cada díada entre potencias mundiales. En lo que respecta a la variable dependiente, en esta nueva recodificación la misma pasó a ser el número acumulado de díadas-años en conflicto para cada una de las seis formas de medición de esta variable, de esta manera se medió el nivel de conflicto militar entre potencias mundiales para cada una de las modalidades.

En lo que respecta al procedimiento de análisis de datos, teniendo en cuenta que, por un lado, la variable dependiente en sus distintas formas de medición dejó de ser dicotómica para convertirse en una variable discreta con valores enteros no menores a 0, y que las variables independientes pasan a ser dicotómicas y condicionadas por el alcance, lo cual evidenció que algunas díadas entre potencias mundiales han sido más comunes que otras, la aplicación de la técnica de análisis de regresión de Poisson exponencial o para tasas resultó adecuada, se describe a continuación su modelo cualitativo.

$$log\ (ui) = \log(ti) + XiB$$

u_i = número esperado de eventos para la observación i.

t_i = exposición de la unidad i (tiempo, población o área de riesgo).

X_i = vector de variables explicativas.

B = vector de coeficientes esperados.

Ahora bien, una vez construidos los modelos para aplicar regresión de Poisson, se calcularon los niveles de dispersión a partir de la división entre la desviación sobre los grados de libertad del modelo. Cuando los valores de dispersión superaron el umbral de 1,5 se ha podido constatar sobredispersión, para esos casos se ajustó el análisis de datos a partir de la aplicación del modelo de Quasipoisson. Cuando los valores de dispersión se encontraron en un rango de 0.8 y menor que 1,5 fue indicativo de que no existe sobredispersión ni tampoco subdispersión, por lo cual ello fue compatible con la aplicación del modelo de Poisson exponencial original. Cuando se constató valores inferiores a 0,8 en esta estimación, se aplicó el modelo Conway-Maxwell-Poisson, el cual es compatible su aplicación a modelos que tienen dicha propiedad.

3.- Resultados empíricos

El análisis empírico de la investigación se desarrolla en tres etapas. La primera de ellas presenta información descriptiva de las tendencias de todas las variables del estudio en el momento previo a su recodificación, es decir, en la instancia del estudio en el que las unidades de análisis han sido las díadas-años entre potencias mundiales. En segunda instancia se realiza un análisis descriptivo de todas las variables luego que las mismas han sido recodificadas. En la tercera etapa se realizan los análisis inferenciales necesarios para poder aportar una resolución al problema de estudio, el cual consiste en identificar cuáles son los tipos de díadas entre potencias mundiales más proclives al conflicto.

3.1. Análisis descriptivo inicial de las variables consideradas en el estudio

Teniendo en cuenta las unidades de análisis iniciades del estudio que son las 1652 díadas años entre potencias mundiales, los análisis descriptivos de las nueve variables

independientes consideradas muestran los resultados contenidos en la siguiente Tabla 3. Concretamente, los niveles de alianza estuvieron en un rango de 15 puntos con un valor mínimo de 0, máximo de 15 y una media de 0.951; los niveles de armas nucleares un rango de 2 puntos, con los mismos valores mínimos de 0, máximo de 2 y un valor promedio de 0,169; la concentración de poder registró valores mínimos de 0, máximos de 0,95 y una media de 0,31; los niveles de democratización rango de 20 puntos, con valores mínimos de 0, máximos de 20 y un nivel promedio de 10,19; los niveles de gasto militar tuvieron un rango de 79.01, los valores mínimos fueron de 1,57, máximos de 80,59 y un valor promedio de 29.20; la interdependencia comercial tuvo un rango 46,49, con su registro mínimo de 0.00, máximo de 46,49 y una media de 3,75; en lo que respecta a la proximidad geográfica el rango fue de 8, sus valores mínimos fueron de 12, máximo de 20 y promedios de 18,62; sobre las rivalidades, el rango fue de 3, los valores mínimos fueron de 0, máximo 3 y una media de 1.47; por último, sobre la simetría comercial, el rango fue de 99,7, sus valores mínimos fueron de 0,28, máximo 100 y un valor promedio de 65,37.

Tabla 3 - Estadísticos descriptivos de las variables independientes

Variable	Min	Max	Rango	Media	DesvE
Alianzas	0.000	15.000	15.000	0.951	2.191
Armas Nucleares	0.000	2.000	2.000	0.169	0.548
Concentpod	0.000	0.951	0.951	0.314	0.192
Democracia	0.000	20.000	20.000	10.193	5.229
Gmilitar	1.576	80.594	79.017	29.209	13.420
Interdependenciacom	0.001	46.494	46.493	3.755	3.776
Proximidad	12.000	20.000	8.000	18.626	2.258
Rivalidades	0.000	3.000	3.000	1.471	1.354
Simetriacom	0.280	100.000	99.720	65.372	21.389

Fuente: elaboración propia

Si realizamos el mismo análisis descriptivo, en este caso sobre los resultados de la variable dependiente en sus seis formas de medición inicial, la Tabla 4 refleja los siguientes resultados. Primero, a no ser en los conflictos de menor escala nacionales internacionalizados que no se registraron activos en ninguna de las 1652 díadas-años entre potencias mundiales, en las restantes cinco formas de medición el rango es de 1 con valores mínimos de 0 y 1 por la forma dicotómica de medir esta variable.

Segundo, sobre los valores promedios de la variable en las cinco formas de medición restantes, se constata que la media de conflictos militares de menor escala fue de 0,07; de existencia de conflicto militar fue de 0,14; de existencia de gran guerra fue de 0,031; de existencia de guerra interestatal fue de 0,063; por último, de existencia de guerra nacional internacionalizada el promedio fue de 0,01.

Tabla 4 - Estadísticos de la variable dependiente en sus formas de medición

Variable	Min	Max	Rango	Media	DesvE
cmenorescala	0	1	1	0.077	0.267
cmenorescalanacinter	0	0	0	0.000	0.000
conflictomilitar	0	1	1	0.143	0.350
granguerra	0	1	1	0.031	0.173
guerrainter	0	1	1	0.063	0.243
guerranacinter	0	1	1	0.012	0.109

Fuente: elaboración propia.

3.2. Recodificación de unidades de análisis y análisis descriptivos de variables

Teniendo en cuenta los criterios de recodificación descriptos en la sección metodológica del estudio, lo primero que debemos señalar es que potencialmente es posible identificar 512 tipos de unidades de análisis o díadas entre potencias mundiales, número que deriva de elevar 2^9 al combinar los valores dicotómicos de las variables independientes recodificadas. De 512 potenciales unidades de análisis o díadas ente potencias mundiales, empíricamente se constataron la existencia de 180 (35,15%), las cuales involucran al universo total de 1652 díadas-años de potencias mundiales. En lo que respecta a la variable dependiente en sus distintas formas de medición, los análisis descriptivos precedentes han reflejado que no es posible considerar a los conflictos de menor escala nacionales internacionalizados ya que no se ha constatado la existencia de este tipo de conflictos en ninguna de las 1652 díadas-años entre potencias mundiales consideradas, por tanto, los análisis descriptivos e inferenciales que se desarrollan a continuación se concentran sobre el resto de las cinco modalidades de conflicto indagadas.

Aplicados los criterios de recodificación descriptos en la sección metodológica, en lo que respecta a la variable dependiente se ha detectado que 76 díadas entre potencias mundiales (42,2%) registraron conflictos

militares de algún tipo, 50 (27,7%) conflictos militarizados de menor escala, 41 (22,7%) guerras interestatales, 26 (14,4%) registraron gran guerra y, por último, 14 (7,7%) guerras nacionales internacionalizadas. En lo que respecta a las variables independientes y la cantidad de díadas entre potencias mundiales que registraron valores altos por ser superiores a la media de cada variable, 91 (50,5%) fueron en rivalidades, 65 (36,1%) en alianzas militares, 84 (46,6%) en gasto militar, 94 (52,2%) en concentración de poder, 124 (68,8%) en proximidad geográfica, 97 (53,8%) en democracias, 24 (13.3%) en armas nucleares, 70 (38.8%) en interdependencia comercial y 95 (52.7%) en simetría comercial.

3.3 Análisis inferencial

Para realizar el análisis inferencial y poder identificar las díadas de potencias mundiales más proclives al conflicto se construyeron cinco modelos. El modelo 1 aporta información sobre la influencia de las variables independientes en los niveles de conflictos militar que han tenido las potencias mundiales. Tomando las mismas variables independientes, el Modelo 2 toma en cuenta solamente el nivel de conflictos militares de menor escala entre potencias mundiales. Con la misma lógica el Modelo 3 se concentra en estudiar la influencia en los niveles de guerras interestatales entre potencias mundiales. El Modelo 4 considera exclusivamente los niveles de guerras interestatales de gran alcance entre potencias mundiales. Por último, el Modelo 5 considera los niveles de guerras nacionales internacionalizadas entre potencias mundiales.

De los cinco modelos construidos y representativos cada una de las distintas modalidades de conflicto militar estudiadas, la aplicación de la regresión de Poisson generalizada evidenció sobredispersión en el primero de ellos, en el segundo y tercero los valores de dispersión son compatibles con el modelo de Poisson exponencial clásico y, en los modelos cuarto y quinto, se ha detectado subdispersión. Con los ajustes realizados a estos modelos a partir de sus valores de dispersión, se analiza a continuación la información estadística que resultan de la aplicación de cada uno de los modelos[10]. Comenzamos por analizar la información estadística que contiene la siguiente Tabla 5 aplicada a los niveles de conflicto militar entre potencias mundiales.

10 Es preciso señalar que, en los casos que una variable muestre mayor nivel de influencia con un nivel de significancia sea menor, se priorizará aquella que muestre mayor nivel de significancia por más que los valores de influencia puedan ser menores.

Tabla 5 - Estadísticos del Modelo 1 - Conflictos militares entre potencias mundiales

Variable	Estimate	Std. Error	t/z Valor	exp(β)	Influencia	Sentido	Significancia
rivalidades_bin	1.32	0.25	5.26	3.74	2.74	positivo	***
armasnucleares_bin	0.80	0.22	3.55	2.22	1.22	positivo	***
gmilitar_bin	0.41	0.22	1.92	1.51	0.51	positivo	.
alianzas_bin	-0.60	0.28	-2.11	0.55	0.45	negativo	*
interdependenciacom_bin	-0.56	0.22	-2.56	0.57	0.43	negativo	*
simetriacom_bin	-0.44	0.18	-2.38	0.64	0.36	negativo	*
democracia_bin	0.26	0.20	1.30	1.29	0.29	positivo	
proximidad_bin	-0.22	0.24	-0.91	0.80	0.20	negativo	
concentpod_bin	0.05	0.18	0.30	1.05	0.05	positivo	

* Significancia: *** p < 0.001, ** p < 0.01, * p < 0.05, . p < 0.1

En lo que respecta a los niveles de conflicto militar en general entre potencias mundiales, de los nueve factores considerados seis de ellos son los que influyen de forma significativa, tres de ellos de forma positiva (rivalidades, nuclearización, gasto militar) y tres de ellos en forma negativa (nivel de alianzas militares, interdependencia comercial y simetría comercial). De acuerdo a los datos expuestos en la columna influencia de la Tabla 5, que da cuenta del cambio proporcional en la tasa esperada del evento ante la variación unitaria en cada variable independiente, es posible inferir como hipótesis plausible que, las díadas entre potencias mundiales que son más propensas al conflicto militar son aquellas que, en orden de mayor a menor nivel de influencia registran: 1. altos niveles de rivalidades; 2. altos niveles de nuclearización; 3. bajos niveles de alianza militar; 4. bajos niveles de interdependencia comercial; 5. bajos niveles de simetría comercial; 6. altos niveles de gasto militar. A continuación, en función de los datos presentados en la siguiente Tabla 6, se realiza un análisis similar teniendo en cuenta los niveles de conflicto interestatal de menor escala entre potencias mundiales.

Sobre los conflictos de menor escala entre potencias mundiales, de los nueve factores considerados cuatro de ellos son los que influyen de forma significativa, tres en un sentido positivo (nuclearización, rivalidades y gasto militar) y uno en sentido negativo (alianzas militares). De acuerdo a los datos expuestos en la columna influencia de la Tabla 6, que da cuenta del cambio proporcional en la tasa esperada del evento ante la

Tabla 6 - Estadísticos del Modelo 2 - Conflictos militares de menor escala entre potencias mundiales

Variable	Estimate	Std. Error	t/z Valor	exp(β)	Influencia	Sentido	Significancia
armasnuclear es_bin	1.89	0.23	8.25	6.59	5.59	Positive	***
rivalidades_b in	1.32	0.28	4.76	3.74	2.74	Positive	***
gmilitar_bin	0.42	0.25	1.65	1.52	0.52	Positive	.
alianzas_bin	-0.57	0.32	-1.77	0.57	0.43	Negative	.
democracia_ bin	0.32	0.22	1.48	1.38	0.38	Positive	
simetriacom_ bin	-0.19	0.19	-0.99	0.83	0.17	Negative	
proximidad_ bin	0.10	0.27	0.36	1.10	0.10	Positive	
concentpod_ bin	0.05	0.19	0.28	1.05	0.05	Positive	
interdepende nciacom_bin	0.02	0.23	0.09	1.02	0.02	Positive	

* Significancia: *** p < 0.001, ** p < 0.01, * p < 0.05, . p < 0.1

variación unitaria en cada variable independiente, se infiere en calidad de hipótesis plausible que, las díadas entre potencias mundiales que son más peligrosas y propensas al conflicto militar de menor escala son aquellas que, en orden de mayor a menor nivel de influencia registran: 1. altos niveles de nuclearización; 2. altos niveles de rivalidades; 3. altos niveles de gasto militar; 4. bajos niveles de alianza militar. A continuación,

Tabla 7 - Estadísticos del Modelo 3 - Guerras interestatales entre potencias mundiales

Variable	Estimate	Std. Error	t/z Valor	exp(β)	Influencia	Sentido	Significancia
rivalidades_b in	1.91	0.32	6.07	6.77	5.77	positivo	***
armasnuclear es_bin	-2.07	0.73	-2.85	0.13	0.87	negativo	**
proximidad_ bin	-1.23	0.25	-4.96	0.29	0.71	negativo	***
interdepende nciacom_bin	-1.07	0.26	-4.18	0.34	0.66	negativo	***
gmilitar_bin	0.37	0.23	1.64	1.45	0.45	positivo	
alianzas_bin	-0.54	0.31	-1.77	0.58	0.42	negativo	.
simetriacom_ bin	-0.40	0.21	-1.92	0.67	0.33	negativo	.
democracia_ bin	-0.26	0.24	-1.06	0.77	0.23	negativo	
concentpod_ bin	0.00	0.21	0.01	1.00	0.00	positivo	

* Significancia: *** p < 0.001, ** p < 0.01, * p < 0.05, . p < 0.1

Tabla 8 - Estadísticos del Modelo 4 - Guerras interestatales de gran alcance potencias mundiales

Variable	Estimate	Std. Error	z Valor	exp(β)	Influencia	Sentido	Significancia
rivalidades_bin	3.33	0.62	5.35	27.94	26.94	positivo	***
interdependenciacom_bin	-4.08	1.11	-3.68	0.02	0.98	negativo	***
proximidad_bin	-2.65	0.48	-5.56	0.07	0.93	negativo	***
simetriacom_bin	-1.72	0.48	-3.56	0.18	0.82	negativo	***
armasnuclearres_bin	-1.04	0.87	-1.19	0.35	0.65	negativo	
democracia_bin	-0.74	0.43	-1.72	0.48	0.52	negativo	.
alianzas_bin	0.21	0.51	0.42	1.23	0.23	positivo	
gmilitar_bin	-0.16	0.43	-0.37	0.85	0.15	negativo	
concentpod_bin	-0.02	0.41	-0.04	0.98	0.02	negativo	

* Significancia: *** p < 0.001, ** p < 0.01, * p < 0.05, . p < 0.1

en función de los datos presentados en la Tabla 7, se analiza qué factores influyen de forma significativa en los niveles de guerras interestatales entre potencias mundiales.

Al analizar los datos referentes a los factores que influyen en los niveles de guerras interestatales entre potencias mundiales, de los nueve factores considerados cuatro de ellos son los que influyen de forma significativa, uno en un sentido positivo (rivalidades) y tres en sentido negativo (proximidad, interdependencia comercial, nuclearización). De acuerdo a los datos expuestos en la columna influencia de la Tabla 7, se infiere como hipótesis plausible que, las díadas entre potencias mundiales que son más peligrosas y propensas a la guerra interestatal son aquellas que, en orden de mayor a menor nivel de influencia registran: 1. altos niveles de rivalidades; 2. bajos niveles de proximidad geográfica; 3 bajos niveles de interdependencia comercial; 4. bajos niveles de nuclearización[11]. A continuación, en función de los datos presentados en la siguiente Tabla 8, se analiza qué factores influyen de forma significativa en los niveles de guerras de gran alcance entre potencias mundiales.

Con respecto a los niveles de guerras de gran alcance, cinco son los que influyen de forma significativa. En función de los datos expuestos en

11 Cabe destacar que, si bien en la columna de influencia en el estadístico indica que existe una mayor magnitud de influencia de la variable nuclearización en comparación con la proximidad e interdependencia, el nivel de significancia es menor, por tal motivo fue incluida en cuarto lugar y no en segundo lugar como factor influyente en guerras interestatales entre potencias mundiales.

la columna influencia de la Tabla 7, se infiere como hipótesis plausible que, las díadas entre potencias mundiales que son más peligrosas y propensas a las guerras de gran alcance son aquellas que, en orden de mayor a menor nivel de influencia registran: 1. altos niveles de rivalidades; 2. bajos niveles de interdependencia comercial; 3 bajos niveles de proximidad geográfica; 4. bajos niveles de simetría comercial; 5. bajos niveles de democratización. A continuación, en función de los datos presentados en la siguiente Tabla 9, se analiza qué factores influyen de forma significativa en los niveles de guerras nacionales internacionalizados.

Con respecto a las guerras nacionales internacionalizadas entre potencias mundiales, en función de los datos expuestos en la Tabla 8 se ha constatado que tan solo dos factores tienen influencia significativa. En ese sentido, se infiere como hipótesis plausible que, las díadas entre potencias mundiales que son más peligrosas y propensas a las guerras nacionales internacionalizadas son aquellas que, en orden de mayor a menor nivel de influencia registran: 1. altos niveles de democratización; 2. bajos niveles de simetría comercial.

Tabla 9 - Estadísticos del Modelo 5 - Guerras nacionales internacionalizadas entre potencias mundiales

Variable	Estimate	Std. Error	z Valor	exp(β)	Influencia	Sentido	Significancia
proximidad_bin	22.07	14,271.39	0.00	3,844,848,356.56	3,844,848,355.56	positivo	
democracia_bin	1.97	0.52	3.76	7.17	6.17	positivo	***
armasnucleares_bin	-29.34	1,139,996.53	0.00	0.00	1.00	negativo	
simetriacom_bin	-2.85	1.03	-2.75	0.06	0.94	negativo	**
interdependenciacom_bin	-1.48	1.02	-1.44	0.23	0.77	negativo	
alianzas_bin	-0.81	0.59	-1.38	0.44	0.56	negativo	
gmilitar_bin	-0.39	0.43	-0.91	0.68	0.32	negativo	
rivalidades_bin	-0.21	0.43	-0.49	0.81	0.19	negativo	
concentpod_bin	-0.14	0.39	-0.35	0.87	0.13	negativo	

* Significancia: *** p < 0.001, ** p < 0.01, * p < 0.05, . p < 0.1

Conclusiones

Este artículo tuvo por finalidad presentar los resultados de una investigación orientada a identificar cuáles son las relaciones entre potencias mundiales más propensas al conflicto militar. Por aplicación de una estrategia epistemológica por abducción que implicó, en primera instancia, valorar el conocimiento científico antecedente y asociado, en menor o mayor medida con el problema de investigación; en segunda instancia, identificar no solo a los Estados que han sido potencias mundiales en el período 1816-2015 sino también un conjunto de potenciales factores influyentes para que las relaciones entre ellas se tornen más o menos propensas al conflicto; en tercera instancia, identificar las distintas modalidades de conflicto militar que pueden registrar las potencias mundiales; a partir de un diseño metodológico cuantitativo que aplicó regresiones de Poisson para el análisis de datos, en el artículo se enunciaron una serie de hipótesis plausibles sobre los factores que influyen, de forma significativa, para que algunas relaciones entre potencias mundiales sean más propensas al conflicto que otras.

Entre los diversos resultados que muestra el estudio, se considera que tres de ellos resultan los más significativos. El primero de ellos es que las relaciones entre potencias mundiales que presentan altos niveles de rivalidades son más propensas al conflicto. Si a esta fuerza estructural se agregan bajos niveles de interdependencia y simetría comercial, las relaciones entre potencias mundiales se tornan más peligrosas. Si a estos factores se agregan altos niveles de nuclearización, se incrementa aún más la propensión al conflicto entre potencias mundiales y, especialmente los conflictos de menor escala, en cambio las relaciones entre potencias mundiales con altos niveles de nuclearización son menos proclives a la guerra interestatal.

De forma complementaria es posible valorar otros resultados como interesantes. Uno de ellos tiene relación con la influencia de los niveles de alianza militar. En tres de las modalidades de conflicto estudiadas (nivel de conflicto militar en general, nivel de conflictos de menor escala y nivel de guerra entre potencias mundiales), bajos niveles de alianzas militares tornan a las relaciones entre potencias mundiales más peligrosas. Los niveles de gasto militar tornan a las relaciones entre potencias mundiales más proclives al conflicto en general y de menor escala en particular, no así en el resto de las modalidades de conflicto militar estudiadas. Con respecto a los niveles de democratización, los datos muestran

que los bajos niveles de democratización tornan a las relaciones entre potencias mundiales más proclives a conflictos de gran alcance, al tiempo que altos niveles de democratización, las hace más proclives a guerras nacionales internacionalizadas, sobre el resto de las modalidades de conflicto militar entre potencias mundiales estudiadas los niveles de democratización no parecen tener influencia significativa. En lo que respecta a los niveles de concentración de poder, los datos muestran que no es un factor que tenga influencia significativa para la constatación de las relaciones más peligrosas entre potencias mundiales.

Un hallazgo empírico del estudio que es necesario valorar de forma crítica tiene relación con la influencia de la proximidad geográfica. La evidencia científica ha reflejado que, si tenemos en cuenta a todas las díadas interestatales del sistema de Estados, la proximidad geográfica es la fuerza estructural más influyente para que algunas díadas interestatales sean más propensas al conflicto que otras. Sin embargo, al considerar en este estudio exclusivamente a las díadas entre potencias mundiales los hallazgos empíricos muestran todo lo contrario, a tal punto que es posible enunciar como proposición que cuanto más cerca se encuentren geográficamente las potencias mundiales mejores condiciones para la paz y viceversa. Si bien este hallazgo empírico, en alguna medida, puede ser considerado como una anomalía para los programas de investigación que toman en cuenta como unidades de análisis a todas las relaciones bilaterales entre Estados, también puede ser explicado mediante la combinación de las siguientes dos razones: la primera, porque una de las propiedades de las potencias mundiales es que tienen capacidad de alcance y proyectar su fuerza en distintas zonas del mundo y sobre distintos Estados; segunda, la proximidad y eventual destrucción entre potencias mundiales puede funcionar como una suerte de mecanismo de disuasión. Dicho esto, cabe también señalar especialmente que, como resultado de la investigación se ha constatado que el rango de lejanía entre potencias mundiales ha sido sensiblemente menor que el rango de lejanía que se ha constatado al considerar a todas las relaciones bilaterales del sistema interestatal. Por tanto, sobre la influencia de este factor en particular, se considera necesario ahondar las investigaciones o bien para validar estos resultados, o bien para refutarlos.

Para finalizar, es oportuno señalar que los resultados de esta investigación indudablemente están condicionados por la propia definición de lo que se entiende por potencia mundial, además de las formas de medición de variables y técnicas de análisis de datos. En ese sentido, se considera

que una buena forma de continuar contribuyendo al campo de estudios es aplicar esta misma metodología, considerando como potencias mundiales las definidas por otros científicos de la política internacional. De esta manera será posible avanzar en el análisis de la consistencia empírica de las hipótesis inferidas en este estudio. Si se quiere complejizar más, sobre cada uno de los factores considerados en este estudio se podrían proponer otras formas de medición de variables. En síntesis, desde réplica de este estudio y crítica de sus hallazgos empíricos se podrá seguir avanzando en la identificación de los factores que influyen para que algunas relaciones entre potencias mundiales sean más propensas al conflicto que otras.

Declaración de conflicto de interés

El autor declara que no existen conflictos de intereses que pudieran haber influido en la realización de esta investigación o en la preparación y publicación de este artículo.

Declaración de roles de autoría

Hernán Olmedo: Conceptualización; Curatoría de datos; análisis formal; investigación; metodología; administración de proyecto; escritura – borrador original.

Historia del artículo

Fecha de recepción: 1 de agosto de 2025
Fecha de aceptación: 25 de agosto de 2025

Referencias

Allison, G. (2017) Destinated for War. Can America and China Escape Thucydides´s Trap? Houghton Mifflin Harcourt.

Aron, R. (1985). *Paz y guerra entre naciones. Tomo 1*. Alianza Editorial.

Barbieri, K., Keshk, O. (2016). *Correlates of War Project Trade Data Set Codebook,* Version 4.0. https://correlatesofwar.org/data-sets/bilateral-trade/

Barbieri, K., Keshk, O. Pollins, P. (2009). TRADING DATA: Evaluating our Assumptions and Coding Rules. *Conflict Management and Peace Science*. 26(5), 471-491. https://doi.org/10.1177/0738894209343887

Braumoeller, B. (2012). *The Great Powers and the International System. Systemic Theory in Empirical Perspective*. Cambridge University Press.

Bremer, S. y Cusack, T 1995. *The Process of War: Advancing the Scientific Study of War*. Gordon and Beach.

Bremer, S. (1992). Dangerous Dyads: Conditions Affecting the Likelihood of International War,

1816-1965. *Journal of Conflict Resolution*,*36*(2), 309-341. https://doi.org/10.1177/0022002792036002005

Brodie, B. (1978) The Development of the Nuclear Strategy. *International Security, 2*(4), pp. 65-83. https://doi.org/10.2307/2538458

Bueno de Mesquita, B. (1981). *The War Trap*. Yale University Press.

Dahl, R. (1997). *La Poliarquía: participación y oposición*. (2ª ed.) Tecnos.

Diehl, P. y Goertz, G. (2000). *War and peace in international rivalry*. University of Michigan Press.

Fishkin, J. (1991) *Democracy and Deliberation: New Directions for Democracy Reform*. Yale University Press.

Gat, A. (2017). *The Causes of War & The Spread of Peace. But will war rebound?* Oxford University Press.

Gat, A. (2006). *War in Human Civilization*. Oxford University Press.

Geller, D. (2012) Nuclear Weapons and War. En J. Vasquez (Ed.) *What Do We Know About War?* (pp. 139-163). Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Gibler, D. (2018). *International Conflicts, 1816-2010. Militarized Interstate Dispute Narratives*. Rowman & Littlefield.

Gibler, D. (2012) *The Territorial Peace. Borders, State Development, and International Conflict*. Cambridge University Press.

Gibler, D. (2009). I*nternational Military Alliances 1648-2008. Correlates of war series, SAGE*, CQ Press.

Gipin, R. (1981) *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press.

Gochman, Ch. y Maoz, Z. (1984). Militarized Interstate Disputes, 1816-1976: Procedures, Patters, and Insights. *Journal of Conflict Resolution, 28*(4), 585-616. https://doi.org/10.1177/0022002784028004002

Goldstein, J. (2011). *Winning the War on War. The Decline of Armed Conflict Worldwide*. Penguin Books Ltd.

Gray, C. (1979) Nuclear Strategy: The Case for a Theory Victory. *International Security, 4*(1), pp. 54-87. https://doi.org/10.2307/2626784

Habermas, J. (1981). *Teoría de la acción comunicativa, I. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Taurus.

Hensel, P. (2012). Territory. Geography, Contentious Issues, and World Politics. En J. Vasquez (Ed.) *What do we know about war?* (pp. 3-26). Rowman & Littlefield Publishers, Inc. Segunda Edición.

Hensel, P. (1999). An Evolutionary approach to the study of Interstate Rivalry. *Conflict Management and Peace Science, 17*(2), 175-206. https://doi.org/10.1177/073889429901700203

Huntington, S. (1997). *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Paidós.

Huntington, S. (1994). *La tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. Paidós.

Jervis, R. (1989). *The meaning of the nuclear revolution. Statecraft and the Prospect of Armagedon*. Cornell University Press.

Kennedy, P. (2017). *Auge y caída de las grandes potencias*. Ediciones Debolsillo.

Kinder, H. Hilgemann, W. y Hergt, M. (2007). *Atlas Histórico Mundial De los orígenes a nuestros días*. Akal

Kissinger, H. (1973). *Un mundo restaurado*. Fondo de Cultura Económica.

Kissinger, H. (1957). *Nuclear Weapons and Foreign Policy.* Council on Foreign Relations/Harper &Row.

Keohane, R. Nye, J. (1988). *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.

Kugler, J. y Lemke, D. (1996). *Parity and War. Evaluations and Extensions of "The War Ledger"*. University of Michigan Press.

Laclau, E. (2004) *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.

Laclau, E. (1978) *Política e ideología en la teoría marxista*. Siglo XXI.

Levy, J. (1988). Domestic Politics and War. *Journal of Interdisciplinary History, 18*(4), 653-673. https://doi.org/10.2307/204819

Levy, J. (1983). *War in the Modern Great Power System 1495-1975*. The University Press of Kentucky.

Marshall, M. y Gurr, T. (2018). *Polity V Projects. Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2018*. Center of Systemic Peace. https://www.systemicpeace.org/inscr/p5manualv2018.pdf

McLaughlin, S. M., Gates, S., & Hegre, H. (1999) Evolution in Democracy-War Dynamics. *Journal of Conflict Resolution, 43*(6), 771-792. http://www.jstor.org/stable/174604

Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power*. W.W. Norton.

Mearsheimer, J. (1990) Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War. *International Security, 15*(1), pp. 5-56. https://doi.org/10.2307/2538981

Michels, R. (1972) *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrortu.

Modelski, G. y Thompson, W. (1988). *Seapower in Global Politics, 1494-1993*. Macmillan Press.

Modelski, G. (1978). The Long Cycle of Global Politics and the Nation-State. *Comparative Studies in Society and History. 20*(2), 214-235. https://doi.org/10.1017/S0010417500008914

Morgenthau, H. (1986). *Política entre Naciones. La lucha por el poder y la paz*. (3.a ed.) Grupo Editor Latinoamericano.

Mosca, G. (1976) *La clase política. Selección e Introducción de Norberto Bobbio*. Fondo de Cultura Económica.

Moul, W. (2003). Power Parity, Preponderance, and War between Great Powers, 1816-1989. *Journal of Conflict Resolution, 47*(4), 468-489. https://doi.org/10.1177/0022002703252980

Mueller, J. (1988). The Essential Irrelevance of Nuclear Weapons: Stability in the Postwar World. *International Security, 13*(2), 55-79. https://doi.org/10.1162/isec.13.2.55

Organski, AFK . y Kugler, J. (1980). *The War Ledger.* University of Chicago Press.

Pareto, V. (1987). *Escritos sociológicos*. Alianza Editorial.

Peirce, Ch. (1988). *El hombre, un signo: el pragmatismo de Peirce*. Crítica.

Peirce, Ch. (1970). *"Deducción, inducción e hipótesis", Deducción, inducción e hipótesis, Martin Ruiz-Werner*. Buenos Aires: Aguilar. http://www.unav.es/gep/DeducInducHipotesis.html

Pinker, S. (2012). *Los ángeles que llevamos dentro. El declive de la violencia y sus implicaciones*. Paidós.

Rasler, K. y Thompson, W. (2001). Rivalries and the Democratic Peace in the Major Power Subsystem. *Journal of Peace Research, 38*(6), 659-683. https://doi.org/10.1177/0022343301038006002

Ray, J. Singer, D. (1973). Measuring the Concentration of Power in the International System. *Sociological Methods and Research, 1*(4), 403-437. https://doi.org/10.1177/004912417300100401

Russet, B. y Starr, H. (2000). From the Democratic Peace to Kantian Peace: Democracy and Conflict in International System. En M. Midlarsky (Ed.) *Handbook of War Studies II*. (pp. 93-128). University of Michigan Press.

Russett, B. (1993). *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*. Princeton University Press.

Sample, S (2021) Arms Races. En J. Vasquez & S.M. McLaughlin (Eds.) *What do we know about war?* (pp. 63-80). Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Sample, S. (2012). Arms Races: A Cause or a Symptom? En J. Vasquez (Ed.) *What do we know about war?* (pp. 111-138). Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Sarkees, M. y Wayman, F. (2010). *Resort to war 1816-2007. Correlates of war series, SAGE*, CQ Press.

Sartori, G. (1988) *Teoría de la democracia* (Vol. 1). Alianza.

Schelling, T. (1960). *The Strategy of Conflict*. Oxford University Press.

Schumpeter, J. (1984). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Folio.

Snyder, G. (1961). *Deterrence and Defense*. Princeton University Press.

Stinnett, D., Tir, J., Schafer, P., Diehl, P. y Gochman, Ch. (2002) The Correlates of War Project Direct Contiguity Data, Version 3. *Conflict Management and Peace Science, 19*(2), 58-66. https://doi.org/10.1177/073889420201900

Stevenson, D. (2016b). Part I before 1914: Introduction. En T. Mahnken, J. Maiolo & J. Stevenson (Eds.) *Arms Races in International Politics* (pp. 11-19) Oxford University Press.

Thompson, W. Dreyer, D. (2011). *Handbook of International Rivalries 1494-2010*. Sage.

Thompson, W. (2001). Identifying Rivals and Rivalries in World Politics. *International Studies Quarterly, 45*, 557-586. https://doi.org/10.1111/0020-8833.00214

Thompson, W. (1995). Principal Rivalries. *Journal of Conflict Resolution, 39*, 195-223. https://doi.org/10.1177/0022002795039002001

Vasquez, J. y Senese, P. (2005). Assesing to Steps to War. *British Journal of Political Science, 35*(4), 607-633. https://doi.org/10.1017/S0007123405000323

Vasquez, J. (1993). *The War Puzzle*. Cambridge University Press.

Walt, S. (1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.

Waltz, K. (2003). More may be better. En S. Sagan & K. Waltz, *The spread of the nuclear weapons. A debate renewed*. (pp. 3-45). W.W. Norton.

Waltz, K. (1988). *Teoría de la Política Internacional*. Grupo Editor Latinoamericano.

Waltz, K. (2001). *Man, the State and War. A theoretical analysis*. Columbia University Press.

Wallerstein, I. (2005). *Después del Liberalismo* (6.a ed.) Siglo XXI.

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.

Estudios Internacionales 211 (2025)–ISSN 0719-3769 • 43–62
Instituto de Estudios Internacionales–Universidad de Chile

Middle Powers Trade Policy. Why International Political Economy needs to Pay Closer Attention to it

La política exterior de las potencias medias: por qué la economía internacional debe prestarle más atención

Nicolás Albertoni, Ph.D*

ABSTRACT

As the international system continues its shift toward multipolarity, middle powers are playing increasingly prominent and proactive roles in shaping global trade governance. This article argues for the inclusion of middle powers' trade strategies as a critical new dimension in International Political Economy (IPE) research. It first offers a comprehensive theoretical overview of the middle power concept, highlighting its evolution and definitional debates. It then presents a comparative analysis of middle power trade diplomacy through case studies from different regions, than can be study by further research. Finally, it explores how these actors are contributing to reshaping global trade architecture and why their strategies deserve deeper attention in IPE scholarship. In doing so, this study contributes to a broader understanding of how normative, diplomatic, and coalition-building capabilities intersect with trade policy to define the agency of middle powers in the 21st century.

Keywords: Middle Powers – Trade Policy – Global Trade

* Visiting Fellow at the Georgetown University, American Institute. Professor at ORT University, Uruguay. Member of the Uruguayan Researchers National System (SNI, Level I) nda12@georgetown.edu , albertoni@ort.edu.uy. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4790-072X.w

Governance – International Political Economy (IPE) – Diplomatic Agency.

RESUMEN

A medida que el sistema internacional continúa su transición hacia la multipolaridad, las potencias intermedias desempeñan un papel cada vez más destacado y proactivo en la configuración de la gobernanza comercial global. Este artículo aboga por la inclusión de las estrategias comerciales de las potencias intermedias como una nueva dimensión crucial en la investigación de la Economía Política Internacional (EPI). En primer lugar, ofrece una visión teórica exhaustiva del concepto de potencia intermedia, destacando su evolución y los debates sobre su definición. A continuación, presenta un análisis comparativo de la diplomacia comercial de las potencias intermedias mediante estudios de caso de diferentes regiones, que pueden ser estudiados por estudios futuros. Por último, explora cómo estos actores contribuyen a la remodelación de la arquitectura comercial global y por qué sus estrategias merecen una mayor atención en la investigación de la EPI. De este modo, este estudio contribuye a una comprensión más amplia de cómo las capacidades normativas, diplomáticas y de formación de coaliciones se intersectan con la política comercial para definir la capacidad de acción de las potencias intermedias en el siglo XXI.

Palabras clave: Potencias intermedias – Política comercial – Gobernanza del comercio global – Economía Política Internacional (EPI), Agencia diplomática.

1. Middle Powers in International Political Economy

International Political Economy (IPE) has often approached the global system through a binary lens: the great powers—such as the United States, China, and the European Union—and the developing world, often framed as rule-takers. This dichotomy has shaped dominant theories and analytical categories in the field, leaving limited room for the exploration of actors whose influence does not derive from hegemonic capabilities, but from strategic agency, norm entrepreneurship, and institutional creativity. Middle powers, despite their relevance in pivotal moments of international institutional development—from the formation of the United Nations to the creation of the World Trade Organization—have traditionally occupied a secondary role in IPE research.

This oversight is becoming increasingly untenable in the context of growing geopolitical (and geoeconomically) complexity. The current international landscape is marked by the erosion of multilateral institutions, renewed great power competition, and the strategic reconfiguration of global value chains. These transformations have created new arenas of contestation and cooperation, offering fertile ground for reevaluating the position and potential of middle powers. Far from being passive participants or mere policy followers, middle powers are actively shaping rules, building bridges between regions, and responding to global governance gaps.

The term "middle power" itself has evolved over time, from a label used to describe countries with intermediate material capabilities to a more dynamic and functional category reflecting diplomatic behavior and strategic intent. In the past, middle powers were seen largely as supportive actors: reliable allies of hegemons, providers of development assistance, or custodians of the multilateral order. But today, many middle powers have redefined their international roles by leveraging trade policy as a key instrument of global influence.

The argument advanced in this academic note is that middle powers are no longer simply diplomatic mediators or regional stabilizers, as classic literature often suggests. Increasingly, they are becoming trade norm entrepreneurs—actors that proactively shape the normative and regulatory dimensions of global trade. Their commercial strategies reveal not only economic ambitions, but also political and normative agendas aimed at influencing the architecture of global trade governance.

Indeed, trade policy has become a central axis through which middle powers articulate their global strategies. It enables them to project influence without resorting to coercion, to build coalitions around shared values or interests, and to participate in the design of emerging institutional arrangements. This is particularly evident in policy areas where traditional multilateralism has stalled—such as digital trade, climate-aligned commerce, and inclusive economic development. In these areas, middle powers are advancing creative frameworks that both respond to and reshape international norms.

By focusing on trade policy as a strategic vector, this article highlights the underexplored agency of middle powers in shaping a multipolar order. It suggests that middle powers are uniquely positioned to promote pluralistic, sustainable, and inclusive trade architectures, especially at a time when great powers are increasingly consumed by strategic rivalry. As such, integrating middle powers more systematically into IPE analyses not only enhances empirical understanding but also contributes to rethinking the theoretical foundations of the field itself.

2. Theoretical Framework: Toward an Operational Definition of Middle Powers

Middle powers have long occupied an ambiguous space in international relations theory. Early definitions focused on quantifiable indicators such as GDP, population size, and military expenditure—factors that positioned these states between great powers and smaller developing countries. Indeed, early uses of the concept of "middle power" dates back to Giovanni Botero in the 16th century, who described a "middle power" as an entity strong enough to act independently without outside support. Since then, the idea has been frequently referenced in international relations. In 1815, after the Napoleonic Wars, this category was officially acknowledged, including states like Germany (Wight, 1978)

In the 1990s, Cooper, Higgott, and Nossal (1993), defines middle powers not only by material capabilities but also by a behavioral disposition toward multilateralism, norm preservation, and coalition-building. These states often act as "good international citizens," investing in the maintenance of global order while lacking the unilateral power to shape it (Cooper, 2011).

However, more recent scholarship has moved beyond static definitions to emphasize the strategic behavior of middle powers in specific policy arenas. As Jordaan (2003) and others argue, there is a key distinction between traditional middle powers—typically Western liberal democracies such as Canada, Australia, Norway or Sweden —and emerging middle powers such as Brazil, Indonesia, or South Africa. The latter often pursue more revisionist or reformist agendas, using their middle power status to challenge existing norms and promote greater equity in global governance.

At the same time, Laurence (2023) conceives middle powers as countries that hold moderate global influence—greater than small states but less than dominant ones. Though its meaning varies, it involves relative positioning, strategic identity-building by national leaders, and evolving roles in world affairs. Current debates focus on their impact amid shifting geopolitical and institutional landscapes.

Elliot (2024) presents a more pragmatic definition by saying that, while major "great powers" typically refer to nations like the U.S., China, or Russia, known for their broad authority in global security and decision-making; middle powers—such as Canada, Australia, Brazil, and Indonesia—maintain meaningful sway through diplomacy, trade, and international cooperation, shaping global affairs without holding dominant military or political control.

This evolution in the literature has prompted scholars to view middle powers as actors whose status is relational and contingent—shaped not merely by their place in the global hierarchy but by their diplomatic performance, issue-specific leadership, and ability to form alliances. In trade policy, this relational understanding is particularly illuminating. Middle powers are increasingly seen as institutional entrepreneurs who shape international trade regimes through rulemaking, agenda-setting, and the promotion of new governance models. Their approach often includes forming issue-based coalitions (e.g., on digital trade, environmental standards, or gender-responsive trade policy), mediating between great power interests, and championing new normative frameworks in plurilateral forums.

For instance, Higgott (2017) suggests that middle powers wield significant "normative power" (p. 12) in shaping regimes of global economic governance. Unlike major powers, which often engage in strategic competition over control of global institutions, middle powers tend to prioritize functionality, resilience, and inclusivity in rule-making processes.

This is particularly evident in initiatives such as the Ottawa Group within the WTO, where countries like Canada and Australia have sought to maintain dispute settlement mechanisms and modernize trade rules in the face of great power gridlock.

In addition, middle powers exhibit what Kalinowski & Cho (2012) describes as "issue leadership," (p. 242) where states focus on particular domains of expertise or national interest—such as sustainability, technological governance, or regional connectivity—and mobilize coalitions accordingly. This allows them to punch above their weight in specific policy areas while avoiding direct confrontation with hegemonic actors. Such strategies also allow for institutional experimentation and normative innovation, helping to shape emerging trade regimes in ways that reflect broader developmental and ethical considerations.

A more political approach, states that the concept of middle offers a way to analyze international relations beyond simple political binaries. Middle power discussions rely on second-image analysis (Shin, 2015). By "bringing the state back in" (Hobson 2000: 45), this theory emphasizes greater agency for states. Consequently, middle power frameworks expand the scope of IR theory by providing tools to interpret and assess the foreign policies of certain countries, like middle powers, in a more nuanced and subjective way. Although there is no consensus on the exact characteristics defining a middle power, the most widely accepted theoretical approaches fall into three categories: functional, behavioral, and hierarchical (Chapnick 1999: 73-82).

More recently, Azmeh (2024), drawing on interviews with World Trade Organization members, finds that middle-power countries engaged in regional deals are leading efforts to revive multilateral trade talks. Their support stems from a commitment to global cooperation and the impracticality of excluding others in complex, deeply integrated areas of trade governance.

Thus, what unites middle powers across both traditional and emerging categories is not merely their position in the global system, but a strategic orientation toward diplomacy, multilateralism, and norm-shaping. In the domain of trade, this frequently manifests through leadership in plurilateral agreements, advocacy for inclusive governance mechanisms, and active engagement in capacity-building initiatives across the Global South.

In sum, middle powers in the 21st century should be understood

as dynamic agents of change in global trade governance. Their operational definition must account not only for material capabilities but also for diplomatic practice and institutional creativity. By incorporating these dimensions, IPE scholars can more accurately capture the diverse roles that middle powers play in shaping the evolving architecture of international trade.

3. Possible Empirical Cases to be Considered by Further Studies

Middle powers manifest their agency through distinct trade strategies shaped by regional context, domestic priorities, and global ambitions. The following case studies illustrate how these countries use trade diplomacy not merely as economic policy, but as a tool for global influence, norm creation, and coalition-building. By examining their institutional initiatives, agreement portfolios, and economic data, we can better understand how middle powers act as innovative and stabilizing forces within the international trade system.

South Korea as an example of hybrid strategy

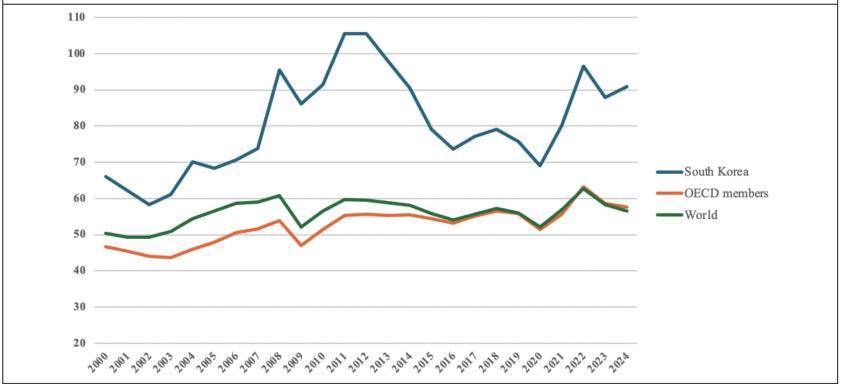
South Korea's trade policy exemplifies a hybrid strategy that blends innovation, regionalism, and strategic diversification. The country has positioned itself as a key player in setting global digital trade norms and advancing technological governance, including in artificial intelligence ethics and smart manufacturing standards. Through its participation in the Digital Economy Partnership Agreement (DEPA) with Singapore, Chile, and New Zealand, Korea promotes interoperable frameworks for e-commerce and data governance[1]. Additionally, it maintains a vast network of free trade agreements (FTAs)—over 18 in total—including deals with the European Union, ASEAN, and Latin American countries such as Peru and Colombia.

As Figure 1 shows, South Korea's trade as a percentage of its GDP, expressed as a percentage of Gross Domestic Product (GDP) which is the total income earned through the production of goods and services in an economic territory during an accounting period. An indicator that is normally use the level of trade

1 To know more about the Digital Economy Partnership Agreement (DEPA), see https://www.mti.gov.sg/Trade/Digital-Economy-Agreements/The-Digital-Economy-Partnership-Agreement

openness of a country. As the figure shows, when we compare this indicator for South Korea, the World, and OECD countries, it clearly shows South Korea's significantly higher trade openness, reinforcing its strategic role in the global economy.

Figure 1 - South Korea's Trade as a % of GDP, in Comparison to OECD Members and the Rest of the World



Source: World Bank Data, based on Country official statistics, National Statistical Organizations and/or Central Banks; National Accounts data files, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

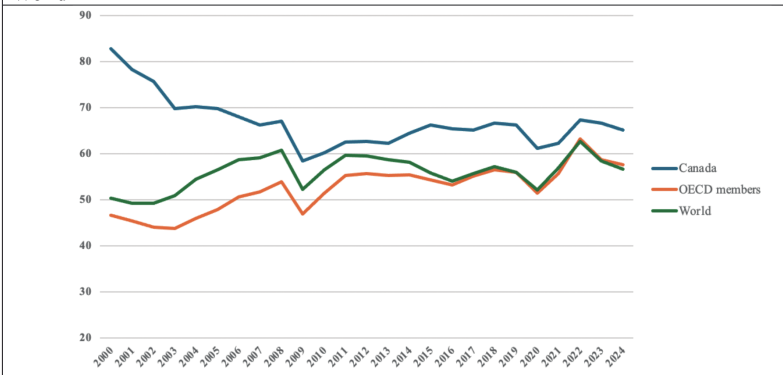
Economically, South Korea ranks among the world's top ten exporters, with merchandise exports reaching approximately USD 683 billion in 2023 (WTO, 2024). Its economy is heavily integrated into global value chains, particularly in semiconductors, vehicles, and electronics. By leveraging this manufacturing capacity alongside regulatory innovation, Korea advances a trade agenda that combines competitiveness with normative leadership in digital and green trade.

Canada as a traditional middle power trade policy commitment

Canada serves as a paradigmatic example of a traditional middle power committed to multilateralism and institutional preservation. In response to the WTO dispute settlement crisis, Canada convened the Ottawa Group—a coalition of like-minded countries aiming to safeguard and reform multilateral dispute resolution mechanisms. Canada's trade strategy also reflects a broader foreign policy ethos, branding its commercial agenda as "progressive trade."

This approach embeds gender equality, indigenous rights, and environmental sustainability into agreements such as the Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) and the Canada–Chile FTA. As of 2023, Canada's total trade in goods and services exceeded USD 1.5 trillion, making it

Figure 2 - Canada Trade as a % of GDP, in Comparison to OECD Members and the Rest of the World



Source: World Bank Data, based on Country official statistics, National Statistical Organizations and/or Central Banks; National Accounts data files, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

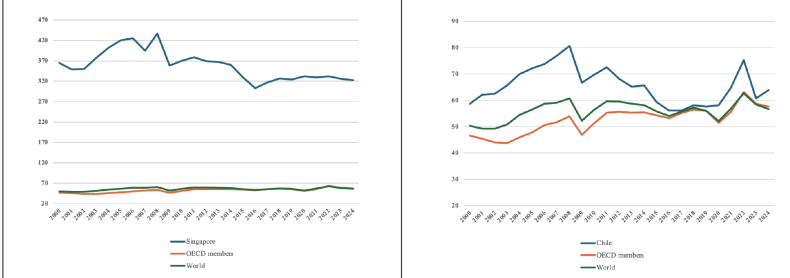
one of the most trade-dependent G7 countries. Its feminist foreign policy reinforces its normative posture, emphasizing inclusiveness and human rights within global trade architecture. Indeed, similarly to the case of South Korea, Figure 2 shows that Canada´s trade as a percentage of its GDP, when compared with the resto of the world and OECD countries, it has a significantly higher trade openness.

Chile and Singapore as key -although small- influence in trade governance

Chile and Singapore—despite their economic and geographic differences—demonstrate how small, outward-oriented economies can exert disproportionate influence in trade governance. Both are founding members of the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), where they have advocated high standards on labor rights, environmental protection, and digital commerce. Chile has also led in integrating climate provisions into trade deals, while Singapore serves as a regional hub for digital regulation and smart logistics.

As Figure 3 shows, Singapore's trade-to-GDP ratio exceeds 300%, underlining its reliance on international trade for economic sustainability. It is a key driver of digital economy agreements and recently launched several Green Economy Agreements (GEAs) aimed at facilitating sustainable trade in the ASEAN region. Chile, meanwhile, maintains more than 30 FTAs covering over 65 economies and has increasingly focused on renewable energy exports, lithium, and green hydrogen development—positioning itself at the forefront of climate-aligned trade in Latin America.

Figure 3 –Singapore and Chile Trade as a % of GDP, in Comparison to OECD Members and the Rest of the World



Source: World Bank Data, based on Country official statistics, National Statistical Organizations and/or Central Banks; National Accounts data files, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

Morocco and the United Arab Emirates (UAE) as emerging middle powers

Morocco and the UAE represent emerging middle powers that are reshaping their global economic identities through assertive trade diplomacy. Morocco has signed trade agreements with the EU, Turkey, the US, and numerous African countries, and is rapidly positioning itself as a strategic platform connecting Europe, West Africa, and the Arab world. Its Casablanca Finance City and renewable energy hubs in Ouarzazate highlight Morocco's ambition to become a logistics and energy corridor in the Global South. In 2022, Moroccan exports surpassed USD 40 billion, with automotive and agri-food products leading the surge.

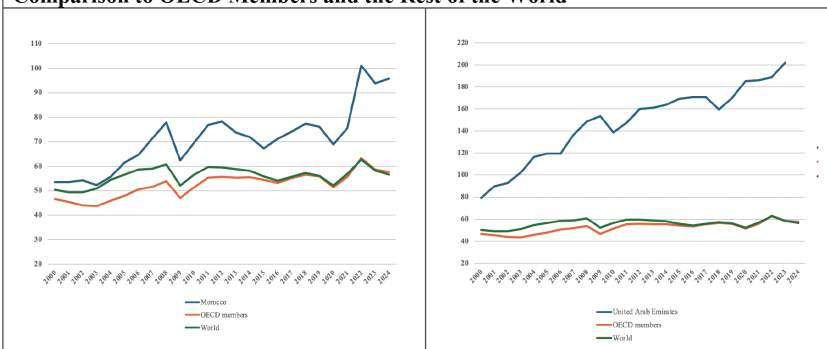
The UAE, in turn, has embraced what it calls "commercial diplomacy" as part of its economic diversification agenda. Since 2021, it has negotiated over a dozen Comprehensive Economic Partnership Agreements (CEPAs) with countries such as India, Indonesia, and Kenya. These deals are designed not only to expand trade flows but also to deepen investment ties and promote digital and green innovation. The UAE's non-oil trade reached USD 710 billion in 2023, underscoring the success of its post-oil transition strategy. By investing heavily in trade infrastructure—like Jebel Ali Port and the Etihad Rail—the UAE is positioning itself as a critical logistics hub in a multipolar world economy.

Together, these cases exemplify how middle powers deploy trade policy as a multifaceted tool: to navigate great power rivalry, to innovate regulatory frameworks, and to forge transregional coalitions. Their experiences offer fertile ground for future empirical research that investigates

the intersection of economic performance, normative leadership, and strategic trade diplomacy in a shifting global order.

Similarly to cases mentioned above, Morocco and the UAE has higher trade-to-GDP ratio in comparison to OECD Members and the Rest of the World. In the case of UAE, this ratio was higher to 100% since 2003.

Figure 4 – Morocco and the United Arab Emirates (UAE) Trade as a % of GDP, in Comparison to OECD Members and the Rest of the World



Source: World Bank Data, based on Country official statistics, National Statistical Organizations and/or Central Banks; National Accounts data files, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

4. Middle Powers in the Age of New Regionalism and Geo-Economics

The current phase of global trade is defined by a deep structural transition marked by fragmentation, re-regionalization, and the proliferation of plurilateral agreements. As the multilateral trading system—once anchored firmly in the WTO—faces persistent stagnation and institutional inertia, the locus of trade governance is shifting toward more flexible, selective arrangements among coalitions of the willing. This "new regionalism" is not simply geographic, but functional and thematic: trade cooperation now increasingly revolves around issue-specific frameworks such as digital governance, climate-aligned commerce, and supply chain resilience.

In this evolving landscape, middle powers have emerged as critical architects of new trade governance. They are not merely responding to a shifting order—they are actively shaping it. Unlike great powers, whose trade agendas are often entangled with geopolitical rivalry, or least-developed countries, whose agency is constrained by limited institutional capacity, middle powers occupy a unique niche. Their capacity to convene diverse coalitions, propose normatively ambitious yet pragmatic

frameworks, and engage in technical norm diffusion makes them central actors in the new geo-economic order.

Middle powers are leading the design and diffusion of trade rules on e-commerce, data governance, and sustainability standards. South Korea and Singapore, for example, have been instrumental in promoting the Digital Economy Partnership Agreement (DEPA), which sets new global benchmarks for data flows, artificial intelligence governance, and paperless trade. Canada, through the Ottawa Group, has reinvigorated WTO reform discussions with a focus on dispute settlement mechanisms and inclusive trade. Meanwhile, Chile and Morocco are experimenting with green economy provisions and sustainability clauses that embed climate goals directly into trade agreements.

Moreover, the agency of middle powers is enhanced by their ability to bridge diverse geopolitical and economic constituencies. Singapore, for instance, mediates between the Global North and Southeast Asia by promoting interoperable digital norms that appeal to both developed and developing economies. Similarly, the UAE's network of Comprehensive Economic Partnership Agreements (CEPAs) spans Asia, Africa, and Latin America, enabling it to act as a hub in emerging transregional trade corridors.

The logic of plurilateralism—selective agreements among a subset of countries with shared interests—provides a strategic opening for middle powers. These arrangements bypass the consensus-driven gridlock of traditional multilateralism while maintaining an inclusive ethos. In the case of digital trade, plurilateralism has allowed middle powers to set de facto standards in the absence of universal agreement at the WTO. Likewise, in climate-aligned trade, countries like Chile and New Zealand have championed the Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability (ACCTS), pushing for a convergence of environmental and trade agendas.

Geo-economic shifts—such as the weaponization of trade tools, reconfiguration of value chains, and the rise of techno-nationalism—further increase the strategic salience of middle powers. As the global economy decouples into rival technological and regulatory spheres, middle powers are carving out intermediary roles. They hedge against binary alignment by diversifying their trade relationships, strengthening South-South cooperation, and participating in multi-hub frameworks that offer resilience against unilateral shocks.

The new regionalism also empowers middle powers to pursue value-based trade policies that reflect domestic priorities such as gender equality, Indigenous rights, and digital inclusion. Canada's "progressive trade agenda" and Chile's gender-sensitive clauses in

trade treaties exemplify how normative preferences are being internationalized through trade diplomacy. These values-oriented strategies allow middle powers to distinguish their leadership in a crowded global arena, often winning legitimacy and soft power even in the absence of hard capabilities.

In sum, middle powers are central to the transformation of global trade governance under conditions of regionalization, issue-specific cooperation, and normative pluralism. Their initiatives not only fill institutional voids but also lay the groundwork for future global frameworks by piloting scalable, adaptable trade architectures. As the world confronts overlapping crises—from technological disruption and climate emergencies to geopolitical fragmentation—middle powers are increasingly acting as the connective tissue that binds together a new, more flexible, and inclusive global trade system.

5. So, Why IPE Needs to Pay Closer Attention to Middle Powers

Despite their growing relevance, middle powers have often remained under-theorized or treated as peripheral actors in mainstream International Political Economy (IPE) scholarship. However, current developments in trade governance, technological transformation, and geopolitical instability suggest an urgent need to bring these actors to the center of analytical and empirical attention. Middle powers are not only responding to global shifts; they are actively reconfiguring the rules and coalitions that structure international trade. Their growing role invites a rethinking of core assumptions in IPE regarding hierarchy, norm diffusion, and institutional agency.

There are several compelling reasons why middle powers should now be central to IPE analyses:

- **They are leading innovations in trade governance.** Middle powers are shaping new norms in digital trade, sustainability standards, labor protections, and inclusive trade governance. Countries like South Korea and Singapore are pioneering digital economy agreements that set global benchmarks for data privacy, AI ethics, and cybersecurity. Chile and New Zealand are advancing climate-related trade frameworks, while Canada promotes gender and Indigenous rights through trade agreements. These innovations are setting de facto standards,

particularly in domains where the WTO remains paralyzed.

- **They act as stabilizers and norm diffusers in an unstable global order.** As geopolitical rivalry between the United States and China intensifies, middle powers perform critical buffering roles. Through initiatives such as the Ottawa Group or DEPA, they help maintain institutional continuity and moderate the centrifugal forces that threaten the multilateral system. Their preference for rule-based order and inclusive dialogue makes them valuable brokers in a time of deep international polarization.

- **They represent diverse regional and ideological perspectives.** Middle powers come from a wide variety of regions and economic systems, including the Global South and North. This diversity enables them to challenge outdated binary paradigms—such as North-South dependency or core-periphery hierarchies—that have long shaped IPE thinking. For instance, Morocco's role in African regional integration or the UAE's leadership in South-South economic corridors reveal how emerging middle powers are offering alternative models of economic leadership rooted in regional knowledge, developmental goals, and post-Western diplomatic logics.

- **They are building new coalitions and institutional architectures.** Faced with gridlocked multilateralism, middle powers are turning to flexible, issue-specific arrangements that allow for experimentation and innovation. These coalitions—whether focused on e-commerce, green trade, or dispute settlement—are not merely reactive responses. Rather, they are institutional laboratories that can inform future reforms of the multilateral system. By investing in regional partnerships, thematic alliances, and plurilateral agreements, middle powers are institutional entrepreneurs constructing the scaffolding of a new trade order.

From an empirical perspective, recent data supports this rising influence. According to the World Economic Forum (2024), middle powers such as Canada, Korea, and Singapore are at a "pivotal moment" where their strategic decisions will shape global trade governance trajectories for decades. WTO (2024) data further reveals that middle powers are among the most active participants in plurilateral negotiations and are leading proposals on digital trade and sustainable development goals (SDGs). For example, Korea's trade with digital sectors

now accounts for more than 30% of its total export value, and Chile has embedded environmental and gender clauses in more than 60% of its FTAs (WTO, 2024; IMF, 2025).

From a theoretical standpoint, incorporating middle powers more systematically into IPE scholarship challenges state-centric, hierarchy-bound models of global economic leadership. Their capacity to exercise influence through soft power, regulatory innovation, and coalition-building complicates the realist/liberal dichotomy and offers new insights into how power operates in a multipolar, interdependent world.

In conclusion, failing to acknowledge the evolving agency of middle powers limits our capacity to understand the real dynamics shaping the international political economy. Their leadership, adaptability, and normative ambition are redefining what it means to govern trade in the 21st century. IPE scholars must respond by integrating these actors into frameworks of analysis that reflect the complexity and plurality of today's global order.

6. Conclusion: Toward a Research Agenda on Middle Power Trade Strategy

This article has argued that middle powers are no longer peripheral actors in global trade governance but have emerged as key agents of institutional innovation, normative leadership, and strategic coalition-building. Through a comparative lens, we have observed how countries such as South Korea, Canada, Chile, Singapore, Morocco, and the UAE leverage trade policy not merely for market access but as an expression of broader foreign policy objectives. These actors are crafting trade agendas that reflect their values, interests, and geopolitical positioning within an increasingly fragmented and multipolar global system.

By foregrounding trade as a central dimension of middle power diplomacy, we move beyond traditional characterizations that framed these states as passive bridge-builders or norm-followers. Instead, middle powers must be recognized as active contributors to the global trade architecture, often filling governance voids left by gridlocked multilateral institutions or polarizing great power competition. Their ability to form agile coalitions, negotiate high-standard agreements, and diffuse inclusive norms positions them as indispensable in efforts to recalibrate the rules of global trade in the 21st century.

Future research in International Political Economy (IPE) should place middle powers at the core of both theoretical development and empirical inquiry. A robust research agenda would entail:

- Mapping coalition-building patterns in plurilateral and regional trade agreements, with attention to how middle power's structure their alliances and frame their normative agendas.

- Analyzing middle power agency in rule-making processes, particularly in cutting-edge domains such as digital trade, climate-aligned trade, AI governance, and labor standards. This includes evaluating how these actors shape and diffuse new norms through diplomatic forums and technical negotiations.

- Assessing the balancing function of middle powers in a system increasingly defined by US-China rivalry, exploring how they mitigate escalation, promote functional cooperation, and diversify trade partnerships to avoid overdependence.

- Investigating the domestic drivers of middle power trade strategies, including bureaucratic capacities, policy coherence across ministries, private sector engagement, and civil society participation. Understanding internal drivers can illuminate why some middle powers are more effective trade norm entrepreneurs than others.

- Evaluating the impact of middle power-led agreements on developing countries and the global South more broadly, especially in relation to capacity-building, knowledge transfer, and equitable participation in value chains.

In developing this research agenda, scholars should also revisit foundational IPE theories to incorporate the dynamism and flexibility that characterize middle power strategies. Rather than treating global economic leadership as a function of hegemonic power, we must increasingly consider how distributed leadership—anchored in institutional creativity and shared norms—can shape more pluralistic, adaptive, and sustainable forms of governance.

Moreover, the evolving role of middle powers opens up new conceptual terrain for understanding global order. They serve as laboratories of policy experimentation, brokers of regional and cross-regional ties, and agents of policy diffusion. Their actions challenge the assumption that global trade governance must be either hegemon-led or adrift in fragmentation. Instead, middle powers are constructing a third path: one grounded in pragmatic multilateralism, inclusive growth, and transnational cooperation.

In sum, recognizing the centrality of middle powers in shaping the future of global trade governance not only enriches IPE scholarship, but also offers practical insights into how international cooperation can be revived and reimagined in an era of uncertainty. As we confront urgent global challenges—from climate change and digital transformation to geopolitical instability—the leadership of normatively ambitious and diplomatically skilled middle powers may well prove decisive in designing a more balanced and resilient global economic system.

Conflict of Interest Statement

The author declares that there are no conflicts of interest that could have influenced the conduct of this research or the preparation and publication of this article.

Statement of authorship roles

Nicolás Albertoni: Conceptualization, data curation, research, methodology, writing, review and editing.

History of the article

Date received: May 15, 2025.
Acceptance date: July 30, 2025.

References

Atlas Institute (2023). *The Role of Middle Powers in Global Diplomacy.* https://atlasinstitute.org/the-role-of-middle-powers-in-global-diplomacy/

Azmeh, S. (2024). 'Saving the WTO': middle power insiders and joint statement initiatives at the World Trade Organisation. *New Political Economy, 29*(1), 60-74.

Chapnick, A. (1999). The middle power. *Canadian Foreign Policy, 7*(2), 73–82.

Cooper, A.F., Higgott, R., & Nossal, K.R. (1993). *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order.* UBC Press.

Cooper, D.A. (2011). Challenging contemporary notions of middle power influence: implications of the proliferation security initiative for "Middle Power Theory". *Foreign Policy Analysis, 7*(3), 317-336.

Elliott, D. (2024, January 26). Middle powers: *What are they and why do they matter?* World Economic Forum. Retrieved from https://www.weforum.org/stories/2024/01/middle-powers-multilateralism-international-relations/

Higgott, R. (2017). *Enhancing the EU's International Cultural Relations: The Prospects and Limits of Cultural Diplomacy.* Institute for European Studies.

Hinrich Foundation. (2023). *What's in a Middle Power? Global Trade's Future.* https://www.hinrichfoundation.com/research/article/trade-and-geopolitics/what-s-in-a-middle-power-global-trade-s-future/

Hobson, J.M. (2000). *The state and international relations.* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

International Monetary Fund (2025). Korea in a Changing Global Trade Landscape. *IMF Staff Country Reports, 2025*(042), https://doi.org/10.5089/9798229001540.002.A002

Jordaan, E. (2003). The Concept of a Middle Power in International Relations: Distinguishing Between Emerging and Traditional Middle Powers. *Politikon, 30*(2), 165–181.

Kalinowski, T., & Cho, H. (2012). Korea's Search For A Global Role Between Hard Economic Interests And Soft Power. *The European Journal of Development Research, 24*, 242-260.

Laurence, M. (2023). *Middle Powers. Oxford Research Encyclopedia of International Studies.* (Oct. 18),https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-783

LISA News (2024). *Transition to a New Multipolar Order: The Role of Emerging Powers and Technological Innovation.* https://www.lisanews.org/lisa-challenge/transicion-hacia-un-nuevo-orden-multipolar-el-rol-de-las-potencias-emergentes-y-la-innovacion-tecnologica/

Policy Center for the New South (2025). *2025: Year of Middle Powers.*

https://www.policycenter.ma/publications/2025-year-middle-powers

Shin, Dong-min (2015, 4 de diciembre). *A critical review of the concept of middle power.* E-International Relations. https://www.e-ir.info/2015/12/04/a-critical-review-of-the-concept-of-middle-power/

TRT World Research Centre. (2024). *Middle Powers Say New Trade Routes Will Be Lifeblood of Multipolar World*. https://researchcentre.trtworld.com/featured/middle-powers-new-trade-routes-will-be-lifeblood-of-multipolar-world

Wight, M. (1978). *Power politics*. New York, NY: Holmes & Meier.

WTO (2024). *30 Years of the WTO: A Middle Powers Moment*. https://www.wto.org/english/thewto_e/30y_e/dg_piie_2dec24_e.pdf

World Economic Forum (2024). *Pivotal Moment for the Rise of the Middle Powers*. https://www.weforum.org/stories/2024/03/pivotal-moment-for-the-rise-of-the-middle-powers/

Estudios Internacionales 211 (2025)–ISSN 0719-3769 • 63–96
Instituto de Estudios Internacionales–Universidad de Chile

La eficacia de la Política Exterior Turquesa de Chile: ¿liderazgo efectivo o conceptual?

The Efficacy of Chile's Turquoise Foreign Policy: Effective or Conceptual Leadership?

Andrea Freites*
Gonzalo Martínez*

RESUMEN

El artículo analiza la alineación entre la retórica ambiental de la política exterior chilena y la implementación efectiva de sus políticas públicas, con énfasis en el eje estratégico de la Política Exterior Turquesa del gobierno del presidente Gabriel Boric (2022-2025). A través de una metodología cualitativa basada en entrevistas semiestructuradas con tomadores de decisiones, un estudio de caso sobre las Áreas Marinas Protegidas (AMP) y la proyección sobre el Acuerdo sobre la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad Marina más allá de las Jurisdicciones Nacionales (BBNJ), se exploran las capacidades de Chile para materializar sus compromisos internacionales. Este estudio contribuye al debate sobre la coherencia entre liderazgo regional, influencia internacional y capacidad de implementación de políticas ambientales en un país del Sur Global vulnerable a la crisis planetaria. Los resultados muestran que, pese a los compromisos internacionales y la retórica gubernamental, las capacidades de Chile para implementar efectivamente sus políticas públicas ambientales son limitadas. Las brechas identificadas revelan desafíos estructurales que comprometen su posición como líder ambiental en la región. Sin embargo, el enfoque en un

* Pontificia Universidad Católica de Chile. apfreites@uc.cl ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0769-3968

** Pontificia Universidad Católica de Chile. gmartinezv@estudiante.uc.cl ORCID: https://orcid.org/0009-0003-7025-4831

caso específico podría limitar la generalización de los hallazgos a otras dimensiones de la política ambiental chilena. Los resultados subrayan la necesidad de fortalecer capacidades institucionales y mecanismos de monitoreo para garantizar que la política ambiental chilena trascienda la retórica y se traduzca en impactos tangibles.

Palabras clave: Política Exterior Turquesa – Acuerdo sobre la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad Marina más allá de las Jurisdicciones Nacionales (BBNJ) – Áreas Marinas Protegidas (AMP) – Crisis Climática – Implementación de Políticas Públicas.

ABSTRACT

This article analyzes the alignment between the environmental rhetoric of Chilean foreign policy and the effective implementation of its public policies, with an emphasis on the strategic axis of the Turquoise Foreign Policy under president Gabriel Boric's administration (2022–2025). Through a qualitative methodology based on semi-structured interviews with decision-makers, a case study on Marine Protected Areas (MPAs), and an assessment of the Agreement on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity Beyond Areas of National Jurisdiction (BBNJ), the study explores Chile's capacity to materialize its international commitments. This research contributes to the debate on the coherence between regional leadership, international influence, and the capacity to implement environmental policies in a Global South country vulnerable to the planetary crisis. The findings show that, despite international commitments and government rhetoric, Chile's capacity to effectively implement its environmental public policies remains limited. The identified gaps reveal structural challenges that undermine its position as an environmental leader in the region. However, the focus on a specific case may limit the generalizability of the findings to other dimensions of Chile's environmental policy. The results underscore the need to strengthen institutional capacities and monitoring mechanisms to ensure that Chilean environmental policy moves beyond rhetoric and translates into tangible impacts.

Keywords: Turquoise Foreign Policy – Agreement on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction (BBNJ) – Marine Protected Areas (MPAs) – Climate Crisis – Public Policy Implementation.

1. Introducción

Este artículo aborda la conceptualización de la Política Exterior Turquesa del gobierno de Chile, que constituye un eje estratégico explícito en la proyección internacional ambiental del país. A través del análisis de su retórica y su implementación práctica, el estudio examina la eficacia de esta política en la materialización de acciones en el ámbito ambiental nacional y regional y el cumplimiento prospectivo del compromiso internacional.

En el contexto de una triple crisis planetaria marcada por el cambio climático, la contaminación y la pérdida de biodiversidad, han sido fenómenos que han orientado a la agenda de política exterior, convirtiendo a la política pública ambiental en un imperativo estratégico para muchos países. Como señala Estenssoro (2010), el factor ambiental se ha vuelto crecientemente determinante en la política mundial del siglo XXI, dando lugar a lo que algunos autores han denominado una ambientalización de la geopolítica. Chile, una nación costera situada en la región del Sur Global, enfrenta desafíos únicos y significativos debido a su geografía y su alta vulnerabilidad a los efectos del cambio climático. Como país con una extensa línea costera y una rica biodiversidad marina, se encuentra en una posición en la que su política ambiental tiene implicancias nacionales, regionales y globales. En particular, el caso del archipiélago de Chiloé ilustra cómo factores estructurales de larga duración, sumados a los efectos del cambio climático, han desarticulado social y ecológicamente los territorios costeros, sin que las respuestas institucionales hayan logrado revertir la pérdida de servicios ecosistémicos (Bahamonde et al., 2021). En este contexto, la discusión sobre una ley de costas cobra una importancia crítica, ya que se requieren marcos normativos que integren criterios de protección ambiental, uso sostenible del suelo y adaptación al aumento del nivel del mar (Vergara, 2020).

Chile ha demostrado un compromiso significativo con la protección ambiental a través de su política exterior, destacándose en foros internacionales y liderando iniciativas de conservación. La administración actual ha promovido la Política Exterior Turquesa[1], enfatizando la defensa de los ecosistemas marinos y terrestres, así como la transición energética limpia (Diario Usach, 2023). En este marco, Chile fue uno de los primeros países en firmar y ratificar el Acuerdo BBNJ; organizando talleres nacionales e internacionales para

1 Concepto originalmente acuñado por Cristóbal Bywaters y desarrollado en el libro "Nuevas voces de política exterior: Chile y el mundo en la era post-consensual", capítulo denominado "Nuestra casa está en llamas": Una política exterior turquesa para responder a la crisis climática" (Carrasco, C., & Glatz, P.).

promover la creación de Áreas Marinas Protegidas (AMP) como las cordilleras de Salas y Gómez y Nazca-Desventuradas y, postulando a Valparaíso como sede de la futura Secretaría del tratado (BBNJ Chile, 2025; El País, 2024). Esta toma de decisión se alinea con los compromisos internacionales de Chile para conservar la biodiversidad marina más allá de su jurisdicción, fortalecer su liderazgo regional y proyectarse como actor ambiental de gran prestigio en el sistema global.

A pesar de los compromisos y declaraciones en materia ambiental, la capacidad de Chile para implementar efectivamente sus políticas públicas ha sido objeto de debate. El país enfrenta desafíos significativos en la alineación entre la retórica ambiental y la implementación práctica de sus políticas. Expertos y medios han señalado brechas importantes entre las metas anunciadas y la ejecución real, poniendo en duda la efectividad de las políticas frente a las crecientes amenazas ambientales (Mongabay Latam, 2023; Fundación Terram, 2023; El País, 2025). Esta discrepancia plantea preguntas relevantes sobre la capacidad del país para traducir compromisos políticos en acciones concretas que aborden eficazmente los desafíos ambientales nacionales.

En términos generales, la literatura sobre políticas públicas destaca que la falta de coherencia y coordinación entre sectores puede disminuir la efectividad de las políticas, afectando áreas como la salud, el bienestar social y el medio ambiente (Prieto Pinto, 2020). Además, se ha señalado que la formulación de políticas suele privilegiar enfoques económicos simplificados, dejando de lado factores sociales y ambientales relevantes, así como la participación de actores que son centrales en estos procesos. Todo lo anterior, limita su aplicación y resultados (Cardozo Brum, 2013). En el caso chileno, estas limitaciones generales se reflejan en la dificultad para coordinar las múltiples políticas ambientales y sociales necesarias para enfrentar desafíos como el cambio climático y la conservación de la biodiversidad, situación que ha sido identificada en diversos análisis y evaluaciones nacionales.

En este artículo argumentamos que, de hecho, estas dificultades se deben a una combinación de factores, incluyendo la falta de recursos adecuados, la resistencia de sectores económicos, la falta de coordinación entre instituciones gubernamentales y la carencia de capacidad técnica y administrativa. Por lo tanto, existe una notable discrepancia entre las declaraciones del gobierno chileno y los resultados prácticos en la implementación de sus políticas ambientales. La incapacidad para traducir el liderazgo regional e influencia internacional en acciones efectivas pone en evidencia la necesidad de abordar estos desafíos para lograr una política ambiental coherente y eficaz.

En función de ello, nos preguntamos ¿Cuáles son las principales barreras que dificultan la implementación efectiva de las áreas marinas protegidas y la proyección del Acuerdo BBNJ, en el marco de la Política Exterior Turquesa?

El objetivo de este estudio es entonces, analizar las barreras y desafíos que enfrenta Chile en la implementación efectiva de sus políticas públicas ambientales. En concreto, el estudio busca identificar las principales dificultades en la práctica y evalúa cómo estas afectan la capacidad del país para alinear sus compromisos internacionales y su retórica ambiental con acciones concretas. Con esto, se busca ofrecer recomendaciones prácticas para mejorar la efectividad de las políticas ambientales, fortalecer su capacidad de implementación y promover un liderazgo regional y global más efectivo en la conservación marina y la protección de la biodiversidad.

Para lograr lo anterior, este estudio se basa en una metodología cualitativa que incluye entrevistas semiestructuradas con tomadores de decisiones en los ámbitos gubernamentales, del sector privado, de la sociedad civil y del ámbito académico. Estas entrevistas aportan contenido acerca de los desafíos y barreras en la implementación de políticas ambientales y la capacidad de Chile para cumplir con sus compromisos internacionales.

El artículo se organiza de la siguiente manera. Primero, presenta una revisión de la literatura que explora la noción de racionalidad limitada en el marco de la política exterior, seguidamente, se expone un apartado donde se explica la metodología empleada. Un tercer apartado formula la discusión de los resultados. Finalmente, se establecen las conclusiones y reflexiones.

II. Revisión de la literatura: la racionalidad limitada en el liderazgo de las políticas públicas oceánicas

Racionalidad limitada en el marco de la política exterior

Mientras que la racionalidad perfecta, según von Neumann y Morgenstern (1944), asume que los tomadores de decisiones poseen toda la información relevante y pueden procesarla de manera óptima para seleccionar la mejor opción, la noción de racionalidad limitada, introducida por Simon (1957), reconoce que en la práctica las decisiones están sujetas a restricciones cognitivas y contextuales. Estas limitaciones condicionan la capacidad de los agentes, incluidos

los responsables de la política exterior, para alcanzar una racionalidad completa, llevándolos a elegir soluciones satisfactorias dentro de esas restricciones.

La noción de racionalidad limitada es un concepto fundamental en la teoría de la toma de decisiones que reconoce que los agentes humanos, incluidos los responsables de la política exterior, operan bajo restricciones cognitivas y contextuales que limitan su capacidad para tomar decisiones completamente racionales (Simon, 1957; March, 1994; Gigerenzer & Selten, 2001). La idea de racionalidad limitada contrasta con la visión de racionalidad completa o perfecta, que asume que los individuos tienen acceso a toda la información relevante, pueden procesarla de manera óptima y siempre eligen la opción que maximiza su utilidad (Simon, 1947). Sin embargo, en la práctica, los tomadores de decisiones enfrentan múltiples limitaciones: a) la información disponible suele ser incompleta o imperfecta, lo que limita el acceso a datos relevantes (Gigerenzer & Selten, 2001); b) la capacidad cognitiva humana es limitada, lo que lleva a simplificar problemas multidimensionales para facilitar el procesamiento (March, 1994); c) las decisiones a menudo se toman bajo presiones de tiempo y urgencia, reduciendo la deliberación cuidadosa (Kahneman, 2011); d) las inercias y hábitos influyen en las decisiones, con rutinas establecidas que pueden no ser óptimas para nuevas situaciones (March & Olsen, 1989); y e) en lugar de buscar la solución óptima, los agentes satisfacen, es decir, optan por una solución suficientemente buena para cumplir con los mínimos requerimientos (Simon, 1957).

Por otro lado, es importante mencionar que el concepto de racionalidad limitada puede explicar por qué los estados no siempre toman decisiones de manera óptima en política exterior. Por ejemplo, el caso de la carrera de armamentos postguerra Franco-Prusiana. Jervis (1976) recuerda la percepción errónea de los estadistas europeos posteriores a la aludida Guerra, quienes recurrieron a la carrera de armamentos y a la búsqueda de alianzas prematuras en la creencia de que los futuros conflictos serían igual de rápidos y poco costosos. Esta percepción errónea, derivada de información incompleta y evaluaciones incorrectas, refleja cómo las limitaciones en la información y en la capacidad de prever futuros desarrollos pueden conducir a decisiones subóptimas. En la misma línea, Allison (1971) y Zelikow (1999) destacan que las decisiones estatales suelen estar condicionadas por rutinas organizacionales, procedimientos institucionales y procesos de negociación internos que restringen la racionalidad completa, generando

resultados que pueden ser incoherentes o subóptimos en política exterior. Además, Fearon (1995) señala que la incertidumbre estratégica y la información imperfecta contribuyen a que los estados tomen decisiones erróneas o que se desencadenen conflictos evitables. Por su parte, Wendt (1999) subordina los intereses materiales estatales a las ideas compartidas, normas y percepciones sociales que construyen la identidad estatal, lo que implica que las decisiones no siempre responden a una racionalidad estricta de maximización de intereses materiales, sino que están influidas por construcciones sociales que pueden limitar la racionalidad efectiva.

Ahora bien, en el contexto del estudio de políticas exteriores, la racionalidad limitada ayuda a explicar por qué los estados pueden no siempre alinear sus acciones con sus retóricas o compromisos ideales. Las limitaciones de información, las presiones y la necesidad de tomar decisiones bajo incertidumbre pueden llevar a que los estados adopten soluciones que son suficientemente buenas en lugar de las más eficaces (Allison, 1971; March & Olsen, 1989). Este concepto es relevante a la hora de entender las brechas entre las promesas y la implementación práctica en políticas ambientales y cómo las decisiones en política exterior pueden ser condicionadas por factores que van más allá de la simple lógica racional, como la presión de actores internos o la dinámica internacional (Putnam, 1988; Krasner, 1999).

Además, las limitaciones cognitivas y de percepción influyen en estas decisiones, afectando la coherencia entre discurso y acción (Jervis, 1976). En razón de lo señalado, es menester mencionar que la formulación del concepto de la racionalidad limitada en el ámbito de la teoría de la decisión, ha sido incorporada de manera significativa en las disciplinas de Relaciones Internacionales (RRII) y de Análisis de Política Exterior (APE) respectivamente para explicar las complejidades inherentes a la toma de decisiones estatales y al mismo tiempo, tensionar la mirada que posiciona al Estado como un actor unitario que toma decisiones racionales, de tal manera que se pueda privilegiar una mirada que destaque las limitaciones cognitivas, organizacionales y contextuales que enfrentan los líderes y las instituciones en un proceso decisorio dado.

Allison (1971), propone tres modelos para entender la formulación de políticas exteriores: 1) el Modelo del Estado Racional, 2) el Modelo de Comportamiento Organizacional y 3) el Modelo de Política Burocrática. Los dos últimos modelos evidencian cómo la racionalidad está constreñida por rutinas institucionales,

intereses sectoriales y procesos internos de negociación que resultan en decisiones que no necesariamente maximizan la utilidad, sino que son satisfactorias dentro de esos límites. Esto representa una profundización concreta de la idea de racionalidad limitada en el contexto estatal, incorporando factores organizacionales y políticos internos. Por otro lado, Putnam (1988), introduce una perspectiva que reconoce las presiones duales que enfrentan los tomadores de decisiones: deben negociar simultáneamente en el nivel internacional y doméstico. Este doble nivel restringe la racionalidad, pues las opciones políticas deben ser aceptables tanto para actores internacionales como para grupos de interés nacionales, con agendas y limitaciones distintas. Esta teoría enfatiza la interacción entre el sistema internacional y las políticas internas.

Krasner (1999), por su parte, complementa esta visión dado que destaca la manera en cómo la incertidumbre estratégica, la información imperfecta y la construcción social de las identidades estatales influyen en las decisiones de política exterior. En este sentido, la racionalidad limitada se ve afectada no solo por factores internos y organizacionales, sino también por el marco normativo y social en el que operan los Estados, donde las percepciones, las normas y las construcciones sociales condicionan las opciones y la interpretación de los intereses nacionales.

Asimismo, la literatura contemporánea en la disciplina ha avanzado incorporando aportes desde la psicología cognitiva y la teoría de juegos que refuerzan la importancia de la racionalidad limitada. Por ejemplo, Kahneman (2011) y Gigerenzer (2008) exploran cómo los sesgos cognitivos y heurísticos afectan la toma de decisiones en contextos de incertidumbre, aplicable también al ámbito internacional. En este sentido, la racionalidad limitada no solo describe limitaciones estructurales, sino también las formas en que las percepciones y los procesos mentales modelan la conducta estatal.

Desde el enfoque de APE, la racionalidad limitada explica por qué la coherencia entre discurso y acción es frecuentemente imperfecta. Los tomadores de decisiones, influenciados por dinámicas internas como las presiones políticas, las negociaciones con actores domésticos, la falta de información completa y los recursos limitados, pueden adoptar decisiones que satisfacen demandas inmediatas sin alcanzar los objetivos estratégicos de largo plazo. Este fenómeno es particularmente relevante en la implementación de políticas ambientales internacionales, donde la brecha entre compromisos retóricos y resultados efectivos es frecuente y puede explicarse en gran parte por estas

restricciones cognitivas y contextuales (Hovi, Sprinz & Underdal, 2009; Bernstein & Cashore, 2012).

La noción de racionalidad limitada se ha convertido en un eje central para explicar la conducta estatal en los debates contemporáneos de las disciplinas aquí referidas. En estos campos, los estados ya no son vistos como actores unitarios perfectamente racionales, sino como organizaciones complejas inmersas en contextos donde las limitaciones cognitivas, institucionales y sociales configuran sus decisiones y comportamientos (Allison, 1971; March & Olsen, 1989).

En particular, APE enfatiza cómo la política exterior resulta de la interacción entre presiones internas incluyendo actores burocráticos, intereses políticos domésticos y capacidades administrativas, y factores externos como normas internacionales, incertidumbre estratégica y dinámicas multilaterales (Putnam, 1988; Krasner, 1999). Esta doble influencia sitúa la racionalidad limitada en el corazón del análisis, dado que las decisiones se toman en escenarios de información incompleta, recursos restringidos y demandas conflictivas que impiden alcanzar resultados plenamente racionales u óptimos.

Asimismo, la literatura en RRII reconoce que la incertidumbre y la complejidad del sistema internacional imponen límites a la capacidad de los estados para implementar de manera coherente sus políticas declaradas, particularmente en áreas como la política ambiental global, donde las presiones económicas, políticas y sociales se entrelazan con desafíos técnicos y regulatorios (Fearon, 1995; Bernstein & Cashore, 2012). De esta forma, la racionalidad limitada ofrece un marco analítico para entender la persistencia de brechas entre los compromisos internacionales de los estados y sus capacidades reales para cumplirlos.

Aplicar esta perspectiva al estudio de la Política Exterior Turquesa de Chile permite dar cuenta de las tensiones y contradicciones inherentes a la implementación de políticas ambientales internacionales en un país del Sur Global. Dicha concepción de política exterior combina dos sensibilidades de la política medioambiental, "este concepto integra la protección del ala verde ambiental y el ala azul, que incluye la protección a los océanos" (Hidalgo y Glatz, 2021, p. 212). Es por ello que, más que interpretar la discrepancia entre discurso y acción como una falla o desidia, el enfoque de racionalidad limitada contribuye a dilucidar las restricciones estructurales, cognitivas y contextuales que configuran las decisiones de los actores involucrados.

Finalmente, esta perspectiva teórica resulta especialmente pertinente para analizar la Política Exterior Turquesa de Chile, su gestión de las AMP y su proyección decisora sobre el Acuerdo BBNJ. La racionalidad limitada permite entender las discrepancias entre la ambición declarada en política exterior ambiental y las dificultades prácticas para su implementación, dadas las limitaciones institucionales, cognitivas y contextuales que enfrentan los decisores chilenos en un escenario que cruza intereses nacionales, presiones y/o posiciones internacionales y desafíos técnicos.

Políticas públicas en materia oceánica

Desde los albores de los años 2000 en Chile la reconfiguración del escenario democrático, tanto en la esfera doméstica como en la internacional se situaron en la recomposición de legitimidad del sistema político y de la economía del país, así como en la incorporación de nuevos actores, ergo, nuevos énfasis de concebir el posicionamiento del país en una cualidad de doble asimetría, como señala Ross (2012) tanto con las principales economías del mundo como los países de poder relativo, dirigiendo la perspectiva hacia la agenda no tradicional *(soft power)*.

En razón de lo señalado, la cultura política, que transitaba del aislacionismo a la inserción regional e internacional del país empezó a crear un eje estratégico basado en la concepción de liderazgo en la política exterior, liderazgo entendido como la potestad resolutiva ante un proceso de toma de decisión y la consecuente contención hacia las fuerzas antagónicas. Por lo menos, existen tres hitos que explicarían dicha percepción:

> a) el voto en el Consejo de Seguridad en el año 2003 por el asunto de las armas de destrucción masiva a Irak, lo que significó adoptar una posición contraria al unilateralismo estadounidense; b) la participación de tropas chilenas en la fuerza multinacional que se apostó en Haití a partir del año 2004 y c) la postulación de José Miguel Insulza a la Secretaría General de la OEA. (Fuentes, 2006, como se citó en Götz, 2015, p. 17)

Luego del énfasis por la recomposición internacional en la política exterior del país, el hito de inflexión de la promoción del liderazgo en materia medioambiental tuvo su dirección con mayor nitidez en el Gobierno de Michelle Bachelet con preocupación por intereses de integración regional, en efecto, según Götz (2015) bajo una estrategia de consolidación económica basado en los énfasis sobre los desafíos energéticos y comerciales en la región, "cuyo efecto principal será el reacoplamiento de la política exterior Chilena respecto

de los procesos que tienen lugar en el espacio sudamericano" (Götz, 2015, p. 21). Cristalizándose a través del proceso decisorio de la revalorización por la política medioambiental, representado en el premio de 2017 como la primera Jefa de Estado en Sudamérica en recibir el título de "Campeona de la Tierra", en la categoría de liderazgo político por la Organización de Naciones Unidas, debido a su destacada labor en la creación de nuevas AMP y el desarrollo de energías renovables (Ministerio de Desarrollo Social y familia, 2017).

> Si Chile ha ganado notoriedad internacional es porque hemos demostrado que un país, por pequeño que sea su nivel de emisiones, tiene una responsabilidad que no puede eludir. No hay excusas, todos debemos trazarnos un rumbo claro y ambicioso para que el desarrollo global no se haga a costa de la destrucción de nuestro hogar, sino que perdure y se proyecte en forma sostenible (Gobierno de Chile, 2017).

Pese a la construcción de las políticas públicas que han creado un camino de vocación y liderazgo por las políticas oceánicas, primero, por una posición geoestratégica y, luego, enfocadas por la necesidad de la crisis planetaria, se ha evidenciado la persistencia de un enfoque de racionalidad limitada, es decir, aquella que:

> Se deriva de la premisa que, por lo general, los actores (que tienen intereses competitivos) ordenan sus prioridades dando primacía a lo inmediato, a través de un modelo limitado, "comprendiendo un comportamiento de un tomador de decisiones que gestiona un compromiso entre un problema y las premisas de la situación [y que en ese contexto] hace lo mejor que puede allí donde se encuentra (Meny & Thoenig, 1992, como se citó en Olavarría, 2007, p. 75).

En efecto, la toma de decisión mediante la conducta satisfactoria y la prescindencia del sentido estratégico del proceso decisorio ha sido uno de los móviles explicativos en la actuación de las políticas públicas del país en torno al sentido vocacional que el océano reviste para Chile[2]. Ello constreñiría la capacidad de proyectar políticas públicas oceánicas de largo plazo, que consoliden y amplíen la influencia en la región y satisfagan la urgente necesidad por contrarrestar la crisis climática de manera efectiva en las políticas públicas, ya que, ellas muestran una contradicción en la formulación (carácter conceptual) y la implementación (carácter fáctico). La política exterior turquesa es un buen ejemplo que evidencia el enfoque de la racionalidad limitada. Es importante

2 Chile posee vocación oceánica que se caracteriza por cuatro dimensiones, tales son: dimensión geográfica, dimensión sociocultural, dimensión económica y dimensión política (ACADE, 2022, p. 47).

decir que, en el marco de este estudio, por política exterior turquesa se entiende como una conceptualización estrictamente abocada a la preocupación oceánica, definida por objetivos, actores y mecanismos específicos, lo que permite analizar sus capacidades, limitaciones y proyecciones en términos de implementación y liderazgo ambiental. Asimismo, su enfoque se lleva a cabo a través de una doble asimetría, en efecto, con un énfasis en la política pública doméstica de las AMP, como un énfasis internacional a través del Acuerdo BBNJ. Como lo señala la Jueza del Tribunal Internacional del Mar, María Teresa Infante:

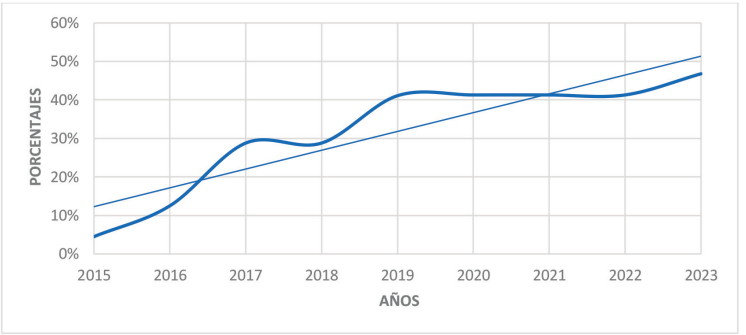
> La Política Exterior Turquesa es un título que resume intereses y posicionamientos en el marco de una agenda internacional donde el mar (océanos en general) está en el primer nivel de atención. Y esta agenda se ha renovado considerablemente a partir de los procesos de integración de las cuestiones ambientales y los principios básicos del derecho del mar, que conforman una política oceánica (Infante, comunicación personal, 07 de septiembre de 2024).

En la décima Conferencia de las Partes (COP 10), celebrada en Japón en el año 2010, a través del Convenio sobre la biodiversidad biológica, 194 países suscritos, entre ellos Chile, se comprometieron a actualizar sus Estrategias Nacionales de Biodiversidad bajo el enfoque denominado "Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi". Dicho Convenio fue formulado con la necesidad de contrarrestar la crisis climática, en particular, el objetivo estratégico N°11, donde la Convención sobre la biodiversidad biológica (2010) propuso en dicho objetivo las áreas protegidas eficaces, a través de la protección del 10% de las áreas que corresponden a las zonas marinas y costeras nacionales al 2020.

> Creo que los compromisos más importantes se expresan en la participación en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y en la aceptación de su carácter de instrumento vivo, implementado progresivamente en las décadas posteriores a su entrada en vigor [por ejemplo] el impulso dado a los instrumentos de manejo de áreas, entre ellos, a las áreas marinas protegidas. Asimismo, en el marco de las discusiones sobre el régimen de exploración y explotación de la minería marina, más allá de la jurisdicción nacional, donde se ha propuesto la prioridad ambiental (Infante, comunicación personal, 07 de septiembre de 2024).

Pese a ser los líderes en Latinoamérica en la creación de áreas marinas protegidas (AMP), transitamos en 2015 de un 4,5%, al año 2023, a un 46,8% de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) bajo alguna categoría de protección.

Gráfico 1. Avance historiográfico de compromisos nacionales de AMP



Nota. Por Martínez & Laborda, 2025 (La política exterior azul: el proceso decisorio de la política pública de las áreas marinas protegidas en Chile, 2015-2023).

En términos de implementación es impracticable, ya que, sólo es financiada con el 1,3% del presupuesto[3] necesario para su efectivo desarrollo[4] (Martínez & Laborda, 2025, p. 351).

Estableciendo una política pública trascendental para salvaguardar ecosistemas vitales para la absorción de los gases de efecto invernadero, tal es la absorción del 30% del dióxido de carbono (CO2) y la captura por los prístinos bosques de macroalgas marinas *(macrocystis pyrifera)* de las costas del país; el fitoplancton[5] que producen libera entre el 50% y 85% del aire que respiramos.

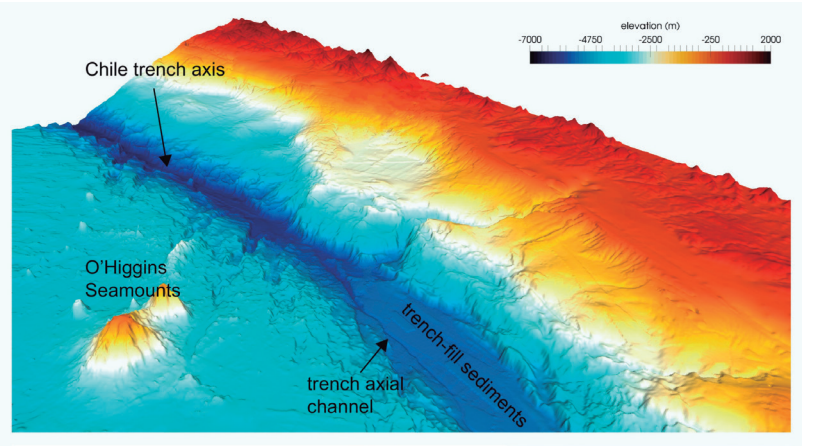
> Esto es consistente con lo que Chile ha promovido de manera ininterrumpida al menos desde la Conferencia Nuestro Océano que tuvo lugar en Valparaíso en octubre del 2015. En esa oportunidad, la Conferencia exploró una amplia variedad de temas relativos a la salud del océano, incluyendo su conexión con el cambio climático (ACADE, 2022, p. 40).

3 Para el año 2022 el presupuesto para las áreas marinas protegidas alcanzaba un monto de $232.574.000, con una variación de 4,4% superior al año 2021.

4 Desde 1990 el gasto público en protección ambiental ha crecido a un promedio de 8,3% anual, dos puntos más que el gasto público total; no obstante, este constituye aún un porcentaje muy bajo del presupuesto público, apenas el 0,11% del presupuesto de 2020 (MMA, 2020, como fue citado en Hidalgo y Glatz, 2021).

5 Otra característica geo-oceánica que determina nuestra identidad es la llamada Corriente de Humboldt, que hace emerger aguas profundas y frías y las arrastra hacia el norte cerca de la línea costera, lo que causa un clima más seco y frío. Esta corriente marina es riquísima en plancton, lo que determina que las aguas del Pacifico oriental sean altamente productivas y ricas en recursos pesqueros, siendo estos caladeros de pesca algunos de los más importantes del mundo (MINREL, 2018, p. 74).

Gráfico 2. Monte Submarino O´Higgins



Nota. Por Hu., J.& Gurnis, M. (https://static-content.springer.com/esm/art%3A10.1038%2Fs41467-021-27518-8/MediaObjects/41467_2021_27518_MOESM1_ESM.pdf).

Otro ejemplo que se proyecta interesante y que debería ser observado por los tomadores de decisión, son los montes submarinos[6] fuente de biodiversidad por su cualidad morfológica y hábitat de especies únicas en las costas del pacífico[7]. Cabe precisar que 118 montes submarinos presentan una particular importancia en términos ecológicos y biogeográfico debido a sus características endémicas (30-40% de especies) y las singularidades zoológicas. Tal es el caso del monte submarino

6 En la actualidad, los montes submarinos no sólo están amenazados por la pesca de arrastre en todo el mundo (una técnica que destruye hábitats únicos para especies a menudo endémicas), sino que ahora también están amenazados por la futura minería de aguas profundas, ya que, debido a la escasez de recursos minerales en tierra (como el cobalto), las empresas mineras están poniendo sus miras en el océano para obtener estos preciados recursos. En las últimas décadas se ha descubierto que estos montes submarinos están cubiertos por costras ricas en minerales, como el cobalto, un metal que se está revalorizando en bolsa a niveles sin precedente. Los metales presentes en las costras de los montes submarinos incluyen cobalto, níquel, cobre y titanio, así como elementos menores como molibdeno, telurio, platino, circonio, niobio y bismuto (Villar-Muñoz & Martínez, 2023).

7 La Subsecretaría de Pesca y Acuicultura establecería en dicha resolución en el inciso tercero del artículo quinto, a través del principio precautorio, la prohibición de la pesca de fondo, a menos que exista una investigación científica que demuestre que la actividad de pesca no genera consecuencias adversas a los diversos ecosistemas vulnerables que circundan el monte submarino (SUBPESCA, 2015)

O´Higgins[8] el cual se encuentra en la Zona Económica Exclusiva (ZEE) en Chile, a 120 millas, aproximadamente, 200 kilómetros de Valparaíso.

La fragilidad de su hábitat asociado a su lento proceso de formación de corales en sus aguas profundas, su alto endemismo y la lenta dinámica poblacional de las especies hacen del Monte Submarino O´Higgins propicio para la creación de un Parque Marino[9] (Villar-Muñoz & Martínez, 2023). Sin embargo, el 73% de ellos se sitúan fuera de la jurisdicción nacional, es por ello, la importancia del "Acuerdo sobre la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad Marina más allá de las Jurisdicciones Nacionales[10]" (en inglés, BBNJ), el cual necesita la ratificación de al menos 60 Estados para su entrada en vigor. Dicho acuerdo permitirá crear un marco jurídico para la creación de áreas marinas protegidas. La firma del Acuerdo es una expresión de voluntad que hace visible la conexión de los seres humanos con el océano y, sobre todo, señala que nuestras acciones tienen una directa relación con la salud del medioambiente y del Planeta. Chile, como país ribereño con vocación oceánica, se compromete en la protección y conservación del océano, es por ello, que tras ser uno de los impulsores de la firma del Acuerdo -actualmente ratificado por el país-, favoreciendo así, la iniciativa de establecer la sede de la Secretaría de dicho instrumento en la ciudad portuaria de Valparaíso.

8 Sedimentos de relleno de fosa a lo largo de la costa de Chile central a aproximadamente ~35°S. Se presenta el relieve regional en 3D con colores que indican la elevación. Los sedimentos de relleno de fosa son gruesos al sur de la cresta de la dorsal de Juan Fernández, y disminuyen drásticamente al norte de la dorsal (Hu, J. & Gurnis, M., 2021).

9 Para salvaguardar el Monte Submarino O´Higgins la categoría de área marina protegida más adecuada es el Parque Marino, ya que, esta es un área destinada a preservar unidades ecológicas de alto interés para la ciencia y como patrimonio natural, cautelando la mantención y diversidad de las especies hidrobiológicas y su hábitat. El cual requerirá de un Plan General de Administración (PGA). En ellos no podrá efectuarse ninguna actividad, salvo aquellas que se autoricen con propósitos de observación e investigación, bajo la tuición de Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA).

10 El Acuerdo BBNJ viene a subsanar los obstáculos de la conservación, a través de la implementación de un enfoque basado en el desarrollo sostenible de la biodiversidad biológica, mediante una gobernanza oceánica internacional, con una administración eficiente y mecanismos de gestión -por áreas- de los recursos marinos, mediante nuevos mandatos para la protección del océano y límites a la pesca, rutas de navegación y actividades de exploración. Asimismo, se establecen hitos fundamentales de conservación, tales como: ampliación de áreas marinas protegidas (AMP), equidad en el reparto de beneficios de los recursos genéticos marinos, un marco para las evaluaciones de impacto ambiental (EIA), coordinación de organismos de administración, creación de capacidades y transferencia de tecnología marina, entre otras.

> Distinguiría entre compromisos vía promesas, de la participación en tratados internacionales. Primero, creo que Chile ha hecho un esfuerzo que es reconocido en materia de Contribución Determinada a Nivel Nacional (Acuerdo de París, 2015) en el área del cambio climático. Se ha esforzado además por lograr acuerdos que sustenten la cooperación política y económica en torno a su implementación. Ha adoptado legislación y ha proclamado políticas sectoriales en materia energética y de protección de la biodiversidad (Infante, 07 de septiembre de 2024).

Dicho acuerdo es una esperanza de talante multilateral de gran relevancia, ya que, se podrá proteger, aproximadamente, el 68% del océano que estaba en la nebulosa en materia de conservación; con la entrada en vigor, podrán crearse vastas áreas marinas protegidas para las generaciones venideras y, asimismo, se establecerán desafíos jurisdiccionales, por ejemplo, en materia de minería submarina, fundamentalmente, en relación al riesgo sobre las especies marinas y montes submarinos que se caracterizan por ser vulnerables a actividades que se proyectan como una amenaza en la evaluación del impacto ambiental (EIA); esperando que el océano, ramificado por brazos oceánicos que hacen su unicidad[11] y se establezca como un "patrimonio común de la humanidad" de manera efectiva y sea concebido -como la evidencia lo señala- el pulmón del mundo; dimensión vital para la sobrevivencia de la humanidad.

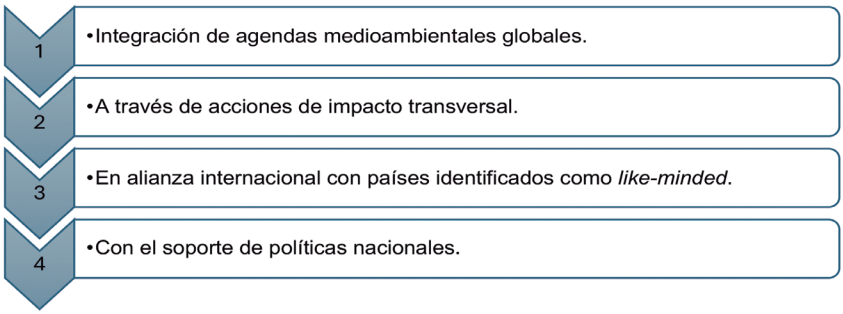
En términos de política doméstica en Chile, esta se estructura desde 2022 bajo el eje prioritario de una agenda no tradicional basada en la política exterior turquesa[12], *"sostenemos que una visión progresista chilena para enfrentar la crisis puede plantearse bajo el concepto de potencia turquesa"* (Hidalgo & Glatz, 2021, p. 212), como respuesta a los desafíos globales.

Si bien es cierto que en el país se han tomado iniciativas legislativas dirigidas en este tenor *"como la reforma a la política ambiental, a través de la Nueva Institucionalidad Ambiental (NIA), y se han adoptado progresivamente acuerdos sobre protección del*

11 Hoy sabemos que las grandes corrientes marinas hacen que los océanos estén interconectados, creando un solo gran océano. Por este motivo es que todos debemos ocuparnos de él. Frenar las amenazas que enfrenta nuestro océano es fundamental para todos los países, muy especialmente para los pequeños Estados insulares y las comunidades costeras (MINREL, 2018, p. 69).

12 La política exterior turquesa se construye sobre la experiencia de Chile reciente, dando una continuidad de política de Estado a la protección de nuestros ecosistemas tanto marinos como terrestres. La PET busca ser una agenda de integración de agendas, que puede ser dinámica en el tiempo, y comprehensiva al incluir también una dimensión económica y social (ACADE, 2022, p. 41).

Gráfico 3. Marco Conceptual de la Política Exterior Turquesa



Nota. ACADE, 2022 (https://academiadiplomatica.cl/wp-content/uploads/2023/03/Policy-paper-2022-documento-final.pdf)

medio ambiente, los esfuerzos han sido tímidos y contradictorios" (Hidalgo & Glatz, 2021, p. 206).

Como mecanismo de comprensión de la construcción social de la realidad factual, mencionan Hidalgo y Glatz (2021) será adecuado implementar en el corto plazo a) las facultades del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) que ayuden a articular a los diferentes actores vinculados en la creación e implementación de las áreas marinas protegidas[13] y establecer una protección de los glaciares, en el mediano plazo b) aplicar la Ley Marco de Cambio Climático para alcanzar la anhelada matriz eléctrica al 100% renovable al 2030 y [a largo plazo] c) lograr la neutralidad carbono al 2050 prescindiendo de los combustibles fósiles. La urgencia en materia de jurisdicción con base en la identidad de país ribereño es una necesidad perentoria para el cumplimiento de un derrotero de vocación de país con política exterior oceánica, hacia la construcción de una efectiva gobernanza del ecosistema marítimo.

13 Al mismo tiempo, la Política Exterior Turquesa (PET) no es solo una agenda aspiracional, sino que apunta a la situación concreta de la acción de protección. La acción concreta en el caso de Chile se ha traducido en la creación de una red de Áreas Marinas Protegidas, que ha llevado a que nuestro país cuente con el 43% del océano dentro de su jurisdicción nacional bajo algún régimen de protección especial (ACEDE, 2022, p. 41).

III. SECCIÓN METODOLÓGICA

El presente estudio se centró en analizar los desafíos y oportunidades en la implementación de políticas ambientales en Chile, con especial énfasis en la Política Exterior Turquesa, las AMP y proyecciones del Acuerdo BBNJ. La elección de estos tres ámbitos responde a su relevancia estratégica y su impacto en la conservación marina y la gobernanza ambiental a nivel nacional e internacional.

La investigación empleó una metodología cualitativa basada en dos fuentes principales de información documental. En primer lugar, se realizó una revisión exhaustiva de la literatura académica sobre la teoría de la racionalidad limitada, la cual sirvió de marco conceptual para entender las limitaciones en la toma de decisiones en política pública. En segundo lugar, se llevó a cabo una revisión de documentos, reportes y estudios académicos relacionados con las políticas públicas en materia oceánica en Chile, permitiendo identificar los avances y desafíos específicos en este ámbito. Complementariamente, se realizó media docena de entrevistas semi-estructuradas con informantes clave involucrados en la formulación e implementación de políticas ambientales oceánicas, con el fin de obtener perspectivas actualizadas y contextuales sobre la realidad del país. Los participantes incluyeron funcionarios públicos vinculados a la gestión ambiental y política exterior, expertos en conservación marina, representantes de organizaciones no gubernamentales, actores del sector privado y académicas/os expertas/os en el derecho del mar. La selección de estos actores se realizó mediante muestreo intencional, buscando diversidad en perspectivas y roles dentro del proceso de formulación y ejecución de políticas.

Las entrevistas, diseñadas con preguntas abiertas, abordaron temas relacionados con la eficacia de las políticas, los obstáculos para su implementación y las estrategias para mejorar los resultados. Esta modalidad flexible permitió explorar en detalle las percepciones, prácticas y tensiones existentes en torno a la política ambiental chilena. El análisis de los datos cualitativos se llevó a cabo utilizando el software Atlas.ti, mediante un proceso de codificación que facilitó la identificación de patrones, contradicciones y convergencias en las narrativas de los participantes. La codificación se estructuró en torno a tres categorías principales: la articulación entre discurso oficial y prácticas efectivas; las limitaciones y desafíos para la implementación; y las acciones concretas del Estado tanto a nivel nacional como internacional.

Este diseño metodológico permitió comprender en detalle las dinámicas que influyen en la brecha entre los compromisos declarados y la

ejecución real de las políticas ambientales en Chile, aportando una base sólida para futuras recomendaciones en materia de gobernanza ambiental.

Asimismo, es importante destacar que estas entrevistas se realizaron de manera híbrida, es decir, tanto sincrónicas como no-sincrónicas, entre marzo y septiembre de 2024, con una duración promedio de 45 minutos cada una. La selección de estos informantes buscó incluir actores estratégicos directamente involucrados en la formulación, gestión y/o ejecución de políticas ambientales oceánicas en Chile, con especial foco en la Política Exterior Turquesa, las Áreas Marinas Protegidas (AMP) y el Acuerdo BBNJ, mas no su ejecución, ya que, es un acuerdo que aún no entra en vigor. Se priorizó la diversidad de perspectivas y roles para captar la complejidad del proceso político, incluyendo:

- Funcionarios públicos de la "División de Medio Ambiente, Cambio Climático y Océanos" (DIMA), con responsabilidades en la gestión ambiental y política exterior, quienes aportan una visión desde el aparato estatal y los mecanismos de diseño y aplicación de políticas.

- Expertos en conservación marina del "Comité Oceanográfico Nacional" (CONA) que proveen conocimientos técnicos y evaluaciones críticas sobre la efectividad de las políticas.

- Representantes de organizaciones no gubernamentales de "Oceana Chile" que contribuyen con perspectivas desde la sociedad civil y mecanismos de vigilancia y presión social.

- Actores del sector privado, que permiten comprender las interacciones y resistencias desde intereses económicos vinculados a la gobernanza ambiental.

- Expertos académicos en el derecho del mar del "Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile" (IEI), ciencias ambientales y políticas públicas, que aportan conocimiento técnico y análisis crítico basado en evidencia científica.

Esta selección busca asegurar que el análisis integre una variedad de voces relevantes para comprender las barreras y oportunidades en la implementación de la política ambiental de Chile, así como para capturar tensiones y dinámicas de poder entre diferentes actores.

Tabla 1. Libro de códigos

Código	Grupo de códigos 1	Grupo de códigos 2	Grupo de códigos 3
Capacidad cognitiva limitada		Limitaciones/Desafíos	Prácticas del Estado
Capacidad institucional	Articulación Imagen y prácticas		
Coordinación interinstitucional			Prácticas del Estado
Decisiones satisfactorias/no óptimas		Limitaciones/Desafíos	Prácticas del Estado
Decisiones urgentes y apresuradas		Limitaciones/Desafíos	Prácticas del Estado
Disponibilidad de recursos		Limitaciones/Desafíos	Prácticas del Estado
Efectividad de AMP	Articulación Imagen y prácticas		
Efectividad negativa		Limitaciones/Desafíos	Prácticas del Estado
Efectividad positiva	Articulación Imagen y prácticas		
Gobernanza ambiental			Prácticas del Estado
Implementación efectiva de políticas nacionales	Articulación Imagen y prácticas		
Información limitada para T.D	Articulación Imagen y prácticas	Limitaciones/Desafíos	
Liderazgo internacional			Prácticas del Estado
Nuevas prácticas - aportes			Prácticas del Estado
Prácticas de política doméstica o nacional	Articulación Imagen y prácticas		Prácticas del Estado
Prácticas de política exterior	Articulación Imagen y prácticas		Prácticas del Estado
Resistencia de actores		Limitaciones/Desafíos	Prácticas del Estado

Nota. Elaboración propia a partir de la herramienta Atlas.TI, 2024.

IV. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Los resultados obtenidos refuerzan el argumento central de este estudio: la brecha entre el liderazgo ambiental que proyecta Chile a nivel internacional y su capacidad real para implementar políticas públicas eficaces se explica por una combinación de barreras estructurales, limitaciones técnicas y fragmentación institucional. A pesar de que Chile se posiciona como un actor destacado en foros multilaterales promoviendo iniciativas como el Acuerdo BBNJ y la Política Exterior Turquesa, las entrevistas revelan que estos esfuerzos no se traducen de forma efectiva en el ámbito interno.

Para profundizar en esta desconexión, resulta necesario incorporar herramientas conceptuales que nos permitan comprender cómo operan los procesos de toma de decisión en contextos multidimensionales. En este sentido, la teoría de la racionalidad limitada (Simon, 1957; March,

1994; Gigerenzer & Selten, 2001) ofrece un marco analítico útil. Esta teoría reconoce que los tomadores de decisiones, incluidos los responsables de la política exterior, operan bajo condiciones de información imperfecta, presiones de tiempo, capacidades cognitivas restringidas y rutinas organizacionales que limitan su habilidad para adoptar decisiones óptimas. Como argumentan Meny y Thoenig (1992, citados en Olavarría, 2007), los actores tienden a priorizar lo inmediato y operar bajo modelos de compromiso entre problemas y restricciones situacionales, lo cual genera un patrón de decisiones suficientemente buenas, pero no necesariamente estratégicas ni sostenibles.

Este patrón de decisiones subóptimas es particularmente evidente en el ámbito de las políticas públicas oceánicas. La política de AMP, por tanto, se ha transformado en un ejemplo paradigmático del enfoque de racionalidad limitada: altos compromisos formales, pero sin planificación ni recursos adecuados para su ejecución. Esta brecha entre compromiso y acción sugiere que los objetivos de conservación son formulados con mayor intensidad en función de criterios diplomáticos y reputacionales que de una evaluación sistemática de capacidades reales.

Para comprender la dimensión operativa de estas limitaciones, es útil detenerse en la capacidad institucional del Estado chileno. La evidencia empírica muestra que uno de los principales desafíos es la capacidad limitada del Estado. Esta se expresa tanto en la falta de recursos humanos y financieros como en la ausencia de una planificación estratégica efectiva. Por ejemplo, no existen cálculos actualizados sobre cuántos guardaparques se requieren por hectárea protegida ni una estrategia clara para alcanzar el 30% de cobertura marina comprometido por Chile. La existencia de fondos paralelos como el Fondo de Naturaleza Chile, impulsado por actores no estatales, refleja los intentos por sortear la insuficiencia del financiamiento público, pero también revela una creciente dependencia de recursos externos y privados, lo que puede debilitar la autonomía de la política pública.

Desde la perspectiva de la racionalidad limitada, estos fenómenos pueden interpretarse como el resultado de procesos de toma de decisiones condicionados por restricciones cognitivas y organizacionales (Allison, 1971; March & Olsen, 1989). La tendencia a satisfacer en lugar de optimizar lleva a soluciones que son suficientemente buenas para cumplir con las exigencias internacionales en términos conceptuales y/o simbólicos, pero que no garantizan una implementación sustantiva. Tal como señala Putnam (1988), las decisiones en política exterior no se toman en el vacío, sino que están condicionadas por

presiones internas y negociaciones domésticas, que en este caso incluyen la resistencia de sectores productivos, la fragmentación institucional y la escasez de recursos públicos.

Una oportunidad concreta para revertir esta situación se presenta con la firma del Acuerdo BBNJ y su esperada entrada en vigor. Este tratado, junto con la iniciativa de establecer su secretaría en Valparaíso, constituye un gesto relevante a nivel diplomático y reafirma el interés de Chile en posicionarse como líder ambiental en el ámbito oceánico. No obstante, para que esta iniciativa no quede en el plano simbólico, es indispensable abordar las condiciones estructurales que han sido históricamente ignoradas: capacidades estatales, marcos jurídicos robustos y coordinación interinstitucional. Tal como se evidencia en el caso de los montes submarinos, ecosistemas de altísimo valor ecológico, sin planificación científica y recursos financieros adecuados, su protección se convierte en una declaración retórica sin consecuencias materiales. Esta situación también refleja un patrón más amplio de formulación de compromisos en ausencia de mecanismos de cumplimiento claros y realistas.

El Gráfico 4 permite visualizar claramente esta tensión entre ambición retórica y capacidad de implementación. Asimismo, palabras como liderazgo, capacidad, recursos, internacional y política emergen como nodos centrales, revelando la tensión entre la proyección discursiva del Estado chileno como referente ambiental y las limitaciones internas para sostener dicho posicionamiento. Este gráfico confirma que el liderazgo simbólico de Chile en materia ambiental está presente en el discurso, pero no necesariamente acompañado de los medios técnicos y financieros para traducirlo en acción. La centralidad del término "recursos" también da cuenta de una narrativa compartida entre informantes clave que identifican la disponibilidad presupuestaria como un cuello de botella crítico.

Además, destaca los términos más estrechamente vinculados a las barreras de implementación: capacidad limitada, resistencia de actores, efectividad negativa y disponibilidad de recursos. Estos conceptos sintetizan los obstáculos señalados por las personas expertas. Además de los desafíos presupuestarios, se identifican dinámicas institucionales y políticas que impiden avanzar de forma coherente con los compromisos internacionales. Tal como sugiere Krasner (1999), los intereses estratégicos y las estructuras de poder internas muchas veces condicionan el margen de maniobra de la política exterior, incluso en ámbitos donde existe consenso normativo como la protección ambiental. Esta idea también puede

Gráfico 4. Nube de palabras del proceso de codificación de entrevistas



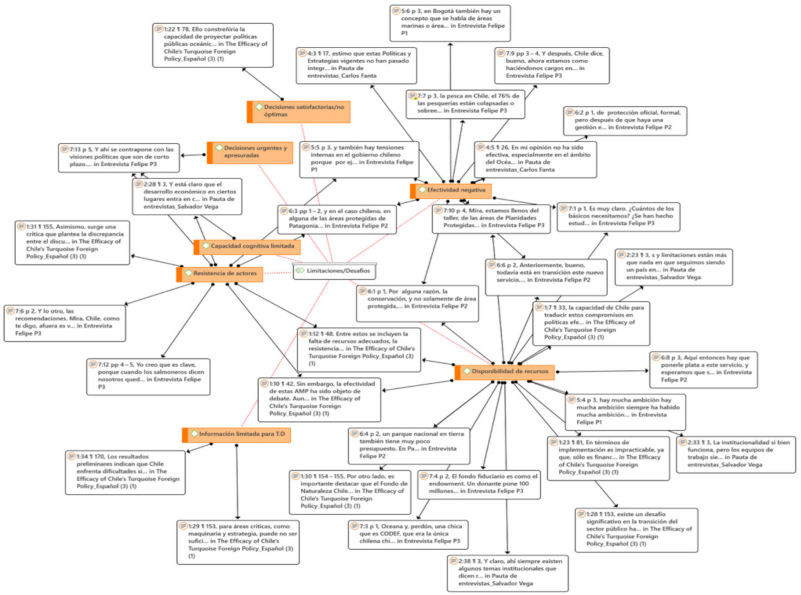
Nota. Elaboración propia, 2024.

conectarse con el modelo de política de dos niveles de Putnam (1988), donde las negociaciones internacionales se ven constantemente mediadas por restricciones domésticas.

El gráfico 5 aporta una representación visual de las dinámicas y las interrelaciones que subyacen en las limitaciones y desafíos del Estado chileno en el ámbito de la política ambiental. A través de estos diagramas, se evidencian temas clave como la capacidad limitada, la resistencia de actores, la disponibilidad de recursos, como ya se mostró en la figura anterior. Además, estos nodos identifican las efectividades negativas. Estos conceptos resaltan cómo las restricciones internas, tanto en términos institucionales como de recursos, afectan la implementación de políticas públicas y, en muchos casos, limitan la efectividad de las estrategias propuestas. Las conexiones entre los nodos también evidencian cómo las tensiones internas y externas, como las presiones políticas y los compromisos internacionales, interactúan para generar resultados que no siempre se alinean con los objetivos planteados.

El gráfico 5 muestra los patrones de debilidad en la articulación entre el discurso político y la ejecución práctica, identificando cómo las carencias en coordinación interinstitucional, financiamiento y liderazgo estratégico obstaculizan los avances hacia una política ambiental sostenible. Además, subrayan la importancia de superar barreras estructurales mediante un enfoque más integrado y colaborativo, donde se aborden tanto las limitaciones operativas como las resistencias de los actores involucrados.

Gráfico 5. Limitaciones y desafíos de la Política Exterior



Nota. Elaboración propia, 2024.

En este contexto, cabe destacar que las brechas entre discurso e implementación no son excepcionales ni exclusivas del caso chileno. Tal como han documentado Allison y Zelikow (1999) y Jervis (1976), los estados no actúan como entidades racionales unitarias, sino como sistemas multidimensionales compuestos por múltiples agencias, rutinas y percepciones (Ver tabla 2). Esta complejidad organizacional se traduce en cuellos de botella decisionales, competencia entre agencias, solapamientos de funciones y una tendencia general a la inercia institucional. En consecuencia, el análisis de estos fenómenos requiere considerar los aspectos formales del aparato estatal, así como también sus rutinas burocráticas, prácticas cotidianas y mecanismos informales que inciden en la implementación efectiva de la política pública.

Llegado a este punto, es importante mencionar cómo las percepciones condicionan la toma de decisión en el ejercicio decisorio. Para el caso de Chile, el Presidente de la República como jefe de Gobierno y administrador del Estado, es quien conduce las Relaciones Exteriores, por lo tanto, la conducta del mandatario tendrá un efecto importante en la política exterior.

Tabla 2. Tipología de liderazgo del Presidente Gabriel Boric, 2022-2025

Tipo	Nueva información		Motivación		
	Cerrado	Abierto	Centrado en problemas	Centrados en relaciones	Descripción
Carismático		X		X	El foco está en lograr los objetivos de su agenda, comprometiendo a otros en el proceso y persuadiéndoles de que actúen.

Nota. Tipología de estilo de liderazgo (Hermann, 2002, como se citó en Götz, 2015, p. 38).

El comportamiento y acciones de Gabriel Boric[14] está orientado al cumplimiento de los compromisos programáticos de la Agenda de política exterior, con el desafío de llevar a cabo una posición de autonomía estratégica, "ello implicará la difícil tarea de compatibilizar la apertura económica vigente con mecanismos que permitan tanto reducir la vulnerabilidad externa [como] de la economía nacional" (Bywaters, Sepúlveda & Villar, 2021, p. 21) y basado en un enfoque de doble asimetría (Putnam, 1988; Ross, 2012), es decir, direccionado tanto en la esfera regional en su eje estratégico en América Latina y el Caribe[15] e internacional como país-puente al Asia Pacífico[16], restringiendo la racionalidad, ya que, ambas dimensiones poseen agendas y limitaciones diferentes. También mediante la apertura hacia agendas no tradicionales *(soft power)* tal es la prioridad en la protección del océano y la conservación de la Antártica. En efecto, la cualidad de este tipo de liderazgo es abierto[17] a la información de su entorno, ya que, es capaz de sopesar y tener una postura reflexiva, por lo tanto, posee la facultad de tener una apertura hacia los temas contingentes (crisis climática). Por

14 Este tipo de análisis de política exterior se establece solamente como un esbozo de una investigación que requiere una mayor profundidad (se recomienda acudir al análisis realizado por Shirley Götz, "Liderazgo y Política Exterior).

15 Aunque menos intensiva, probablemente, por una diferenciación de pautas y/o énfasis con los Gobiernos de izquierda tradicionales de la región. Se destaca la participación en el Consenso de Brasilia como mecanismo de cooperación y proyección de integración en Sudamérica.

16 Y, asimismo, orientado a la exploración de países y bloques emergentes extraterritoriales como India, ASEAN y los BRICs, respectivamente.

17 Según Hermann (2002) el análisis de este tipo de liderazgo tendrá una correlación mayor en "complejidad conceptual" con respecto a la "autoconfianza".

otro lado, su motivación está centrada en la relación con el principio de la responsabilidad de cooperar con otros actores internacionales frente al problema climático y tiene una actitud conciliadora y persuasiva en la toma de decisiones (Acuerdo multilateral, BBNJ).

En el caso chileno, los resultados de esta investigación muestran cómo las decisiones sobre política ambiental exterior están profundamente condicionadas por factores internos (percepción de liderazgo), estructurales y organizacionales que impiden una racionalidad plena y generan respuestas fragmentadas, lentas o contradictorias. Esto se refleja, por ejemplo, en la recurrencia de ciertos conceptos a lo largo del artículo como recursos adecuados o fragmentación institucional que dan cuenta de una preocupación transversal entre actores y expertos. Sin embargo, el énfasis reiterado en estas limitaciones no es redundante, sino que ilustra la persistencia de cuellos de botella que siguen sin ser abordados por el diseño institucional actual. A su vez, subraya la necesidad de revisar con mayor énfasis los discursos, así como también, las condiciones materiales que les dan sustento.

Es así como la evidencia recogida permite responder la pregunta de investigación: las principales barreras que enfrenta Chile en la implementación de sus compromisos ambientales se relacionan con una racionalidad limitada estructurada en torno a restricciones materiales, cognitivas, institucionales y políticas. Estas condiciones dificultan la implementación nacional; también debilitan el posicionamiento internacional de Chile como referente ambiental. En consecuencia, fortalecer las capacidades estatales, mejorar la coordinación interinstitucional y alinear los compromisos globales con una estrategia coherente de implementación doméstica son pasos fundamentales para cerrar la brecha entre retórica e implementación. Esta tarea requiere por un lado voluntad política, y por otro lado, un rediseño de las arquitecturas institucionales y un cambio en las rutinas organizacionales que hoy perpetúan la disonancia entre lo que se promete y lo que efectivamente se hace.

V. REFLEXIONES FINALES

La investigación sobre la política exterior ambiental de Chile revela una tensión estructural persistente entre la proyección internacional de liderazgo y la capacidad real del Estado para traducir ese posicionamiento en políticas públicas efectivas y sostenibles. A través del análisis empírico

de instrumentos como la Política Exterior Turquesa, las AMP y la participación en el Acuerdo BBNJ, se identificó una brecha significativa entre los compromisos internacionales adquiridos por Chile y la implementación concreta de medidas de conservación marina. Esta distancia entre discurso y acción se explica por una combinación de factores, entre los que destacan la racionalidad limitada de los tomadores de decisiones, restricciones presupuestarias, debilidades institucionales y una fragmentación en la gobernanza ambiental.

Los hallazgos muestran que, aunque Chile ha logrado posicionarse como un actor relevante en la diplomacia ambiental multilateral, este liderazgo de tipo carismático no se ha traducido en un fortalecimiento proporcional de sus capacidades internas, en efecto, han limitado la racionalidad efectiva. La falta de información precisa sobre necesidades operativas, por ejemplo, la cantidad de guardaparques requeridos por hectárea o el presupuesto mínimo necesario para una gestión eficaz de las AMP limita la capacidad del Estado para planificar, ejecutar y evaluar políticas ambientales basadas en evidencia. Este déficit de información también impide una asignación racional de los recursos y revela una dependencia preocupante de fondos paralelos gestionados por organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales.

En particular, el Diagrama de Pareto presentado (Gráfico 6) sintetiza de manera las principales razones que explican la orientación de Chile hacia una política exterior ambiental con fuerte énfasis conceptual y reputacional. Este gráfico pone en evidencia que las motivaciones discursivas y el posicionamiento internacional predominan por sobre los factores operativos y técnicos, corroborando así las hipótesis teóricas que sostienen que la política ambiental exterior puede funcionar como un mecanismo de soft power (Jinnah, 2011). Este predominio del liderazgo conceptual, ilustrado en el gráfico, revela las limitaciones internas en términos de capacidades estatales y recursos que dificultan una implementación real y sostenida de las políticas de conservación marina. La distribución desigual de las razones, donde los motivos reputacionales se imponen sobre las razones operativas o financieras, también es congruente con los diagnósticos de fragmentación institucional y déficit de financiamiento planteados por Allison y Zelikow (1999), Young (2002) y Biermann et al. (2009).

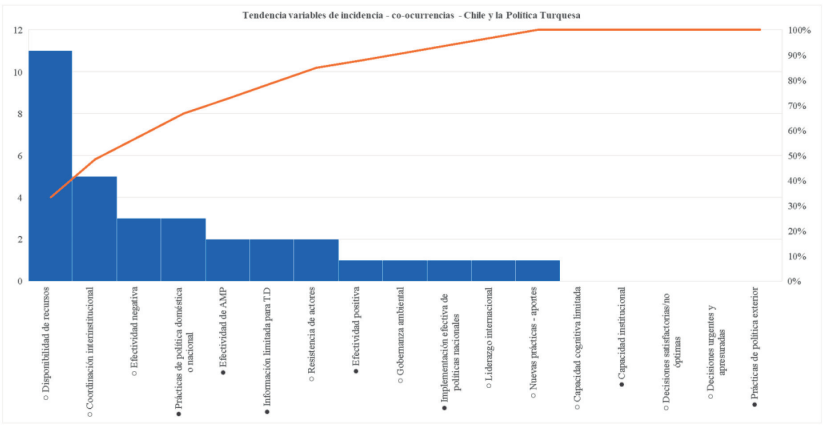
Desde una perspectiva teórica, estos resultados son consistentes con el enfoque de la racionalidad limitada planteado por Simon (1957), quien argumenta que los actores públicos enfrentan limitaciones cognitivas, organizacionales y de recursos que dificultan la toma de decisiones óptimas.

March (1994) va más allá de esta idea, destacando cómo las organizaciones públicas operan en condiciones de incertidumbre e información incompleta, lo que conduce a decisiones satisfactorias, pero no necesariamente estratégicas o eficientes. Por su parte, Ostrom (2005) aporta que las reglas y estructuras institucionales influyen decisivamente en el comportamiento colectivo y en la implementación de políticas, siendo esta una dimensión relevante para entender las particularidades de la realidad chilena.

La fragmentación institucional y los desafíos de coordinación también constituyen obstáculos centrales. Allison y Zelikow (1999) presentan un modelo organizacional donde los Estados funcionan como agregados de intereses burocráticos diversos, en lugar de actores unitarios y coherentes. March y Olsen (1989) destacan cómo las estructuras institucionales condicionan los resultados de las políticas públicas, y Howlett, Ramesh y Perl (2009) amplían la discusión, identificando que la falta de coordinación y planificación integrada puede producir cuellos de botella decisionales y duplicaciones que obstaculizan la implementación efectiva. En Chile, estas dinámicas son evidentes en la dificultad para articular las distintas agencias involucradas en la política ambiental exterior.

El financiamiento insuficiente constituye una limitación estructural que se evidencia en la dependencia creciente de fondos externos, como el Fondo de Naturaleza Chile impulsado por

Gráfico 6. Diagrama de Pareto sobre co-ocurrencias – razones de la actuación de Chile en el marco de la "Política Exterior Turquesa".



Nota. Elaboración propia, 2024.

ONGs internacionales. Young (2002) subraya cómo las capacidades institucionales y los recursos disponibles condicionan la eficacia de las políticas ambientales, mientras que Biermann et al. (2009) destacan la importancia de un financiamiento sostenido y diversificado para fortalecer la gobernanza ambiental. DeSombre (2006) analiza cómo esta dependencia puede ahondar en las brechas entre las normas internacionales y las capacidades internas, particularmente en países del Sur Global, y Chile no escapa a esta realidad.

La incorporación de sistemas de monitoreo y evaluación basados en evidencia es otra necesidad fundamental. Cash et al. (2003) explican que los sistemas de conocimiento deben integrar ciencia y política para lograr sostenibilidad, mientras que Ferraro y Pattanayak (2006) advierten sobre la importancia de evaluar empíricamente el impacto real de las inversiones en conservación, evitando que estas se queden en declaraciones simbólicas. Fearnside (2003) agrega que sin evidencia sólida, las áreas protegidas corren el riesgo de ser papel mojado, lo que refleja las preocupaciones detectadas en este estudio sobre la calidad y efectividad de las AMP en Chile.

En relación con el liderazgo conceptual y el uso del *soft power* ambiental, Jinnah (2011) observa cómo los países construyen imagen ambiental internacional sin necesariamente modificar sus estructuras internas, mientras que Bäckstrand y Lövbrand (2006) destacan cómo el discurso ambiental puede legitimar el estatus de liderazgo sin implicar transformaciones estructurales significativas. Estos enfoques ayudan a explicar la predominancia de razones reputacionales en la política exterior ambiental chilena.

Para avanzar en la conservación marina y cerrar la brecha entre discurso e implementación, la gobernanza colaborativa emerge como una alternativa valiosa. Ansell y Gash (2008) plantean que la articulación efectiva entre el Estado, organizaciones no gubernamentales, sector privado y comunidades locales puede superar limitaciones estatales y facilitar la implementación de políticas multisectoriales. Ostrom (1990) fundamenta esta idea desde la gestión participativa de bienes comunes, mientras que Newell (2008) enfatiza cómo la participación multisectorial fortalece la rendición de cuentas ambiental.

Finalmente, la necesidad de coherencia entre política exterior y capacidades domésticas es un principio fundamental para garantizar la efectividad de la política ambiental internacional. Putnam (1988) plantea que las negociaciones internacionales solo prosperan cuando se alinean con condiciones y actores internos, mientras que Keohane y Nye (1977) resaltan que la interdependencia requiere articulación institucional para materializar compromisos

internacionales. La experiencia chilena confirma que el éxito en política ambiental exterior depende, en gran medida, de fortalecer las capacidades internas y articular coherentemente los distintos niveles de gobernanza.

En definitiva, para que Chile logre materializar su visión de liderazgo ambiental y consolidar su Política Exterior Turquesa, es imprescindible superar las limitaciones cognitivas, institucionales y financieras que hoy dificultan la implementación efectiva. Solo mediante un enfoque sistémico, integrado y colaborativo será posible transformar la retórica en acción concreta, generando impactos positivos y sostenibles sobre la biodiversidad marina y fortaleciendo la legitimidad y el prestigio internacional del país.

Declaración de conflicto de interés

Los autores declaran que no existen conflictos de intereses que pudieran haber influido en la realización de esta investigación o en la preparación y publicación de este artículo.

Declaración de roles de autoría

Andrea Freites: Conceptualización, curatoría de datos, investigación, metodología, escritura, revisión y edición. **Gonzalo Martínez:** Conceptualización, curatoría de datos, investigación, metodología, visualización, escritura borrador original, escritura, revisión y edición.

Historia del artículo

Fecha de recepción: 2 de julio de 2025
Fecha de aceptación: 18 de agosto de 2025

REFERENCIAS

ACADE (2022). *Policy paper.* Obtenido de Academia Diplomática de Chile Andrés Bello: https://academiadiplomatica.cl/wp-content/uploads/2023/03/Policy-paper-2022-documento-final.pdf

ACADE (2022). *Prioridades de la política exterior chilena.* Obtenido de Academia Diplomática de Chile Andrés Bello: https://academiadiplomatica.cl/wp-content/uploads/2023/01/Diplomacia-146-1.pdf

Allison, G.T. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*. Little, Brown.

Allison, G.T., & Zelikow, P. (1999). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis* (2nd ed.). Longman.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(4), 543–571.

Bäckstrand, K., & Lövbrand, E. (2006). Planting trees to mitigate climate

change: contested discourses of ecological modernization, green governmentality and civic environmentalism. *Global Environmental Politics, 6*(1), 50–75.

BCN (2023). Aprueba ley sobre bases Generales del Medio Ambiente. Obtenido de https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30667&idParte=0

BBNJ Chile (2025). *Chile deposita el instrumento de ratificación del Acuerdo BBNJ en la ONU*. https://www.bbnjchile.gob.cl/noticias/chile-deposita-el-instrumento-de-ratificaci%C3%B3n-del-acuerdo-bbnj-en-la-onu

Biermann, F., Abbott, K., Andresen, S., Bäckstrand, K., Bernstein, S., Betsill, M.M., ... & Zondervan, R. (2009). *Earth system governance: People, places and the planet – science and implementation plan*. International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change.

Bywaters, C., Sepúlveda, D & Villar, A. (2021). *Chile y el orden multipolar: autonomía estratégica y diplomacia emprendedora en el nuevo ciclo de la política exterior.* Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/03/AC-9.-2021.pdf

Cardozo Brum, M. (2013). Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. *Andamios, 10*(21), 39–59.

Cash, D.W., Clark, W. C., Alcock, F., Dickson, N. M., Eckley, N., Guston, D.H., ... & Mitchell, R.B. (2003). Knowledge systems for sustainable development. *Proceedings of the National Academy of Sciences, 100*(14), 8086–8091.

Colacrai, M. y Lorenzini, M. (2005). *La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de fuerzas profundas y tendencias*.

DeSombre, E.R. (2006). *Global Environmental Institutions*. Routledge.

Diario Usach (2023). *COP28: Inauguran pabellón de Chile y presentan la Política Exterior Turquesa*.

El País (2024, 22 de noviembre). *Macron finaliza su visita a Chile con un espaldarazo a que Valparaíso sea la sede del acuerdo por la protección de altamar.* https://elpais.com/chile/2024-11-22/macron-finaliza-su-visita-a-chile-con-un-espaldarazo-a-que-valparaiso-sea-la-sede-del-acuerdo-por-la-proteccion-de-altamar.html

Estenssoro, F. (2012). La dimensión ambiental de la política exterior de Chile. En C. y. Ross, *La Política Exterior de Chile de los últimos 20 años* (pp. 335-365). Santiago: RIL editores.

Estenssoro, F. (2010). Crisis ambiental y cambio climático en la política global: un tema crecientemente complejo para América Latina. *Universum (Talca), 25*(2), 57-77.

Fearnside, P.M. (2003). Conservation policy in Brazilian Amazonia: understanding the dilemmas. *World Development, 31*(5), 757–779.

Fearon, J.D. (1995). Rationalist explanations for war. *International Organization, 49*(3), 379–414.

Ferraro, P.J., & Pattanayak, S.K. (2006). Money for nothing? A call for empirical evaluation of biodiversity conservation investments. *PLoS Biology, 4*(4), e105.

Gigerenzer, G., & Selten, R. (Eds.). (2001). *Bounded rationality: The adaptive toolbox*. MIT Press.

GOB (2021). *Presidente Boric firma acuerdo para conservación de la biodiversidad marina*. Obtenido de https://www.gob.cl/noticias/chile-firma-acuerdo-bbnj-conservacion-biodiversidad-marina/

Gobierno de Chile (2017). [ARCHIVO] *Jefa de Estado recibió premio Campeones de la Tierra en la categoría de liderazgo político*.
Disponible en: https://www.gob.cl/noticias/jefa-de-estado-recibio-premio-campeones-de-la-tierra-en-la-categoria-de-liderazgo-politico/

Götz, S. (2015). *Liderazgo y política exterior.* RIL editores: Santiago de Chile.

Hidalgo, C. & Glatz, P. (2021). Nuestra casa está en llamas: una política exterior turquesa para responder a la crisis climática. En C. S. En Bywaters, *Nuevas voces de política exterior. Chile y el mundo post-consensual* (pp. 205-216). Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). S*tudying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (3rd ed.). Oxford University Press.

Jervis, R. (1976). *Perception and misperception in international politics*. Princeton University Press.

Jinnah, S. (2011). Strategic linkages: The evolving role of trade agreements in global environmental governance. J*ournal of Environment & Development, 20*(2), 191–215.

Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow.* Farrar, Straus and Giroux.

Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Little, Brown.

Krasner, S. D. (1999). *Sovereignty: Organized hypocrisy.* Princeton University Press.

March, J.G. (1994). *A primer on decision making: How decisions happen.* Free Press.

March, J.G., & Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. Free Press.

Marquet, P. (2019). Áreas protegidas y restauración en el contexto del cambio climático en Chile. En P. Marquet, *Biodiversidad y cambio climático en Chile: evidencia científica para la toma de decisiones. Informe de la mesa de Biodiversidad*. Santiago: Comité Científico COP25; Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.

Martínez, C., Arenas, F., Bergamini, K., & Urrea, J. (2019). *Hacia una ley de costas en Chile: Criterios y desafíos en un contexto de cambio climático* (1.ª ed.). CIGIDEN.

Martínez, G. & Laborda, C. (2025). La política exterior azul: el proceso decisorio de la política pública de las áreas marinas protegidas en Chile, 2015-2023. En Gómez-Lee. y. Vargas, *Ahora o Nunca II. Transformaciones ante el*

cambio climático en la era emergente (pp. 335-374). Colombia: Universidad Externado de Colombia.

MINREL (2016). *Vocación de paz*. Obtenido de http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/3428

MINREL (2018). *La política exterior 2030*. Obtenido de http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/2299

MMA (2018). *Biodiversidad de Chile. Patrimonio y desafíos*. Obtenido de https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/04/Tomo_II_Libro-Biodiversidad-Chile-MMA-web.pdf

MMA (2019). *Sexto Informe sobre el estado de Biodiversidad en Chile*. Obtenido de https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/01/6NR_FINAL_ALTA-web.pdf

Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2017). *Presidenta Bachelet recibe premio Campeones de la Tierra en la categoría de liderazgo político*. Disponible en: https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/noticias/presidenta-bachelet-recibe-premio-campeones-de-la-tierra-en-la-categoria-de-liderazgo-politico

Newell, P. (2008). Civil society, corporate accountability and the politics of climate change. *Global Environmental Politics, 8*(3), 122–153.

Olavarría, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Obtenido de INAP: https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/123548

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.

Pastor, J. (1994). *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.

Prieto, L. (2019) *La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias*.

Putnam, R.D. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization, 42*(3), 427–460.

Ross, C. (2012). Los desafíos de la política exterior Chilena. En A. y. Ross, *Los desafíos de la política exteriorpolítica exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la inserción global* (págs. 853-880). Santiago: RIL Editores.

Russell, R. y. Tokatlian, J. (2010). *Autonomía y neutralidad en la globalización. Una readaptación contemporánea*. Buenos Aires: Capital intelectual.

Simon, H.A. (1947). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations*. Macmillan.

Simon, H.A. (1957). *Models of man: Social and rational; mathematical essays on rational human behavior in a social setting*. Wiley.

Squeo, A. (2009). *Conservación de la biodiversidad en Chile: Nuevos desafíos y oportunidades en ecosistemas terrestres y marinos costeros*.

SUBPESCA (2015). *Establece áreas asociadas a los montes submarinos para*

efectos del artículo 5° inciso 3° de la Ley General de Pesca y Acuicultura. Obtenido de https://www.subpesca.cl/portal/615/w3-article-86920.html

SUBPESCA (2017). *Áreas marinas protegidas*. Obtenido de https://www.subpesca.cl/portal/616/w3-propertyvalue-50832.html

Vázquez Pinillos, Francisco José, Chica Ruiz, Juan Adolfo, & Martínez González, Guillermo Orlando. (2023). La gestión costera en la isla y el mar de Chiloé (Chile): Un diagnóstico de los problemas operativos desde la GIAL y su relación con el cambio climático. *Revista de geografía Norte Grande*, (85), 1-27.

Villar-Muñoz, L. & Martínez, G. (2023). *O´Higgins Seamount (CHILE)*. Obtenido de https://www.canva.com/design/DAF0z6NWOgc/4x0VL9xqud06G3xIXbQ4ww/view?utm_content=DAF0z6NWOgc&utm_campaign=designshare&utm_medium=link&utm_source=editor

Von Neumann, J., & Morgenstern, O. (1944). *Theory of games and economic behavior.* Princeton University Press.

Estudios Internacionales 211 (2025)–ISSN 0719-3769 • 97–133
Instituto de Estudios Internacionales–Universidad de Chile

Política Exterior Feminista de Chile

Foreign Feminist Policy of Chile

Sergio González Pizarro*
Sandra Mercado Martínez**
Sius-geng Salinas***

RESUMEN

El artículo analiza el fenómeno de la política exterior feminista de Chile bajo el gobierno de Gabriel Boric (2022-2025) y el proceso evolutivo de la política exterior inclusiva de género desarrollada durante las últimas tres décadas. La metodología empleada es cualitativa, basada en el análisis de fuentes primarias, como relatos de actores relevantes recopilados a través de entrevistas semiestructuradas y documentos oficiales del gobierno de Chile, así como fuentes secundarias de la literatura especializada. Además, utilizando una metodología mixta en el software MAXQDA-24, se categorizaron las prioridades de la política exterior reflejadas en su diplomacia digital en la red social X, analizando tanto la posición cuantitativa como cualitativa de la política exterior feminista de Chile. Se concluyó que el país ha avanzado en la implementación de la política exterior feminista, tanto a nivel interno como internacional, en dimensiones multilaterales, bilaterales, comerciales y multitemáticas, entre otras. Adicionalmente, se ha convertido en uno de los temas principales de la agenda de relaciones exteriores

* Instituto de Estudios Internacionales (INTE), Universidad Arturo Prat, Chile. Psicólogo, Universidad de Tarapacá, Chile. Dr. en Estudios Americanos, Universidad de Santiago de Chile. Correo electrónico: sergiogpizarro@gmail.com. ORCID-ID: https://orcid.org/0000-0001-5514-5184

** Secretaria Ministerial Regional de las Culturas de Tarapacá. Antropóloga Social, Universidad Austral de Chile. Magíster en Relaciones Internacionales y Estudios Transfronterizos, Universidad Arturo Prat, Iquique, Chile. Correo electrónico: mercado13@gmail.com. ORCID-ID: https://orcid.org/0009-0004-4921-6950

*** Universidad de Tarapacá, Campus Iquique, Chile. Psicóloga, Universidad de Tarapacá, Iquique. Magíster en Relaciones Internacionales y Estudios Transfronterizos, Universidad Arturo Prat. Doctorado (c) en Ciencias Sociales, Universidad de Tarapacá. Correo electrónico: sius.sl.p@gmail.com ORCID-ID: https://orcid.org/0000-0002-4117-5515

y ha establecido un liderazgo de nicho chileno en la comunidad internacional. Sin embargo, la agenda digital de la presidencia no ha reflejado este avance en la agenda de la política exterior, y el futuro de esta política no está garantizado, dependiendo principalmente de avances culturales y organizacionales, como de la formalización de la Dirección de Género dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores antes del próximo gobierno.

Palabras clave: política exterior – relaciones internacionales – feminismo – Chile – género.

ABSTRACT

The article analyzes the phenomenon of Chile's feminist foreign policy under the government of Gabriel Boric (2022-2025) and the evolutionary process of gender-inclusive foreign policy developed over the last three decades. The methodology employed is qualitative, based on the analysis of primary sources, such as accounts from relevant actors collected through semi-structured interviews and official documents from the Chilean government, as well as secondary sources from specialized literature. Additionally, using a mixed methodology in the MAXQDA-24 software, the priorities of foreign policy reflected in its digital diplomacy on social media platform X were categorized, analyzing both the quantitative and qualitative position of Chile's feminist foreign policy. It was concluded that the country has made progress in implementing feminist foreign policy, both domestically and internationally, across multilateral, bilateral, commercial, and multi-thematic dimensions, among others. Furthermore, it has become one of the main topics on the foreign relations agenda and has established a niche leadership for Chile in the international community. However, the presidency's digital agenda has not reflected this progress in the foreign policy agenda, and the future of this policy is not guaranteed, depending primarily of cultural and organizational advances on the formalization of the Gender Directorate within the Ministry of Foreign Affairs before the next administration.

Keywords: foreign policy – international relations – feminism – Chile – gender.

Introducción

Después de años de luchas sociales y políticas por parte de las mujeres vinculadas al feminismo, han surgido diversos esfuerzos internacionales por la igualdad de género, reflejados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. En la década de 1990, con el regreso a la democracia en Chile, se estableció el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), integrando la discusión sobre la igualdad de género en la política pública. En la década de 2000, en medio de un discurso creciente de despolitización social, se observó una atomización del movimiento feminista y una ausencia del feminismo como actor político (Ríos 2003), aunque esto no impidió las protestas sobre la distribución de anticonceptivos en el sistema público, incluyendo la "píldora del día después" (Troncoso y Stutzin, 2023). Entre 2010 y 2019, ocurrió un cambio hacia un movimiento feminista en crecimiento, fortalecido por un nuevo período político chileno marcado por una agenda pluralista tendiente hacia "la incorporación de una perspectiva de género en los cambios institucionales" (Horta y Miranda 2023, 74), simbolizado y materialmente marcado por el llamado "mayo feminista" que ocurrió en mayo de 2018[1].

En el campo de las Relaciones Internacionales (RRII), el mundo ha experimentado el nuevo fenómeno de la Política Exterior Feminista (PEF), acompañado de estudios teórico-conceptuales específicos sobre su implementación en ciertos Estados (Aggestam, Bergman & Kronsell 2019; Thompson, Ahmed & Khokhar, 2021; Sepúlveda, 2021a; Mesa, 2021), teorías feministas en RRII (Marchand, 2021; Villarroel, 2007; Rodríguez, 2015), y el creciente desarrollo de estas ideas por Estados como Suecia, Canadá, Francia, España y México, entre otros, que han establecido la PEF como un eje estratégico en su planificación de política exterior (Sepúlveda, 2021b).

En Chile, el trabajo "Mujeres y Política Exterior en América Latina" (2022) se ha convertido en un referente para entender la PEF, junto a otros trabajos internacionales de Thompson y Clement (2019), Smith y Ajadi (2020), Stevens (2021), Barbas, Chaves y Lucero (2022), Delgado (2020), García (2021), Solanas (2021), Monroy y Luque-Rojas (2023), que profundizan en el desarrollo de procesos nacionales para establecer la PEF en países como Suecia, Francia, Canadá, México, España y Colombia. En este contexto, Chile, basándose en esta literatura y experiencia internacional, comenzó el

1 Véase: https://uchile.cl/dam/jcr:bef06920-800f-45de-85d9-8c158455711a/presentacin-mayo-feminista-la-rebelin-contra-el-patriarcado

proceso de institucionalización de la PEF desde marzo de 2022, al inicio del gobierno de Gabriel Boric, impulsado también por esfuerzos previos de sectores de la academia nacional y organizaciones de la sociedad civil (Domínguez, Muñoz y Sepúlveda, 2021).

Este artículo, a través de un estudio cualitativo-descriptivo, analiza el proceso chileno, situado dentro de un nuevo período político nacional e internacional, que influye decisivamente en el establecimiento de la PEF en su agenda exterior. Para ello, se tomaron en cuenta fuentes bibliográficas, la diplomacia pública digital del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL) y entrevistas realizadas entre septiembre de 2023 y octubre de 2024 con doce actores clave: la ex Ministra de Relaciones Exteriores (2022) Antonia Urrejola; la Subsecretaria de Relaciones Exteriores Gloria de la Fuente; el Director de Planificación Estratégica del Ministerio de Relaciones Exteriores, Andrés Villar; la ex Directora de ProChile Alicia Frohmann; cinco académicas de las Relaciones Internacionales: Daniela Sepúlveda (Nueva Política Exterior), Constanza Jorquera (Universidad Diego Portales), Cristóbal Bywaters (Universidad de Chile), Dorotea López (Universidad de Chile) y María José Henríquez (Universidad de Chile); tres funcionarias de MINREL: Natalia Escobar, Claudia Godoy Angélica Romero. El análisis de contenido clasificó los hallazgos en cuatro categorías que por criterios de frecuencia evidenciaron significancia cualitativa: a) avances en la PEFCH; b) resistencias culturales; c) proceso previo; d) contenido conceptual.

Adicionalmente, se empleó una metodología mixta a través del software MAXQDA-24 para analizar la diplomacia digital de MINREL durante 688 días consecutivos, desde el 27 de febrero de 2023 hasta el 13 de enero de 2025, tal como se expresa en la cuenta oficial de la red social X, considerando que es la red social del Ministerio con el mayor número de publicaciones diarias. Se aplicaron dos categorías deductivas centrales: a) ejes programáticos del Programa de Gobierno; y b) agenda sin ejes programáticos, resultando en una jerarquía de códigos y subcódigos que proyectan las prioridades de la política exterior de Chile en la diplomacia digital, demostrando el lugar y la relevancia de la Política Exterior Feminista de Chile (PEFCH).

El trabajo se compone de las siguientes secciones. Primero, se resumen las ideas principales de las teorías feministas en RRII; luego, se define la PEF en términos conceptuales y políticos. A continuación, se desarrolla el progreso histórico desde 1990 hasta 2023 respecto al género

en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Luego, se analiza la implementación de la PEFCH en el contexto de la política exterior de Chile (PECH). Finalmente, se presentan las conclusiones.

De las teorías feministas en RR.II. a la Política Exterior Feminista

Las ideas feministas se articulan en RR.II. dentro de las teorías reflexivas correspondientes al cuarto debate de la disciplina, considerando perspectivas liberales, radicales, postcoloniales, decoloniales, marxistas, posmodernas, etc. (Marchand, 2021; Villarroel, 2007; Rodríguez, 2015).

Las teorías feministas en RR.II. surgen en respuesta al conocimiento teórico parcial, sesgado y androcéntrico en la disciplina (Tickner, 1988; Villarroel, 2007). Su crítica teórica y práctica va más allá de la dicotomía logo-céntrica hombre-mujer, sino que analiza las desigualdades de género con base a la interseccionalidad social con categorías como el origen étnico, la edad, la clase social, la educación, la creencia religiosa, la orientación sexual o la nacionalidad. A partir de estas combinaciones, surge una pluralidad de contextos de desigualdad y subalternidad que se reflejan tradicionalmente en las instituciones de relaciones internacionales y políticas exteriores (Marchand 2021).

La propuesta feminista promueve la equidad de género en el análisis teórico y conceptual dentro de la disciplina, como también en la participación práctica de las políticas exteriores, aumentando la inclusión de mujeres en las relaciones internacionales. Sin embargo, el debate en la temática ha enfatizado que la participación debe ser cualitativamente significativa, jerárquicamente de primer nivel, desprovista de estereotipos de género y articulada con las organizaciones de la sociedad civil (Sepúlveda, 2021a).

En consecuencia, el 2014 surge en la Suecia la primera PEF en el mundo, recogiendo las premisas del feminismo internacionalista desde los 1990. Posteriormente, la academia de los estudios internacionales feministas se ha dedicado a buscar definiciones diversas para su análisis (Thompson y Clement, 2019). Generalmente, las diversas perspectivas se alinean con la tesis del feminismo liberal, ya que reconocen las limitaciones sistémicas y de socialización que confinan a las mujeres involucradas en las relaciones internacionales, y cómo estas deberían ser superadas o erradicadas a través de la vía institucional del

Estado (Rodríguez, 2015, pp. 253-268). Sin embargo, las definiciones han integrado las propuestas principales del feminismo de las RRII: a) Resolver la imparcialidad y el sesgo androcéntrico: b) integración interseccional; c) participación política sin estereotipos; d) integración de la sociedad civil. Por tanto, para fines analíticos y prácticos, este estudio propone cinco niveles conceptuales inspirados en las entrevistas a los actores claves en la categoría *contenido conceptual*, como también por la bibliografía del área, donde se expresan la práctica y el discurso, y los objetivos y constructos claves de la PEF:

1. Estructural: Todas las definiciones académicas proponen marcos generales y pilares. Por ejemplo, se plantean objetivos prioritarios como: "la promoción y defensa de la igualdad de género, tanto en las relaciones con otros estados como dentro de las organizaciones de la comunidad internacional; con el objetivo de contribuir a la transformación de estructuras que perpetúan la desigualdad de género" (Solanas, 2021, p. 33). Barbas, Chaves y Lucero (2022) complementan esto abordando la superación de la exclusión de las mujeres de los espacios de poder y la discriminación estereotípica. En una línea similar, Thompson y Clement añaden que la PEF debe separar: "recursos significativos para lograr esta visión y busca interrumpir las estructuras patriarcales en todos los niveles de influencia (asistencia, comercio, defensa y diplomacia), con su implementación informada por las voces de activistas, grupos y movimientos feministas" (2019, p. 7).

2. Participación: Este nivel enfatiza la forma de participación en las relaciones internacionales, lo que significa que no solo debe proponer el aumento e inclusión de mujeres en, por ejemplo, la diplomacia, sino que esta participación debe ser sustantiva y no meramente declarativa en un estatus de política de segundo nivel, evitando estereotipos de rol de género e integrando organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de un esfuerzo normativo en las relaciones internacionales (Sepúlveda, 2021a; Fuentes-Julio et al., 2022).

3. Intersubjetividad: Este nivel se refiere a una articulación entre lo subjetivo (normas, ideas y emociones) y lo concreto (participación y poder político). Aggestam y Bergman (2019) argumentan que la PEF debe abordarse desde un marco ético y ontológico que considere las experiencias de mujeres y actores marginados en las relaciones internacionales y establezca normas éticas para su

ejercicio. Sepúlveda (2021a) propone un esfuerzo normativo que reestructure prioridades, intereses y valores. Además, esta propuesta normativa responde a un "repensar radical de las dinámicas y configuraciones del sistema político internacional" (Lunz y Bernarding citados en Barbas, Chaves y Lucero, 2022, p. 75), destacando valores y cualidades femeninas, como buscar acuerdos con criterios pacifistas en la toma de decisiones internacionales (Rodríguez, 2015, p. 258), abordando el reconocimiento de la pluralidad de identidades colectivas y formas de subjetividad internacional.

4. Interseccional: La PEF también se caracteriza por un énfasis multidimensional: clase social, etnicidad, raza, apariencia física, nacionalidad, rango de edad, nivel educativo, entre otras características (Thompson y Clement, 2019), que en feminismo se entiende como interseccionalidad (Mesa, 2021; Lugones, 2008). Este enfoque sitúa a las mujeres, así como a otros actores subalternos, de acuerdo con su posición social, económica, cultural y política, considerando sus diversas experiencias, identidades y roles (Barbas, Chaves y Lucero, 2022).

5. Multitemática: El Centro Internacional de Investigación sobre Mujeres define la PEF como "la política de un estado que prioriza la paz, la igualdad de género, la conservación del medio ambiente y el respeto por los derechos humanos en sus relaciones e interacciones con otros estados, así como con movimientos sociales y otros actores no estatales" (Mesa, 2021, 117). En otras palabras, esta definición amplía el espectro temático del feminismo, no centrado únicamente en la intersubjetividad, la interseccionalidad, el poder o la biología de las mujeres, sino que condiciona el concepto central del feminismo: la igualdad, como un valor, principio y norma amplia. La naturaleza multitemática del feminismo en la política internacional se refiere a la necesidad de integrar derechos humanos, sociedad civil, ecosistemas y biodiversidad, comercio internacional, geopolítica, entre otros, en cualquier área que aspire a mejorar las condiciones de vida de actores subalternos en busca de una mayor igualdad.

Estos cinco niveles conceptuales de la política exterior feminista abordan el "qué" y el "por qué" de esta propuesta teórica-práctica, sin embargo, por sí mismas no son suficientes para analizar la PEFCH, por lo tanto, proponemos las cuatro áreas prácticas de la política exterior que están explícitas e implícitas en las

fuentes de análisis, que responden el "dónde" y el "con quién" de la PEF: a) área multilateral; b) área bilateral; c) área doméstica; d) área organizacional; e) área consular. Esta intersección epistemológica busca relacionar lo abstracto (niveles conceptuales) con lo concreto (áreas prácticas), facilitando tanto la comprensión general como específica de la PEFCH.

Progreso en la Política Exterior Inclusiva de Género (1990-2021)

La actividad internacional, principalmente multilateral, que ha promovido una perspectiva de género en las relaciones internacionales, ha influido a Chile. De hecho, este país participa de este proceso internacional desde 1946, cuando se creó la Comisión sobre el Estado de la Mujer dentro del Consejo Económico y Social de la ONU, continuando con diversas reuniones, conferencias, acuerdos y políticas internacionales (Fuentes-Julio et al., 2022). Algunos de estos incluyen:

1. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) entre 1979 y 1981.

2. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará" (1994).

3. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995).

4. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social en Copenhague en 1995.

5. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

6. Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad (2000).

7. Establecimiento de ONU Mujeres (2010), presidido por primera vez por Michelle Bachelet.

8. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS).

9. Formalización de políticas exteriores feministas que comenzaron en 2014 en Suecia.

Aunque la política exterior inclusiva de género (PEG) nunca fue una política pública oficial (antes de 2023), los relatos y narrativas de los entrevistados categorizados en la categoría proceso previo indican que hubo un proceso de integración incipientes de los principios, valores y normas del

feminismo en el MINREL en el contexto de la transición democrática y la implementación de una política exterior chilena liberal que promovió -y sigue promoviendo- el respeto a la democracia, los derechos humanos (DDHH), el libre mercado, el multilateralismo y el derecho internacional (González Pizarro, 2019; Colacrai, 2005; Bernal Meza, 2020).

El primer paso fue dado por SERNAM -ahora el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (MINMEG)- que permitió la representación de los derechos de las mujeres a nivel internacional junto a MINREL en conferencias y reuniones multilaterales, como la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995), considerada el hito más significativo para el avance global en la perspectiva de género y el feminismo en las relaciones internacionales. Desde entonces, se ha incorporado una perspectiva de equidad de género, con avances como el aumento del número de mujeres en la formación y carreras diplomáticas; la creación de la Mesa de Género, que refleja su trabajo en capacitación, canales para denunciar acoso laboral y sexual; una sala de lactancia para funcionarias; y la introducción de asignaciones salariales para cónyuges mujeres que no pueden trabajar en el extranjero desde 2018 con la Ley 21.080 para la modernización de MINREL (de Aguirre y Covarrubias, 2022).

En el 2000, se formó una mesa tripartita—pionera en Sudamérica—entre los ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y SERNAM, dedicada a planes nacionales para operaciones de paz destinadas a salvaguardar a las mujeres y su inclusión en estas misiones en nombre de Chile, en el marco de la firma de la Resolución 1325 (Godoy, 2023). En 2002, MINREL, a través del Programa de Mejora de la Gestión, permitió la incorporación de funcionarios de género, aunque sin dedicación exclusiva (Escobar y Cook, 2022). El gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) nombró por primera vez a siete ministras, incluida la Ministra de Relaciones Exteriores Soledad Alvear, y desde entonces, el nombramiento de mujeres embajadoras y el porcentaje de mujeres en el Servicio Exterior han aumentado del 7.6 por ciento (2000) al 25.6 por ciento (2020) (Escobar y Cook, 2022).

Los dos gobiernos de Michelle Bachelet (2006-2010/2014-2017), durante los cuales sirvieron respectivamente nueve y catorce embajadoras (de Aguirre y Covarrubias, 2022; Padilla, 2013), fueron, según los relatos de los entrevistados y la literatura consultada, hitos de cambio en relación con el género en el Ministerio de Relaciones Exteriores y la inserción internacional. Los nombramientos en el segundo mandato de Bachelet, destinados a corregir la paridad de género en el Servicio Exterior y

MINREL, se complementaron con tareas consulares menos conocidas pero con efectos significativos, como la asistencia y protección a mujeres chilenas en el extranjero que sufren violencia de género; también a través de una política planificada para elevar las candidaturas de mujeres a organismos internacionales, como Marta Maurás para el Comité de Derechos del Niño, Soledad Cisternas para la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y Cecilia Medina para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otras (Godoy, 2023).

Sin embargo, un obstáculo significativo identificado (López, 2023) que impide el aumento en el número de embajadoras—incluso entre los terceros secretarios—es la falta de protección durante los períodos de edad fértil de las mujeres, lo que genera estancamiento en las filas. Además, a medida que las mujeres pasan de ser asesoras ministeriales a embajadoras, dejan de ser parte del personal diplomático y se convierten en funcionarias de confianza del presidente. Esto significa que al final de ese ciclo gubernamental, no hay garantía de un puesto dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores (de Aguirre y Covarrubias, 2022).

En cuanto al funcionamiento organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, en 2009 se realizó un análisis de definiciones estratégicas con perspectiva de género para desarrollar un plan de trabajo que fortaleciera las acciones en esta área (Escobar y Cook, 2022). Posteriormente, desde 2014, la perspectiva de género se convirtió en uno de los indicadores del desempeño de la gestión interna, y en 2019, también fue uno de los Compromisos de Indicadores Transversales (Escobar y Cook, 2022)[2]. En 2021, se logró la primera generación de paridad de género de funcionarios en la Academia Diplomática Andrés Bello (ADAB) (Escobar y Cook, 2022), con expectativas de un progreso más sustantivo, ya que se reconoce como un mecanismo que no nivela completamente el campo político. De hecho, a pesar de la falta de paridad institucional en este primer paso, "se han tomado acciones afirmativas a lo largo del espacio de competencia para mejorar el acceso y la entrada de más mujeres a la carrera diplomática", alcanzando veinticinco embajadoras en 2023 (Godoy, 2023).

2 Esto incluye cuatro compromisos: a) planificación estratégica institucional para identificar la asistencia en brechas de género; b) políticas y/o procedimientos sensibles al género para la gestión del personal; c) capacitación para funcionarios del servicio exterior; y d) estudios con análisis de género.

El proceso de la igualdad de género en la política comercial chilena

Desde 2016, la política comercial internacional de Chile ha progresado más rápidamente que otras dimensiones de la política exterior en relación con la agenda de género. Esto puede atribuirse a que Chile ha priorizado la internacionalización de su economía desde 1990 (González Pizarro, 2019), lo cual se institucionalizó con la modernización de 2018, otorgando mayor estatus a la antigua Dirección de Relaciones Económicas (DIRECON), ahora la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI), así como a ProChile (Álvarez y Ovando, 2023).

El punto de inflexión que ha permitido la integración de este enfoque en las relaciones comerciales fue la firma de la Declaración Conjunta sobre Comercio y Empoderamiento Económico de las Mujeres por 127 países en la OMC en Buenos Aires (2017), donde participaron 127 de un total de 160 países miembros (Frohmann, 2023). Esta organización internacional ha sido un actor clave en el fortalecimiento de la relación entre comercio y género, integrando esta perspectiva en varios programas y estableciendo el Punto Focal de Género en 2017 para desarrollar una agenda sobre mujeres y comercio (Frohmann 2022, p.181). Además, se ha formado un grupo informal o *hub* de cincuenta académicos para promover, discutir y apoyar temas de género en el comercio internacional (López, 2023). Asimismo, en septiembre de 2020, los mismos países firmantes establecieron un grupo de trabajo informal sobre comercio y género (IWGTG). Además, el liderazgo de la OMC fundó un núcleo de investigación, ambas iniciativas destinadas a compartir e intercambiar información sobre prácticas relacionadas con la participación de las mujeres en el comercio internacional y sus avances. Estos esfuerzos han facilitado mejor financiamiento, conocimiento e incentivos en el vínculo entre comercio y género, permitiendo así la recopilación de datos para proporcionar información técnica a funcionarios gubernamentales y mujeres emprendedoras, avanzando así en la reducción de la brecha de género a nivel global (Frohmann 2022).

Otro avance significativo en esta política se refiere a los acuerdos comerciales que incluyen Capítulos de Género. En el caso de Chile, la perspectiva de género se incorporó al comercio internacional desde 2016 con la materialización de Capítulos de Género en negociaciones comerciales y a través de la colaboración interministerial entre MINREL y MINMEG (Tabla N°1).

Tabla 1: Capítulos de Género desde 2016

Tipo de acuerdo	Países	Año
Acuerdo de Libre Comercio	Chile y Uruguay	2016
Modernización Tratado de Libre Comercio	Chile y Canadá	2019
Acuerdo de Libre Comercio	Chile y Argentina	2019
Tratado de Libre Comercio (suscrito, pero no vigente)	Chile y Paraguay	2020
Acuerdo de Libre Comercio	Alianza del Pacífico y Singapur	2021
Acuerdo de Integración Comercial	Chile y Ecuador	2022
Acuerdo de Libre Comercio	Chile y Brasil	2022
Renovación del Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea	Chile y Unión Europea	2022

Elaboración propia basada en Frohmann (2022) y Romero (2023)

Estos capítulos han fomentado "una incorporación directa de la participación de las mujeres en el comercio exterior" (Godoy, 2023), mientras que ProChile ha actuado como evaluador del impacto y la importancia de esta incorporación a través de informes anuales (excepto para 2020) del Programa Mujeres Exportadoras, titulado Radiografías a la Participación de las Mujeres en las Exportaciones Chilenas. Desde 2017 hasta 2023, ha habido un aumento gradual en la participación de la economía exportadora del país, culminando en 2023 con un aumento considerable atribuido a una mejora en la metodología de investigación, específicamente a través de una asociación con el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, que realizó una encuesta a empresas exportadoras, identificando un mayor número de actores (Tabla N°2). No obstante, el último porcentaje obtenido para las empresas lideradas por mujeres aún se considera bajo en relación con los objetivos establecidos por SUBREI.

Tabla 2. Participación de las Mujeres en las Exportaciones Chilenas 2017-2023

Año	Empresas exportadoras lideradas por mujeres no cobre	Valor exportado por empresas lideradas por mujeres no cobre
2017	2,5%	0,8%
2018	4,2%	1,5%
2019	5,3%	1,4%
2021	6,2%	2,9%
2022	6,7%	3%
2023	28,2%	37.5%

Elaboración propia basada en Radiografías de la Participación de Mujeres Chilenas en las Exportaciones Chilenas (2017-2023)

En consonancia con esto, MINREL, a través de SUBREI, ha generado una agenda multilateral clave para renovar perspectivas en política exterior y comercio internacional dentro de organizaciones internacionales (OMC, ALADI, OCDE, APEC). Esta propuesta articula un debate de ideas y estrategias destinadas a incluir actores subrepresentados y mejorar la integración global de las economías, incorporando la igualdad de género en la agenda de trabajo de la Alianza del Pacífico. Adicionalmente, en 2020, en conjunto con Canadá y Nueva Zelanda, se estableció el Grupo de Acción de Comercio Inclusivo (ITAG), firmando el Acuerdo Global de Género y Comercio (GTAGA) en 2020. Chile, habiendo presidido ITAG en 2022, facilitó la incorporación de México, Colombia, Perú, Ecuador y Costa Rica (Romero, 2023).

En 2022, ProChile destacó por el lanzamiento de su primera plataforma digital de negocios con un enfoque de género, la cual agrupa a empresas proveedoras dirigidas por mujeres (PEFCH, 2024). Además, en colaboración con Corfo y ONU Mujeres, se presentó Activa Empresarias, un espacio destinado a fomentar encuentros y oportunidades comerciales entre empresarias y proveedores de la región (PEFCH, 2024). En el ámbito interno, ProChile finalizó el proceso de certificación de la norma chilena Nch3262 sobre Conciliación Personal y Familiar, obteniendo el Sello Iguala, otorgado por el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (PEFCH, 2024). Con este logro, ProChile se convirtió en el primer servicio del MINREL en recibir esta importante certificación.

Sin embargo, persisten cuestiones pendientes que pueden abordarse a través de la transversalización de una perspectiva de género, expresada en normas y disciplinas comerciales

vinculantes, e "incorporando una perspectiva de género, por ejemplo, en cuestiones de acceso a mercados, subsidios, servicios, inversiones, propiedad intelectual, contratación pública (...) también hay disposiciones de acción afirmativa que podrían incorporarse, por ejemplo, en el capítulo de contratación pública" (Frohmann, 2023, s/p).

El Estado antes de la implementación de la Política Exterior Femenista de Chile (2021-2023)

A pesar del transcurso de 30 años desde que Cynthia Enloe cuestionó dónde están las mujeres en las relaciones internacionales, y la demostrada contribución de su inclusión hacia una comprensión más amplia del Estado (López y Henríquez, 2022), persiste la sobrerrepresentación de hombres en los ministerios de relaciones exteriores, posiciones diplomáticas y roles de toma de decisiones (Fuentes-Julio y López, 2022, pp. 25-27). En Chile, las barreras institucionales son inherentes a la realidad social y política del país, que está masculinizada, pero también se deben a barreras específicas dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, donde la integración de mujeres en áreas políticas se ve obstaculizada por la ocupación tradicionalmente masculina de posiciones administrativas y legales (Escobar, 2023) y por ser parte de un ministerio históricamente conservador (Urrejola, 2024). Aún persiste un ethos que discrimina a las trabajadoras en función de su juventud, roles de cuidado, derechos a la maternidad, características de clase social, orígenes socioculturales, capacidades intelectuales e incluso temperamento en las relaciones interpersonales, que perduran en diversos segmentos de las organizaciones de relaciones exteriores, impidiendo la ruptura de techos de cristal (Urrejola, 2024; López y Henríquez, 2022; Escobar y Cook, 2022; de Aguirre y Covarrubias, 2022) y dividiendo las funciones de MINREL en agendas de alta política o baja política (Henríquez, 2023).

Históricamente, la dotación de personal de la ADAB y la composición de género del Servicio Exterior han sido predominantemente masculinas. Además, su mayor presencia se ha facilitado si pertenecen a una clase social, política y económica de élite en la capital (de Aguirre y Covarrubias, 2022). La maternidad ha sido considerada un problema, y hasta 2022, las expresiones lingüísticas formales de los sustantivos se redactaban exclusivamente en masculino genérico, es decir, "secretarios", "alumnos" o "embajadores",

pero no "secretarias", "alumnas" o "embajadoras". Esta cultura está anclada en el Estatuto del Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, específicamente en el decreto con fuerza de ley (DFL) del 2 de enero de 1979, que estipula que cada miembro del Servicio Exterior debe servir al menos cuatro o cinco años en cada grado, lo que significa que la paridad lograda en los últimos años a nivel de terceros secretarios -que contrasta con los grados superiores, especialmente en posiciones de toma de decisiones- requerirá tres décadas para alcanzar la cúspide de la jerarquía diplomática chilena (de Aguirre y Covarrubias, 2022).

A pesar de los avances, la política exterior previa a 2022 aplicó una política proto-feminista o PEG. Esto no se tradujo en un avance sustantivo en la paridad de género en posiciones de toma de decisiones dentro de MINREL, reflejado en 2021 por una proporción de 25/75 por ciento sesgada hacia los hombres (Escobar y Cook, 2022). Además, por omisión, se tomó la decisión de no continuar el progreso de la perspectiva de género durante los gobiernos de Sebastián Piñera (Escobar y Cook, 2022) -aunque el proceso de incorporación de Capítulos de Género a los acuerdos comerciales no se detuvo (Frohmann, 2023; Romero, 2023)- destacando la ausencia de institucionalización de esta política.

A la luz de este diagnóstico, las organizaciones chilenas, como también regionales en América Latina y el Caribe, han diseñado instituciones y normas con perspectiva de género, pero no han garantizado "la efectividad de los compromisos asumidos respecto a la igualdad de género, razón por la cual los actores y procesos que la sustentan, como parte de la sociedad civil o movimientos sociales, juegan un rol cada vez más relevante" (de Aguirre y Covarrubias 2022, p. 33). El movimiento feminista chileno antes del estallido social en 2019 se consolidó como una de las fuerzas sociopolíticas más importantes del país con un alto nivel de movilización (de Fina y Figueroa, 2019), en línea con la emergencia de varios movimientos sociales que iniciaron un nuevo período político en Chile desde 2011 (Penaglia y Mejías, 2019; Rozas y Maillet, 2019). Esto coincidió con la crisis financiera global de 2007-2008, marcando un punto de inflexión internacional para un nuevo ciclo de globalización y descontento social respecto al modelo económico-político neoliberal (Márquez, 2010; López, 2023). En Chile, esto llevó a la apertura de un proceso constituyente y la elección de una Convención Constitucional (2021) que redactó la Nueva Constitución Política de la República de Chile en 2022 (PNC1), permitiendo la prominencia de nuevas perspectivas en el campo de las relaciones

internacionales, como el ecologismo y el feminismo.

Además, ha existido una influencia en la agenda internacional feminista liderada por la ONU, seguida por la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y organizaciones de la sociedad civil como la Red de Mujeres en América Latina (RIMLAC) (Frohmann, 2023) y el Proyecto de Política Exterior Feminista de América Latina (PEFAL) dirigido por la chilena Daniela Sepúlveda. Esta es la primera plataforma para el intercambio de experiencias y conocimientos expertos en español sobre PEF en el continente, con la participación de diversas organizaciones internacionales y gubernamentales de Chile y América Latina. Este proyecto ha resonado rápidamente, formulando columnas de opinión y el Manifiesto sobre Política Exterior Feminista desde el Sur Global (Sepúlveda, Jorquera y Borda, 2023), demostrando la relevancia que el feminismo ha adquirido en el pensamiento internacional chileno en sus diversas áreas de planificación, diálogo y promoción en los últimos años. Asimismo, en Chile, se han promovido iniciativas a través del Foro Permanente sobre Política Exterior, la Red de Científicos Políticos y el Centro para una Nueva Política Exterior (Sepúlveda, 2021b).

En definitiva, la sociedad civil interesada en temas internacionales publicó el libro "Mujeres y Política Exterior en América Latina" (Fuentes-Julio et al., 2022), estableciéndose como un referente para el debate emergente sobre política exterior feminista en parte de América Latina, coincidiendo con el primer año de la presidencia de Gabriel Boric y su intención pública de implementar una PEF desde el Ministerio de Relaciones Exteriores como uno de sus principales ejes programáticos en materia internacional.

La Política Exterior Feminista de Chile (2023-2025)

La PEF surge en lo que denominamos una nueva política exterior chilena en el contexto del advenimiento de nuevas ideas y prioridades en el pensamiento internacionalista, o era postconsensual (Bywaters, Sepúlveda y Villar, 2021a), complementando la tradición chilena en relaciones exteriores, conocida como Política de Estado (de la Fuente, 2024), y, sobre todo, ofreciendo una herramienta para confrontar lo que se ha denominado una policrisis (Tooze, 2022). Este recorrido es parte de "una necesidad de adaptarse, por así decirlo, a los nuevos tiempos", que se alinea

con un proceso de cambios de paradigma a nivel internacional, como se detalla en el trabajo de recopilación de diversos actores internacionalistas en el país en "Nuevas Voces en Política Exterior" (Bywaters, Sepúlveda y Villar, 2021a). El director de planificación estratégica para la política exterior del MINREL y coeditor del libro, Andrés Villar (2023), afirma que cuando surgió la idea de comenzar a debatir una nueva política exterior para Chile, se consideró que la estrategia de inserción internacional establecida desde 1990 era insuficiente para abordar el mundo actual, más pluralista. En consecuencia, la idea fundamental busca realizar ajustes complementarios o actualizar la lógica de esa época, incorporando los problemas globales que definieron las actividades internacionales tras la caída del Muro de Berlín y el fin de la dictadura en Chile: DDHH, democracia y la consolidación del libre mercado, al tiempo que se consideran los problemas del período político actual: cambio climático y feminismo.

A la luz de lo anterior, se incorpora el concepto de política exterior feminista y su implementación en Chile, a través del liderazgo de la politóloga Daniela Sepúlveda, promoviendo esto en el Programa de Gobierno de Gabriel Boric 2021 (PG) (Bywaters, 2024; Villar, 2023), que distinguió entre PEG y PEF. La coalición de izquierda, Frente Amplio (FA), impulsó la política exterior feminista de Chile (PEFCH), posteriormente apoyada por el Partido Socialista de Chile (PSCH), proclamando a Gabriel Boric como candidato presidencial en 2021 (Sepúlveda, 2023), y tras su asunción al poder, anunciando el trabajo hacia su oficialización en 2023.

Pero ¿a qué se refiere la distinción entre PEG y PEF? Se ha señalado que la PEFCH tiene como objetivo ser una estrategia de inserción internacional (Godoy, 2023), una política que no solo implementa medidas superficiales y desarticuladas y/o victimiza a las mujeres, sino que la estrategia es transversal y sustancialmente planificada y ejecutada para la igualdad de género, no solo por un sentido de justicia social, sino también como una estrategia de desarrollo. De hecho, esto significa que tanto las definiciones de hipótesis de conflicto, comercio internacional y cooperación, formación diplomática, política vecinal, regional y multilateral, la selección de embajadores, cónsules y agregados, y la amplia variedad de políticas empleadas en relaciones exteriores, deberían incorporar una perspectiva feminista en su ethos político; o como sugiere Claudia Godoy, un corpus feminista internacional en diversas áreas de relaciones exteriores, que solo podrá mantenerse de manera viable después de que termine el gobierno de Gabriel Boric el 11 de marzo de 2026, a través de la

institucionalización de la Dirección de Género (Urrejola, 2024; Jorquera, 2024; Sepúlveda, 2023).

Plan de Acción de la PEFCH

Respecto a la cuestión de definiciones institucionales de la Cancillería, se publicó un documento oficial de la PEFCH[3] publicado por la Subsecretaría de Relaciones Exteriores que manifiesta algunas de las áreas prácticas de análisis y su relación con los niveles conceptuales de la definición de la PEF que ha categorizado este estudio.

- **Área multilateral:** se destaca el nivel estructural y el nivel de participación mediante la visibilización de la PEF como instrumento transversal, dialogante y convocante, y que persigue el objetivo de una mayor representación igualitaria de las mujeres en los espacios internacionales e integración de la agenda de la PEFCH mediante compromisos multilaterales, charlas, cooperación y encuentros con representaciones de otros Estados, organismos internacionales y de la sociedad civil. Asimismo, da cuenta del nivel intersubjetivo y del multitemático a través del uso de un lenguaje común y oficial aplicado desde las divisiones de la Cancillería que refleje los principios y valores de la PEFCH y los DDHH, como también el nivel organizacional en el compromiso de integración de la agenda de género en las diversas políticas de las direcciones del MINREL involucrados en las relaciones multilaterales. Con todo, el multilateralismo feminista de Chile también incluye lo multitemático en tópicos como el empleo, el turismo, el comercio internacional, los DDHH, la movilidad humana transfronteriza y estudiantil, y, el hambre y la pobreza.

- **Área bilateral:** se destaca el nivel estructural al mandatar la política bilateral en transversalizar los objetivos y la agenda de la PEFCH sobre equidad de género en las distintas instancias bilaterales de diálogo, acuerdos, compromisos, y programas y proyectos de cooperación con otros Estados y actores internacionales priorizando los países que ya han impulsado su propia PEF y con perspectiva Sur-Sur. Otros niveles destacados son el de participación al promover la participación concreta de mujeres en las delegaciones de los encuentros bilaterales; y el nivel intersubjetivo por la imposición de un 30% de temas de la agenda normativa de la PEFCH en todos los programas y proyectos de las misiones diplomáticas, como la relevancia dada a la experiencia

3 https://drive.google.com/file/d/1N3jfEOMn-mxT4nFfg_wTOkm-M_-bwwCGw/view

de trabajadoras, empresarias y consumidoras de sectores y bienes relacionados con el comercio internacional.

- **Área consular:** se destaca el nivel intersubjetivo en la aplicación de un lenguaje transversal de tipo inclusivo y con perspectiva de género en los consulados. Igualmente, el nivel interseccional se encuentra presente en la capacitación del personal en el Manual de cambio de nombre y sexo registral para personas trans, también sobre protección de víctimas de tratas de personas y derechos LGBTIQA+. Finalmente, los DDHH y la violencia de género sufrida por connacionales son considerados como los principales tópicos multitemáticos como materias de capacitación y acción, así como la relación con sociedad civil es un aspecto complementario importante en su política de acción en la dimensión participativa.

- **Área organizacional**: este nivel considera fundamental la dimensión estructural y de participación, toda vez que, el ámbito organizacional en el MINREL construye una institucionalidad y cultura que fortalezca los objetivos basales de la perspectiva de género a través de la iniciativa de impulsar una División de Asuntos de Género, presupuesto, mesas y comités con enfoque de género, donde la participación paritaria y las corresponsabilidades destacan. Asimismo, lo multitemático toma relevancia en la formación de Academia Diplomática, como en los protocolos y acciones contra la violencia de género y DDHH.

- **Área doméstica:** este nivel dice relación de las interacciones entre unidades de la Cancillería y otros ministerios o actores políticos relevantes en el contexto nacional. En ese sentido, la plana consular ha enfatizado en los ámbitos interseccional y multitemático a través de la mesa intersectorial sobre la trata de personas y mesa técnica con el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAMEG) sobre atención de víctimas de violencia, asimismo, en capacitaciones a las políticas y Ministerio Público sobre la materia, como un apoyo sistemático y formal con el MINMEG.

Con todo, la PEFCH ha implementado una hoja de ruta amplia estableciendo un avance relevante en los objetivos de la perspectiva de género en una institucionalidad históricamente conservadora y con el desafío de interactuar con diversos actores de distintos orígenes, intereses, poderes y perspectivas ideacionales, como materiales. Sin embargo, la prioridad por actores del sur global, como de países con PEF, reduce la diversidad de aprendizaje,

colaboraciones e impacto. En ese sentido, las dimensiones más relevadas por este documento de la PEFCH son lo estructural con ente fundador, conceptual y guía en los distintos niveles de acción, como también las dimensiones participativa e intersubjetiva reflejadas por la búsqueda de una participación sustantiva y paritaria de las mujeres del mundo político, como de la sociedad civil en los espacios de poder. Esto se traduce recogiendo los aspectos normativos y éticos del feminismo transformados en acciones objetivas y materiales, los cuales, no obstante, tendrán resultados reales, en tanto las diversas voluntades y compromisos involucrados sean más que una acción por imposición, asimismo, posean una sostenibilidad en un tiempo prolongado, aplicabilidad práctica en el ámbito institucional, y también efectividad en la capacidad de influencia chilena en otros actores con mayor tonelaje en las tomas de decisiones internacionales y globales.

Posteriormente, la dimensión multitemática presente en un nivel medio destaca lo transversal que es la perspectiva de género, especialmente articulado con los DDHH y la violencia. No obstante, lo interseccional, elemento central de la definición de la PEF posee un contenido reducido en este documento, donde desaprovecha la posibilidad de dar visibilidad al sujeto femenino, feminizado y actores subalternos que dan ontológicamente fuerza a esta política feminista en su origen social, económico, político y social diverso.

Finalmente, respecto a los niveles de acción, el área bilateral y el área consular poseen una sustancia discursiva mayor que los otros niveles, donde abarcan la mayoría de las dimensiones de análisis, pero también, especifican una diversidad amplia sobre cómo aplicar la PEF en sus ámbitos de acción. Por otro lado, el área de acción más desaprovechado es el doméstico, donde las interacciones con otros órganos del Estado y de la sociedad civil son mínimos, reduciendo la posibilidad de robustecimiento de la PEFCH a través de la experiencia y el relato de otras visiones enriquecedoras.

Áreas de acción de la PEFCH

En las áreas de acción de la PEFCH se vislumbran ocho áreas de acción (Tabla N°3 – Tabla N°4) y un plan de trabajo (N°5), que coinciden con la convención internacional emergente que define la PEF que este estudio ha dividido analíticamente en cinco niveles conceptuales y cinco áreas prácticas. A continuación se presentan la Tabla N°3 y Tabla N°4 donde se relacionan estos niveles, áreas prácticas y áreas de acción de la PEFCH, las cuales reflejan las prioridades de la Cancillería en

estas materias, y que, a diferencia del apartado anterior, dimensiones y niveles como la multitemática, la organizacional y doméstica, toman mayor relevancia.

Tabla 3. Áreas de acción de la PEFCH

Áreas de acción	**DDHH y fortalecimiento de la democracia**		**Promover la erradicación de la violencia de género**	
Dimensiones y niveles	Multitemática	Doméstica	Estructural – Multitemática	Consular – Organizacional
Áreas de acción	**Comercio y género**		**Cambio climático y género**	
Dimensiones y niveles	Multitemática - Interseccional	Multilateral – Bilateral	Multitemática	Multilateral – Bilateral

Elaboración propia basada en Documento Oficial PEFCH

Tabla 4. Áreas de acción de la PEFCH

Áreas de acción	**Empoderamiento y mayor representación**		**Agenda de mujeres, paz y seguridad**	
Dimensiones y niveles	Estructural – Participación	Multilateral – Organizacional	Multitemática	Multilateral – Bilateral
Áreas de acción	**Agenda digital, ciencia, tecnología e innovación**		**Sistema de cuidado integral**	
Dimensiones y niveles	Multitemática	Bilateral – Doméstica	Intersectorial – Multitemática	Doméstica

Elaboración propia basada en Documento Oficial PEFCH

Tabla 5. Desafíos del Plan de acción de la PEFCH

Desafíos	Centralizar la agenda feminista con la participación de aliados políticos como el congreso, la sociedad civil y las organizaciones internacionales	Progresar en términos de institucionalidad: creación de una División de Género	Avanzar en representación: invitar a más mujeres a formar parte de los espacios de toma de decisiones en el MINREL
Dimensiones	Estructural - Participación	Estructural	Participación
Niveles	Doméstico – Multilateral	Organizacional	Organizacional

Elaboración propia basada en Documento Oficial Plan de Acción PEFCH

Diplomacia digital de la PEFCH en la Página Web

El MINREL difunde las actividades de la PEFCH a través de un sitio web exclusivo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024d) que contiene noticias y documentos de difusión como medio de su diplomacia pública y digital.

Las principales acciones oficiales realizadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores desde el inicio del gobierno de Gabriel Boric (11 de marzo de 2022) hasta diciembre 2024 pueden revisarse en la Tabla N°6 en el Anexo donde se relacionan con las dimensiones conceptuales y los niveles prácticas de este estudio. Sin embargo, algunos ejemplos que la página web de la PEFCH entrega y que se consideran medulares son:

1. El presidente Boric, durante su visita oficial a Canadá antes de la Cumbre de las Américas de 2022, firmó un Memorando de Entendimiento sobre cooperación en igualdad de género y empoderamiento de las mujeres (Gobierno de Chile, 2022).

2. La ministra Urrejola participó en una discusión en Ginebra con embajadores de la OMC para resaltar los avances de la PEF, enfatizando el liderazgo de Chile en comercio y género (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022a). Además, la ministra de relaciones exteriores participó en la inauguración de la "Semana de Unidas 2022", una iniciativa de la Red de Mujeres Unidas entre América Latina, el Caribe y Alemania (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022b).

3. Memorando de Entendimiento para el Sello de Igualdad de Género para Instituciones Públicas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): identificando brechas de género dentro de la institución y avanzando en un plan de acción que logró la certificación para la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, cumpliendo con los estándares internacionales sobre igualdad de género (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023a).

4. Inauguración del evento "Política Exterior Feminista: Fortaleciendo el Apoyo Consular para Mujeres Víctimas de Violencia de Género en el Extranjero" (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023b).

5. Presentación del Plan de Acción para la Política Exterior Feminista (PEF) a la sociedad civil y al Ministerio de Relaciones Exteriores, constituyendo la tercera fase de esta iniciativa promovida por MINREL, destinada a establecer el principio de igualdad de género como eje orientador en el trabajo de todos los departamentos del Ministerio y crear una División de Género (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024a).

6. Compromiso firmado por todos los departamentos del Ministerio para obtener el Sello de Igualdad de Género para Instituciones Públicas del programa del PNUD. Este Sello sirve como una hoja de ruta para transversalizar la perspectiva de género dentro de la institución, alineándose con la PEFCH que se promueve. Durante este evento, se lanzó el Manual para un Lenguaje Inclusivo y No Sexista para uso de todo el personal en diversas funciones y regiones geográficas del país (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023a).

7. Presentación del sello "Consulado, Lugar de Respeto" y firma de un acuerdo con la Subsecretaría General de Gobierno y el Observatorio Ciudadano. Ambas iniciativas están interconectadas y se centran en asegurar que los consulados sean espacios que garanticen el pleno respeto y los derechos humanos para todas las personas, particularmente para aquellas de la comunidad LGBTIQA+ (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024b).

8. La subsecretaria Gloria de la Fuente y la ministra de la Mujer Antonia Orellana lideraron la ceremonia que marcó la finalización de la implementación del Programa de Fortalecimiento Consular, destinado a asistir a mujeres que son víctimas de violencia de género en el extranjero. Este programa se implementó en once consulados y fue financiado por el Fondo de Igualdad de MINMEG (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024c).

En análisis, las acciones realizadas por MINREL respecto a la PEFCH, como se difundieron a través de la diplomacia digital reflejada en el sitio web de la PEFCH, demuestran un esfuerzo por institucionalizar varios niveles y dimensiones de un nuevo eje estratégico que posiciona a Chile como un líder regional e internacional en un tema que es considerado de nicho, más no global o de primera línea, no obstante, ha ganado una notable prominencia en el actual período político internacional.

Respecto a la implementación de la PEFCH no ha sido homogénea, como tampoco sin dificultades, principalmente domésticas y organizacionales. Tal como demuestran las entrevistas realizadas en la categoría *resistencias culturales*, como la bibliografía del área, y la misma evidencia digital, hay dimensiones y niveles con significados variados. Según el análisis, se identificaron cuarenta y seis actividades del MINREL relacionadas con la sustancia de la PEFCH como parte de la investigación. De estas cuarenta y seis actividades, diecisiete pertenecieron al ámbito multilateral, quince al bilateral, catorce a lo doméstico, nueve a lo organizacional, y cuatro al consular. Además, catorce actividades compartieron un dominio

práctico. Las cuarenta y seis actividades se caracterizaron por treinta y cuatro a nivel estructural, veinte multitemáticas, diez participativas, nueve intersubjetivas y seis interseccionales, con un total de treinta y tres actividades compartidas en su categorización.

Evidentemente, los niveles de escalamiento, donde se definen la ubicación y los participantes de una actividad, presentan menos dificultad en su identificación que las dimensiones de prioridad en el contenido discursivo, que definen qué y por qué se realiza cada actividad. En este sentido, el hecho de que el nivel multilateral sea el medio principal para formalizar la PEFCH sugiere que Chile comprende que, para alcanzar sus objetivos relacionados con género en las relaciones exteriores, debe forjar alianzas y participar en activismo político dentro de la comunidad internacional, particularmente en agencias de la ONU. Posteriormente, las reuniones y acuerdos bilaterales se interpretan como una consecuencia subordinada de la agenda multilateral como eje orientador de la inserción internacional de Chile, buscando establecer a Chile como un líder en esta área, junto con priorizar el contenido estructural respecto a los objetivos y definiciones de la PEF con otros países u organizaciones internacionales. No obstante, también puede referir una cuestión subyacente, y que se evidencia en la categoría *resistencias culturales* de las entrevistas: los obstáculos de la PEFCH se encuentran en la dimensión organizacional reflejados en prácticas, hábitos y arraigos identitarios tradicionales, por tanto, el principal apoyo emerge en el extranjero, incluso, las principales actividades internas han sido impulsadas por un organismo internacional como PNUD.

Por otro lado, los múltiples temas abarcados por la definición de la PEF facilitan la conexión de diversas áreas de necesidad política, social, cultural y económica en Chile y a nivel global. Temas como el cuidado y protección del medio ambiente, DDHH, desarrollo, comercio, sostenibilidad y paz están inherentemente vinculados a esta agenda, al igual que la participación de las mujeres en la toma de decisiones y la integración de la sociedad civil. En este sentido, MINREL y el plan estratégico de política exterior han identificado la urgente necesidad de esfuerzos interministeriales y colaboración con otros sectores del Estado para impulsar esta política no solo externamente, sino también desde la política interna y la reestructuración de la cultura organizacional dentro del Ministerio. Sin embargo, como la evidencia demuestra, esta no ha sido la implementación de una política sin bases donde asentarse, dado que, los esfuerzos realizados de la década de 1990, y principalmente, desde el segundo gobierno de Michelle Bachelet, fueron claves para la progresión paulatina y para que la aplicación de un proyecto transversal y multinivel, no se haya sido frustrado al poco andar

del gobierno de Gabriel Boric. Efectivamente, la viabilidad de la PEFCH se debe a negociaciones políticas, las cuales, presenciaron la destitución del cargo de ministra de relaciones exterior a Carolina Urrejola.

Simultáneamente, las dimensiones de participación, interseccionalidad e intersubjetividad se expresan a través de la frecuencia y el énfasis discursivo con menor significancia dentro del análisis general de la muestra de actividades, lo que no implica que no sean relevantes para el Plan de Trabajo de la PEFCH. Sin embargo, una interpretación para la menor frecuencia y significancia de estas dimensiones, especialmente de la interseccionalidad, que tanto, en el documento del Plan de Acción, como en las actividades pesquisadas desde la diplomacia digital de la página web presenta un valor inferior a las otras categorías analíticas, es que reflejan la prioridad de establecer la estructura ideológica y multitemática como una presentación de política pública que apenas comienza a tomar forma. Por ende, a medida que la reestructuración organizacional de MINREL se consolida, a través de cambios regulatorios que consideran la creación de una nueva División de Género y aumentan la participación de las mujeres en la carrera diplomática y en la toma de decisiones, la interseccionalidad, como la participación de la sociedad civil, se conviertan en una realidad que proyecte cambios más profundos, más acordes con la subjetividad histórica de las mujeres y los actores subalternos. No obstante, otra perspectiva plausible es reconocer que la PEFCH no le ha dado la atención suficiente a las interseccionalidades de orígenes de la desigualdad y la subalternidad de género, al menos a nivel de su difusión digital y su documento oficial de Plan de acción, lo que puede responder a la complejidad que significa abarcar temas sensibles sobre las estratificaciones de clase social, raza, edad, etnia, y religión en la institucionalidad ministerial, dando cuenta de una debilidad de su programa.

PEFCH en la diplomacia digital: cuenta oficial en redes sociales

Este estudio, a través del software MAXQDA-24[4], durante un período de 688 días consecutivos, desde el 27 de febrero de 2023 hasta el 13 de enero de 2025, analizó sobre la cuenta oficial de MINREL en la red social X, considerando dos categorías deductivas centrales (ejes programáticos y agenda sin los ejes programáticos), 16 códigos y 1 subcódigo, lo que llevó a una jerarquía de códigos y subcódigos (Tabla N°6) que reflejan las prioridades de la política exterior de Chile a través de la diplomacia digital.

Es importante destacar que el documento en formato "texto" que alberga todas las publicaciones analizadas fue creado utilizando la "API" de la red social X en su versión básica, que permite la extracción de datos de la red social oficialmente a través de una cuenta de desarrollador y programación. La razón por la cual no se analizó un período más largo para cubrir la totalidad del gobierno de Gabriel Boric (desde el 11 de marzo de 2022) se relaciona con el hecho de que esta versión básica de la API de X solo proporciona 3,600 registros.

Continuando con el estudio, la primera categoría deductiva central se relaciona con lo delineado en el PEG (2021), que estableció cuatro ejes programáticos, siendo los códigos de esta categoría central: a) multilateralismo con vocación latinoamericana; b) política exterior emprendedora (PES); c) política exterior feminista (PEF); d) política exterior turquesa (PET) (esta última codificación incluye un subcódigo específico relacionado con el cuidado de los océanos). La segunda deductiva categoría central abarca otros temas relevantes de agenda para la inserción internacional de Chile: a) ciencia; b) cultura; c) defensa y seguridad; d) derechos humanos; e) democracia; f) cooperación; g) paz y ayuda humanitaria; h) economía; i) conmemoraciones; j) desarrollo; k) niños y adolescentes; l) migración.

Esta investigación optó por la técnica de frecuencia de palabras[5] en el software MAXQDA-24 para identificar las categorías deductivas, códigos y subcódigos en el documento que alberga las 3,246 publicaciones realizadas entre el 27 de febrero de 2023

4 MAXQDA-24 es un software para el análisis de datos cualitativos y cuantitativos, que cuenta con diversas herramientas como codificación y categorización, creación de notas, análisis de contenido, estadísticas descriptivas y más.

5 El software fue instruido para utilizar una lista de exclusión en español, que contiene palabras lematizadas, con palabras que consisten en al menos tres letras, mientras ignora hipervínculos, correos electrónicos, etiquetas y números.

y el 12 de enero de 2025 en la cuenta oficial de la red social X del MINREL, lo que permite una escalabilidad jerárquica de cada código y subcódigo de acuerdo con la frecuencia de sus codificaciones y su relación con el porcentaje total de palabras analizadas (Tabla N°7), totalizando 5,454 palabras.

Tabla N.º 6. Frecuencia completa en orden descendente de códigos y subcódigos

Código Principal	Código	Segmentos Codificados
Ejes Programáticos	PES	326
Agenda sin ejes programáticos	Economía	317
Ejes Programáticos	PEF	255
Agenda sin ejes programáticos	Paz y ayuda humanitaria	197
Ejes Programáticos	PET	197
Agenda sin ejes programáticos	Conmemoraciones	194
Agenda sin ejes programáticos	Ciencia	182
Ejes Programáticos	Multilateralismo AL	166
Agenda sin ejes programáticos	Desarrollo	138
Agenda sin ejes programáticos	Cooperación	132
Agenda sin ejes programáticos	Defensa y seguridad	113
PET	Océanos	101
Agenda sin ejes programáticos	Derechos Humanos	92
Agenda sin ejes programáticos	Democracia	85
Agenda sin ejes programáticos	Cultura	47
Agenda sin ejes programáticos	Migración	34
Agenda sin ejes programáticos	Niños y Adolescentes (NNA)	24

Elaboración propia con datos del software MAXQDA-24

Tabla N.º 7: Niveles por frecuencia de códigos en relación con el porcentaje total de palabras analizadas

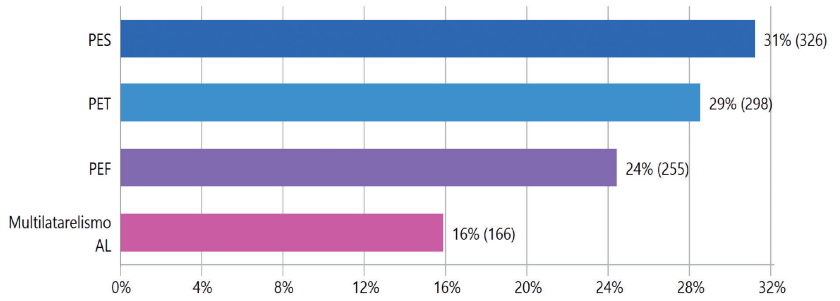
Nivel	Frecuencia	Porcentaje
Extra-alto	+545	1%
Alto	+273	0.5%
Medio-alto	+187	0.25%
Medio	+94	0.13%
Bajo	+47	0.7%

Elaboración Propia con datos del software MAXQDA-24

Como resultado, las conclusiones iniciales extraídas de los datos indican que durante el período estudiado en la cuenta oficial de MINREL en la red social X, se realizaron un promedio de 4.7 publicaciones diarias; 2.9 codificaciones por publicación en promedio; y 1.8 codificaciones por palabra analizada. En otras palabras, la diplomacia digital en esta red social demuestra madurez institucional, expresando un alto contenido respecto a la PEFCH de manera sistemática. Esto se evidencia por la existencia de más publicaciones que días; más codificaciones que publicaciones; y más codificaciones que palabras analizadas. Específicamente, la diplomacia digital de la cuenta X del Ministerio es una fuente confiable de información respecto a la PEFCH.

Entre los cuatro ejes programáticos (Gráfico N°1), la PES destaca con el mayor número de frecuencias de codificación, ocupando un nivel alto. Posteriormente, la PEF y la PET se presentan cercanas con un nivel medio-alto, mientras que el multilateralismo latinoamericano ocupa un nivel medio. Esto subraya la importancia que han alcanzado los cuatro ejes programáticos.

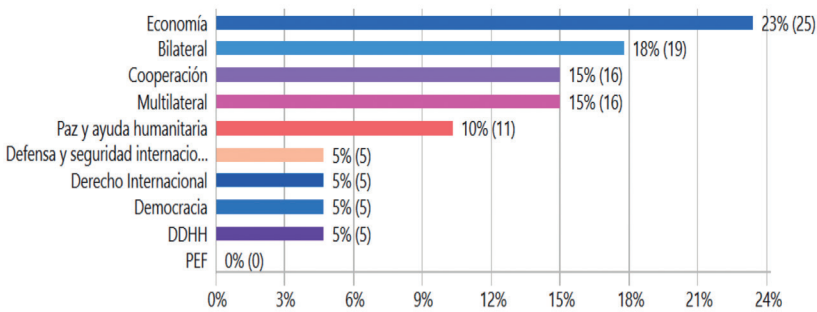
Gráfico N.º 1: Ejes Programáticos



Preparación Propia en el software MAXQDA-24

La PEF ocupa el tercer lugar con los niveles de frecuencia más altos, superada solo por la PES y la Economía. La PEF demuestra la fuerza comunicacional adquirida a través de su consolidación institucional en la diplomacia digital, transitando del discurso a la práctica, ya que lo que se afirma no son meras narrativas que representan ideas, sino actividades diplomáticas y políticas concretas. En este sentido, los datos revelan la concreción de acuerdos bilaterales y multilaterales, participación en conferencias y seminarios internacionales, implementación de asistencia ciudadana en consulados para víctimas de violencia de género, y obtención del Sello de Igualdad de Género del PNUD, entre otros. Sin embargo, existe un contraste fáctico que no va en esa dirección, puesto que, la red social de X del presidente no destaca de la misma forma a nivel de frecuencias a la PEFCH a como lo realiza la agenda de la diplomacia digital de la red social del MINREL. De acuerdo con un segundo estudio en el software MAXQDA-24, la cuenta oficial de X del presidente Gabriel Boric entre el 31 de enero de 2025 al 19 de julio de 2025 no mencionó en ningún momento a la PEFCH. Esto no se debe a que no haya dedicación a la agenda internacional de la Cancillería por parte del presidente, dado que, de las 823 publicaciones posteadas por el mandatario destacó fuertemente los temas que ya habíamos analizado anteriormente relacionados con el comercio internacional, la paz y la ayuda humanitaria, los DDHH, la democracia, y la cooperación, tanto a nivel bilateral y multilateral. Sin embargo, la PEFCH no es acompañada por la presidencia en su misión de ser un liderazgo de nicho para Chile (Gráfico N°2).

Gráfico N.°2: Categorías frecuentes en la diplomacia presidencial



Elaboración propia en el software MAXQDA-24

¿Cómo comprendemos esta diferencia como drástica? En primer lugar, la diplomacia digital es una herramienta de las relaciones exteriores de los Estados que utiliza las plataformas digitales y tecnologías de la información para fortalecer relaciones diplomáticas, influir en líderes mundiales, optimizar el conocimiento gubernamental y mejorar la calidad de los flujos de información, lo que a su vez, se transforma en productor y reproductor de poder blando gestionando la percepción pública sobre la imagen país mediante una interacción más efectiva con la ciudadanía y otros actores globales (Manfredi Sánchez, 2014; Aguirre y Erlandsen, 2018; Bjola, 2018; Azeez, 2023). En América Latina comenzó a utilizarse durante la segunda década del siglo XXI con un principal uso informal y directo de las cuentas personales de las presidencias para relacionar la política doméstica con tema globales, más que enfocarse en temas internacionales multilaterales o bilaterales (Freire, Fuentes y Cárdenas, 2024; Erlandsen y Hernández, 2018), para luego dar un salto a una diplomacia digital institucionalizada con planificación estratégica colectiva y coherente, tal como ha sido el caso de Chile en los últimos siete años (Erlandsen y Hernández, 2018; Benayas, 2021; Ramos y Espinoza, 2018).

En ese sentido, podemos afirmar que, si bien, las relaciones exteriores de Chile son dirigidas por los mandatos establecidos por el presidente en un país presidencialista donde la Constitución le otorga pleno poder al presidente en materia internacional, no quiere decir necesariamente que su agenda y la jerarquía de sus temas se reflejen en sus publicaciones de su cuenta personal de X. Por el contrario, la cuenta oficial de la Cancillería tiene una obligación tácita de hacer uso de esta herramienta con énfasis, prioridades y jerarquías más claras en la frecuencia de publicaciones digitales, y que, si bien, no está exenta del filtro estratégico de omisión, atenuación, amplificación o edición por razones de interés nacional, la PEFCH no califica como una temática de sensibilidad nacional que requiera de ese tipo de evaluaciones previos, tanto en el MINREL, como en presidencia. En definitiva, las decisiones de publicar, o no, respecto a estos temas, depende, por un lado, del interés personal del presidente y sus asesores internacionales, como, por el otro, de la agenda de la Cancillería, particularmente de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores a través de la Dirección de Comunicaciones Estratégicas en relación con la política exterior oficial de Chile donde la PEFCH ha alcanzado relevancia primaria. En definitiva, esta desproporción responde a una desatención de presidencia sobre la PEFCH, que puede responder al principio de no intromisión o a una indirecta desvalorización política.

Conclusiones

La Política Exterior Feminista de Chile (PEFCH) bajo el gobierno de Gabriel Boric representa un avance significativo en la integración de la perspectiva de género en las relaciones internacionales del país. Este proceso ha evolucionado desde la década de 1990, comenzando con el establecimiento del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), ganando impulso particularmente después del estallido social de 2019. El movimiento feminista ha sido crucial en la configuración de la agenda política, impulsando la inclusión de la igualdad de género en la política exterior.

La formalización de la PEFCH en 2023 marca un hito que establece un marco institucional para su implementación, incluyendo la creación de la Dirección de Género dentro del Ministerio, aunque esto aún no se ha concretado completamente. Además, el uso de plataformas digitales ha facilitado la visibilidad y comunicación de las acciones de la PEFCH, reflejando un compromiso con la transparencia y la inclusión en los distintos niveles de relaciones internacionales, como domésticos y organizacionales. Asimismo, existen esfuerzos para la construcción de un lenguaje normativo transversal que pretende movilizarse hacia un hábito cultural y organizacional permanente. Esta política aborda diversas áreas como DDHH, comercio, medio ambiente y paz, enfatizando la interconexión de estos temas y la necesidad de un enfoque integral, dando cuenta de su definición multitemática que también considera la sociedad civil como un actor clave. No obstante, como se ha evidenciado, su principal deuda está en la integración de esta actoría social y la consideración de la interseccionalidad como un eje central en la aplicación de sus actividades oficiales.

Por otro lado, aunque se han logrado avances significativos, la continuidad de la PEFCH es volátil y depende de la institucionalización y compromiso de los futuros gobiernos, puesto que, persisten desafíos estructurales y culturales dentro del Ministerio, así como resistencias culturales, opiniones públicas y percepciones de grupos de poder político que limitan la plena integración de la perspectiva de género en todos los niveles de toma de decisiones de las relaciones exteriores. No obstante, a pesar de estos desafíos principalmente domésticos y organizacionales, la PEFCH ha posicionado a Chile como un líder regional en la agenda feminista en el escenario internacional, participando activamente en foros y alianzas que promueven la igualdad de género. La colaboración con organizaciones de la sociedad civil y movimientos feministas es esencial para garantizar que la PEFCH refleje

las necesidades y aspiraciones de diversas comunidades.

En resumen, la PEFCH representa un cambio de paradigma en la diplomacia del país, promoviendo no solo la igualdad de género, sino también un enfoque más inclusivo y equitativo en las relaciones internacionales. Su éxito a largo plazo dependerá de la consolidación de estructuras que apoyen esta política y del compromiso continuo de todos los actores involucrados.

Financiamiento

Este artículo se encuentra en el marco del Proyecto Fondecyt Postdoctorado (2023-2025) N°3230091.

Declaración de conflicto de interés

Los autores declaran que no existen conflictos de intereses que pudieran haber influido en la realización de esta investigación o en la preparación y publicación de este artículo.

Declaración de roles de autoría:

Sergio González Pizarro: análisis formal, software, recursos, adquisición de financiamiento, escritura - borrador original, redacción - revisión - edición, metodología, conceptualización.
Sandra Mercado Martínez: redacción - revisión - edición, conceptualización, escritura - borrador original.
Sius-geng Salinas: redacción - revisión - edición, conceptualización, escritura - borrador original.

Historia del artículo

Fecha de recepción: 9 de abril de 2025
Fecha de aceptación: 30 de julio de 2025

Referencias

Aggestam, K., Bergman, A., & Kronsell, A. (2019). Teorizar la política exterior feminista. *Relaciones Internacionales, 33*(1), 23-39.

Aguirre, D. y Erlandsen, M. (2018). La diplomacia pública digital en América Latina: desafíos y oportunidades. *Revista Mexicana de Política Exterior, (113),* 119-139.

Álvarez Fuentes, G., & Ovando Santana, C. (2023). Cambio y continuidad en la Cancillería chilena: De la influencia militar a la consolidación economicista. *Izquierdas, 52*. http://dx.doi.org/10.4067/s0718-50492023000100214

Azeez, I. A. A. (2023). "The Influence of Digital Diplomacy on Foreign Policy." *Journal of Tourism Economics and Policy, 3*(3), 189-203. https://doi.org/10.38142/jtep.v3i3.770

Barbas, J. M., Chaves, D., & Lucero, M. (2022). Problematizar y deconstruir el concepto hegemónico de política exterior feminista desde Abya Yala: Hacia una propuesta de gradualidad en la implementación. *Relaciones Internacionales, 49,* 71-92. https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2022.49.004

Benayas, G. (2021). La diplomacia pública digital en México y Chile. *Desafíos, 33*(1), 1-31. https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.8345

Bernal-Meza, R. (2020). *Historia de las Relaciones Internacionales de Chile. 1810-2020.* Santiago, RIL Editores.

Bjola, C. (2018). Diplomacia digital 2.0: tendencias y resistencias. *Revista Mexicana de Política Exterior, 113*, 35-52. ISSN 0185-6022.

Bywaters, C., Sepúlveda, D., & Villar, A. (2021a). *Nuevas voces de política exterior: Alternativas y propuestas para Chile.* Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Bywaters, C., Sepúlveda, D., & Villar, A. (2021b). Chile y el orden multipolar: Autonomía estratégica y diplomacia emprendedora en el nuevo ciclo de la política exterior. *Análisis Carolina, 9*, 1-15. https://doi.org/10.33960/AC_09.2021

Colacrai, M., & Lorenzini, M.E. (2005). La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de "fuerzas profundas" y tendencias. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política, 1*(2), 45-63.

De Aguirre, A., & Covarrubias, M. (2022). Subrepresentación de la mujer en la diplomacia chilena. En C. Fuentes-Julio, M.J. Henríquez, N. Escobar, & P. Lombardo (Eds.), *Mujeres y política exterior en América Latina: Un mundo de desigualdades* (pp. 199-217). Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

De Fina, D., & Figueroa, F. (2019). Nuevos 'campos de acción política' feminista: Una mirada a las recientes movilizaciones en Chile. *Revista Punto Género, 11*, 51-72. https://doi.org/10.5354/0719-0417.2019.53880

Delgado, M. (2020). La política exterior feminista de México y la agenda de la sostenibilidad 2030. *Revista Mexicana de Política Exterior, 118*, 131-138.

Domínguez, M. del C., Muñoz, C., & Sepúlveda, D. (2021). Política exterior feminista: Acciones concretas para el Ministerio de Relaciones Exteriores. *Nueva Política Exterior*. https://www.nuevapoliticaexterior.cl/2021/11/04/politica-exterior-feminista-acciones-concretas-para-el-ministerio-de-relaciones-exteriores/

Erlandsen, M., y Hernández Garza, M. (2018). Argentina en manos de @cfkargentina. En D. Aguirre, M. Erlandsen, y M.A. López (Eds.), *Diplomacia pública digital: El contexto iberoamericano* (pp. 155-180). Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

Escobar, N., & Cook, O. (2022). Género y política exterior de Chile: Entendiendo las barreras institucionales. En C. Fuentes-Julio, M.J. Henríquez, N. Escobar, & P. Lombardo (Eds.), *Mujeres y política exterior en América Latina: Un mundo de desigualdades* (pp. 273-294). Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Freire, N., Fuentes, C., y Cárdenas, V. (2024). Relaciones internacionales y política exterior en el liderazgo presidencial digital. *Estudios internacionales (Santiago), 56*(207), 147-184. http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2024.73925

Frohmann, A. (2022). La igualdad de género en las políticas de comercio internacional. En C. Fuentes-Julio, M.J. Henríquez, N. Escobar, & P. Lombardo (Eds.), *Mujeres y política exterior en América Latina: Un mundo de desigualdades* (pp. 176-198). Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Fuentes, C. (2007). Internacionalización sin 'modernización': El caso del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *América Latina Hoy, 46*, 97-117. https://doi.org/10.14201/alh.2456

Fuentes-Julio, C., Henríquez, M.J., Escobar, N., & Lombardo, P. (2022). *Mujeres y política exterior en América Latina: Un mundo de desigualdades*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Fuentes-Julio, C., & López, D. (2022). Género y política exterior: ¿Dónde están las mujeres en política internacional y en la diplomacia latinoamericana? En C. Fuentes-Julio, M.J. Henríquez, N. Escobar, & P. Lombardo (Eds.), *Mujeres y política exterior en América Latina: Un mundo de desigualdades* (pp. 25-40). Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

García, V. (2021). La política exterior feminista de México. *Tempo Exterior, 42,* 81-96.

Gobierno de Chile. (2022). *Directivos de Cancillería firman compromiso con el Sello de Igualdad de Género*. Recuperado de https://www.chile.gob.cl/blog/directivos-de-cancilleria-firman-compromiso-con-el-sello-de-igualdad-de

González Pizarro, S. (2019). La política exterior de Chile y su ideología desde 1990. *Papel Político, 24*(1), 1-35. https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo24-1.peci

Horta, D., & Miranda, L. (2023). Avances y desafíos en las políticas públicas de igualdad de género en Chile: El rol de FLACSO y el movimiento feminista en la teoría y práctica. En A. Fernández & C. Beramendi (Eds.), Chile: *Políticas públicas de igualdad de género en América Latina y el Caribe en el siglo XXI: Nuevos protagonismos y viejos dilemas en tiempos de incertidumbre* (pp. 67-80). Santiago de Chile: FLACSO.

López, D., & Henríquez, M.J. (2022). Historia de las mujeres en política exterior. En C. Fuentes-Julio, M.J. Henríquez, N. Escobar, & P. Lombardo (Eds.), *Mujeres y política exterior en América Latina: Un mundo de desigualdades*

(pp. 105-126). Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Lugones, M. (2008). Colonialidade e gênero. *Tabula Rasa, 9*, 73-101.

Manfredi, J. (2014). Taxonomía de la diplomacia digital en la agenda de las nuevas relaciones internacionales. *Historia y comunicación social, 19*(1), 341-354. http://dx.doi.org/10.5209/rev_HICS.2014.v19.47299

Marchand, M. (2021). Género y relaciones internacionales: Una mirada feminista 'poscolonial' desde América Latina. En T. Legler, A. Santa Cruz, & L. Zamudio (Eds.), *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global* (pp. 58-67). México: Universidad Iberoamericana.

Márquez, H. (2010). La gran crisis del capitalismo neoliberal. *Andamios, 7*(13), 57-84.

Mesa, M. (2021). Política exterior feminista: La apuesta de los gobiernos por la igualdad. En *El mundo después de la pandemia* (pp. 113-142). Anuario CEIPAZ 2020-2021.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2022a). *Canciller Antonia Urrejola participa en conversatorio con embajadores*. Recuperado de https://www.minrel.gob.cl/noticias-anteriores/canciller-antonia-urrejola-participa-en-conversatorio-con-embajadores-de

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2022b.). *Canciller Antonia Urrejola: El desarrollo de una política exterior.* Recuperado de https://www.minrel.gob.cl/noticias-anteriores/canciller-antonia-urrejola-el-desarrollo-de-una-politica-exterior

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2023a, 6 de diciembre). *Chile firma memorándum de entendimiento: Sello igualdad de género*. Recuperado de https://politicaexteriorfeminista.minrel.gob.cl/noticias/06-12-chile-firma-memor%C3%A1ndum-de-entendimiento-sello-igualdad-de-g%C3%A9nero

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2023b, 20 de diciembre). *Inauguran jornada política exterior feminista: Fortaleciendo la atención*. Recuperado de https://politicaexteriorfeminista.minrel.gob.cl/noticias/12-20-nauguran-jornada-pol%C3%ADtica-exterior-feminista-fortaleciendo-la-atenc

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2024a, 7 de marzo). *Cancillería presenta el Plan de Acción de la Política Exterior Feminista*. Recuperado de https://politicaexteriorfeminista.minrel.gob.cl/noticias/03-07-canciller%C3%ADa-presenta-el-plan-de-acci%C3%B3n-de-la-pol%C3%ADtica-exterior-femini

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2024b). *Cancillería presenta sello que establece a los consulados como un*. Recuperado de https://www.minrel.gob.cl/noticias-anteriores/cancilleria-presenta-sello-que-establece-a-los-consulados-como-un

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2024c). *Cancillería implementa programa de fortalecimiento consular para ir en*. Recuperado de https://

minrel.gob.cl/noticias-anteriores/cancilleria-implementa-programa-de-fortalecimiento-consular-para-ir-en

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2024d, 7 de marzo). *Cancillería presenta el Plan de Acción de la Política Exterior Feminista*. Recuperado de https://politicaexteriorfeminista.minrel.gob.cl/noticias/03-07-canciller%C3%ADa-presenta-el-plan-de-acci%C3%B3n-de-la-pol%C3%ADtica-exterior-femini

Monroy, M., & Luque-Rojas, A. (2023). Política exterior feminista en Colombia. *Desafíos, 35*(2), 1-30. https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11993

Padilla, G. (2013). *La perspectiva de género en las acciones implementadas por Michelle Bachelet en política exterior.* Disertación de licenciatura, San Pedro Garza García, UDEM.

Penaglia, F., & Mejías, S. (2019). El conflicto estudiantil chileno y sus efectos políticos. *Polis, 15*(2), 7-38. https://doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/polis/2019v15n2/penaglia

PEF-MINREL (Política Exterior Feminista – Ministerio de Relaciones Exteriores). (2023-2024). Noticias. Consultado el 1 de marzo de 2024, https://politicaexteriorfeminista.minrel.gob.cl/noticias

Ramos, A., y Espinoza, L. (2018). La diplomacia en 140 caracteres: El caso de México. En D. Aguirre, M. U.S. Department of State. (n.d.). *About us*. ShareAmerica. https://share.america.gov/es/about-us-es/#:~:text=ShareAmerica%20es%20la%20plataforma%20del%20Departamento%20de,derecho%2C%20prosperidad%20econ%C3%B3mica%2C%20dignidad%20humana%20y%20soberan%C3%ADa.

Ríos, M. (2003). Chilean feminism(s) in the 1990s: Paradoxes of an unfinished transition. *International Feminist Journal of Politics, 5*(2), 256–280. https://doi.org/10.1080/1461674032000080594

Rodríguez, I. (2015). En los márgenes de la disciplina: Feminismo y relaciones internacionales. En C. del Arenal & J. A. Sanahuja (Eds.), *Teoría de las relaciones internacionales* (pp. 243-268). Madrid: Editorial Tecnos.

Rozas, J., & Maillet, A. (2019). Entre marchas, plebiscitos e iniciativas de ley: Innovación en el repertorio de estrategias del movimiento No Más AFP en Chile (2014-2018). *Izquierdas, 48*, 1-21.

Sepúlveda, D. (2021a). Una política exterior feminista e inclusiva para Chile: Construir la nueva regla y no la vieja excepción. En C. Bywaters, D. Sepúlveda, & A. Villar (Eds.), *Nuevas voces de política exterior: Alternativas y propuestas para Chile* (pp. 89-197). Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Sepúlveda, D. (2021b). Política exterior feminista: El próximo emprendimiento normativo de América Latina. *Análisis Carolina, 34*. https://doi.org/10.33960/AC_34.2021

Sepúlveda, D., Jorquera, C., & Borda, S. (2023). Manifiesto PEFAL: ¿Qué

significa diseñar políticas exteriores feministas desde el sur global? *PEFAL – Nueva Política Exterior.* Consultado el 1 de marzo de 2024, https://pefal.org/wp-content/uploads/2023/09/1.-MANIFIESTO-PEFAL.pdf

Smith, H., & Ajadi, T. (2020). Canada's feminist foreign policy and human security compared. *International Journal, 75*(3), 367-382. https://doi.org/10.1177/0020702020954547

Solanas, M. (2021). La política exterior feminista de España: Un análisis preliminar. *Tempo Exterior, 42*, 27-43.

Stevens, R. (2021). La política exterior feminista de Suecia: Vanguardia del cambio institucional. *Tempo Exterior, 42*, 65-80.

Thompson, L., & Clement, R. (2019). Defining feminist foreign policy. *International Center for Research on Women*. Consultado el 1 de marzo de 2024, https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2019/04/ICRW_DefiningFeministForeignPolicy_Brief_Revised_v5_WebReady.pdf

Thompson, L., Ahmed, S., & Khokhar, T. (2021). Defining feminist foreign policy: A 2021 update. *International Center for Research on Women*.

Tickner, A. (1988). Hans Morgenthau's principles of political realism: A feminist reformulation. *Millennium, 17*(3), 429-440. https://doi.org/10.1177/03058298880170030801

Tooze, A. (2022). Definir la policrisis: De la imagen a la matrix de la crisis. *Sin Permiso, 26*(6).

Troncoso, L., & Stutzin, V. (2023). Entrelazando feminismos y antirracismos en Santiago de Chile (2010-2020): Desafíos para la construcción de coaliciones. *Diálogo Andino, 70*, 82-103. http://dx.doi.org/10.4067/s0719-26812023000100082

Villarroel, Y. (2007). Los aportes de las teorías feministas a la comprensión de las relaciones internacionales. *Politeia, 30*(39), 65-86.

Estudios Internacionales 211 (2025)–ISSN 0719-3769 • 135–165
Instituto de Estudios Internacionales–Universidad de Chile

Transferencias de Chile a Organismos Internacionales: desafíos de coordinación e influencia estratégica

Transfers from Chile to International Organizations: challenges in coordination and strategic influence

Bernardo Navarrete Yáñez*

RESUMEN

Este estudio examina si transferencias financieras del Estado de Chile a organismos internacionales (OIs) se orientan estratégicamente para incidir en las agendas de los OIs o si, por el contrario, responden a una lógica reactiva de cumplimiento institucional. A partir del análisis de datos provenientes del Consejo para la Transparencia, una revisión sistemática de literatura, análisis estadístico descriptivo y minería de texto, se concluye que la política chilena de transferencias a OIs carece de una orientación estratégica consolidada. En la práctica, estas contribuciones operan mayoritariamente como obligaciones administrativas, sin objetivos explícitos de posicionamiento internacional. No obstante, se identifican casos puntuales de aportes voluntarios canalizados por determinadas instituciones públicas. La evidencia empírica muestra una alta concentración de fondos en organizaciones de carácter general, como el sistema de Naciones Unidas, seguidas por entidades con fines sociales, culturales y humanitarios, y en menor medida, económicas. La Subsecretaría de Relaciones Exteriores centraliza más del 75 % del total transferido, lo que refleja una estructura de gestión altamente concentrada. Se discuten las implicancias institucionales y de

* Departamento de Estudios Políticos. Universidad de Santiago de Chile. bernardo.navarrete@usach.cl ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9186-3597

política pública de estos hallazgos en el marco de los debates sobre gobernanza internacional y rendición de cuentas financiera estatal.

Palabras clave: organismos internacionales – transparencia – política exterior.

ABSTRACT

This study examines whether financial transfers from the Chilean state to international organizations (IOs) are strategically oriented toward influencing IO agendas or, alternatively, whether they respond primarily to a reactive logic of institutional compliance. Drawing on data from the Council for Transparency, a systematic literature review, descriptive statistical analysis, and text mining, the study concludes that Chile's policy on transfers to IOs lacks a consolidated strategic orientation. In practice, these contributions operate largely as administrative obligations, without explicit objectives of international positioning. Nonetheless, specific cases of voluntary contributions channeled through certain public institutions are identified. The empirical evidence reveals a high concentration of funds in general-purpose organizations, such as the United Nations system, followed by entities with social, cultural, and humanitarian objectives, and to a lesser extent, economic ones. The Undersecretariat of Foreign Affairs centralizes more than 75% of the total transferred, reflecting a highly concentrated management structure. The institutional and public policy implications of these findings are discussed within the broader debates on international governance and state financial accountability.

Keywords: international organizations – transparency – foreign policy.

1. Introducción

En Chile, la responsabilidad de efectuar transferencias a Organizaciones Internacionales (OIs) recaía, originalmente, en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL). No obstante, a partir de 2020, se introdujo una modificación sustantiva: mediante la Circular N° 17 de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), publicada el 25 de junio de 2019, se dispuso que los pagos de cuotas a OIs, cuya contraparte nacional fueran ministerios sectoriales, pasarían a ser gestionados directamente por dichas carteras, cesando en tal función el MINREL.

A fin de dimensionar el grado de control que potencialmente puede ejercerse sobre dichas transferencias, cabe destacar que la citada circular remite al artículo 19 de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019. Esta disposición establece que la afiliación, renovación de afiliaciones o incremento de cuotas a OIs requiere la autorización del ministerio competente, visada por los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Hacienda, condicionándose, además, a la disponibilidad de recursos fiscales.

Este marco normativo ha sido reiterado en todas las sucesivas Leyes de Presupuestos, incluida la vigente. Así, aunque desde 2020 las entidades públicas ejecutan transferencias directamente a los organismos internacionales, en los casos de nuevas afiliaciones o asociaciones subsiste un régimen de autorización que involucra a las autoridades ministeriales pertinentes. Sin embargo, cuatro años después, se revirtió parcialmente esta medida, restituyéndose al MINREL la supervigilancia de las transferencias, en un contexto caracterizado por elevados niveles de deuda con las OIs.

Sin fiscalización externa, la modificación establecida por la DIPRES en 2019, al traspasar la responsabilidad de los pagos a cada Ministerio y servicio interesado en contribuir con OIs, condujo hacia problemas de descoordinación, incumplimiento normativo, falta de supervisión en la ejecución de los pagos comprometidos, así como la publicación incompleta de esta información en la plataforma nacional de Transparencia Activa.

La transparencia, entendida como un principio fundamental para la evaluación ciudadana de la gestión pública, también permite a las poblaciones de los países donantes escrutar el desempeño de sus agencias de cooperación internacional (Ghosh y Kharas, 2011; Palagashvili y Williamson, 2018; Reinsberg y Swedlund, 2023). Bajo esta perspectiva, el presente estudio aborda la cuestión de si

el Estado chileno utiliza las transferencias financieras a organizaciones internacionales como herramienta estratégica para influir en sus agendas, o estas responden principalmente al cumplimiento reactivo de obligaciones institucionales, utilizando como insumo los datos obtenidos de los procesos de fiscalización realizados por el Consejo para la Transparencia (2024) para los años 2019 y 2023.

En primer término, se presenta una revisión de la literatura académica sobre el concepto de transferencias, sus tipologías, el marco normativo aplicable en las OIs, y las perspectivas críticas sobre los mecanismos vigentes y las motivaciones estatales para realizar tales transferencias. La sección siguiente da cuenta de la metodología con la que se aborda el análisis de datos producidos por la fiscalización del Consejo para la Transparencia, utilizando modelos de lenguaje (GPT-4o) con *few-shot learning* para la clasificación de 217 organizaciones internacionales a las que Chile donó en 2019 y 2023, según su tipo, finalidad y sector. Se construyó un índice de influencia para comparar la composición de las transferencias estatales y la prevalencia de temáticas en el gasto total. La sección de resultados y discusión analiza, entre otros aspectos, la posición preeminente de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores en la gestión de las transferencias, así como los problemas de insolvencia que afectan a diversas carteras ministeriales. Finalmente, las conclusiones sintetizan los hallazgos principales, evalúan las capacidades explicativas de los marcos teóricos utilizados, contrastan la evidencia empírica y delinean futuras líneas de investigación.

II.- Estado de la discusión

Los organismos internacionales (OIs), definidos como entidades intergubernamentales establecidas mediante tratados multilaterales y dotadas de una secretaría permanente (Ege y Bauer, 2024), se han consolidado como actores políticos centrales en el diseño de políticas públicas, en las relaciones internacionales y en la configuración del orden global. Su relevancia radica en su capacidad para influir en los resultados de políticas y en el comportamiento de los actores políticos (McLaughlin y Hensel, 2007). Además de facilitar la cooperación interestatal, las OIs funcionan como mecanismos de provisión de bienes y servicios a escala global (Hooghe et al., 2019; Bhandari, 2019).

La literatura demuestra un creciente interés sobre el financiamiento de las OIs y sus características (Ege y Bauer, 2024). Estas instituciones dependen en gran medida de las contribuciones estatales para su operación y desarrollo (Goetz y Patz, 2017; Ege y Bauer, 2017), lo que plantea preguntas fundamentales sobre el control estatal, la autonomía de las OIs y los mecanismos de transparencia en la asignación de estos recursos.

A medida que los modelos de financiamiento han evolucionado, también lo han hecho las dinámicas de poder entre los Estados y las organizaciones internacionales (Reinsberg y Taggart, 2024), generando tensiones en torno a la sostenibilidad financiera, la capacidad de toma de decisiones y la rendición de cuentas (Michaelowa, 2017; Moloney y Stoycheva, 2018).

1.- Mecanismos de financiamiento de las Organizaciones Internacionales y relevancia de las contribuciones voluntarias

La literatura identifica dos formas principales de financiamiento de los Estados a las Organizaciones Internacionales. Por un lado, las transferencias obligatorias (denominadas regulares, centrales, básicas o core) corresponden a aportes establecidos como condición de membresía. Este mecanismo genera flujos estables de recursos que facilitan la planificación a largo plazo de las OIs. No obstante, estos fondos son controlados mediante decisiones colectivas de los miembros, lo que restringe la capacidad de influencia individual de los Estados dentro de la organización (Graham, 2016; Reinsberg y Siauwijaya, 2024).

Por otro lado, las transferencias voluntarias han sido ampliamente analizadas por sus implicancias operativas, eficiencia y dinámicas de poder (Graham, 2016; Baumann y Weinlich, 2020; Thorvaldsdottir et al., 2021; Reinsberg y Taggart, 2024). Estas se definen como contribuciones cuya cuantía es determinada individualmente por el donante (Baumann y Weinlich, 2020), otorgándole mayor control y flexibilidad al reducir el compromiso con la institución receptora. Dentro de esta categoría, se distingue entre financiamiento voluntario sin restricciones y restringido o earmarked. Este último permite a los donantes ignorar las prioridades de la OI, dirigiendo recursos hacia programas específicos de su interés estratégico (Graham, 2016; Baumann y Weinlich, 2020).

En cuanto a normas de financiamiento, estas establecen los términos mediante los cuales los Estados contribuyen a las Organizaciones Internacionales (OIs), definiendo el

carácter obligatorio o voluntario de las transferencias y el grado de condicionalidad que los donantes pueden imponer (Graham, 2016). Instrumentos fundacionales, como el Artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas (1945), designan a los Estados miembros como responsables de costear los gastos de acuerdo con proporciones fijadas por sus órganos rectores. Organizaciones como la OMS, OIT, FAO, OIM, OEA y UNESCO operan bajo marcos similares, estableciendo contribuciones obligatorias mediante contratos legales vinculantes, complementadas por mecanismos para recibir transferencias voluntarias (Graham, 2016).

Si bien la adopción de normas internacionales de contabilidad (IPSAS) ha mejorado la transparencia financiera en algunas OIs, persisten diferencias sustanciales en los métodos de reporte de ingresos y gastos, lo que dificulta la rendición de cuentas efectiva (Bergmann, 2010). La evidencia indica, además, una marcada tendencia hacia el financiamiento voluntario, que ha reconfigurado la estructura tradicional de recursos (Bayram y Graham, 2015; Bergmann y Fuchs, 2017). El tipo de transferencia incide directamente en el grado de influencia estatal: las contribuciones básicas garantizan sostenibilidad y flexibilidad operativa a las OIs, pero limitan el control individual de los Estados, mientras que las transferencias etiquetadas permiten a los donantes dirigir fondos a temas específicos, restringiendo la autonomía institucional y añadiendo costos de transacción (Heinzel et al., 2024; Graham, 2017). Este marco normativo subraya la tensión entre la capacidad de los Estados para condicionar recursos y la preservación de la independencia funcional de las OIs.

Una preocupación central en la toma de decisiones de las organizaciones internacionales (OIs) es que la distribución de fondos ha dejado de ser determinada exclusivamente por sus órganos centrales, siendo influenciada por actores que aportan financiamiento externo al presupuesto regular mediante fondos fiduciarios o donaciones voluntarias con fines específicos (Michaelowa, 2017; Goetz & Patz, 2017; Graham, 2017). Esta tendencia se evidencia en datos recientes: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) reportó en 2019 que el 87% de su financiamiento provenía de contribuciones gubernamentales, concentrándose el 80% en sus diez principales donantes (Thorvaldsdottir et al., 2021). Para 2023, el ACNUR confirmó que las contribuciones voluntarias constituyen su principal fuente, representando el 80% de sus operaciones, con solo un 14% de estos fondos libres de condicionalidades (ACNUR, 2024).

Patrones similares se observan en otras entidades. Entre 2020 y 2023, entre el 87% y 89% del financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) correspondió a donaciones facultativas, a pesar de que los Estados miembros se comprometieron a destinar el 30% como recursos regulares y flexibles (PNUD, 2024). La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) proyectó para 2024-2025 un presupuesto de 4 mil millones de dólares, donde solo el 26% proviene de cuotas obligatorias por membresía (FAO, 2024). En la Organización Mundial de la Salud (OMS), apenas el 14% de su financiamiento es regular, mientras el resto depende de contribuciones etiquetadas e imprevistas, limitando su capacidad operativa (OMS, 2023). Estos casos ilustran una creciente dependencia de aportes voluntarios y condicionados, alterando la autonomía en la planificación estratégica de las OIs.

Cabe preguntarse sobre las razones que llevan a los Estados a preferir una modalidad de financiamiento sobre otra. Graham (2016), al analizar la evolución de las normas de financiamiento del PNUD y sus predecesores, sostiene que estas no responden primariamente a los intereses de los Estados más poderosos. En cambio, la elección entre transferencias obligatorias y voluntarias depende de la convergencia de preferencias entre los Estados donantes respecto a los costos y el contenido de las políticas impulsadas por la OI. Esto genera tres escenarios diferenciados:

- Primero, cuando no existen desacuerdos sustantivos entre los Estados, no se observa oposición al financiamiento obligatorio.

- Segundo, si existe consenso sobre el contenido de las políticas pero disenso en los costos asociados, los Estados tienden a optar por contribuciones voluntarias no etiquetadas, permitiéndoles ajustar los montos transferidos sin sacrificar alineación programática.

- Tercero, en casos de divergencia tanto en costos como en prioridades políticas, se privilegian las transferencias voluntarias restringidas, que ofrecen a los donantes mayor control al dirigir recursos a temas específicos de interés nacional, evitando la rigidez de las obligatorias y la imprecisión de las voluntarias no restringidas.

Diversos estudios evidencian efectos específicos del financiamiento etiquetado en el desempeño y operatividad de las organizaciones internacionales (OIs). Reinsberg y Siauwijaya (2024) identifican un desempeño deficiente en OIs con alta proporción de fondos etiquetados, como

ACNUR, ONUDI y la OIM, según evaluaciones de la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN). Por su parte, Thorvaldsdottir et al. (2021) señalan que, si bien ACNUR logra cumplir su mandato pese a las donaciones etiquetadas, estas se han consolidado como una estrategia estatal para influir en la distribución del gasto de la institución, y que crisis geopolíticas pueden limitar su capacidad.

Daugirdas y Burci (2019), en su análisis del financiamiento de la OMS, destacan que los donantes priorizan proyectos con resultados cuantificables a corto plazo, justificables ante audiencias domésticas, mientras factores como el lobby empresarial y la contabilización como asistencia oficial para el desarrollo influyen en las contribuciones voluntarias. Heinzel et al. (2024), para el caso PNUD, observan que los proyectos financiados con recursos básicos muestran mayor flexibilidad y efectividad en el logro de objetivos, a diferencia de aquellos con fondos etiquetados, que enfrentan restricciones por el control de los Estados donantes.

Ege y Bauer (2017) advierten que la dependencia de contribuciones voluntarias ha precarizado las condiciones laborales en las OIs, incrementando contratos temporales y afectando la estabilidad institucional y la retención de talento. Finalmente, Bergmann (2010) subraya que la heterogeneidad en la clasificación de ingresos y la ausencia de mecanismos uniformes de auditoría persisten como obstáculos para la transparencia financiera, pese a la adopción de normas contables internacionales.

La transformación en los mecanismos de financiamiento de las organizaciones internacionales (OIs) ha generado implicancias significativas para su autonomía y capacidad operativa (Michaelowa, 2017). En términos positivos, las transferencias estatales garantizan la sostenibilidad de las OIs, facilitando la ejecución de programas esenciales como misiones de paz, asistencia humanitaria y proyectos de desarrollo (Ingadóttir, 2011). La diversificación de fuentes de financiamiento, aunque compleja, reduce la dependencia de un número limitado de donantes y ofrece oportunidades para fortalecer la resiliencia institucional (Graham, 2017). Además, la consolidación de fondos estables y menos sujetos a presiones políticas inmediatas podría reforzar la autonomía administrativa, como evidencian los mecanismos de financiamiento multilateral (fondos comunes), diseñados para contrarrestar los efectos fragmentadores del *earmarking* y preservar la gobernanza colectiva (Ege y Bauer, 2017; Graham, 2017).

No obstante, la dependencia excesiva de contribuciones voluntarias

erosiona la autonomía de las OIs, ya que los Estados donantes ejercen influencia mediante condiciones vinculadas a sus transferencias, transformando la cooperación en instrumentos de control estratégico (Ingadóttir, 2011; Graham, 2017). Esta dinámica limita la capacidad de las OIs para priorizar iniciativas alineadas con sus mandatos, subordinándolas a intereses nacionales fragmentados (Lall, 2017). El *earmarking*, en particular, socava la toma de decisiones colectivas, impone costos de transacción adicionales, como sistemas de monitoreo externo, que fragmentan la gobernanza institucional (Graham, 2017; Daugirdas y Burci, 2019; Reinsberg y Taggart, 2024). A ello se suma la volatilidad de las contribuciones voluntarias, que obstaculiza la planificación a largo plazo y compromete la eficacia operativa (Graham, 2016; Heinzel et al., 2024).

2.- ¿Por qué los Estados realizan transferencias a Organizaciones Internacionales?

De forma transversal, la literatura coincide en que los Estados están motivados por intereses estratégicos de ejercicio de influencia al momento de asignar recursos a OIs (Martínez, 2015; Reinsberg, 2018; Deher et al., 2018; Szent Iványi, et al., 2018; Thorvaldsdottir et al., 2021; Heinzel et al., 2024). Estas transferencias están atravesadas por dinámicas de poder que configuran las relaciones entre donantes, organizaciones internacionales de desarrollo y países receptores (Reinsberg y Taggart, 2024). Surgen entonces diferentes interrogantes ¿Sobre cuáles decisiones buscan influir? y la pregunta que subyace ¿Cómo evalúan los Estados la relevancia de cada Organización Internacional?

Las preferencias nacionales son un motor relevante para la toma de decisiones respecto del financiamiento de OIs. De acuerdo con las variaciones de las preferencias a escala nacional, los Estados modifican el volumen, modalidad y fuente de sus contribuciones a instituciones internacionales. A través de estos ajustes, los Estados no solo determinan el nivel de apoyo financiero otorgado, sino que también establecen la relevancia y prioridad que asignan a cada organización en función de sus intereses y objetivos estratégicos (Michaelowa, 2017).

Asimismo, los Estados se valen de la donación a OIs para satisfacer sus objetivos en función de las preferencias del público doméstico. Las grandes potencias, como Estados Unidos, adaptan sus preferencias y utilizan mecanismos bilaterales de asistencia cuando las audiencias nacionales consideran que dicha relación es favorable. En contraste, cuando la opinión pública doméstica hacia un

país receptor es negativa, los Estados donantes eligen utilizar OIs para apoyarle y ejercer su influencia (Dreher et al., 2018).

Se observa también que los Estados donantes utilizan las transferencias a OIs como medio de promoción de sus candidaturas a puestos relevantes en el sistema internacional. Reinsberg (2018) muestra que, durante campañas para integrar el Consejo de Seguridad de la ONU, los donantes experimentados se inclinan más por canales de asistencia bilateral, mientras que los Estados de menor calidad de gobernanza o con una fuerte orientación a la internacionalización incrementan su contribución a OIs.

Del mismo modo, los Estados adaptan sus patrones de financiamiento a OIs en función del grado de alineación con sus objetivos y actividades. Si los intereses del Estado convergen con la coalición gobernante de la OI, los donantes tienden a otorgar contribuciones libres de restricción. Si discrepan del contenido político de las actividades impulsadas, optan por canalizar su apoyo mediante contribuciones voluntarias restringidas o etiquetadas (Bayram y Graham, 2015). Esta selectividad en el financiamiento refleja intentos más amplios de los Estados por influir en las agendas de las OIs, ya sea priorizando portafolios de política afines a sus orientaciones nacionales, focalizando recursos en temas vinculados a su seguridad nacional o interviniendo en procesos como la selección de personal (Thorvaldsdottir et al., 2021).

Lo anterior permite suponer que *los Estados incrementan transferencias voluntarias en áreas temáticas donde buscan posicionamiento internacional (ej. derechos sociales, ambiente), pero su impacto en la influencia global depende de la coordinación interna y la priorización coherente con los mandatos de las OIs*. Si bien existen casos en que la asistencia responde a las necesidades de los receptores, como la mejora de ingresos per cápita o la reducción de niveles de pobreza, esta asistencia puede estar igualmente influenciada por intereses estratégicos de los donantes como, por ejemplo, evitar el incremento de flujos migratorios o mejorar la imagen país en el sistema internacional (Martínez, 2015; Dreher et al., 2024).

Finalmente, existen algunos esfuerzos por abrir la "caja negra" del aparato burocrático encargado de determinar las transferencias a OIs. Se cuestiona la idea del Estado como actor unitario, con motivaciones uniformes para la entrega de transferencias externas. Estas son configuradas por el entramado de ministerios, servicios e instituciones nacionales encargados de las funciones de cooperación y desarrollo. La discusión se

centra en cómo las características del diseño institucional de las burocracias nacionales impactan en la agenda del Estado sobre las transferencias al exterior (Arel-Bundock, Atkinson, & Potter, 2015; Martínez, 2015; Whang et al., 2025).

Sobre ello, es posible conjeturar que la *descentralización en la gestión de transferencias a OIs incrementa la heterogeneidad en los patrones de financiamiento estatal, reflejando preferencias burocráticas sectoriales más que una estrategia de influencia coordinada a nivel nacional*. La evidencia sugiere que las burocracias domésticas moldean las transferencias según sus mandatos temáticos (Arel-Bundock et al., 2015; Martínez, 2015), lo que podría explicar la coexistencia de enfoques reactivos (cumplimiento de obligaciones) y proactivos (proyectos voluntarios) en un mismo Estado.

En síntesis, el papel de los Estados en el financiamiento de las OIs no se limita a una función de provisión de recursos, sino que, aquellos Estados con capacidad financiera y voluntad política utilizan contribuciones voluntarias para influir en agendas de OIs a través del condicionamiento de recursos. A través la priorización del financiamiento voluntario, la reconfiguración administrativa y la imposición de estándares operativos, los Estados continúan moldeando el funcionamiento de estas organizaciones, condicionando su autonomía y la implementación de sus agendas.

III.- Metodología

A la luz de la discusión teórica revisada, el caso chileno, clasificado de ingreso alto por el Banco Mundial, más con limitaciones fiscales, emerge como un contrapunto valioso para analizar las dinámicas descritas. Se explorará la disyuntiva entre adoptar un rol estratégico (vía aportes voluntarios) o reactivo (vía cuotas obligatorias), respondiendo a la interrogante sobre si el Estado chileno utiliza las transferencias financieras a organizaciones internacionales como herramienta estratégica para influir en sus agendas, o estas se alinean principalmente con el cumplimiento reactivo de obligaciones institucionales, utilizando como insumo los datos obtenidos de los procesos de fiscalización realizados por el Consejo para la Transparencia (2024) para los años 2019 y 2023.

Se clasificaron 217 organizaciones de índole internacional, eliminando 6 organizaciones que no constituyen parte del sistema internacional. Con el fin de asistir el procedimiento de notación humana, y tener un sistema de confirmación, se utilizaron

modelos de lenguaje de gran escala con una estrategia de *prompting* basada en *few-shot learning* (Abdollahzadeh et al., 2023), que orienta las respuestas del modelo mediante ejemplos previos. A fin de reducir la variabilidad en las respuestas y asegurar su alineación con las categorías predefinidas, se fijó una baja temperatura (0.2), lo que limita la aleatoriedad y refuerza la coherencia con los patrones presentados.

Para evitar alucinaciones, entendidas como la generación de datos falsos y no esperados según las instrucciones proporcionadas, se instruyó al modelo que clasificase como "sin información" aquellas organizaciones con nombres poco descriptivos o no verificables en los datos de entrenamiento, disminuyendo así los falsos positivos y fortaleciendo la validez interna del procedimiento (Emsley, 2023). Se usó el modelo GPT-4o-mini-2024-07-18, vía API de OpenAI en el lenguaje de programación Python, optimizado para eficiencia computacional sin sacrificar precisión contextual.

Se aplicaron tres niveles de clasificación basados en marcos conceptuales consolidados sobre relaciones internacionales y gobernanza global. El primer nivel distinguió entre organismos intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales internacionales, diferenciación necesaria dada su heterogeneidad jurídica, estructural y funcional. Con este fin, se emplearon las definiciones proporcionadas por Bhandari (2023):

- Organizaciones intergubernamentales (OIGs): Instrumento formal de acuerdo entre tres o más Estados-nación, el cual posee una secretaría permanente y realiza tareas continuas.

- Organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGIs): ONGs internacionales en cuanto a objetivos, miembros, estructura, funcionarios, finanzas, autonomía y actividades, todas ellas desarrolladas en tres o más países

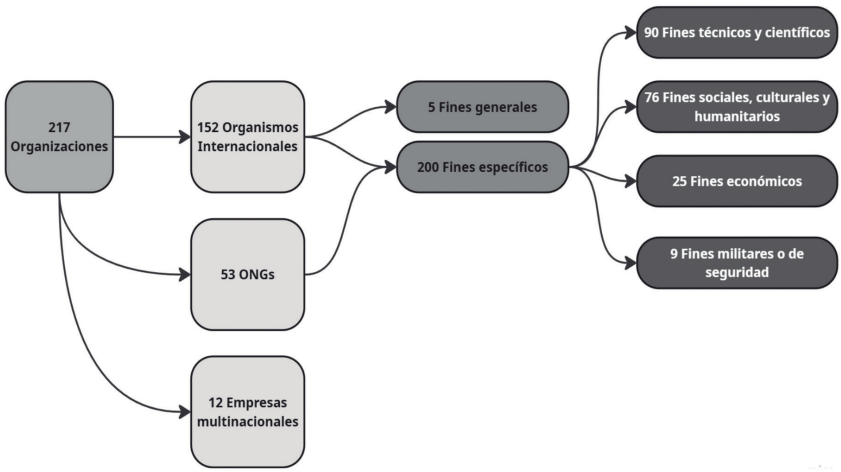
En un segundo nivel, se agrupó a las OIs de acuerdo con el objetivo de cooperación que orienta su actividad. De esta manera, se distingue entre OIs de i) fines generales, como lo son la ONU y la OEA, y ii) específicos, los cuales, a su vez, constituyen el tercer nivel, diferenciando entre cooperación en temas a) militares o de seguridad, b) económicos, c) sociales, culturales y humanitarios y d) técnicos y científicos (Diez de Velasco, 2006).

La primera agrupa entidades como Organización Tratado del Atlántico Norte o la Unión Europea Occidental, orientadas a defensa común. La segunda incluye organismos como Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio,

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) o bloques como Mercado Común del Sur y Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), centrados en integración y desarrollo económico. La tercera abarca instituciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) o la Organización Mundial de la Salud, las cuales se enfocan en salud, educación y bienestar. La cuarta comprende organizaciones como la Unión Postal Universal o el Organismo Internacional de Energía Atómica, dedicadas a estándares técnicos y transferencia de conocimiento.

Frente a otras tipologías identificadas en la literatura (Galtung, 1987; Hooghe et al., 2019; Bhandari, 2023; UIA, 2025), el marco seleccionado permite captar la diversidad funcional de las organizaciones receptoras, conduciendo a un análisis más preciso sobre la orientación y racionalidad subyacente a las transferencias efectuadas por los organismos chilenos. Siguiendo la argumentación de Diez de Velasco (2006), es necesario reconocer que algunas organizaciones, por su naturaleza o por necesidades a lo largo de su existencia, presentan carácter híbrido y transitan por más de una de las categorías identificadas. No obstante, para efectos de esta distribución, consideramos aquel fin u objetivo que aparece como primordial en la constitución de la OI.

Figura 1. Esquema de clasificación



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Para La Transparencia (2024)

Por otro lado, se procedió al ajuste por inflación de los valores monetarios correspondientes al año 2019, con el objetivo de expresar todas las cantidades en términos reales y comparables a precios constantes para el año 2023. Para ello, se utilizó como referencia el Índice de Precios al Consumidor (IPC) con base 2018, lo cual garantiza la coherencia temporal en el tratamiento de las series de precios.

El procedimiento consistió en calcular la tasa acumulada de inflación entre 2019 y 2023, a partir de los valores anuales del IPC. Esta tasa permitió plasmar los valores nominales de 2019 en términos reales de 2023, aplicando el correspondiente factor de corrección. La formulación del valor real para cualquier año es la siguiente:

$$\text{Valor real}_{t'} = \text{Valor nominal}_{t} \times \frac{IPC_{t'}}{IPC_{t}}$$

Donde:

- t es el año base del valor nominal (en este caso, 2019)
- t′ es el año al que se desea ajustar (en este caso, 2023),
- $IPC_{t'}$ y IPC_{t} son los índices de precios correspondientes a esos años (con base común en 2018)

Se selecciona el IPC con base 2018 para mayor consistencia, dado que este es el año base oficialmente adoptado en la serie de precios utilizada, y permite mantener homogeneidad en todo el período analizado. Así, se aseguran comparaciones válidas entre valores interanuales.

Finalmente, siguiendo la convención de la literatura, las contribuciones financieras a las OIs constituyen mecanismos de influencia utilizados por los Estados, más allá de consideraciones técnicas, reflejando dinámicas de poder entre donantes, OIs y receptores (Reinsberg y Taggart, 2024). Estas contribuciones se ajustan según las preferencias nacionales, permitiendo a los Estados definir el volumen, la modalidad y el destino de los fondos (Michaelowa, 2017). Además, la asignación de recursos responde tanto a factores domésticos como a la alineación con los objetivos de las OIs. (Dreher et al., 2018).

Con esto en mente, se estima un indicador que considera únicamente los aportes voluntarios y los pagos asociados a acuerdos, programas o proyectos específicos realizados a OIs, por tratarse de transferencias discrecionales que reflejan una decisión política orientada al posicionamiento, visibilidad e incidencia en la agenda del organismo receptor. Se excluyen aquellos pagos de carácter obligatorio o técnico-administrativo, como las cuotas por membresía y las contrataciones de bienes y servicios;

también los pagos por participación en foros y congresos internacionales, dado su peso marginal en el total de transferencias (representan menos del 1%) y su limitada capacidad para reflejar estrategias sostenidas de influencia institucional.

Tabla 1. Monto total de transferencias de Chile (millones de CLP) según clasificación de las organizaciones (OIs y ONGs)

Temática	2019	% 2019	2023	% 2023	Total	% Total
Organización internacional	43483	99,22	33218	96,93	76701	98,21
General	21941	50,06	14222	41,50	36163	46,31
Social, cultural y humanitaria	8330	19,01	12186	35,56	20516	26,27
Económica	7767	17,72	3183	9,29	10950	14,02
Técnica y científica	4732	10,80	3020	8,81	7752	9,93
Militar o de seguridad	713	1,63	607	1,77	1320	1,69
Organización no gubernamental	344	0,78	1050	3,06	1394	1,78
Social, cultural y humanitaria	135	0,31	829	2,42	964	1,23
Técnica y científica	156	0,36	139	0,41	295	0,38
Económica	52	0,12	82	0,24	134	0,17
Total	43827	100	34269	100	78096	100

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Para La Transparencia (2024)

Tabla 2. Primeras 20 instituciones del Estado de Chile que realizan transferencias a OIs y ONGIs (millones de CLP)

Instituciones Del Estado De Chile	**2019**	**2023**	**Total**	**% Del Total**
Subsecretaría De Relaciones Exteriores	40902	17888	58789	75,3%
Subsecretaría De Salud Pública	0	4497	4497	5,8%
Subsecretaría De Agricultura	58	2004	2062	2,6%
Subsecretaría De Educación	102	1833	1935	2,5%
Subsecretaría Del Trabajo	0	1350	1350	1,7%
Subsecretaría De Las Culturas Y Las Artes	612	565	1177	1,5%
Subsecretaría De Servicios Sociales	490	657	1148	1,5%
Dirección General De Aeronáutica Civil	221	768	989	1,3%
Agencia Nacional De Investigación Y Desarrollo	308	367	675	0,9%
Subsecretaría De Transportes	68	474	541	0,7%
Corporación Nacional Forestal Y De Protección De Recursos Naturales Renovables (CONAF	0	495	495	0,6%
Comisión Chilena De Energía Nuclear (CCHEN)	42	320	362	0,5%
Policía De Investigaciones De Chile	0	318	318	0,4%
Subsecretaría General De La Presidencia	0	314	314	0,4%
Dirección General De Movilización Nacional	0	278	278	0,4%
Subsecretaría De Pesca Y Acuicultura	0	274	274	0,4%
Subsecretaría De Turismo	0	254	254	0,3%
Instituto De Desarrollo Agropecuario (INDAP)	90	158	248	0,3%
Subsecretaría Del Deporte	119	127	246	0,3%
Servicio De Impuestos Internos	102	97	200	0,3%

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Para La Transparencia (2024)

IV.- Resultados y análisis

La Tabla 1 muestra que la mayoría de transferencias se dirigen hacia Organismos Internacionales de fines generales, seguido por OIs de carácter cultural, social y humanitario, económicas y de colaboración técnica y científica, dejando en último lugar la donación en ámbito militar y de seguridad. Al considerar la noción de que los Estados orientan recursos de financiamiento de OIs hacia temas alineados con preferencias domésticas e imagen global se puede vincular esta tendencia a la posición que Chile busca adoptar en el sistema internacional, con una agenda enfocada en la protección de individuos y colectividades, así como la proliferación de sus relaciones económicas y comerciales.

A partir de los datos presentados en la Tabla 2, se observa que la Subsecretaría de Relaciones Exteriores es la principal institución ejecutora de transferencias a Organizaciones Internacionales y Organizaciones No Gubernamentales Internacionales con un monto total acumulado de 58.789 millones de pesos chilenos, lo que equivale a un 75,3% del total general. Esta cifra no solo representa una diferencia respecto del resto de las instituciones, sino que también evidencia el rol central de dicha subsecretaría en la vinculación del Estado con entidades de carácter internacional y no estatal, tanto antes como después del proceso de "descentralización" de las transferencias internacionales producido por la publicación de la Circular N° 17 de la DIPRES en 2019.

En segundo lugar, aunque con una brecha significativa, se encuentra la Subsecretaría de Salud Pública, que en el año 2023 transfirió 4.497 millones de pesos, equivalentes al 5,8% del total. Las siguientes instituciones presentan transferencias mucho menores en volumen, todas por debajo del 3% del total. Entre ellas, la Subsecretaría de Agricultura (2,6%) y la Subsecretaría de Educación (2,5%) completan el grupo que supera el 2% del total transferido.

Otros organismos como la Subsecretaría del Trabajo, la Subsecretaría de las Culturas y las Artes, la Subsecretaría de Servicios Sociales y la Dirección General de Aeronáutica Civil participan en menor medida, con cifras que oscilan entre el 1,3% y el 1,7%. El resto de las entidades listadas muestran niveles de transferencia inferiores al 1%, lo cual indica una participación marginal en términos presupuestarios.

Adicionalmente, si se atiende únicamente al nombre de las OIs a que éstas refieren, no se advierten inconsistencias con la naturaleza de los ministerios y entidades que han

efectuado erogaciones en los períodos observados. La distribución de las transferencias muestra una centralización en la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, que concentra más de tres cuartos del total. Las demás entidades operan en ámbitos específicos con recursos considerablemente menores. Esto indica que, financieramente, la cooperación internacional del Estado chileno siguió estando fuertemente articulada en torno a la Cancillería, más allá del proceso de descentralización, mientras que otros actores adoptan enfoques específicos, presumiblemente circunscritos a sus temáticas de acción. Su incidencia cuantitativa limitada cuestiona su capacidad para materializar estrategias de influencia sectorial sustantivas.

Lo anterior es reforzado por la concentración de transferencias que la Subsecretaría de Relaciones Exteriores realiza en ambos períodos revisados. A pesar de la medida adoptada por DIPRES en 2019, los datos del año 2023 muestran que la mayor

Tabla 3. Cantidad de transferencias realizadas por las instituciones del Estado de Chile en 2019 y 2023

N°	Organismo	Año	Cantidad De Transferencias		N°	Organismo	Año	Cantidad De Transferencias
1	Subsecretaría De Relaciones Exteriores	2019	132		1	Subsecretaría De Relaciones Exteriores	2023	42
2	Subsecretaría De Las Culturas Y Las Artes	2019	10		2	Subsecretaría De Educación	2023	17
3	Dirección General De Aeronáutica Civil	2019	9		3	Subsecretaría De Salud Pública	2023	16
4	Servicio Nacional De Patrimonio Cultural	2019	6		4	Servicio Nacional De Patrimonio Cultural	2023	13
5	Subsecretaría De Transportes	2019	5		5	Servicio Agrícola Y Ganadero/Armada	2023	10

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Para La Transparencia (2024)

Tabla 4. Distribución de transferencias (millones de CLP constantes 2023) por objeto a OIs y ONGs

Tipo de organización / objeto de transferencia	2019	% 2019	2023	% 2023	Total	% Total
Organismo internacional	43484	99,22	33218	96,93	76702	98,22
Cuota por membresía	38062	86,84	17348	50,62	55409	70,95
Aporte a organismo internacional	3152	7,19	11703	34,15	14855	19,02
Pago por acuerdo, programa y/o proyecto	2208	5,04	3886	11,34	6094	7,80
Pago por participación en congreso y/o foro	16	0,04	263	0,77	279	0,36
Pago por contratación de bienes y/o servicios a empresa internacional	46	0,10	18	0,05	64	0,08
Organización no gubernamental internacional	344	0,78	1050	3,06	1394	1,78
Pago por contratación de bienes y/o servicios a empresa internacional	119	0,27	539	1,57	658	0,84
Cuota por membresía	203	0,46	232	0,68	436	0,56
Aporte a organismo internacional	22	0,05	279	0,81	301	0,39
Total	43828	100	34269	100	78096	100
Cuota por membresía (OIs + ONGIs)	38265	87,31	17580	51,30	55845	71,51

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Para La Transparencia (2024)

parte de las transferencias —y, por ende, del pago de cuotas de membresía, aportes a organizaciones internacionales, así como desembolsos asociados a convenios, programas o proyectos específicos— continúa bajo la responsabilidad de esta repartición del Estado. La Tabla 3 presenta una comparación entre diversas instituciones del Estado chileno, mientras que la Tabla 4 detalla la distribución de las transferencias desde organismos del Estado hacia organizaciones internacionales y ONG, distinguiendo los conceptos bajo los cuales se efectúa cada abono.

Se observa que Chile concentra sus transferencias hacia OIs principalmente en el pago de membresías ordinarias, en tanto 71,51% del total transferido (2019-2023) corresponde a cuotas obligatorias, evidenciando cumplimiento reactivo. La participación chilena en el sistema internacional está orientada mayoritariamente

al cumplimiento de obligaciones básicas, en lugar de aportar mediante iniciativas adicionales o voluntarias. Asimismo, los aportes directos a organismos internacionales, aunque han aumentado entre 2019 y 2023, solo totalizan un 19,4% (sumando transferencias a OIs y ONGIs), lo cual indica un margen limitado para influir en agendas globales mediante contribuciones económicas estratégicas.

El incremento observado en "aportes a organismos internacionales" (34,15% en 2023 frente a 7,19% en 2019) podría sugerir una incipiente diversificación hacia modalidades de transferencias voluntarias no restringidas, coherente con el escenario teórico donde los Estados ajustan montos sin sacrificar alineación programática cuando existe consenso en políticas pero disenso en costos. No obstante, la persistencia de las cuotas obligatorias como componente mayoritario refuerza la noción de que el financiamiento chileno opera principalmente bajo una lógica de cumplimiento normativo, contribuyendo al respeto de la autonomía operativa de las OIs y su capacidad de planificación a largo plazo.

Al comparar la cantidad entregada por cuotas de membresía con el resto de tipos de transferencia, podemos perfilar la posición de Chile en la arquitectura internacional como la de un Estado que prioriza mantener su estatus de miembro activo dentro de las instituciones multilaterales antes que financiar actividades con mayor impacto político o diplomático. En este sentido, Chile no parece disponer de los recursos financieros ni de

Tabla 5. Deudas de instituciones con organizaciones internacionales (2019 y 2023) en millones de CLP

Instituciones	**Monto**	**% del total**
Subsecretaría De Salud Pública	4440	65,91
Subsecretaría De Agricultura	1955	29,02
Subsecretaría De Educación	126	1,87
Servicio Agrícola Y Ganadero (SAG)	76	1,13
Corporación Nacional Forestal Y De Protección De Recursos Naturales Renovables (CONAF)	62	0,92

Subsecretaría De Justicia	45	0,67
Subsecretaría De Pesca Y Acuicultura	15	0,22
Dirección General De Movilización Nacional	13	0,19
Ejército De Chile	3	0,04
Servicio Nacional Del Patrimonio Cultural	1	0,01
Total	6736	100

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Para La Transparencia (2024)

la voluntad política suficiente para extender su influencia más allá de los compromisos formales adquiridos. Por tanto, esta distribución muestra una estrategia de participación internacional principalmente reactiva y basada en obligaciones normativas, limitando su capacidad para ejercer influencia significativa en la gobernanza internacional.

Sumado a lo anterior, parte de esta realidad se refleja en la gran cantidad de deudas que instituciones del Estado chileno tienen con organizaciones internacionales, tal como muestra la Tabla 5.

Se observa que la Subsecretaría de Salud Pública concentra más de 4.400 millones de pesos chilenos en deudas, seguida de su contraparte en Agricultura. Esto es particularmente interesante, debido a que la existencia de una deuda que es similar al monto transferido a OIs y ONGs durante 2023 en la Subsecretaría de Salud Pública, muestra una debilidad y un desequilibrio en la relación de transferencias internacionales por parte de esta institución. Algo similar a lo que ocurre con Agricultura, cuyas transferencias en 2023 son similares a su deuda histórica.

Aun así, algunas instituciones del Estado chileno se caracterizan por generar una alta proporción de aportes internacionales y transferencias enfocadas a proyectos y acuerdos conjuntos con OIs y ONGs, lo cual implica que, a nivel sectorial, existen reparticiones estatales que participan de forma activa en la relación con Organizaciones Internacionales.

Con el fin de respaldar esta información, se construyó un índice que mide la proporción de transferencias destinadas a aportes y participación en proyectos, en relación con el total del monto transferido por las quince principales instituciones del país, que concentran el 97% de las transferencias, según la base de datos elaborada por el Consejo para la Transparencia.

Tabla 6. Primeras 15 instituciones que más proporción de transferencias tienen en aportes internacionales y transferencias por acuerdos, programas y proyectos con OIs y ONGs

Instituciones	**%**
Subsecretaría De Servicios Sociales	100,00%
Subsecretaría De Las Culturas Y Las Artes	100,00%
Subsecretaría General De La Presidencia (SEGPRES)	100,00%
Subsecretaría De Minería	100,00%
Subsecretaría De Educación Parvularia	100,00%
Subsecretaría De Justicia	100,00%
Servicio Nacional De La Discapacidad (SENADIS)	100,00%
Subsecretaría De Economía Y Empresas De Menor Tamaño	100,00%
Servicio Nacional Del Adulto Mayor (SENAMA)	100,00%
Instituto De Desarrollo Agropecuario (INDAP)	97,59%
Subsecretaría De Transportes	94,02%
Comisión Chilena De Energía Nuclear (CCHEN)	87,65%
Servicio Agrícola Y Ganadero (SAG)	85,49%
Subsecretaría De Relaciones Económicas Internacionales	66,72%
Subsecretaría De Relaciones Exteriores	62,81%

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Para La Transparencia (2024)

Para efectos de esta medición, se ha considerado exclusivamente el año 2023, cuando el proceso de "descentralización" de las transferencias internacionales ya se encontraba plenamente vigente.

Las subsecretarías de Servicios Sociales, Culturas y las Artes, la General de la Presidencia, Minería, Educación Parvularia, Justicia, Economía y Empresas de Menor Tamaño, junto con organismos como el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) y el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), operan en un régimen de vinculación internacional directa. La totalidad de sus transferencias presupuestarias se dirige a esquemas colaborativos con actores

globales. Esta configuración institucional no es neutral, implica una orientación decidida hacia la internacionalización de políticas públicas, particularmente en áreas donde la agenda internacional (derechos sociales, equidad, inclusión, desarrollo sustentable) ha adquirido un peso normativo considerable, donde el Gobierno de turno ha puesto énfasis en ellas.

En sectores como el agropecuario o la energía los porcentajes también son elevados. El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y la Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN) concentran entre un 85% y un 97% de sus transferencias en aportes internacionales. Estas cifras permiten hablar de una institucionalidad que no solo accede a financiamiento externo, sino que se articula de forma estructural con circuitos internacionales de conocimiento técnico, innovación y desarrollo territorial transfiriendo dinero. El vínculo con OIs y ONGs en estos casos deja de ser un complemento y se convierte en una dimensión funcional del trabajo institucional.

En contraste, resulta especialmente relevante que las subsecretarías de Relaciones Económicas Internacionales y de Relaciones Exteriores, cuyas misiones institucionales están orientadas a la interacción con el exterior, presenten porcentajes de transferencias dirigidas a OIs y ONGs relativamente más bajos (66,72% y 62,81% respectivamente). Esta diferencia no puede ser interpretada simplemente en términos cuantitativos. En estos casos, la interacción con actores internacionales puede expresarse a través de otros mecanismos, como canales diplomáticos, procesos regulatorios o instancias multilaterales, que no necesariamente se traducen en transferencias presupuestarias para proyectos. Aun así, la magnitud de los porcentajes sigue siendo significativa y confirma un grado importante de vinculación financiera con actores globales.

Con el objetivo de analizar si existe una predilección temática en el patrón de transferencias, se realizó un test de diferencia de medias. En primer lugar, se aplicó un test ANOVA de Welch, una versión robusta del análisis de varianza tradicional. Este método es apropiado cuando los grupos comparados no cumplen con el supuesto de igualdad de varianzas, una condición estadística que suele violarse en datos reales. El test de Welch permite determinar si al menos un grupo difiere de los demás en su media, sin requerir varianzas homogéneas. El resultado de dicho análisis mostró que sí existen diferencias globales significativas entre los grupos, al 5% de significancia.

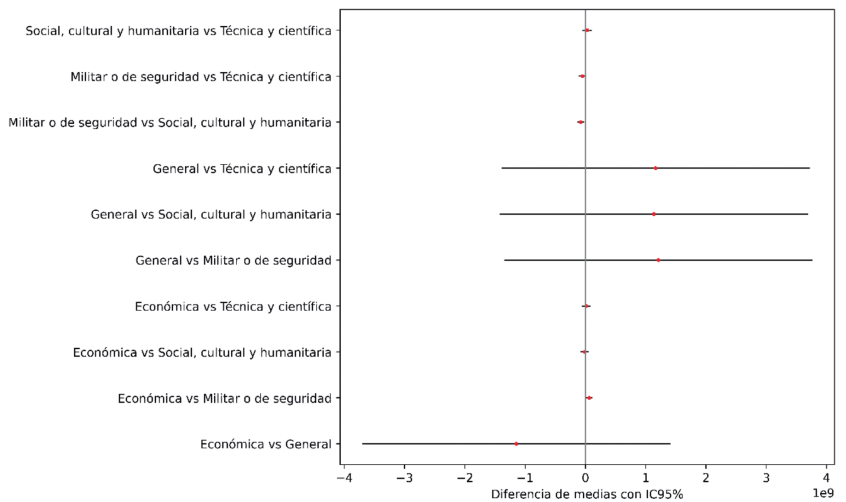
Dado este resultado, se procedió con un análisis *post-hoc* utilizando

el test de Games-Howell, una técnica estadística que permite realizar comparaciones por pares entre todos los grupos, sin asumir que las varianzas son iguales ni que los tamaños de muestra son similares. Esta metodología calcula la diferencia de medias entre cada par de grupos, junto con un intervalo de confianza del 95% que indica el rango dentro del cual se espera que se ubique la diferencia verdadera (Gráfico 1)

El gráfico que acompaña este análisis resume visualmente los resultados del test de Games-Howell. Cada línea representa una comparación entre dos grupos, donde el punto rojo indica la diferencia media estimada, y la línea negra representa el intervalo de confianza correspondiente. La línea vertical en cero señala el umbral de no diferencia. Si el intervalo de confianza cruza esta línea, significa que no se puede afirmar con suficiente evidencia estadística que las medias sean distintas.

Los resultados muestran diferencias estadísticamente significativas (es decir, intervalos que no cruzan el cero) en las siguientes comparaciones: Militar vs Técnica; Militar vs Cultural, social y humanitaria; y Económica vs Militar. En estos casos, los grupos comparados presentan montos promedios suficientemente

Gráfico 1. Test de diferencia de medias en montos de aportes internacionales y aportes a proyectos, acuerdos y programas con OIs y ONGs según temática



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Para La Transparencia (2024)

distintos como para que se considere que las diferencias no son producto del azar. Así, podemos observar que lo militar es menor (valor bajo 0, es decir, diferencia negativa) que los ámbitos cultural y técnico, es decir, las instituciones han privilegiado aportes y transferencias para acuerdos, proyectos y programas más en áreas culturales y técnicas que militares.

En cambio, las comparaciones que incluyen al grupo General muestran intervalos de confianza que sí incluyen el cero y bastante grandes, lo que implica que no hay evidencia estadística clara de diferencia en el monto promedio con respecto a los demás grupos. Esto puede deberse a que este grupo tiene una gran dispersión interna o a que sus valores medios son similares a los de otros grupos, lo cual dificulta la detección de diferencias.

V.- Conclusión

La teoría sugiere que las transferencias obligatorias limitan la capacidad de los Estados para ejercer influencia individual sobre las organizaciones internacionales (OIs), mientras que las transferencias voluntarias reflejan una intención activa de moldear sus agendas de acuerdo con intereses y prioridades nacionales.

Desde esta perspectiva, los hallazgos de este estudio indican que el Estado chileno presenta un comportamiento mayormente reactivo en cuanto a transferencias a OIs. Esta afirmación se sustenta en el predominio de transferencias obligatorias —principalmente cuotas de membresía— en el total erogado durante los años analizados (2019 y 2023). Aunque los aportes voluntarios aumentaron en dicho período, las transferencias de este tipo corresponden a una quinta parte del total erogado, lo cual indica un margen limitado para influir en las agendas de OIs mediante contribuciones económicas estratégicas.

Por tanto, Chile se posiciona como un Estado que prioriza cumplir los compromisos formales adquiridos con las OIs, canalizando sus recursos hacia áreas de cooperación general, seguido del ámbito social y humanitario, económico y de colaboración técnica y científica, antes que financiar iniciativas con mayor impacto político o diplomático de forma individual. A esto se suma su incapacidad financiera, reflejada en los altos niveles de deudas que mantienen algunos de sus ministerios y servicios (principalmente Subsecretaría de Salud Pública y Subsecretaría de Agricultura) con diversos

organismos internacionales, así como en la disminución del monto total de transferencias realizado entre ambos años analizados.

Los hallazgos de este trabajo se alinean con la intención de abrir la "caja negra" del Estado (Arel-Bundock, Atkinson, & Potter, 2015; Martínez, 2015; Whang et al., 2025). Dos hallazgos sobre el aparato burocrático chileno destacan. Primero, la Subsecretaría de Relaciones Exteriores es el principal órgano responsable de la gestión de transferencias al exterior, incluso luego intento de descentralización indicado por DIPRES en 2019. El año 2023, un 54,1% de las transferencias realizadas estuvieron a cargo de esta institución. Se atribuye esta participación mayoritaria a la naturaleza generalista de esta subsecretaría, pudiendo canalizar recursos hacia organizaciones internacionales de carácter general y específico.

Segundo, nueve instituciones -Subsecretarías de Servicios Sociales; de las Culturas y las Artes; de Minería; de Educación Parvularia; de Justicia; de Economía y Empresas de Menor Tamaño; Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES); SENADIS; SENAMA) con competencias temáticas específicas, gestionaron la totalidad de sus transferencias a OIs en alguna modalidad voluntaria (aportes internacionales y transferencias por acuerdos, programas y proyectos). Otras cuatro (INDAP; Subsecretaría de Transportes; CCHEN; SAG) presentan sobre el 80% de sus transferencias en estas modalidades.

Frente a estos hallazgos, resulta relevante considerar lo dispuesto en el Artículo 21 B de la Ley N° 10.336, según el cual la Contraloría General de la República, como ente fiscalizador del sector público, no tiene atribuciones para evaluar el mérito o la conveniencia de las decisiones políticas o administrativas adoptadas por las instituciones del Estado. Esta limitación normativa subraya la importancia de contar con análisis independientes que examinen la racionalidad, efectividad y orientación estratégica del financiamiento internacional chileno.

Dicho esto, una línea futura de investigación comprende el análisis en profundidad del comportamiento las instituciones públicas chilenas que concentran un alto porcentaje de sus transferencias en modalidades asociadas a acuerdos, programas y proyectos internacionales. Así, se podría establecer si dichas acciones responden a esfuerzos deliberados por posicionar a Chile como un actor influyente en temáticas específicas, o si se trata de iniciativas puntuales con una racionalidad o motivación diferente. Asimismo, explorar las capacidades institucionales, técnicas y financieras de estas entidades contribuiría a comprender mejor las posibilidades reales del Estado chileno de incidir en la agenda internacional.

Financiamiento

Este artículo se elaboró en la Cátedra UNESCO de Transparencia y Acceso a la Información que dirige el autor. Se agradece el aporte de Cristóbal Cares y José San Martín.

Declaración de conflicto de interés

El autor declara que no existen conflictos de intereses que pudieran haber influido en la realización de esta investigación o en la preparación y publicación de este artículo.

Declaración de roles de autoría

Bernardo Navarrete: Investigación, escritura - borrador original, escritura, revisión y edición.

Historia del artículo

Fecha de recepción: 19 de mayo de 2025
Fecha de aceptación: 19 de agosto de 2025

Referencias

Abdollahzadeh, M., Malekzadeh, T., Teo, C.T., Chandrasegaran, K.L., & Cheung, N.M. (2023). *A survey on generative modeling with limited data, few shots, and zero shot*. arXiv. doi:https://arxiv.org/abs/2307.14397

ACNUR (2024). Global Report 2023. Obtenido de United Nations High Commisioner for Refugees: https://reporting.unhcr.org/global-report-2023

Arel-Bundock, V., Atkinson, J., & Potter, R.A. (2015). The Limits of Foreign Aid Diplomacy: How Bureaucratic Design Shapes Aid Distribution. *International Studies Quarterly, 5*44–556.

Baumman, M., & Weinlich, S. (2020). Funding the UN: Support or Constraint? En S. Browne, & T. Weiss, *Routledge Handbook on the UN and Development* (págs. 151-164). Londres : Routledge.

Bayram, & Graham, E. (2015). Financing Global Governance: Explaining Donor Funding Patterns at International Organizations. *Review of International Organizations, 12*, 421-459.

BCN (2020). *Ley 20285 sobre acceso a la información pública.* Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363&idVersion=2020-03-01&idParte=

Bergmann, A. (2010). Financial Reporting of International Organizations: Voluntary contributions are the main issue. *Yearbook of Swiss Administrative Sciences, 1*(1). doi:https://doi.org/10.5334/ssas.19

Bergmann, A., & Fuchs, S. (2017). Accounting Standards for Complex Resources of International Organizations. *Global Policy Volume, 8*(5), 26-35. doi: 10.1111/1758-5899.12454

Bhandari, M. (2019). The Development of the International Organization (IO) and Organizational Sociology Theories and Perspectives. Part 4 - Definitions and Types of IO. *Scientific Journal of Bielsko-Biala School of Finance and Law, 23*(3), 19–35.

Bhandari, M. P. (2023). *Perspectives on Sociological Theories, Methodological Debates and Organizational Sociology.* River Publishers.

Consejo para la Transparencia (25 de Septiembre de 2024). Informe de Fiscalización Extraordinaria DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN REFERENTE A TRANSFERENCIAS A ORGANISMOS INTERNACIONALES- AÑOS 2019 Y 2023. Obtenido de Publicaciones CPLT: https://www.consejotransparencia.cl/fiscalizacion_foca/informe-de-fiscalizacion-extraordinaria-disponibilidad-de-informacion-referente-a-transferencias-a-organismos-internacionales-anos-2019-y-2023/

Daugirdas, K., & Burci, G.L. (2019). Financing the World Health Organization: What Lessons for Multilateralism? *International Organizations Law Review, 16*(2), 299-338. doi:https://doi.org/10.1163/15723747-01602005

Decreto 2421. (1964). 1964 FIJA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y ATRIBUCIONES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 07 de julio de 1964. Ministerio de Hacienda.

Deher, A., Lang, V., Rosendoff, B., & Vreeland, J.R. (2018). Buying Votes and International Organizations: The Dirty Work-Hypothesis. *CESifo Working Paper.*

Diez de Velasco, M. (2006). Las Organizaciones Internacionales. Madrid: Tecnos.

DIPRES (25 de Junio de 2019). *Circular N° 17*. Obtenido de Dirección de Presupuestos: https://www.dipres.gob.cl/transparencia/doc/TA_portaltransparencia_CPLT/17_06_2019.pdf

Dreher, A., Lang, V.F., Rosendorff, B.P., & Vreeland, J.R. (2018). Buying Votes and International Organizations: The Dirty Work-Hypothesis. *CESifo Working Papers*, 1-59.

Dreher, A., Lang, V., & Reinsberg, B. (2024). Aid effectiveness and donor motives. *World Development, 176*, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106501. doi:https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106501

Ege, J., & Bauer, M.W. (2017). How Financial Resources Affect the Autonomy of International Public Administrations. *Global Policy, 8*(5), 75-84. doi:doi: 10.1111/1758-5899.12451

Ege, J., & Bauer, M. W. (2024). Revisiting international bureaucracies from a Public Administration and International Relations perspective. En B. Reinalda, & M. Louis, *Routledge Handbook of International Organization* (págs. 153-165). Londres: Routledge.

Emsley, R. (2023). ChatGPT: these are not hallucinations - they're fabrications and falsifications. *Schizophrenia, 9*(1), 52.

FAO (2017). *Textos fundamentales de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: https://www.fao.org/4/k8024s/k8024s.pdf

FAO (2024). *Office of Strategy, Programme and Budget (OSP)*. Obtenido de FAO's Budget: https://www.fao.org/about/strategy-programme-budget/fao-budget/en

Galtung, J. (1987). A Typology of United Nations Organisations. En D. Pitt, & T. G. Weiss, *The Nature Of United Nations Bureaucracies* (págs. 59-83). Oxfordshire: Routledge.

Ghosh, A., & Kharas, H. (2011). The Money Trail: Ranking Donor Transparency in Foreign Aid. *World Development, 39*(11), 1918–1929.

Goetz, K., & Patz, R. (2017). Resourcing International Organizations: Resource Diversification, Organizational Differentiation, and Administrative Governance. *Global Policy, 5*-14. doi:doi.org/10.1111/1758-5899.12468

Graham. (2016). The institutional design of funding rules at international organizations: Explaining the transformation in financing the United Nations. *European Journal of International Relations, 23*(2), 365-390. doi:doi.org/10.1177/1354066116648755

Graham, E. (2017). Follow the Money: How Trends in Financing Are Changing Governance at International Organizations. *Global Policy, 8*, 15-25. doi:-doi.org/10.1111/1758-5899.12450

Heinzel, M., Reinsberg, B., & Zaccaria, G. (2024). Core funding and the performance of international organizations: Evidence from UNDP projects. *Regulation and Governance*. doi:https://doi.org/10.1111/rego.12632

Hooghe, L., Lenz, T., & Marks, G. (2019). *A theory of international organization*. Oxford: Oxford University Press.

Ingadóttir, T. (2011). Chapter 5: Financing International Institutions. En J. Klabbers, & A. Wallendahl, Research *Handbook on the Law of International Organizations*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Lall, R. (2017). Beyond Institutional Design: Explaining the Performance of International Organizations. *International Organization, 71*(2), 245-280. doi:doi:10.1017/S0020818317000066

Martínez, G. (2015). Unraveling red tape: Foreign aid allocation and the domestic bureaucracy. Illinois Digital Environment for Access to Learning and Scholarship. Obtenido de https://www.ideals.illinois.edu/items/93055/bitstreams/303010/data.pdf

McLaughlin, S., & Hensel, P. (2007). International Institutions and Compliance with Agreements. *American Journal of Political Science, 51*, 721-737. doi:https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00277.x

Michaelowa, K. (2017). Resourcing International Organisations: So What? *Global Policy, 8*(5), 113-122.

Moloney, K., & Stoycheva, R. (2018). Partial Two-Way Mirror: International Organization Budget Transparency. *Global Policy, 9*, 26-40. doi:doi: 10.1111/1758-5899.12523

Naciones Unidas (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Obtenido de Naciones Unidas: https://www.un.org/es/about-us/un-charter

OEA (1948). *Charter of the Organization of American States* (a-41). Obtenido de Organization of American States: https://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-41_charter_OAS.asp

OIM (2021). *La Constitución y otros Textos Fundamentales*. Obtenido de International Organization for Migration: https://publications.iom.int/books/la-constitucion-y-otros-textos-fundamentales

OIT (1919). *ILO Constitution*. Obtenido de International Labour Organization: https://www.ilo.org/publications/ilo-constitution-0

OMS (Julio de 1946). *Constitución*. Obtenido de Organización Mundial de la Salud: https://www.who.int/es/about/governance/constitution

OMS (2023). *Proposed programme budget 2024–2025*. Obtenido de THE WHO PROGRAMME BUDGET PORTAL: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA76/A76_4-en.pdf

Palagashvili, L., & Williamson, C. (2018). Are Emerging Donors Engaging in Poor Foreign Aid Practices? A Comparison of Traditional versus Non-Traditional Aid Agencies. *SSRN Electronic Journal*.

PNUD (2024). *United Nations Development Programme*. Obtenido de Funding: https://www.undp.org/funding

Reinsberg, B. (2018). Do Countries Use Foreign Aid to Buy Geopolitical Influence? Evidence from Donor Campaigns for Temporary UN Security Council Seats. *Politics and Governance, 7*(2), 127-154. doi:https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/

Reinsberg, B., & Swedlund, H. (2023). How transparent are aid agencies to their citizens? Introducing the Citizen Aid Transparency Dataset. *Journal of International Development, 37*, 2177–2212.

Reinsberg, B., & Taggart, J. (2024). How Does Earmarked Foreign Aid Affect Recipient-Country Ownership. *Journal of International Development*. doi:doi.org/10.1002/jid.3985

Szent Iványi, B., Reinsberg, B., & Lightfoot, S. (2018). Small Donors in World Politics: The Role of Trust Funds in the Foreign Aid Policies of Central and Eastern European Donors. *The European Journal of Development Research, 31*, 663-683. doi:https://doi.org/10.1057/s41287-018-0175-y

Thorvaldsdottir, S., Patz, R., & Goetz, K. H. (2021). Mandate or Donors? Explaining the UNHCR's Country-Level Expenditures from 1967 to 2016. *Political Studies, 70*(2), 1-22. doi:https://doi.org/10.1177/0032321720974330

UIA (2025). *Types of International Organization*. Obtenido de Union of International Associations: https://uia.org/archive/types-organization/toy

UNESCO (2024). *Constitución*. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: https://www.unesco.org/es/legal-affairs/constitution

UNSDG (Mayo de 2024). *Funding Compact: Documents*. Obtenido de United Nations Sustainable Development Group Resources Library: https://unsdg.un.org/resources/funding-compact-documents

Whang, T., McLean, E.V., & Yu, C. (2025). How bureaucratic competition shapes foreign aid allocation: The case of South Korea's aid agencies. *Journal of International Development, 37*, 129–149.

Estudios Internacionales 211 (2025)–ISSN 0719-3769 • 167–199
Instituto de Estudios Internacionales–Universidad de Chile

¿Del arraigo local a la transnacionalización? Las elites empresariales chilenas frente al estallido social de 2019

From domestic foundations to transnationalization? Chilean business elites in the wake of the 2019 social unrest

Rachel Théodore*

RESUMEN

El artículo examina las salidas de capitales y la transnacionalización de las elites empresariales a raíz del estallido social de 2019, en base a datos del Banco Central, del Servicio de Impuestos Internos y de 26 entrevistas cualitativas. Argumentamos que el estallido social, el subsecuente proceso constitucional y la elección del Presidente Boric cambiaron de forma marcada el anterior arraigo nacional de las elites empresariales hacia una transnacionalización impulsada por la creciente incertidumbre política y económica, y por una percepción negativa del país como destino seguro para inversiones. El estallido gatilla un proceso de desanclaje territorial, económico y social de las elites empresariales con el Estado-nación chileno. Las salidas de capitales y las migraciones de la élite empresarial no serían fenómenos coyunturales, sino que podrían ser el signo de una

* Profesora Asistente del Centro de Economía y Políticas Sociales (CEAS) y de la Escuela de Gobierno y de Administración Pública (EGAP) de la Universidad Mayor, Investigadora Adjunta del Centro de Estudios del Conflicto y Cohesión Social (COES). Doctora en Estudios Políticos. rachel.theodore@umayor.cl ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5895-5497

transformación más profunda de la sociedad chilena.
Palabras clave: elites empresariales, salidas de capitales, elites transnacionales, transnacionalización, Chile.

ABSTRACT

The article examines capital outflows and the transnationalization of Chile's business elites in the aftermath of the 2019 social uprising, drawing on data from the Central Bank, the Internal Revenue Service, and 26 qualitative interviews. We argue that the social unrest, the subsequent constitutional process, and the election of President Boric significantly altered the previously strong national embeddedness of business elites, pushing them toward transnationalization. This shift has been driven by growing political and economic uncertainty, as well as a negative perception of Chile as a safe destination for investment. The uprising triggered a process of territorial, economic, and social disengagement of business elites from the Chilean nation-state. Capital outflows and elite migration should not be seen as isolated or temporary phenomena, but rather as indicators of a deeper transformation in Chilean society.

Keywords: Business elites – capital flight – transnational elites – transnacionalization – Chile.

Introducción

En el presente estudio, presentaremos los resultados de una investigación empírica que analiza las salidas de capitales y los movimientos migratorios de las elites empresariales desde el estallido social de 2019. Este artículo se fundamenta en: 1) datos del Banco Central (BC)[1] y del Servicio de Impuestos Internos (SII); 2) datos cualitativos recogidos por 26 entrevistas en profundidad semi-estructuradas a seis grupos de entrevistados que suman aproximadamente 18,5 horas de grabación; 3) una extensa revisión de literatura sobre las elites empresariales y su relación con la ciudadanía en perspectiva histórica, para entender las razones del quiebre de las elites con el país. Es importante destacar que la transnacionalización de los capitales y de las inversiones no constituía el objeto principal del estudio, cuyo foco se centraba en comprender las motivaciones y justificaciones de las élites económicas para realizar inversiones en el extranjero. No obstante, el fenómeno de la transnacionalización de estas operaciones emergió con notable claridad durante la fase de recolección de datos tanto cuantitativos como cualitativos. Por ende, este artículo tiene un carácter exploratorio y ofrece pistas de análisis sobre este fenómeno silencioso.

Argumentamos que las elites empresariales chilenas han tenido, de manera general en la historia del país, un *"home bias"*, es decir, un "sesgo local", que es la tendencia del empresariado a invertir excesivamente nacionalmente, a pesar de los beneficios que aporta la diversificación en inversiones extranjeras. Esta tendencia tenía que ver con factores sociohistóricos inherentes a la cultura política de estas elites empresariales. En efecto, la configuración histórica del Estado chileno ha estado marcada por una imbricación estructural entre poder económico y poder político. Desde el período portaliano, las élites económicas han mantenido un control sostenido sobre las instituciones políticas, consolidando un orden social en el que ambas esferas se reforzaban mutuamente. Esta alianza dio lugar a una clase dirigente socialmente homogénea, unida por vínculos familiares, intereses comunes y una visión compartida del país, que se legitimaba como depositaria natural de la autoridad del Estado. A través de este entrelazamiento, las élites definieron los marcos normativos de la vida pública, reproduciendo un modelo de sociabilidad excluyente y jerárquico, basado en la acumulación simultánea de capital económico, político y simbólico

1 Obtuvimos los datos del Banco Central con nuestro co-investigador del Fondecyt Iniciación nº 11230758, Carlos Medel Vera, Economista Senior de la Gerencia de Análisis Macroeconómico del Banco Central, Exasesor del Presidente BCCh Mario Marcel, y Candidato a Doctor en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. El Grafico nº1 del presente artículo es de su autoría.

(Salazar, 2005; 1999a; Stuven, 1997; Villalobos, 1989; Jocelyn-holt, 2014). Este orden social y político se encontraba además legitimado en la medida en que se sustentaba en imaginarios colectivos basados en marcadores sociales y simbólicos ampliamente compartidos a nivel nacional (Théodore, 2022). Por ende, los intereses económicos de las elites radicaban en su prestigio y capacidad de mantener este orden social que los favorecía.

Defendemos la idea que existiría en el periodo actual una transformación de esta tendencia histórica al arraigo nacional. En efecto, los datos del BC y del SII dan cuenta de una fuga de los capitales de las elites empresariales, una de las expresiones principales del fenómeno de transnacionalización. Esta ocurre cuando activos o dinero salen rápidamente de un país, debido a un suceso con implicaciones económicas, políticas y sociales. Los datos muestran que las salidas de capitales y las emigraciones de las élites se han acelerado de forma clara desde el estallido social. Este fenómeno es nuevo en su esencia, ya que las salidas de capitales anteriores se debían principalmente a movimientos de instituciones financieras; sin embargo, esta salida de capitales está marcada por ser dineros de hogares e instituciones no financieras. Nuestro análisis se enfoca en factores internos —como el estallido social, el proceso constituyente o el gobierno de Boric— puesto que en otro estudio hemos analizado los factores externos y no hemos encontrado una razón pertinente para considerar que las condiciones exteriores podrían explicar estas transnacionalizaciones. Las dinámicas globales, como la guerra comercial entre China y EE.UU., las variaciones en las tasas de interés internacionales o las guerras en Ucrania no permiten realmente explicar el fenómeno[2]. En efecto, las salidas de capitales obedecen más a lo que Hirschman (1970) ha llamado las estrategias de "salida" *[exit]*, en respuesta a un contexto político y social álgido interno, y podrían ser el reflejo de transformaciones de la sociedad chilena y de sus elites, puesto que constituye una ruptura respecto al periodo anterior. Por lo tanto, cabe preguntarse cuáles son las razones detrás de este giro.

De elites nacionales a transnacionales

Dentro de los estudios internacionales, las elites son, cada vez más, consideradas como "actores globales", es decir, grupos o instituciones que ejercen autoridad pública más allá del Estado

2 Ver el artículo de próxima aparición, en donde se hace un análisis exhaustivo en base a los datos del Banco Central así como indicadores internacionales de cómo el contexto económico internacional no permitía explicar la amplitud de las salidas de capitales desde 2019: Théodore, R., Medel, C., "Emotional Economy of Capital Flights: Chile's Elites and the 2019 Social Unrest".

nacional, influyendo en los procesos de globalización (Madsen & Christensen, 2016). Más allá de una dinámica hacia la internacionalización, argumentamos que las élites chilenas se han "transnacionalizado". La diferencia entre ambos conceptos merece precisión. Las élites internacionales son grupos de poder económico que operan dentro de un país y que interactúan internacionalmente, pero sin necesariamente tener una presencia directa en el suelo de otros Estados-naciones. En cambio, las élites transnacionales son los grupos que trascienden los límites de un solo Estado-nación, para tener vínculos con múltiples naciones al mismo tiempo. Podríamos verlo en una empresa que tenga vínculos internacionales, por ejemplo, ventas al internacional, sin tener empresas afiliadas, representación directa o empresas socias partes de un holding, en otro país. Aunque mantengan vínculos con Chile, estas élites no dependen solamente de este país: tienen redes, intereses, ciudadanía e influencia en *múltiples* países. Por ende, no es solamente la salida de capitales al extranjero que llama la atención, sino también la capacidad de emigrar, así como la voluntad y la capacidad de instalarse en otros países, que hablan de procesos de *desanclajes* del Estado-nación de origen. Estas migraciones conectan además con la idea "transnacional" de una élite con una ciudadanía más cosmopolita y global.

A este respecto, la literatura sobre las élites transnacionales ha crecido significativamente en las últimas décadas, abarcando múltiples disciplinas como la sociología, la ciencia política y los estudios internacionales. El concepto de "clase capitalista transnacional" (CCT) se atribuye al trabajo pionero de Sklair (2001) en su libro *The Transnational Capitalist Class*, defendiendo el argumento que existe una élite global emergente compuesta por ejecutivos corporativos, burócratas internacionales y profesionales globalizados que comparte intereses comunes en la expansión del capitalismo global. En 2004, Robinson publicó a *Theory of Global Capitalism*, que defiende la idea de un capitalismo global que ya no está organizado principalmente en torno a economías nacionales, sino en torno a una economía y una clase capitalista transnacional que controla la producción, el comercio, las finanzas y el poder político a escala planetaria. Este marco ha sido ampliado por estudios empíricos que han documentado la composición y redes de estas élites, como el trabajo de Carroll (2010), quien analiza las redes intercorporativas y la gobernanza global a través de juntas directivas interconectadas. Otro enfoque fundamental proviene de la obra de Saskia Sassen (2001), quien en *The Global City* argumenta que las élites transnacionales surgen en el contexto de una economía globalizada que requiere una infraestructura de comando y control gestionada por actores privilegiados,

ubicados en nodos urbanos estratégicos como Nueva York, Londres y Tokio. Cabe señalar que estos estudios, ante todo relacionados a los procesos de la globalización, proponen la existencia de esta clase capitalista transnacional como un grupo de poderosos por encima de los Estados-naciones, que están desconectados en distintos grados de sus raíces nacionales. Estos estudios apuntan a la existencia de una élite social transnacional, que está compuesta por personas de distintas nacionalidades que comparten un capital similar, un *habitus* común y un estilo de vida que las une y distingue. Este grupo ha adquirido formas de capital cultural cosmopolita, como educación internacional y dominio de idiomas, especialmente el inglés, lo que refuerza su posición diferenciada en el espacio social global (Drewski, 2024).

Mientras que la *transnacionalidad* se refiere a características de fenómenos sociales, como individuos o familias que adquieren nuevas prácticas sociales como un "habitus internacional" que se refiere, también, a un traslado "mental" de un individuo de un campo nacional a transnacional (Drewski, 2024; Palme, 2020), la *transnacionalización* alude a los procesos que generan o fomentan los vínculos transfronterizos. La transnacionalización se concibe como un proceso creciente de interacción social, cultural, económica y política entre distintas localidades más allá de las fronteras nacionales, vinculando contextos internacionales (Pries, 2022). Una de las dinámicas centrales del transnacionalismo contemporáneo, y especialmente relevante para el contexto chileno, es el progresiva desanclaje, en distintos grados, de personas, grupos y organizaciones respecto del Estado-nación, entendido no como una desvinculación absoluta, sino como una reconfiguración de los vínculos con dicho marco nacional. En efecto, aunque el Estado-nación continúa operando como referente normativo, político y analítico, las relaciones que lo conectan con los actores transnacionales ya no se definen exclusivamente por la territorialidad ni por la pertenencia exclusiva a una soberanía estatal.

En el caso chileno, por su posición de privilegio, las elites en Chile han tenido históricamente más acceso a recursos internacionales, que sean educativos, viajes y experiencias en otros países. Por ende, tienen una cultura más cosmopolita y una experiencia internacional mayor que el resto de los chilenos. Esto favorece, por ende, los procesos de transnacionalización actuales. La literatura académica sobre los procesos de transnacionalización al interior de las élites económicas en Chile es aún escasa e incipiente (Larraín, 2004). Si bien algunas instituciones, como el Banco Central (2021), han abordado de forma parcial fenómenos relacionados —como la salida de capitales en sus Informes de Estabilidad

Financiera — persiste una ausencia de estudios sistemáticos que analicen estas dinámicas desde una perspectiva socioeconómica, especialmente tras el estallido social de 2019. Con el objetivo de caracterizar el proceso de transnacionalización en curso en Chile, este estudio propone una lectura analítica estructurada en torno a tres dimensiones de desanclaje de las elites empresariales respecto del espacio nacional: (1) una dimensión geográfico-territorial, que alude a los desplazamientos, de dinero o de personas, desde lo nacional hacia lo transnacional; (2) una dimensión económica, que examina los movimientos de capital y sus reconfiguraciones; y (3) una dimensión social, referida la desvinculación cultural e identitaria respecto de Chile.

Luego de una primera parte que describe la metodología y nuestros datos, la segunda parte es un análisis de las particularidades de las elites empresariales y su arraigo nacional, así como su compleja relación con la ciudadanía que se quiebra definitivamente con el estallido social. En la tercera parte, explicaremos cómo y por qué las élites empresariales han invertido al extranjero desde el estallido social, tomando el caso particular de las empresas forestales, para mostrar cómo, más allá de simples experiencias internacionales, las elites chilenas estarían en entrando crecientemente en procesos de transnacionalización.

I. Metodología

El presente artículo forma parte de una investigación más amplia que no solo se propone comprender las dinámicas de las salidas de capitales, sino también rastrear los movimientos migratorios de las elites económicas y la "fuga de cerebros" asociada a las elites culturales[3]. Estas distinciones responden a clasificaciones internas de las elites formuladas desde el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (Atria & Rovira, 2021). Para los análisis del Banco Central, se trabajó sobre la Base de Datos Estadísticos (BDE) para obtener los montos de las salidas de capitales y los tipos de inversores, entre otros datos[4]. Para los datos del Servicio de Impuestos Internos, nos basamos en los documentos públicos, así como las entrevistas a autoridades del SII.

3 Fondecyt Iniciación nº11230758: 'Abandonen la nave!': migraciones silenciosas de la élite económica y fuga de capitales en Chile desde el estallido social de 2019.

4 Esta base de datos está disponible online: https://si3.bcentral.cl/siete

Para la parte cualitativa, se adoptó una estrategia de muestreo dirigida hacia dos tipos de actores para entender el fenómeno de las salidas de capitales.

En primer lugar, se entrevistó a miembros de la elite empresarial, cuyas posiciones dentro de los principales sectores económicos permitían acceder a una perspectiva desde el interior del mundo empresarial. Esta selección respondió a un criterio posicional, conforme a la definición de las elites empresariales definida según el COES (Atria & Rovira, 2021), que incluye cargos como gerente general, presidente de directorio, gerente de finanzas o vicepresidente, así como representantes de asociaciones gremiales como la SOFOFA o la CPC. Estos actores forman el grupo nº2 en la tabla nº1.

En segundo lugar, se consideraron profesionales cuyas funciones los situaban en estrecha relación con las elites empresariales y los procesos asociados a las salidas de capitales, sin pertenecer necesariamente a dichos grupos socioeconómicos. La inclusión de estos actores permitió recoger visiones externas, aunque informadas, sobre el fenómeno en cuestión. Esta estrategia de muestreo buscaba diversificar los puntos de vista e identificar posibles interpretaciones alternativas: por ejemplo, si las salidas de capitales se vinculaban a ciclos económicos de la economía chilena, fenómenos macroeconómicos globales o a percepciones sobre el comportamiento de las elites empresariales.

Así, se delinearon distintos grupos de profesionales capaces de ofrecer lecturas complementarias y una comprensión más multidimensional del fenómeno. El acceso al mundo empresarial se facilitó gracias a la experiencia previa de los investigadores en este campo y al capital social previamente construido. Asimismo, se contó con el apoyo de dos informantes clave pertenecientes al sector empresarial, quienes orientaron sobre posibles entrevistados que pudieran aportar visiones relevantes. En el caso del grupo de economistas influyentes, fue fundamental el rol de nuestro co-investigador vinculado al Banco Central, cuya posición institucional facilitó el acceso a este segmento. Para los otros perfiles, se recurrió a contactos en organismos gubernamentales y con abogados tributarios, a quienes se contactó por correo electrónico. En total, se realizaron 26 entrevistas, distribuidas en seis grupos, como se detalla en la Tabla 1.

Tabla 1. Grupos de entrevistados

Nº	Grupo de Entrevistados	Entrevistas
1	Economistas Influyentes (de distintos colores políticos)	8
2	Grandes Empresarios y Representantes Gremiales	6
3	Empleados Claves del Ministerio de Hacienda	4
4	Empleados Claves del Servicio de Impuestos Internos	3
5	Abogados Tributarios	3
6	Informantes claves de los sectores empresariales	2

Las entrevistas se realizaron entre julio y diciembre de 2023, luego fueron transcritas y analizadas mediante el software Atlas.ti. El proceso analítico se desarrolló en dos etapas. Si bien la transnacionalización de las elites no constituía un eje central del proyecto original, la primera etapa del análisis siguió una codificación deductiva, basada en cuatro dimensiones analíticas previamente definidas para explicar las razones de las salidas de capitales: (1) razones económicas-estratégicas; (2) razones políticas; (3) razones emocionales; y (4) razones vinculadas a la memoria e historia de las elites económicas.

No obstante, esta codificación inicial se complementó con un enfoque inductivo, lo que permitió hacer emerger con claridad un eje temático no contemplado inicialmente: la internacionalización y transnacionalización tanto de los capitales como de las trayectorias personales de las élites empresariales. Este eje se articuló con otro componente del proyecto centrado en las migraciones de elites, dado que numerosos entrevistados aludieron espontáneamente a estos procesos migratorios, incluyendo la fuga de talentos, en sus análisis sobre la situación nacional. Así, los discursos sobre la transnacionalización incorporaron elementos previamente codificados de manera deductiva, lo que justificó un entrecruzamiento entre ambas lógicas de codificación en el análisis final.

Cabe aclarar que, debido al proceso de selección de entrevistados, algunos sectores gremiales resultaron estar más representados en la muestra. Esto obedeció, en parte, a las orientaciones proporcionadas por nuestros informantes clave, quienes destacaron, por ejemplo, la situación crítica que atravesaba el sector forestal en el momento de la investigación. En consecuencia, dicho sector adquirió un protagonismo particular en el presente artículo, configurándose como un estudio de caso. No obstante, esta focalización no implica que otros sectores de la economía chilena —como el sector del retail, por ejemplo— no enfrenten problemáticas similares, aunque articuladas a través de dinámicas específicas a cada ámbito productivo.

II. Perspectivas sobre la relación entre las elites empresariales y la ciudadanía en Chile

1. Panorámica sociohistórica de las elites chilenas

Desde el Centro de Estudios del Conflicto y Cohesión Social, se define a la élite económica como un grupo de individuos que ocupa las posiciones más altas de poder económico y que ejerce una influencia constante y significativa sobre las decisiones que afectan el funcionamiento de la sociedad (Atria & Rovira, 2021). Este grupo no solo se caracteriza por su carácter cerrado, endogámico y autorreferente, sino también por su papel central en la definición de los gustos y tendencias socioculturales que dominan en Chile (Rasse, Salcedo & Pardo, 2009), aunque dicha hegemonía simbólica ha experimentado transformaciones relevantes en la última década (Théodore, 2018; 2022).

En los discursos de esta élite se manifiesta una percepción de preeminencia histórica, social y cultural, que legitima su rol como guía del país desde los tiempos coloniales, apoyada en un reconocimiento social ampliamente compartido. Esta legitimidad se ha sustentado, en gran medida, en normas sociales y raciales interiorizadas que privilegian a individuos blancos de ascendencia europea (Contardo, 2013; Stabili, 2003). En la actualidad, tales normas siguen posicionando a la élite en la cúspide del orden social (Joignant, 2009), mediante mecanismos complejos de legitimación de la riqueza en el marco de una sociedad neoliberal avanzada (Barozet & Mac-Clure, 2015). En este contexto, las posiciones de clase no solo se definen por criterios socioeconómicos, sino también, en gran parte, por factores étnicos (Mac-Clure, Barozet & Valenzuela, 2022).

Todo ello ha contribuido a consolidar lo que se ha denominado un verdadero "mito de la élite" (Théodore, 2018; 2022), ya que, al menos hasta tiempos recientes, su posición privilegiada no era objeto de cuestionamiento público. La propia élite ha colaborado activamente en la reproducción de esta condición, estableciendo mecanismos de cierre social frente al resto de la población (Aguilar, 2011) mediante prácticas y actitudes de distinción simbólica (Araujo, 2016; Stabili, 2003; Aguilar, 2009; Reutter, 2014; Contardo, 2013; Théodore, 2018; 2022), que solo admiten grados de porosidad cuando otros actores adoptan sus códigos culturales y formas de vida (Lamont & Molnár, 2002; Pelfini & Aguilar, 2022).

Por su configuración histórico-social, las élites chilenas han ocupado

simultáneamente posiciones de poder económico y político, conformando una clase dirigente cohesionada (PNUD, 2017), frecuentemente formada en los mismos espacios educativos de élite (Zimmerman, 2019). Esta doble dominación se ha sostenido tanto en su capacidad material como en el prestigio simbólico que detentan (Théodore, 2022), consolidando su lugar como clase dominante habituada al ejercicio del poder. A lo largo del siglo XX, este poder se ha ejercido principalmente para preservar el sistema capitalista —y posteriormente, el neoliberal— así como el orden establecido (Alenda, 2020; Correa, 2011).

En el plano político, la élite empresarial se distingue por una cultura política particular (Montero, 2014; 2016; Almond, 1956), fuertemente inclinada hacia la derecha (Atria & Rovira, 2021), caracterizada por el apego a valores conservadores como la autoridad, la jerarquía y el orden, principios que permanecen vigentes a pesar de ciertos cambios (Araujo, 2016; Mayol, Azócar & Azócar, 2013; Salazar, 2005). El origen de esta ideología puede rastrearse hasta la figura de Diego Portales y su noción del "peso de la noche" (Jocelyn-Holt, 2014), que concibe a la élite ilustrada como garante del orden frente a la amenaza de la anarquía y las masas ignorantes (Stuven, 1997; Salazar, 2005; 1999[a]; 1999b; Jocelyn-Holt, 2014; Bengoa, 2015; Villalobos, 1989; Théodore, 2018; 2022). Bajo esta lógica, el golpe militar de 1973 es interpretado por amplios sectores de la élite como una acción necesaria para preservar el orden ante la amenaza comunista representada por la Unidad Popular. Esta experiencia dejó una huella profunda, traducida en un miedo traumático persistente al comunismo que se ha transmitido de forma intergeneracional dentro de las familias de élite (Osorio-Rauld et al., 2025).

2. El "giro neoliberal"

En la trayectoria de la élite empresarial chilena destaca un elemento clave: el "giro neoliberal" (Herrero, 2014; Alenda, 2020; Thumala, 2007; Romero & Bustamante, 2016), que, si bien se consolida tras el golpe militar, tiene sus raíces en los años convulsos de la Unidad Popular. Este giro se materializa en la transformación económica de 1975, impulsada por la convergencia entre el ideario de Hayek, los Chicago Boys, los militares y el empresariado (Herrero, 2014; Salazar, 2012), lo que implicó un cambio profundo en la cultura de la élite. Antes de este viraje, predominaba un ethos austero vinculado a la cultura de la Hacienda (Bengoa, 2015; Mayol, Azocar & Azocar, 2013; Herrero, 2014). Tras él, se impone un nuevo imaginario centrado en el "espíritu empresarial", que exalta el mérito individual y el éxito personal, desplazando las antiguas normas de autocontrol. Este cambio se explica también por la necesidad de las élites

de restituir su poder político y simbólico en un nuevo orden.

Paralelamente, emergió una narrativa moral que articulaba este nuevo *ethos* empresarial con una relectura del catolicismo conservador (Thumala, 2007; Monckeberg, 2003; Alenda, 2020; Romero & Bustamante, 2016). Congregaciones como el *Opus Dei y los Legionarios de Cristo*, activas desde los años 50 y 60, jugaron un rol central en esta reconfiguración al promover valores como el libre mercado, el trabajo y la familia, frente a propuestas más progresistas de décadas anteriores. Así, bajo la influencia de sus sectores más ideologizados, se instaló una retórica centrada en la acumulación de riqueza sin culpa (Herrero, 2014), acompañada de una visión religiosa elitista que contribuyó decisivamente a modelar la élite económica actual (Gárate, 2010). Desde los años 80, esta élite ha desplegado una ofensiva ideológica para legitimar el modelo neoliberal, utilizando centros de estudio, universidades privadas y medios como el cuerpo B de *El Mercurio*. Organizaciones empresariales como ICARE y *think tanks* como *Libertad y Desarrollo* se transformaron en plataformas clave para difundir este ideario y ejercer presión política, posicionando al empresariado como salvador del país a través de su "cultura empresarial" (Mayol, Azocar & Azocar, 2013). Este relato celebra el emprendimiento, el esfuerzo y la meritocracia, consolidando una narrativa triunfalista sobre su papel en la modernización de Chile.

Así, la élite empresarial se ha erigido, durante más de tres décadas, como garante del modelo neoliberal que "salvó a Chile del caos marxista" y trajo estabilidad económica. Desde esta visión, cualquier evento que altere el orden establecido —como huelgas o movilizaciones sociales— es percibido como una amenaza a la nación misma (Stuven, 1997). Esta era la mentalidad dominante entre las élites empresariales en los albores del estallido social.

3. El declive del prestigio de la élite y el shock del Estallido Social.

Los casos de corrupción de 2015, especialmente los escándalos "Penta" y "Soquimich", marcaron un hito para la élite empresarial chilena (y en menor medida, para las élites políticas), exponiendo el financiamiento ilícito de la política y la naturaleza endogámica y nepotista de estas élites. Aunque la imbricación entre política y economía era conocida, la profundidad de estos vínculos fue un shock para la opinión pública (Garretón, 2016; Gamboa & Segovia, 2016; Ciper, 2015). Lo más relevante fue la reacción pública: la crítica por la falta de condenas severas y la celebración de las pocas sanciones impuestas. Este rechazo fue clave para entender el desencanto de la

ciudadanía con las élites, pues muchos consideraban intocable su estatus social (Acevedo, 2018; BBC News Chile, marzo 2015). La percepción de la colusión y la moralidad de la élite económica se desplomaron, afectando su imagen pública.

Además, la élite empresarial chilena ha sido históricamente reacia a la autocrítica, considerando el modelo neoliberal como un éxito que ha beneficiado a todos, a pesar de las crecientes desigualdades (Pelfini & Aguilar, 2022; PNUD, 2017). Ha ignorado por décadas el endeudamiento creciente y el consumo desmedido, que permitieron el acceso a la educación y la salud a alto costo, sin abordar las desigualdades económicas que alcanzaron niveles récord (Moulian, 1997; PNUD, 2017; Fairfield & Jorratt, 2016). Esta desconexión quedó evidente cuando Sebastián Piñera, días antes del estallido, describió a Chile como un "oasis" en la región (La Tercera, octubre 2019).

Estos antecedentes son cruciales para comprender tanto la magnitud del estallido social de 2019 como el *shock* que generó en la élite empresarial, que no anticipó la intensidad de las protestas ni el descontento generalizado con el neoliberalismo (Mac-Clure et al., 2020). En pocos años, la élite pasó de tener una imagen positiva a ser vista como responsable de todas las injusticias y desigualdades del país. El estallido terminó de fracturar la relación ya dañada entre las élites y la ciudadanía (Atria & Rovira, 2021; Mac-Clure et al., 2020; Pelfini, Riveros & Aguilar, 2020), una división ahora evidente en los discursos, que separan a la élite del "pueblo" (Mac-Clure et al., 2020). Una consecuencia decisiva de este quiebre fue la aceleración del proceso de desanclajes de las élites, tanto en términos sociales como territoriales y económicos, reflejado en las salidas de capitales y las migraciones.

III. Abandonen la nave: fugas de capitales y migraciones de las elites empresariales

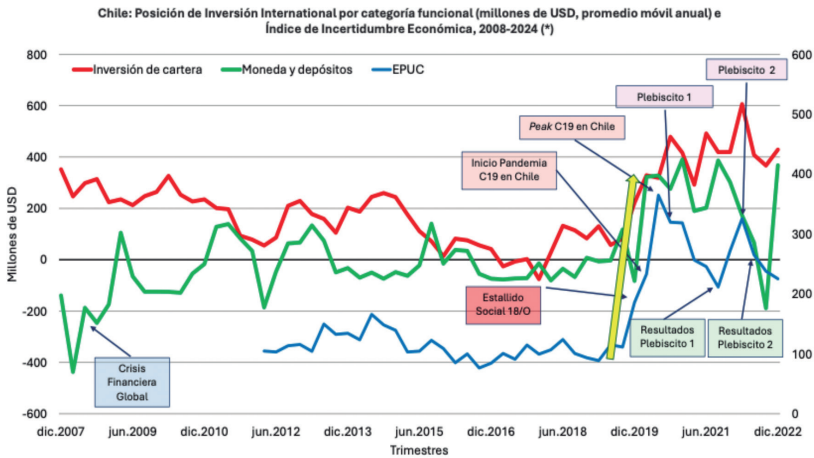
1. El estallido social y el proceso constituyente como detonadores de la desvinculación territorial, económica y subjetiva de las elites.

El desanclaje económico de las elites es la primera respuesta de los inversores no-financieros después del estallido social del 18 de octubre 2019. Los datos públicos del Servicio de Impuestos Internos muestran que ha habido un notable aumento en el valor total de las inversiones de chilenos en el extranjero desde 2019, pasando de 75 billones de pesos chilenos en 2019 a 127,6 billones en 2023, una cifra equivalente al 45,3% del PIB del país[5]. En los hechos, esta nítida fuga de capitales - que pone en relieve la magnitud y relevancia macroeconómica de esta tendencia - se muestra en el Gráfico 1 a continuación:

Como se puede apreciar en el gráfico, las salidas de capitales se dispararon después del estallido social y este fenómeno sigue su curso hasta el día de hoy (La Tercera, marzo 2015). La línea roja, de "Inversión de Cartera" en los flujos de la Cuenta Financiera por Sector Institucional en Chile se refiere a las transacciones realizadas por residentes con instrumentos financieros como acciones y bonos emitidos por no residentes. Este tipo de inversión busca diversificar riesgos y obtener rendimientos en mercados internacionales. Por otro lado, la línea verde, "Moneda y Depósitos" abarca los movimientos de efectivo y depósitos realizados por residentes en instituciones financieras extranjeras, incluyendo remesas y retornos de moneda. Ambos conceptos son fundamentales para entender cómo los sectores institucionales interactúan con el resto del mundo en términos financieros. Ambos fenómenos se relacionan estrechamente con la línea azul, que es el Índice de Incertidumbre de Política Económica elaborado por el Centro de Políticas Económicas y Sociales de la Universidad Católica (Clapes UC). Este índice es un indicador de frecuencia diaria que mide el grado de incertidumbre que se revela en eventos del entorno económico, político y social. El índice se construye con grandes cúmulos de información provenientes de las cuentas de Twitter de diversos medios de comunicación chilenos, información que luego es tratada con algoritmos que permiten ejecutar un análisis de contenido, considerando un glosario de términos vinculados con la incertidumbre

5 Estos datos están disponibles públicamente en la página web del Servicio de Impuestos Internos: https://www.sii.cl/destacados/international_transactions/4565-esp-4596.html.

Gráfico 1. Posición de Inversión Internacional por Categoría Funcional*



*Elaboración propia en base a los datos del Banco Central

económica. En nuestro gráfico, es muy significativo que el EPUC sea un espejo de las salidas de capitales en momentos álgidos de la contingencia nacional.

Los resultados del trabajo de entrevistas evidenciaron que los procesos de transnacionalización del capital están relacionados, en parte, con el estallido social de 2019, especialmente por la creciente desconexión de las élites económicas respecto de los procesos sociopolíticos nacionales. Sin embargo, esta no constituye la única causa, ya que la transnacionalización responde también a dinámicas estructurales y estratégicas de largo plazo propias de las empresas. Algunos economistas y gerentes insistieron en que estas dinámicas respondían a lógicas de expansión de las grandes empresas, como lo relata una entrevistada:

> Cuando se hizo el análisis de qué tan diversificados estábamos en términos de esos riesgos internacionales, debe haber sido 2013 (…). Cuando hicimos todo ese análisis, uno se da cuenta que estábamos todavía muy intensivos en Chile... es natural que uno sea así porque uno siempre tiene un "home bias", porque conoces mucho más. (…) Una vez que vas creciendo, empiezas a buscar estas nuevas formas de diversificarte, te das cuenta que podrías diversificar mucho más de lo que estás hoy día, y entramos entonces a Europa... tenemos una pata en Inglaterra, tenemos una pata en Francia, una pata en Alemania... *(Mujer, Grandes Empresarios y Representantes Gremiales)*.

Estos procesos responden entonces a ciertos procesos de largo plazo, pero el denominador común en las entrevistas es que el capital de los empresarios se diversificó y, sobre todo, se transnacionalizó de manera más acelerada que durante el periodo anterior. Como lo señalaron varios entrevistados, como la anterior, los empresarios chilenos se destacaban por su *"home bias"*. Este arraigo tenía que ver con lo que Ben Ross Schneider (2009) ha descrito como un "capitalismo jerárquico", que es diferente a los modelos liberales (como Estados Unidos) o coordinados (como Alemania o Japón). Este modelo se caracteriza por ser dominado por familias que controlan numerosas empresas en sectores no necesariamente relacionados y que tienen un peso importante en la economía nacional, además de la fuerte presencia de multinacionales que organizan inversiones y tecnología de manera jerárquica. Como se analizó previamente, el arraigo nacional de las élites empresariales estaba estrechamente vinculado a su alto prestigio social y a su papel de liderazgo económico y político (Pelfini & Aguilar, 2022; Théodore, 2022), desde donde imponían su visión mediante políticas neoliberales. Con la internacionalización del capital, esta articulación entre arraigo nacional y modelo capitalista chileno se transforma, dando lugar a un proceso de desanclaje territorial y económico.

En consonancia con las narrativas de las elites económicas en torno al progreso económico (Herrero, 2014; Gárate, 2010), emerge con fuerza post estallido social la idea de la "confianza en el país" como un elemento central de esta progresiva desvinculación. Dicha noción opera en un doble sentido: no se refiere únicamente a la confianza que las elites depositan en el país, sino también a la confianza que el país —entendido como sociedad, instituciones y entorno político— debe ofrecerles a ellas para quedarse e invertir en Chile. Uno de los factores que permite comprender el fenómeno de la transnacionalización de capitales se relaciona con una transformación en la autopercepción de las elites chilenas durante la última década, agudizada especialmente a partir del 2019: un cambio subjetivo de identidad. En este nuevo contexto, diversos actores de elite manifiestan sentirse crecientemente cuestionados o incluso hostigados. Así, su concepción del rol que desempeñan en la sociedad y su vínculo con el país experimenta una inflexión significativa. Esta transformación se expresa con claridad en los testimonios de dos entrevistados, quienes abordan esta experiencia desde ángulos distintos:

> "Yo creo que es un consenso, entre que la política no está funcionando bien, entre que mientras no opere bien la política esto no se va a resolver y que la… el

> empresariado, la elite, los altos patrimonios no están llamados a contribuir en esto, sino que están a ser objeto de *"tomate, de tomatazo"* entonces, no hay que ser ni *old money* ni *new money* para darse cuenta que no hay minuto para salir, estái sin herramientas, siendo elite, para poder ayudar en nada, entonces lo único que queda es resignarse" (*Hombre, Informante clave de sectores empresariales)*.

> Más bien estallido fue un… más o menos tú tienes que haber captado lo que fue [el estallido], fue un terremoto cultural que, o sea, la situación de que se había perdido el ancla. En ese aspecto, fue brutal *(Hombre, Economistas Influyentes)*.

Los relatos de los entrevistados apuntan no sólo a un *shock* y una sensación de aturdimiento sino de una desconexión de las elites con la ciudadanía y un sentimiento creciente de no ser valorado, de ahí la imagen usada por nuestro informante clave del "tomatazo". Por ende, si bien las fugas de capitales son una respuesta inmediata a un shock político-social, este evento, sobre todo, cambia la percepción del país dentro del empresariado de forma abrupta, contrastando con la percepción del periodo anterior. Hasta el estallido social, esta percepción era bastante positiva: Chile era considerado por mucho tiempo como el "tigre de Latinoamérica", incluso por la Harvard Business School (Kennedy & Ramos, 1999), lo que iba en la línea del discurso triunfalista de las elites empresariales antes mencionado. Sin embargo, contradictoriamente, la visión de los inversores extranjeros sobre Chile no ha cambiado. Existe una contradicción entre la actitud del empresariado chileno y del inversor extranjero, puesto que existe un importante y sostenido crecimiento de las inversiones extranjeras en Chile. *InvestChile* (2022), el organismo público que promueve a Chile como destino de Inversión Extranjera Directa (IED) en el mercado global, publicó que entre 2019 y 2024, se incrementaron las inversiones de 17.799 millones de dólares a 56.234 millones. Existe entonces una discrepancia entre los comportamientos de los inversores chilenos y extranjeros, que se explica en gran parte por una pérdida de confianza de las elites empresariales chilenas hacía su propio país. Pero los inversores extranjeros siguen pensando, como hace treinta años, que Chile es un país confiable. La pérdida de confianza, notable en la "diversificación" de las inversiones chilenas, es descrita con detalles por un economista senior:

> En Chile también había un *home bias* muy grande, porque había buenas oportunidades en Chile en los años de alto crecimiento, entonces, el portafolio del

> inversionista de los grandes grupos, que son las cantidades, esos estaban muy, muy concentrados internamente, tenían muy poca inversión afuera y cuando empezó a deteriorarse la situación política (…) empezaron a diversificar. Empezó antes, con el estallido. Con el estallido nosotros vimos tremenda salida de platas a la altura de cuentas en dólares y mucha salida de capital y el *peak* de esto fue después del estallido. Sí, pero ahí se exacerbó. La diversificación venía un poco antes, pero se exacerbó en el estallido *(Hombre, Economistas Influyentes)*.

Esta cita da testimonio del desanclaje económico a raíz del estallido social, que es confirmada por los datos del Servicio de Impuestos Internos (SII). Según fuentes públicas del SII, en los últimos años, se ha observado un incremento sostenido en las operaciones internacionales del segmento de Personas de Altos Patrimonios (PAP) en Chile, lo que evidencia una creciente transnacionalización de sus estrategias económicas. Entre los años tributarios 2017 y 2022, el número de inversiones internacionales declaradas por este segmento pasó de 10.417 a 15.277, mientras que el monto invertido aumentó de 6,3 a 9,9 billones de pesos chilenos[6]. Este crecimiento fue particularmente acelerado entre 2020 y 2022: el número de inversiones aumentó en un 64,7% y el monto de estas inversiones en un 79,7%, tras la contracción registrada durante el año de la pandemia. Además, el SII estima que un 24,41% de los ingresos del segmento en Chile proviene de inversiones en el exterior, muchas de ellas localizadas en territorios de baja o nula tributación. Entender este incremento de las operaciones internacionales fue un eje saliente de nuestras entrevistas, que mostraron que las inversiones internacionales implicaban porcentajes muy altos de las actividades de las empresas:

> Este negocio es 100% fuera de Chile. 100%. Chile no es nada. Nuestro negocio…(nombre), digamos, también, todo fuera de Chile. O sea, nosotros, (nombre), fuera de Chile. Hoy día... el 60, 70% se fue afuera de Chile, entonces uno se pregunta qué sentido tiene estar controlando eso desde Chile, si Chile deja de ser una... Entonces, las empresas empezaron a evaluar todas las opciones *(Hombre, Grandes Empresarios y Representantes Gremiales)*.

Conviene preguntarse, más allá de la crisis de confianza generada por el estallido social, por qué siguieron las salidas de capitales en los años posteriores al 2019. Por cierto, el 18/O generó, como dice el entrevistado anterior, una pérdida de atractivo, pero existen factores más profundos para entender

6 Los datos del SII están disponibles online, ver: https://www.sii.cl/sobre_el_sii/guia_pap_internacional.pdf

las decisiones de los inversores. Más allá del impacto del estallido social, el inicio del proceso constituyente el 15 de noviembre de 2019, junto con el triunfo del apruebo en el plebiscito de 2020 y la elección de la Asamblea Constituyente en mayo de 2021, generaron creciente inquietud y temor en el empresariado, como lo evidencian tanto el Gráfico 1 como las declaraciones del entrevistado que se citan a continuación:

> El estallido fue una cosa, pero el proceso político que se generó a partir de eso, que se manifestó en toda la conformación de la Convención Constituyente y el proyecto de Constitución que armaron, eso era del terror [énfasis en la palabra]. (*Hombre, Economistas Influyentes)*

Como señalamos, el anticomunismo es una ideología constitutiva de las elites empresariales, que se gatilló con el estallido y el primer proceso constituyente (Osorio-Rauld & Pelfini, 2024; Osorio-Rauld et al., 2025). El proceso constitucional fue ampliamente rechazado por las elites empresariales puesto que estos grupos son muy apegados a la Constitución del 1980. Testimonio de esto es que los 20,8% de personas que rechazaron la propuesta de formular una nueva Constitución para Chile el 25 de octubre 2020 se concentraron en sólo tres comunas del país, que concentran las élites empresariales: Vitacura, Lo Barnechea y Las Condes. El proceso habría asustado al empresariado porque estaba vinculado a grupos de izquierda que no condenaron las violencias del estallido. Por lo tanto, el texto que se generó en la primera Convención de 2021 no solamente era al opuesto, ideológicamente, de las aspiraciones políticas de estos sectores, sino que también abría la puerta a una gran incertidumbre y miedos políticos. Estos eventos recordaban a muchos empresarios los de la Unidad Popular, sobre todo dentro de los grandes empresarios chilenos, que contrariamente a los empresarios de las Pymes, son más orientados a la derecha en términos ideológicos (Osorio-Rauld & Pelfini, 2024). El escenario político, en este momento, arriesgaba entonces cambios muy drásticos, como lo resume un economista Senior:

> Yo creo que es el tema constitucional que fue… a ver, no es independiente del estallido porque la gente que no había participado antes en las elecciones y participó en la elección de los constituyentes y eligió a esa Convención… (…) lo que quedó claro también es que entre el aumento de la violencia, la delincuencia y otras cosas que andaban por el lado que quedaron como más permanentes, el sentido de inseguridad que quedó en la población después de eso, bueno cambió completamente el mapa político en cosa de menos de un año" *(Hombre, Economistas Influyentes)*.

Además, con la elección de Gabriel Boric en 2021 con un discurso que apuntaba a un cambio importante en el país, el miedo al posible caos generado por el "comunismo" se adueñó aún más del empresariado. En resumen, en palabras de un gran empresario: "tú llegas a la convicción de que el país se jodió por veinte años" *(Hombre, Grandes Empresarios y Representantes Gremiales)*. El resultado de estos tres factores generó entonces una verdadera estrategia de "exit" (Hirschman, 1970), es decir un desanclaje del país en todos los planos, como lo señala un gran empresario:

> Yo creo que lo que gatilló la salida es que el debilitamiento de la institucionalidad (…) El que se haya pretendido incluso sacarlo (al presidente Piñera) de la Moneda... todo eso, para gente que tiene movilidad física, digamos, y patrimonio, tú dices "Mira, yo...", hasta... Cuando sale Boric, con un plan de Gobierno realmente... vamos a cambiar el país completo. (…) ¿Qué es lo que hace una persona prudente? Tú te preparas para esto, entonces mucha gente se preparó para ese escenario. Nosotros, imagínate, las empresas, empezamos a mirar cuánto nos cuesta redomiciliar las compañías *(Hombre, Grandes Empresarios y Representantes Gremiales)*.

En esta cita, el entrevistado expresa una percepción marcadamente negativa de los acontecimientos sociales y políticos, los cuales actúan como desencadenantes para que quienes disponen de "movilidad física" opten por abandonar el país. Este proceso de desanclaje se inicia, por tanto, en el plano *cultural e identitario* —a través del rechazo al proyecto de país que perciben como contrario a su visión y su identidad como garante del orden — y se proyecta posteriormente en un desanclaje territorial y económico. El estallido, la Asamblea constituyente y la elección de Boric empeorarón entonces la fractura entre el empresariado y el país, reconfigurando su vínculo identitario y social con una nación que, en su imaginario, avanzaba hacia un escenario de descomposición institucional comparable al de Venezuela. En el núcleo del proceso de transnacionalización del empresariado chileno se encuentra, por tanto, una ruptura no solo con la ciudadanía, sino con el propio Estado y sus instituciones políticas. Esta transformación en la percepción del país impulsa nuevas estrategias de relocalización o "redomicilio" —según los términos de uno de los entrevistados—, entendidas como una reconfiguración territorial deliberada. Aunque las condiciones materiales para este tránsito ya estaban presentes, es a partir del estallido social y los procesos políticos que le sucedieron cuando emerge un convencimiento moral, emocional y cultural de que es necesario "salir del

país", catalizando así el paso efectivo hacia la transnacionalización.

2. Transnacionalización del capital, migraciones de elites y el caso emblemático de las forestales

En esta sección analizaremos el caso de las forestales, aunque este caso presenta una particularidad que merece ser matizada. Por un lado, se trata de una industria con un fuerte anclaje territorial, dada su dependencia directa del recurso natural y del espacio físico, a diferencia de sectores como el financiero o el retail, cuya movilidad transnacional es estructuralmente más accesible. Por otro lado, las empresas forestales han sido objeto de una presión social y política sostenida, lo que genera incentivos adicionales para buscar alternativas fuera del país debido al clima de conflictividad. Esta configuración permite comprender cómo el escenario posterior al estallido favoreció procesos de transnacionalización empresarial que, en sectores como este, no eran previamente evidentes.

Un factor clave en este desanclaje territorial se debe, también, a la retroalimentación positiva sobre estas nuevas inversiones internacionales, y luego han seguido el camino por inercia. Se podría hipotetizar que la reorientación de las inversiones podría haber parado y/o que hubiera habido una vuelta a las inversiones nacionales con una mejora de las condiciones sociopolíticas. Si más bien es imposible saber con certeza cómo seguirán las operaciones internacionales en los años por venir, una pregunta de las entrevistas estaba orientada a saber la opinión del entrevistado sobre si el rechazo al segundo proceso constitucional de 2023 iba a cambiar la situación y/o si había algún factor que podría gatillar un retorno de los capitales. Las respuestas, en la mayoría de los casos, eran que el susto que el estallido y el primer proceso constituyente habían sido fundamentales en acelerar la internacionalización del capital y el pronóstico de varios era que la tendencia no se iba a revertir, al menos en el corto plazo. En efecto, en 2024, las salidas de capitales habían superado las de 2023, aunque se situaban debajo de los *peaks* de 2020 y 2021 (La Tercera, marzo 2015). En este sentido, el segundo proceso constituyente no contribuyó de manera clara a fomentar una repatriación de capitales. Uno de los argumentos recurrentes entre los empresarios es que el paso inicial hacia la internacionalización representa la mayor barrera; no obstante, una vez superada, difícilmente se produce un retorno del capital al ámbito nacional, incluso en un escenario de mejora política, como lo señala uno de los entrevistados:

> ¿Qué es lo que han hecho los grupos? Crecer fuera. Hemos crecido todos fuera de Chile, y el negocio fuera de Chile ha ido creciendo, y

> cada vez que tú tienes más estructura afuera -tienes abogados, tienes profesionales-, entonces empieza a ser mucho más fácil arbitrar dónde te conviene más invertir los excedentes, ¿Cierto? Que es muy difícil hacerlo al principio, pero cuando uno ya salió, entonces... eso por un lado. Por lo tanto, Chile ha pedido atractivo para invertir desde ya hace muchos años, y lo que pasó, cierto, con el estallido *(Hombre, Grandes Empresarios y Representantes Gremiales)*.

Con respecto a estos procesos, las empresas forestales pueden ser tomadas como un verdadero caso de estudio de las salidas de capitales y de cómo y por qué estos sectores, que antes eran emblemáticos de la economía chilena, se han transnacionalizado. Las empresas forestales en Chile han sido objeto de fuertes críticas por su impacto socioambiental, su rol en perpetuar desigualdades territoriales y su relación conflictiva con el pueblo mapuche. Aunque algunas han intentado mejorar sus prácticas (certificaciones, diálogo comunitario), la desconfianza persiste. Según sus representantes, un primer factor que motivó la retirada de inversiones fue el deterioro de su imagen pública, alimentado – según ellos - por mitos y desinformación que generaron un clima de hostilidad. En segundo lugar, el estallido social de 2019 marcó un giro en la agenda política: se abandonaron iniciativas de desarrollo forestal sustentable, y aumentó la violencia en los territorios. A ello se sumaron nuevas regulaciones que, aunque legítimas, fueron percibidas como amenazas en comparación con marcos legales más favorables en países vecinos. Consideran hoy en día al gobierno de Boric más como un "enemigo" que un "socio". En este contexto, las cifras de inversiones nacionales versus las internacionales son extremadamente reveladoras:

> **Entrevistado:** Se está invirtiendo en renovación de líneas, renovación de equipos entonces cien, ciento cincuenta millones de dólares al año, digamos, de inversión local en ese ciclo de mantención, pero...
>
> **Entrevistadora:** Ciento cincuenta versus ¿Cuánto más o menos, estamos pensando afuera? Tiene que ser enorme.
>
> **Entrevistado:** Sí, varios miles de millones de dólares.
>
> *(Hombre, Grandes Empresarios y Representantes Gremiales)*

Las cifras expuestas por el entrevistado dan cuenta de la parálisis de todo un sector de la economía chilena con las decisiones de invertir al internacional. Pero, sobre todo, son las razones expuestas que permiten mostrar cómo y por qué estas empresas eligieron concentrar todas sus inversiones en países extranjeros. Países como Uruguay, Brasil, Paraguay y Colombia

ofrecen efectivamente políticas activas para atraer inversiones forestales, incluyendo incentivos, apoyo gubernamental decidido y menor burocracia. En lugares como Brasil, por ejemplo, la rotación de cultivos es mucho más rápida (7 años en lugar de 15), y los gobiernos estatales garantizan el apoyo a la inversión. Las condiciones y la acogida de las inversiones en estos países eran mucho mejor que en Chile. Este punto sorprendía a un entrevistado, sobre todo en comparación con la acogida en Chile:

> **Entrevistado:** En términos como de los incentivos, acaba de estar recién el presidente de Paraguay, pidió reunirse con nosotros, increíble, yo pensé que nos íbamos a reunir con algún secretario.
>
> **Entrevistadora:** El Presidente mismo.
>
> **Entrevistado:** El Presidente, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Industria y de Economía, el Ministro de Obras Públicas. Diciendo "chilenos, ¿Qué necesitan para invertir en los forestales en Paraguay? Tenemos cuatrocientas mil hectáreas de bosques y necesitamos dos millones de bosques ¿Qué necesitan?
>
> *(Hombre, Grandes Empresarios y Representantes Gremiales)*

Aparte de las condiciones de inversión, lo más importante es destacar que, como en otros rubros de la economía chilena, la apertura internacional *mostró a los empresarios las posibilidades y oportunidades de expansión.* Este factor es crucial y marca un punto de quiebre, porque la visión del empresariado sobre las inversiones extranjeras cambió. La apertura de nuevas y muy atractivas oportunidades en el mercado internacional, que les ofrecen mejores condiciones de crecimiento que las disponibles actualmente en el país, cambiaron los planes estratégicos de corto y largo plazo. Con esta apertura, las grandes compañías chilenas del sector forestal, como CMPC y Arauco, han alcanzado un nivel de liderazgo global en su rubro:

> Y así, cuando tú tienes esa conciencia de la ampliación de este mercado, claro, las inversiones chilenas hoy día están en México, Estados Unidos, en España, de manera de diversificar toda esta matriz, teniendo ya empezados un *know how*, claro, CMPC y Arauco, están dentro de las cinco plantas forestales más grandes del mundo. (…) Entonces, teniendo esa capacidad de profesionales, ese *know how* conscientes de que son inversiones de largo plazo y que tienen un retorno importante para sus accionistas, el paso natural es expandirse en capacidad y en inversión a nivel planetario.
>
> *(Hombre, Grandes Empresarios y Representantes Gremiales)*

Como resultado de todas estas oportunidades, estas grandes empresas chilenas hoy tienen inversiones en Uruguay, Brasil, México, Estados Unidos, España y próximamente en Paraguay y Colombia. La tremenda expansión de este rubro muestra cuán transnacionalizadas están estas empresas chilenas, puesto que trascienden las fronteras del estado-nación y se mueven entre muchos países.

Como lo mencionamos, la transnacionalización del sector forestal constituye un caso paradigmático de los actuales procesos de internacionalización del capital; no obstante, es fundamental subrayar el papel central que ha desempeñado la conflictividad sociopolítica nacional en la configuración de esta dinámica. Este caso ilustra con claridad un cambio en la disposición de los empresarios, quienes muestran cada vez menos voluntad de adaptarse a ciertas transformaciones y tensiones propias del contexto chileno, optando en su lugar por externalizar sus operaciones e inversiones, en un intento de ahorrarse también problemas en el contexto local. Este caso ilustra, por tanto, procesos de desanclaje que no solo son territoriales y económicos, sino también sociales - expresados en un sentimiento de desvinculación y de falta de pertenencia o compromiso con el futuro del país. Estos elementos resultan fundamentales para comprender la transnacionalización de estos sectores. Sin embargo, la transnacionalización empresarial y la paralización de algunos sectores no se limita al rubro forestal, sino que constituye una tendencia transversal que afecta a múltiples rubros económicos:

> Yo creo que se han paralizado otros rubros... la minería, tú en Chile... produce 5,6 millones de toneladas de cobre, que es lo mismo que producía hace diez años atrás. Perú ha multiplicado por 2,5 veces la producción, y produce hoy día 2,6 millones de toneladas. La mitad que Chile. A la misma tasa, en diez años ellos van a ser más grandes que nosotros, entonces…*(Hombre, Grandes empresarios y Representantes Gremiales)*.

A este respecto, un eje importante del terreno de entrevista era entender la amplitud de las transnacionalizaciones ya en curso en ciertas grandes empresas, como lo evidencia el testimonio de un entrevistado perteneciente a un importante holding chileno:

> **Entrevistado:** Pero cuando todos los grupos grandes tienen esas circunstancias, tú puedes ahí preguntarte "¿Dónde me conviene... debiera yo tener mi holding de inversiones en Chile o en Holanda?", porque eso es lo que va a ocurrir.

Entrevistadora: Exacto. Bueno, Paulmann transfirió todo CENCOSUD a Londres.

Entrevistado: Nosotros tenemos una parte en Londres ya. Una parte, sí, no todo.

Entrevistadora: Sí, me explicaba la división territorial y es bien como… En varios lados.

Entrevistado: Claro, efectivamente. Pero los activos son esos que te digo yo: 60% de nuestro valor está fuera de Chile. Cuando miras los activos operacionales de verdad. Lo que está aquí son los accionistas, que se han ido todos también..."

(*Hombre, Grandes Empresarios y Representantes Gremiales)*

El último punto mencionado por el entrevistado, sobre las migraciones de los accionistas y otras personas relacionadas al mundo empresarial, nos permite elaborar la última idea con relación a estas transnacionalizaciones. Para llevar a cabo proyectos internacionales, las élites empresariales mismas se han tenido que transnacionalizar. Se ha sabido de casos de empresarios que dejaron el país, antes o después del estallido social, para instalarse en otros países, o transitar entre Chile y el resto del mundo, como lo relata una entrevistada:

Hernán Büchi es uno, que tiene domicilio en Suiza... Jean Paul Luksic se acaba de ir a Suiza también, o Inglaterra. O sea, tienes varios, pero de.... o sea, son gallos... Son gallos relevantes y muy ocupados. Debe haber un montón en la capa media que lo ha hecho también, pero esos son más difíciles de ir siguiendo" (*Mujer, Grandes Empresarios y Representantes Gremiales)*.

Estos casos de relocalización de los "billonarios" han salido incluso en la prensa nacional (El Mostrador, 2025), que señala de manera reveladora que "no es un éxodo, pero son cada vez más", reflejando nuestros resultados de investigación, puesto que el artículo apunta también al estallido social como acelerador de estos movimientos migratorios y desanclajes del país. Como lo menciona nuestro ultimo entrevistado, no son solamente los empresarios, sino también los gerentes, managers y todos los equipos han tenido que modificar sus estilos de vida, empezando por el país, o los países en donde transitan y viven, es decir, todo un grupo relacionado al empresariado que ha cambiado de vida. Convendría preguntarse por el estatus de estas elites chilenas que se han transnacionalizado. Desde la literatura, existen estudios sobre los desplazamientos de las "élites de la mundialización", un grupo de individuos que reivindican una identidad internacional, un grupo parte de la

cultura de la globalización y que representa algo distinto de las élites nacionales (Wagner, 1998). Durante las entrevistas con los empresarios, quedaba en evidencia que estas personas vivían una vida muy distinta a un empresario local, con una vida personal y profesional organizada en el marco internacional. Solimano (2014) habla de un concepto de "élite internacionalmente móvil", que son aquellas personas con niveles superiores de educación, calificaciones especiales, conexiones sociales y habilidades empresariales que se mueven con frecuencia a través de las fronteras nacionales. Además, los chilenos migrantes son profesionales altamente calificados y en el marco de la globalización, este capital humano transnacional se ha convertido un recurso clave, al facilitar la participación en un mundo interconectado y permitir aprovechar nuevas oportunidades (Gerhards, Silke & Carlson, 2017). Como relatan las entrevistas, estos cambios hacia lo internacional han sido paulatinos y se pudieron hacer porque estos actores estaban conectados con el espacio internacional previamente:

> Yo lo que hice fue... disolví todas las estructuras que tenía aquí, y quedé yo como controlador directo de todas las inversiones que tengo fuera del país, a través de otras sociedades que están fuera del país, y que yo las tengo desde la época que vivía fuera. ¿Por qué? Porque si yo me voy, me tomo un avión y listo, y queda mi casa...Y eso, yo creo que hay mucha gente que se preparó para eso *(Hombre, Grandes Empresarios y Representantes Gremiales)*.

El caso de las élites chilenas se ajusta bien al perfil de individuos con elevado capital humano y alta movilidad internacional, ya que se trata de actores que circulan entre diversos países y regiones, desarrollan actividades empresariales simultáneamente en múltiples territorios y mantienen vínculos —en distintos grados— con el espacio nacional chileno. Quedaría por ver, en otro artículo, si estas elites chilenas podrían ser parte del gran concierto de la "clase capitalista transnacional" (Sklair, 2016). Como este movimiento de transnacionalización está también conectado con el contexto nacional post estallido social, conviene analizar los comportamientos y cambios de las elites empresariales chilenas a futuro.

Conclusiones y discusión: ¿cuáles son las implicancias de las transnacionalizaciones para la cohesión social y la política fiscal?

Este artículo sugiere que el estallido social de 2019, el posterior proceso constituyente y la elección de Boric aceleraron un quiebre en la relación entre la élite empresarial chilena, la ciudadanía y el Estado, una fractura que venía gestándose desde hace una década antes. Tradicionalmente caracterizadas por un fuerte *home bias*, con inversiones y vínculos identitarios centrados en el país, las élites empresariales han iniciado desde el estallido social un proceso creciente de transnacionalización. Este giro no responde únicamente a la incertidumbre política o económica, sino también a un cambio más profundo en la percepción de Chile como un espacio seguro y propicio para sus proyectos personales y profesionales. Aunque la transnacionalización no comenzó con el estallido, nuestra investigación —basada en datos del Banco Central, el SII y entrevistas cualitativas— muestra que los eventos de 2019 funcionaron como catalizadores. Hoy, muchos empresarios operan con redes, capitales y ciudadanías en varios países, diluyendo su dependencia del entorno nacional. Este proceso podría reconfigurar no solo el destino de la inversión privada, sino también el rol histórico – y la autoperecpción - de las élites como garantes del orden y del crecimiento en Chile.

A este respecto, podríamos señalar dos implicancias de las transnacionalizaciones para el país: el primero con respecto a la cohesión social y el segundo en relación con las políticas fiscales. El proceso de transnacionalización actualmente en curso evidencia una ruptura entre las élites y la ciudadanía que trasciende lo simbólico o ideológico, materializándose en decisiones estratégicas con consecuencias significativas para el modelo de desarrollo chileno y la cohesión social. En tanto actores centrales de la estructura productiva, las élites empresariales desempeñan un rol clave en la dinamización de la economía nacional. Si bien este proceso de transnacionalización podría entenderse como una expresión natural y, en ciertos aspectos, deseable de la internacionalización económica del país, su legitimidad dependerá, en el mediano y largo plazo, de su capacidad de generar retornos concretos para Chile y no traducirse en una pérdida de empleo y capacidades productivas a nivel local. Resulta pertinente interrogarse sobre la creciente fractura social entre las élites y la ciudadanía, una relación que ha experimentado un deterioro significativo en los últimos años, acercándose a una lógica de antagonismo preocupante, aun cuando forme parte de una tendencia global de

desafección hacia las élites. En el caso chileno, este vínculo, que en el pasado se caracterizaba por una mayor estabilidad y reconocimiento mutuo, se ha erosionado profundamente, comprometiendo los fundamentos de la cohesión social. Esta situación adquiere especial relevancia si se considera que ninguna sociedad puede prescindir de sus élites económicas.

De la misma forma, la transnacionalización plantea un desafío estructural a las políticas públicas, sobre todo las políticas fiscales. Nuestros datos, sobre todo las entrevistas a personas del Servicio de Impuestos Internos, evidencian no solo el peso creciente que adquieren los ingresos provenientes del extranjero en la configuración patrimonial de las élites económicas chilenas, sino también los desafíos fiscales que plantea su control en un contexto marcado por la globalización financiera. Este fenómeno subraya la relevancia de las salidas de capital para el Estado-nación de origen, así como las complejidades asociadas a los procesos de desvinculación económica por parte de los sectores dominantes. En este sentido, la expansión transnacional del capital pone en entredicho la capacidad del Estado para regular, gravar y redistribuir la riqueza, al operar aún dentro de un marco tributario fundado en principios de territorialidad y de anclaje territorial. Las pérdidas fiscales asociadas a los procesos de transnacionalización no pueden ser minimizadas y representan una preocupación creciente para el fisco chileno. Esta situación exige no solo una adecuación de las estructuras de fiscalización y monitoreo a las nuevas dinámicas del capital transnacional, sino también el desarrollo de mecanismos eficaces para mitigar los efectos negativos que estas operaciones internacionales generan sobre la recaudación tributaria.

Financiamiento

Este artículo contó con el financiamiento Fondecyt Iniciación nº 11230758.

Declaración de conflicto de interés

La autora declara que no existen conflictos de intereses que pudieran haber influido en la realización de esta investigación o en la preparación y publicación de este artículo.

Declaración de roles de autoría

Rachel Théodore: Investigación, escritura - borrador original, escritura, revisión y edición.

Historia del artículo

Fecha de recepción: 30 de abril de 2025
Fecha de aceptación: 4 de agosto de 2025

Referencias

Acevedo, D. (2018). *El impacto de la corrupción en la política chilena entre los años 2014-2018* [Tesis de pregrado, Universidad Andrés Bello]. Repositorio UNAB. https://repositorio.unab.cl/xmlui/handle/ria/19816

Aguilar, O. (2009). Principios de diferenciación material y simbólica en la estratificación social. En A. Joignant y P. Güell (Ed.), *El arte de clasificar a los chilenos: Enfoques sobre los modelos de estratificación en Chile* (pp. 131–153). Ediciones UDP.

Aguilar, O. (2011). Dinero, educación y moral: El cierre social de la elite tradicional chilena. En A. Joignant & P. Güell (Ed.), *Notables, tecnócratas y mandarines: Elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010)* (pp. 203–240). Ediciones UDP.

Alenda, S. (Ed.). (2020). *Anatomía de la derecha chilena: Estado, mercado y valores en tiempos de cambio*. FCE Chile.

Almond, G. A. (1956). Comparative Political Systems. *The Journal of Politics, 18*(3), 391–409. https://doi.org/10.2307/2127255

Araujo, K. (2016). *El miedo a los subordinados: Una teoría de la autoridad*. LOM.

Atria, J., & Rovira Kaltwasser, C. (2021). *Informe de resultados: Estudio COES de la elite cultural, económica y política en Chile*. COES. https://coes.cl/encuesta-elites-estudio-coes-de-la-elite-cultural-economica-y-politica-en-chile-2/

Banco Central de Chile. (2021). *Informe de Estabilidad Financiera, Segundo Semestre 2021* https://www.bcentral.cl/en/web/banco-central/content/-/details/informe-de-estabilidad-financiera-segundo-semestre-2021

Barozet, E., & Mac-Clure, O. (2015). Judgments on (in)justice in a mature neoliberal regime: Results of an empirical game-based research. *Current Sociology, 63*(5), 733–749. https://doi.org/10.1177/0011392115590053

BBC News Chile (2015, 10 de marzo). *Juan Manuel Escobar, el juez que metió en la cárcel a los "intocables" del caso Penta en Chile*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/03/150309_chile_juez_caso_penta_corrupcion_pm_bd

Bengoa, J. (2015). *Historia rural de Chile central: Tomo II. Crisis y ruptura del poder hacendal*. LOM.

Carroll, W.K. (2010). *The making of a transnational capitalist class: corporate power in the twenty-first century*. Zed Books.

Ciper. (2015, 5 de enero). *Caso Penta: La caja negra de las platas políticas que sacude a la UDI*. https://www.ciperchile.cl/2015/01/05/caso-penta-la-caja-negra-de-las-platas-politicas-que-sacude-a-la-udi/

Contardo, Ó. (2013). *Siútico: Arribismo, abajismo y vida social en Chile*. Editorial Planeta.

Correa, S. (2011). *Con las riendas del poder: La derecha chilena en el siglo XX*. Debolsillo.

Drewski, D. (2024). Language and symbolic boundaries among transnational elites: A qualitative case study of European Commission officials. *Global Networks, 24*, e12434. https://doi.org/10.1111/glob.12434

El Mostrador (2025, 3 de julio) *"Empresarios billonarios se van a vivir fuera de Chile: el país cambió y ellos también"* Disponible en: https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2025/07/03/empresarios-billonarios-se-van-a-vivir-fuera-de-chile-el-pais-cambio-y-ellos-tambien/

Fairfield, T., & Jorratt, M. (2016). Top income shares, business profits, and effective tax rates in contemporary Chile. *Review of Income and Wealth, 62*(S1), S120–S144. https://doi.org/10.1111/roiw.12223

Gamboa, R., & Segovia, C. (2016). Chile 2015: Falla política, desconfianza y reforma. *Revista de Ciencia Política, 36*(1), 163–181.

Gárate, E. (2010). *La "Révolution économique" au Chili: À la recherche de l'utopie néoconservatrice (1973-2003)* [Tesis doctoral, École des Hautes Études en Sciences Sociales].

Garretón, M.A. (2016). Le second gouvernement de Bachelet: Projet de transformation et crise politique. *Problèmes d'Amérique latine, 102*, 7–26.

Gerhards, J., Silke, H., & Carlson, S. (2017). *Social Class and Transnational Human Capital: How Middle and Upper Class Parents Prepare Their Children for Globalization*. Routledge.

Herrero, A. V. (2014). *Agustín Edwards Eastman: Una biografía desclasificada del dueño de El Mercurio*. Debate.

Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.

InvestChile (2022, 9 de febrero). *Inversión extranjera en Chile alcanza los US$ 16.782 millones en 2021 y logra su mejor cierre en seis años*. https://investchile.gob.cl/es/inversion-extranjera-en-chile-alcanza-los-us-16-782-millones-en-2021-y-logra-su-mejor-cierre-en-seis-anos/

Jocelyn-Holt, A. (2014). *El peso de la noche: Nuestra frágil fortaleza histórica*. Debolsillo.

Joignant, A. (Comp.). (2009). *El arte de clasificar a los chilenos: Enfoques sobre los modelos*

Kennedy, R., & Ramos, T. (1999). *Chile: ¿El tigre latinoamericano? (Caso LACC 706-S04)*. Harvard Business School.

Larraín, F. (2004). Internacionalización de las elites chilenas. *Estudios Internacionales, 37*(147), p. 133–145. https://doi.org/10.5354/0719-3769.2004.14520

La Tercera (2019, 8 de octubre). *Piñera asegura que "en medio de esta América Latina convulsionada, Chile es un verdadero oasis con una democracia estable"*. https://www.latercera.com/politica/noticia/pinera-asegura-medio-esta-america-latina-convulsionada-chile-verdadero-oasis-una-democracia-estable/851913/

La Tercera (2021, 31 de octubre). *La salida de capitales desde Chile se dispara y alcanza récord en hogares y empresas*. https://www.latercera.com/pulso/noticia/la-salida-de-capitales-desde-chile-se-dispara-y-alcanza-record-en-hogares-y-empresas/3TYK3V74UZAOJKQ62FQ43ZDYHY/

La Tercera (2021, 23 de mayo). *Los capitales de personas y empresas chilenas en el exterior subieron un 41% en dos años*. https://www.latercera.com/pulso/noticia/los-capitales-de-personas-y-empresas-chilenas-en-el-exterior-subieron-un-41-en-dos-anos/T7GOHAGQQRDHFO3W5UIS55CNCY/

La Tercera (2025, 1 marzo) *"Las salidas de capitales se acelera en 2024"*, https://www.latercera.com/pulso/noticia/salida-de-capitales-se-acelera-en-2024-y-tras-el-estallido-acumula-mas-de-us22-mil-millones/CCNOHGCLYRHK5MXMBOBF3XGANQ/

Lamont, M., & Molnár, V. (2002). The study of boundaries in the social sciences. *Annual Review of Sociology, 28*(1), 167–195. https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141107

Mac-Clure, O., Barozet, E., Ayala, M.C., Moya, C., & Valenzuela, A.M. (2019). Encontrar la posición de uno mismo en la sociedad: Una encuesta basada en viñetas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais, 34*(99), 1–25. https://doi.org/10.1590/349918/2019

Mac-Clure, O., Barozet, E., & Valenzuela, A.M. (2022). Naming oneself in the social mirror: A vignette-based survey. *Current Sociology, 70*(1), 77–99. https://doi.org/10.1177/0011392120932953

Mac-Clure, O., Barozet, E., Conejeros, J., & Jordana, C. (2020, 2 de marzo). Escuchando a los chilenos en medio del estallido: Liberación emocional, reflexividad y el regreso de la palabra "pueblo". *Ciper Académico*. https://www.ciperchile.cl/2020/03/02/escuchando-a-los-chilenos-en-medio-del-estallido-liberacion-emocional-reflexividad-y-el-regreso-de-la-palabra-pueblo/

Madsen, M.R., & Christensen, M.J. (2016). *Global actors: Networks, elites, institutions* (iCourts Working Paper Series No. 44). University of Copenhagen. https://doi.org/10.2139/ssrn.2731098

Mayol, A., Azócar, C., & Azócar, C. (2013). *El Chile profundo: Modelos culturales de la desigualdad y sus resistencias*. Liberalia Ediciones.

Monckeberg, M. O. (2003). *El imperio del Opus Dei en Chile*. Ediciones B.

Montero, D. (2014). *A Taylorian approach to social imaginaries: The origins of Chile's democratic culture* [Tesis doctoral, Universidad de Jena]. https://www.db-thueringen.de/receive/dbt_mods_00026146

Montero, D. (2016). La culture démocratique chilienne: Des origines à la crise de légitimité contemporaine. *Problèmes d'Amérique latine, 102*, 27–46.

Moulian, T. (1997). *Chile actual: Anatomía de un mito*. LOM.

Osorio-Rauld, A., & Pelfini, A. (2024). Juntos, pero no revueltos: actitudes diversas del gran empresariado y de las pymes frente al cambio de la Constitución en Chile (2018-2022). *OBETS Revista De Ciencias Sociales, 19*(1), 131–148. https://doi.org/10.14198/obets.25007

Osorio-Rauld, A., Godoy Sepúlveda, F., Blanco, O., & Bas, E. (2025). "Estábamos enfermos": culturas políticas, memorias e imaginarios de las élites económicas chilenas sobre la Unidad Popular (1970-1973). Memoria y civilización. *Universidad de Navarra servicio de publicaciones, 28*(2).

Palme, M. (2020). Researching national and international top managers: An interview with Michael Hartmann. En F. Denord, M. Palme, & B. Réau (Eds.), *Researching elites and power* (pp. 103–116). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-45175-2_7

Pelfini, A., Riveros, C., & Aguilar, O. (2020). ¿Han aprendido la lección? Las élites empresariales y su reacción ante las reformas. Chile 2014-2020. *Revista Izquierdas, 49*, 4738–4758.

Pelfini, A., & Aguilar, O. (2022). *¿Son o se hacen? Las élites empresariales ante el reciente cuestionamiento ciudadano*. UAH.

Pries, L. (2022). Transnationalism. In: Scholten, P. (eds) Introduction to Migration Studies. IMISCOE Research Series. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-92377-8_15

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2017). *Desiguales: Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. PNUD.

Rasse, A., Salcedo, R., & Pardo, J. (2009). Transformaciones económicas y socioculturales: ¿Cómo segmentar a los chilenos hoy? En A. Joignant (Comp.), *El arte de clasificar a los chilenos* (pp. 155–182). Ediciones UDP.

Reutter, J. (2014). *Cuicoterapia: El cuiquerío chileno al diván, un poco serio pero no tanto*. Editorial Planeta.

Robinson, W. I. (2004). *A Theory of Gobal Capitalism*. Johns Hopkins University Press.

Romero, J., & Bustamante, F. (2016). Neoliberalism, power and religion in Chile. *CLACSO Investigación Crítica, 3*(5), 79–100.

Salazar, G. (2005). *Construcción del Estado en Chile (1800-1837)*. Sudamericana.

Salazar, G. (2012). *Movimientos sociales en Chile*. Uqbar.

Salazar, G., & Pinto, J. (1999). *Historia contemporánea de Chile, Tomo I: Estado, legitimidad, ciudadanía*. LOM.

Salazar, G., & Pinto, J. (1999). *Historia contemporánea de Chile, Tomo III: La economía: Mercados, empresarios, trabajadores*. LOM.

Sassen, S. (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.

Schneider, B. (2009). Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America. J*ournal of Latin American Studies, 41*(3), 553–575. https://doi.org/10.1017/S0022216X09990186

Sklair, L. (2001). *The Transnational Capitalist Class*. Blackwell.

Sklair, L. (2016). The transnational capitalist class, social movements, and alternative globalizations. *International Critical Thought, 6*(3), 1–13. https://doi.org/10.1080/21598282.2016.1197999

Solimano, A. (2014). *Migraciones, capital y circulación de talentos en la era global*. FCE Chile.

Stabili, M.R. (2003). *El sentimiento aristocrático: Elites chilenas frente al espejo (1860-1960)*. Editorial Andrés Bello.

Théodore, R. (2018). L*a desigualdad de condiciones y el mito de las elites: Reflexión sobre los imaginarios sociales del Chile contemporáneo* [Tesis doctoral, EHESS/Universidad de Chile].

Théodore, R. (2022). El mito de la élite y su declive. En A. Pelfini & O. Aguilar (Eds.), *¿Son o se hacen? Las élites empresariales ante el reciente cuestionamiento ciudadano*. UAH.

Thumala, M. A. (2007). *Riqueza y piedad: El catolicismo de la elite económica chilena*. Debate.

Villalobos, S. (1989). *Diego Portales: Una falsificación histórica*. Editorial Universitaria.

Wagner, A.C. (1998). *Les nouvelles élites de la mondialisation: Une immigration dorée en France*. PUF.

Zimmerman, S. D. (2019). Elite Colleges and Upward Mobility to Top Jobs and Top Incomes. *American Economic Review, 109*(1), 1–47. 10.1257/aer.20171019

Ética de publicación y declaración sobre negligencia

Revista Estudios Internacionales se dedica a la publicación de artículos bajo los más altos estándares de calidad y ética. Mantenemos estos estándares de comportamiento ético en todas las etapas de publicación y con todos los miembros de nuestra revista, entre ellos: el autor, el equipo editorial de la revista, el evaluador y la editorial. El plagio o cualquier otro comportamiento no ético está estrictamente prohibido.

Estudios Internacionales se acoge a las directrices éticas de publicación de COPE.

Responsabilidades del equipo editorial

- **Selección de publicación:** El equipo editorial de la revista Estudios Internacionales es responsable de la selección de artículos que será publicada en la revista. El equipo editorial debe cumplir con las normas éticas de la revista y con todas las directrices legales, incluyendo, pero no limitado, a las que no permiten la difamación, infracción de derechos de autor y plagio. El equipo editorial tiene la libertad para discutir las decisiones relacionadas con la selección de artículos con la junta editorial, el comité académico o un evaluador.

- **Cláusula de no discriminación:** El equipo editorial revisará manuscritos y tomará decisiones sobre los artículos, independientemente de la raza, género, orientación sexual, creencias religiosas, origen étnico, nacionalidad o ideología política de los autores.

- **Acuerdo de confidencialidad:** El equipo editorial y cualquier miembro del equipo de redacción tienen prohibido revelar información sobre el manuscrito enviado a personas distintas del autor correspondiente, revisores, revisores potenciales, otros consejeros editoriales o editorial.

- **Transparencia e intereses:** El equipo editorial tiene prohibido el uso de material no publicado en su propia investigación, a menos que él/ella haya obtenido el consentimiento expreso por escrito del autor. El equipo editorial debe abstenerse de manuscritos que representan un conflicto de intereses como resultado de cualquier conexión posible, ya sea competitiva o mutual, con las instituciones, empresas, autores, etc.

Responsabilidades de los evaluadores/ revisores

- **Confidencialidad:** Cualquier manuscrito enviado para su revisión debe ser considerado un documento confidencial. Este manuscrito no debe ser discutido o presentado a terceras partes o individuos.

- **Puntualidad:** Debido a la sensibilidad al tiempo de revisar los artículos, los evaluadores deben informar al editor y rechazar la revisión de un artículo en el caso de que él/ella sabe que no será capaz de revisar el material de una manera oportuna, o si él/ella no tiene conocimiento suficiente sobre el tema del artículo.

- **Requisitos para objetividad:** críticas se deben hacer de una manera neutral y las opiniones deben articular sus críticas sobre la base de argumentos razonables.

- **Entrada en la evaluación editorial:** Las evaluaciones proporcionan información crítica para el editor y para el proceso de toma de decisiones. Los revisores también pueden ayudar a los editores mediante la comunicación con los autores y ofrecer sugerencias para mejorar el artículo a través de la comunicación editorial.

- **El reconocimiento de fuentes:** Los evaluadores deben tener en cuenta el material publicado pertinente que no es citado por el autor y si existe alguna semejanza

considerable entre los artículos publicados y el manuscrito bajo consideración.

- **Transparencia e intereses:** la información privada o ideas recogidas a través de la revisión por pares deben permanecer en privado y no ser utilizada en beneficio del evaluador. Los evaluadores deben abstenerse de manuscritos que representan un conflicto de intereses como resultado de cualquier conexión posible, ya sea competitiva o mutual, con las instituciones, empresas, autores, etc.

Responsabilidades del autor

- **Principios de la investigación:** Los autores son responsables de presentar la investigación original, una descripción veraz de los trabajos necesarios para un artículo, y una discusión objetiva de la importancia de los resultados. Datos fundamentales se deben explicar con franqueza en el artículo. El informe escrito debe incluir suficientes detalles y referencias para que otros puedan repetir la investigación. Declaraciones deliberadamente falsas o incorrectas constituyen actividades no éticas y no serán toleradas.

- **Publicación redundante, numerosa o simultánea:** En términos generales, un autor no debe tratar de publicar materiales idénticos delineando básicamente la investigación en más de una revista u otro tipo de publicación primaria. La presentación de la misma materia en varias revistas y/o la publicación de la misma obra en diversas revistas comprenden un comportamiento de publicación poco ético y no será tolerado.

- **Autenticidad y plagio:** Los autores deben garantizar que se presentarán obras totalmente originales, y que el texto o materiales que los autores han utilizado hace referencia a ella correctamente. El plagio en cualquier forma es un comportamiento poco ético editorial y

no será tolerado.

- **La autoría del artículo:** La autoría pertenece a aquellos individuos que aportaron de manera considerable a la formación, el diseño, la ejecución, o la comprensión del artículo. Todos los individuos que contribuyeron de forma considerable en el artículo deben ser mencionados como coautores. Otras personas que contribuyeron a otras partes sustantivas de la investigación deben ser reconocidos o figurar como contribuyentes. El autor principal tiene la responsabilidad de incluir a todos los coautores y colaboradores en el papel y garantizar que todos los coautores han revisado y aprobado la versión final del documento y consentido en su presentación para su publicación.

- **El reconocimiento de fuentes:** se requiere el reconocimiento adecuado de la obra de otros autores en el artículo. Los autores deben incluir las publicaciones de quienes influyeron en la formación de la sustancia de su trabajo. La investigación en privado, tales como la conversación, comunicación, o el diálogo con terceros, está prohibida, salvo en caso de permiso explícito por escrito de esos individuos. La información recopilada a través de métodos confidenciales, tales como revisiones del manuscrito o solicitudes de subvención está prohibida, salvo en el caso del permiso explícito y por escrito del autor que proporciona dichos servicios.

- **Transparencia e intereses:** Todos los autores deben revelar en su manuscrito final cualquier conflicto financiero o de otro tipo de interés que podría interferir con los resultados e interpretaciones en sus investigaciones. Toda la financiación para el proyecto debe ser divulgada.

- **Errores fundamentales en investigación publicada:** Cuando un autor se da cuenta de una falta o inexactitud fundamental en su propia investigación publicada,

se requiere que el autor notifique inmediatamente al director de la revista o editorial y ayude a recuperar o corregir su artículo.

Método de manejo de conducta no ética

El reconocimiento de una conducta no ética:

- Cuando se identifican malas conductas y acciones poco éticas deben ser reportadas al director y editor.

- La mala conducta y las acciones poco éticas incluyen, pero no se limitan, a los ejemplos descritos anteriormente, tales como el plagio o falsificación de la investigación.

- El informante de conducta no ética debe ofrecer información y pruebas suficientes para iniciar una investigación. Todas las denuncias deben ser seriamente consideradas y tratadas de manera similar, hasta que se logra un resultado o acuerdo correspondiente.

Investigación:

- El editor es responsable de elegir la forma adecuada de la investigación y podrá solicitar el asesoramiento del comité editorial, la comisión académica, o el evaluador al hacer esta elección.

- Las pruebas deben reunirse de manera que eviten inflamar la situación y la proliferación de acusaciones.

Castigo (por orden de gravedad):

- Notificar al autor o evaluador de un malentendido o mala aplicación de las normas éticas de la revista en su artículo.

- Escritura de una carta o declaración dirigida al autor que expresa el comportamiento poco ético y emitir una advertencia.

- La publicación de una observación formal con los detalles de la conducta inapropiada.

- La publicación de un comentario editorial que detalla el comportamiento inapropiado.

- La retirada y eliminación formal de los trabajos en cuestión de la revista, junto con notificar al supervisor del autor o grupo de evaluadores, y la audiencia de la publicación.

- Hacer cumplir un embargo formal sobre las presentaciones de la autor/a por un período determinado de tiempo.

Normas de ética y prácticas

La revista Estudios Internacionales está comprometida con la comunidad académica y publica solamente trabajos que cumplan con los más altos estándares de calidad. Es por esta razón que se espera que todas las personas que participan en la publicación de la misma sigan las normas de ética y conducta que a continuación se mencionan.

De los editores:

1. Son responsables por todo lo que se publique en la revista.
2. Deben mantener confidencialidad sobre los documentos que reciban.
3. Deben evaluar los documentos de manera objetiva.
4. Deben detectar y corregir los errores de los documentos que reciban.
5. Deben recordar en todo momento a los árbitros que su labor es imparcial.
6. Deben hacer todo lo posible por que la publicación cumpla con los más altos estándares de calidad.

De los autores:

1. Deben de enviar documentos originales y que tengan alta relevancia académica.
2. Los trabajos que envíen deben contener todas las citas respectivas. No se tolerará el plagio.
3. Deben notificar a los editores de cualquier error que encuentren en sus trabajos.
4. Deben notificar a los editores si es que han recibido ayuda de algún benefactor para la realización de sus trabajos.
5. Son responsables de todo el contenido de sus documentos.

De los evaluadores:

1. Deben mantener confidencialidad sobre su trabajo.
2. Deben evaluar de manera objetiva los documentos que se les envíen, estrictamente por su contenido.
3. Deben notificar a los editores sobre cualquier problema que encuentren en los documentos que se les envíen.

Uso de inteligencia Artificial (IA):

La autoría del manuscrito debe ser únicamente de los autores declarados en el proceso de postulación. Inteligencia artificial no se puede listar entre éstos. Estudios Internacionales requiere que el uso de inteligencia artificial generativa en la producción de imágenes, recolección y análisis de datos o corrección de textos sea declarado explícitamente al final del manuscrito, en una nota titulada "Uso de inteligencia artificial", indicando específicamente los usos a los que se recurrió.

En el caso de la edición del manuscrito, solamente pueden usarse para efectos de mejorar la redacción, ortografía y gramática, pero en ningún caso para la generación de textos. Cualquier uso adicional no está permitido.

Política de Acceso Abierto:

Estudios Internacionales no cobra a los autores de los manuscritos por el envío, revisión y eventual publicación. De igual forma, tampoco cobra por el acceso a los artículos publicados.

Derechos de Autor

Propiedad Intelectual:

El envío y evaluación de los manuscritos recibidos supone que el o los autores declaran ser titulares originarios y exclusivos de los derechos patrimoniales y morales de autor sobre el artículo, de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 17.336 sobre Propiedad Intelectual (Chile) y que, en caso de haber utilizado obras ajenas en la creación del artículo, ya sea de manera total o parcial, declaran contar con las respectivas autorizaciones o licencias de uso de sus respectivos titulares o que su utilización se encuentra expresamente amparada por la ley.

El autor libera expresamente de cualquier responsabilidad ulterior al Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, por cualquier infracción legal, reglamentaria o contractual que eventualmente cometa o hubiere cometido en relación a la obra, obligándose a repararle todo perjuicio que resultare de la infracción de éstos u otros derechos.

El autor autoriza al Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, para que, por sí o a través de terceros autorizados expresamente por éste, ejerza los derechos que se precisan a continuación, respecto del artículo enviado:

1. Publicación, edición, reproducción, adaptación, distribución y venta de los ejemplares reproducidos, incluyendo la puesta a disposición del público en línea por medios electrónicos o digitales, del artículo, en idioma castellano, en todo territorio conocido, sea o no de habla castellana, y para todo tipo de edición impresa en papel y electrónica o digital, mediante su inclusión en la revista Estudios Internacionales u otra publicación que edite el Instituto.

2. La presente autorización se confiere en carácter no exclusivo, gratuita, indefinida, perpetua y no revocable, mientras subsistan los derechos correspondientes y, libera al Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, de cualquier pago o remuneración por el ejercicio de los derechos antes mencionados.
3. Los autores conservan sus derechos de autor sobre sus obras, pudiendo reutilizarlas según decidan.



Licencia de uso:

El o los autores, al enviar sus manuscritos, declaran ser los titulares de la propiedad intelectual de los mismos. Una vez publicado el artículo, los autores mantienen la misma, así como el derecho a ser identificados como tales en los usos que se le den al mismo, así como a que se respete la integridad de su obra. Los usos de los artículos están sujetos a licencia Creative Commons, respecto de su atribución, su uso no comercial y modificación: Atribución-Nocomercial-Sinderivadas 4.0 Internacional.

La cesión de los derechos de autor permite a Estudios Internacionales publicar los artículos aprobados en sus ediciones digitales y físicas, permitir su descarga por terceros, traducirlos a otros idiomas y utilizar los textos e imágenes con fines promocionales. Además, se autoriza a ejercer los derechos necesarios para su publicación, edición, reproducción, adaptación y distribución, tanto en formato impreso como digital, a través de la misma revista.

Los autores podrán realizar arreglos o negociaciones adicionales para publicar su artículo de manera no exclusiva en otros medios (por ejemplo, como capítulos de libro o en repositorios institucionales), siempre y cuando hagan referencia a la primera publicación realizada en Estudios Internacionales.



REVISTA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

ISSN 0716-0240
00189
9 770716 024003