

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, CIES-USACH
EDICIÓN 2: ESPECIAL DE POLÍTICA EXTERIOR

Cancillería chilena en un orden internacional en transformación

Informe de políticas públicas sobre
la política exterior de Chile

PERÍODO OBSERVADO
11 de marzo – 1 de octubre de 2026

DOCUMENTO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Octubre de 2026



REPÚBLICA DE CHILE



Dirección del informe: Alberto Mayol Miranda
CISEC/Usach

Coordinación del informe: Carlos Azócar Ortiz
CISEC/Usach

Índice

Resumen ejecutivo	5
1. El caso del Escudo de las Américas: reconstrucción de un conflicto que atraviesa al Gobierno entero.....	8
1.1. Antes del Gobierno: el cable y la transición rota.....	9
1.2. Marzo: una semana y cuatro documentos.....	10
1.3. Mayo a julio: membresía por publicación	11
1.4. Agosto: Panamá, la firma exhibida y el patio trasero	12
1.5. Septiembre: doctrina, negociación y adhesión	12
1.6. Anatomía de la declaración de septiembre.....	14
1.7. Las dimensiones del conflicto	15
1.8. Cómo lo han tomado otros países	16
1.9. Un caso abierto.....	18
2. Objeto del informe y enfoque de observación	19
3. La orientación declarada: seguridad, crecimiento y construcción de confianzas	21
4. Estados Unidos: cooperación, negociación y asimetría.....	22
4.1. Una relación crecientemente transversal.....	22
4.2. El episodio del embajador Brandon Judd.....	22
4.3. Riesgo de acoplamiento	22
5. China y Asia-Pacífico: diversificación bajo presión geopolítica	26
6. Argentina y el principio de continuidad del Estado	27
6.1. Convergencia y agenda de integración	27
6.2. Chile y Malvinas/Falklands: el problema del equilibrio austral.....	27
Campos de Hielo y el problema de la reciprocidad	30
7. El triángulo Chile, Argentina y Estados Unidos	34
Multilateralismo, continuidad y cambio de prioridades.....	36
8. Gramáticas del orden internacional: el debate general de la 81.ª Asamblea General de Naciones Unidas	37
Síntesis del capítulo	37
8.1. Del orden internacional a las políticas públicas	37
Alineamiento, soberanía y producción interna de capacidades estatales	37
8.1.1. De Monroe a «Donroe»: el hemisferio como espacio político	39

8.1.2. Alineamiento externo y transformación interna.....	39
8.1.3. El problema de la soberanía.....	40
8.1.4. La potencia como proveedor de capacidades y de categorías	40
8.1.5. De la gramática internacional a la decisión pública.....	41
8.1.6. Una agenda de observación para Chile	41
8.2. Objeto y premisa.....	42
8.3. El modelo actancial y su extensión	42
8.3.1. Origen.....	42
8.3.2. Los tres ejes	42
8.3.3. Programa narrativo y junción	43
8.3.4. Del relato al discurso político	43
8.4. Corpus y procedimiento.....	43
8.5. Seis gramáticas del orden	44
8.5.1. Restauradores soberanistas: recuperar	45
8.5.2. Transformadores del orden: redistribuir	45
8.5.3. Guardianes del orden reglado: preservar	46
8.5.4. Resistentes existenciales: sobrevivir	46
8.5.5. Navegantes estratégicos: maniobrar	46
8.5.6. Mediadores-estabilizadores: estabilizar	46
8.6. Configuraciones singulares	47
8.6.1. Rusia: revisionar	47
8.6.2. Venezuela: reintegrarse	47
8.6.3. Estados Unidos: restaurador hegemónico	47
8.7. Resultados morfológicos	47
8.7.1. La disputa por la función actancial de Naciones Unidas.....	47
8.7.2. ¿Quién es el Sujeto legítimo del orden?	48
8.7.3. Tres diagnósticos incompatibles.....	48
8.8. Estados Unidos: el hegemón que narra una pérdida	48
8.9. ¿Una lógica MAGA en el clúster restaurador?.....	48
8.10. América Latina: giro restaurador y ausencia de Sujeto regional	49
8.10.1. Recomposición del mapa	49
8.10.2. Una región sin Sujeto colectivo	49
8.10.3. El crimen como enemigo existencial.....	50

8.10.4. Venezuela como pieza de relatos ajenos	50
8.10.5. Gobierno y Estado	50
8.11. Europa: guardianes sin garante.....	50
8.12. Chile y su vecindario	51
8.12.1. La posición chilena.....	51
8.12.2. Oportunidades.....	51
8.12.3. Riesgos	52
8.13. Hipótesis de conjunto.....	52
La crisis del Sujeto universal	52
El retorno del Estado.....	52
De la convergencia a la fragmentación estratégica.....	52
Estabilidad central, volatilidad periférica.....	52
8.14. Conclusión.....	52
9. El Escudo de las Américas como problema de política pública	54
9.1. Por qué un acuerdo voluntario puede importar	54
9.2. Cadena de traducción institucional.....	54
9.3. Chile: beneficios potenciales y puntos de vigilancia	54
9.4. Casos de contraste: Ecuador, Colombia, Perú y Argentina.....	55
9.5. Diseño recomendado de gobernanza	56
10. Agenda transversal para una Cancillería de gestión de riesgos geopolíticos	57
10.1. Instrumentos propuestos	57
10.2. Indicadores para seguimiento del Observatorio.....	57
11. Conclusiones.....	59
12. Reflexión final: de la tesis táctica al peso estratégico	61
12.1. La tesis táctica y su mundo	61
12.2. Aguas más complejas.....	61
12.3. El aliado como dilema	62
12.4. Peso estratégico: qué significa para un Estado mediano	62
12.5. El salto que Chile no se atreve a dar	63
Bibliografía.....	65
Referencias académicas	65
Documentos oficiales e institucionales	67
Prensa y centros de análisis.....	68

RESUMEN EJECUTIVO

La Cancillería chilena inició el período gubernamental 2026–2030 con una definición explícita de tres prioridades: seguridad, crecimiento económico y construcción de confianzas. Esa tríada ha funcionado como marco de coherencia para la agenda exterior, pero también como mecanismo de traducción de asuntos internacionales hacia políticas públicas internas.

Si observamos específicamente qué ha implicado esta perspectiva se verifica la búsqueda de cooperación policial e inteligencia con otros países, revisión de inversiones, estructuración de una agenda para minerales críticos en un marco de alto interés y presión internacional, debate sobre infraestructura estratégica, además de migración y protección de fronteras.

El informe se abre con la reconstrucción del caso del Escudo de las Américas, porque es el único asunto que atraviesa el período completo —desde antes del cambio de mando hasta la interpelación del canciller— y porque condensa el problema central del análisis que se desarrolla en este documento: compromisos que se elaboran sin tratados y un aliado que coopera y presiona en el mismo movimiento. Vale señalar que la comparación con los otros catorce gobiernos que publicaron la misma declaración muestra que el escrutinio crítico chileno ha sido el más intenso del grupo, ya sea por la presión política interior o por el esfuerzo del gobierno de no quedar comprometido de manera explícita.

Entre marzo y octubre de 2026, la dificultad principal para el Ministerio de Relaciones Exteriores no ha sido la ausencia de una orientación, sino la necesidad de administrar simultáneamente relaciones que operan bajo lógicas diferentes. Con Estados Unidos, Chile combina cooperación en seguridad, negociación comercial y vínculos estratégicos crecientes; con China, busca preservar una relación económica de largo plazo y captar inversión; con Argentina, ha aumentado la convergencia política y económica, pero han reaparecido materias de soberanía y sensibilidad territorial; en Naciones Unidas, el Gobierno mantiene componentes multilaterales mientras modifica decisiones heredadas de la administración anterior. En este punto el caso de la postulación de Michelle Bachelet no alcanza a participar realmente en el espacio multilateral porque la candidatura, en la práctico, respiró un tiempo corto.

La relación con Argentina merece una observación. La convergencia política entre los gobiernos de los presidentes Kast y Milei —primer viaje presidencial a Buenos Aires, comunicado conjunto de abril, definición del vínculo como espacio prioritario de coordinación sudamericana— ha reabierto, en el mismo movimiento, materias en que los intereses permanentes del Estado chileno no coinciden con los argentinos: la referencia a los derechos argentinos sobre Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, la controversia sobre el Estrecho de Magallanes y la demarcación pendiente en Campos de Hielo Sur. El informe sostiene que estos asuntos, jurídicamente distintos, forman un único *sistema austral* —soberanía continental, Estrecho de Magallanes, Punta Arenas, Atlántico Sur y Antártica— y que Chile carece de una doctrina que los trate de manera integral.

En ese *sistema austral* señalado, la presencia del Reino Unido en el Atlántico Sur cumple una función que rara vez se formula en público: impide que Argentina concentre la posición oriental del extremo austral y convierte en un triángulo lo que de otro modo sería una relación bilateral entre dos Estados con reivindicaciones antárticas superpuestas. La

pregunta estratégica no es de quién son las Malvinas, sino qué distribución futura del poder austral preserva mejor la soberanía, la autonomía y la proyección antártica de Chile.

Estados Unidos ingresa a ese sistema por dos vías y complejiza el escenario. La primera es narrativa: en 2026 el presidente Trump abrió la puerta a revisar la neutralidad histórica de Washington sobre la soberanía de las islas, en un momento de distanciamiento con Londres, y Buenos Aires leyó esos gestos como respaldo a su reclamación. La segunda es material: Chile y Argentina han convergido hacia un mismo ecosistema militar, tecnológico y logístico —ambos operan F-16 y dependen de autorizaciones, municiones, software y mantenimiento estadounidenses—, de modo que el proveedor común se transforma en un regulador externo de la profundidad estratégica de ambos. Como el vínculo político reciente de Washington con Buenos Aires ha sido más intenso que con Santiago, Chile no puede planificar suponiendo una simetría estadounidense automática en una eventual controversia. El alineamiento compartido no elimina la rivalidad austral: le superpone una capa de dependencia y otorga a un tercero una capacidad potencial de arbitraje. Si a esa tríada se agrega el Reino Unido, la estructura de cuatro actores excede lo que este informe analiza, pero su sola posibilidad obliga a abandonar el tratamiento fragmentario de la agenda austral.

El informe incorpora, además, un análisis de los discursos del debate general de la 81.^a Asamblea General de Naciones Unidas (22 a 28 de septiembre de 2026), aplicando el modelo actancial de Greimas a unas treinta intervenciones. El resultado ordena el campo en seis gramáticas del orden —restaurar, transformar, preservar, sobrevivir, maniobrar y estabilizar— y arroja tres hallazgos de interés directo para Chile. Primero, Estados Unidos, arquitecto del orden de 1945, se narra como víctima de una pérdida y deja vacante la posición de Sujeto universal que nadie logra ocupar. Segundo, América Latina exhibe una mayoría restauradora inédita —Argentina, Chile, Perú, Ecuador, Paraguay y, provisionalmente, Bolivia y Colombia—, pero no se narra como Sujeto regional: cada país coordina su restauración bilateralmente con Washington y securitiza el crimen organizado como amenaza existencial, lo que legitima la cooperación militar hemisférica. Tercero, Chile es un *restaurador moderado* cuyo discurso combina el programa dominante de recuperar crecimiento, seguridad y confianza inversora con componentes de guardián —compromiso con Naciones Unidas, candidatura de Valparaíso como sede del Acuerdo BBNJ— y un gesto transformador en la crítica al Consejo de Seguridad. Esa coexistencia no es incoherencia: es la huella de una táctica que perdió la estructura que la hacía suficiente. La convergencia vecinal que hoy favorece a Chile es, por lo mismo, coyuntural: depende de ciclos electorales ajenos y de un Destinador externo que Santiago no controla.

La hipótesis organizadora de este análisis es que el Ministerio se está desplazando desde una diplomacia centrada en comercio, derecho internacional y administración bilateral hacia una diplomacia de gestión de riesgos geopolíticos. De alguna manera, tanto los temas de seguridad, tecnología, recursos estratégicos y comercio comienzan a formar parte de una misma arquitectura de decisión, situación que genera la pérdida de la mirada sectorial y el aumento del peso de una mirada conjunta.

El problema de la autonomía estratégica aparece como un punto delicado para el gobierno del Presidente José Antonio Kast dado su discurso histórico de defensa de la patria. La autonomía estratégica no puede medirse únicamente por la existencia o ausencia de obligaciones jurídicas. Un acuerdo voluntario, una cooperación técnica o una relación preferente pueden modificar la arquitectura interna del Estado si alteran las categorías con

que se define una amenaza. La tarea de política pública consiste, por tanto, en hacer visibles esos efectos antes de que se consoliden como decisiones irreversibles.

El informe propone, además, una lectura de conjunto: desde 1990 Chile se acostumbró a una *tesis táctica* de inserción internacional, es decir, que en un mundo dibujado por el liberalismo político y económico bastaba con optimizar el acceso a mercados, acumular tratados y proyectar confiabilidad jurídica para prosperar sin necesidad de definir una posición propia en la estructura del poder. Esa tesis fue eficaz mientras la estructura estuvo dada. Hoy el país navega aguas más complejas, en las que la interdependencia se ha vuelto instrumento de coerción y el aliado principal, Estados Unidos, se convierte en un dilema, pues provee capacidades y acceso, pero exige definiciones que reducen el margen de decisión futura. Las tensiones ya se hicieron notorias durante el gobierno anterior; ahora el problema es más profundo y exige un peso estratégico que la política exterior chilena todavía no parece asumir.

1. EL CASO DEL ESCUDO DE LAS AMÉRICAS: RECONSTRUCCIÓN DE UN CONFLICTO QUE ATRAVIESA AL GOBIERNO ENTERO

El Escudo de las Américas —la coalición hemisférica que la administración Trump lanzó en marzo de 2026— ha acompañado al Gobierno de José Antonio Kast desde antes de su instalación: el presidente electo asistió a la cumbre fundacional cuatro días antes de asumir; su ministro de Defensa firmó una declaración de seguridad al día siguiente del cambio de mando; el nombre de Chile figuró como miembro en pronunciamientos del grupo mientras el Gobierno se declaraba observador; el embajador estadounidense exhibió públicamente aquella firma en medio de un conflicto arancelario; y la adhesión formal del 22 de septiembre produjo la primera interpelación a un canciller en la historia parlamentaria chilena, una declaración conjunta de dos expresidentes pidiendo revertirla y una presentación ante la Contraloría. Ningún otro asunto exterior ha ocupado, de manera continua, los siete meses observados.

Para validar la secuencia señalada es necesario mostrar la reconstrucción del caso. Esta se apoya en documentos oficiales —las declaraciones publicadas por el Departamento de Estado y por el Departamento de Guerra de Estados Unidos, los comunicados de la Cancillería y del Ministerio de Defensa de Chile, los registros de las cámaras legislativas de Chile y Colombia— y en la cobertura de prensa chilena y regional. La siguiente tabla desarrolla la cronología del caso.

TABLA 1.1. CRONOLOGÍA DEL CASO (ENERO–SEPTIEMBRE DE 2026)

FECHA	HECHO	LECTURA POLÍTICA
27–29 de enero	El Gobierno de Boric autoriza y, dos días después, suspende la concesión del cable submarino Chile–China Express (China Mobile International).	Punto de presión estadounidense sobre una decisión chilena.
20 de febrero	El Departamento de Estado revoca las visas del ministro de Transportes y de dos funcionarios vinculados al proyecto.	Sanción personal como instrumento de presión.
3 de marzo	Tensa transición Boric–Kast a propósito del cable; comisión de la Cámara pide solicitar salida del embajador Judd.	Caso ingresa a la política interna antes del cambio de mando
4–5 de marzo	Conferencia de las Américas contra los Cárteles en el Comando Sur (Doral); declaración de seguridad de 17 gobiernos; Barros asiste sin investidura.	Aparece alianza de Defensa: la coalición A3C.
7 de marzo	Cumbre fundacional del Escudo de las Américas en Doral; Kast asiste como presidente electo.	Aparece alianza política: el Escudo como bloque de gobiernos afines.
11 de marzo	Cambio de mando; el embajador anuncia que el cable chino no seguirá adelante.	Triunfo de Washington.
12 de marzo	Barros firma la declaración de seguridad; Pérez Mackenna y Landau firman la declaración sobre minerales críticos y tierras raras.	Dos pistas paralelas con el aliado: seguridad y minerales.
Mayo	Chile impulsa el Compromiso de Santiago contra la delincuencia transnacional con seis países de la región.	Instrumento regional propio, en paralelo al “hemisférico”.

FECHA	HECHO	LECTURA POLÍTICA
21/5, 5/6, 10/6	Declaraciones de los «miembros» del Escudo sobre Bolivia y Colombia, con Chile entre los gobiernos que las publican.	Membresía por publicación: Chile se declara observador.
25 de julio	Estados Unidos eleva al 12,5 % el arancel a productos chilenos, entre ellos el salmón.	Coerción económica en paralelo a la cooperación.
4 de agosto	El Comando Sur crea el Grupo de Trabajo Conjunto del Hemisferio Occidental con los países de la coalición.	Militarización del dispositivo.
12 de agosto	Hegseth en Panamá: operaciones conjuntas, más gasto militar, salida de la Corte Penal Internacional; Colombia ingresa a la coalición.	Las condiciones de pertenencia se explicitan.
13-14 de agosto	Barros: Chile no es patio trasero de nadie; Cancillería ratifica la CPI; Defensa: la declaración no implica incorporación.	Primer límite público fijado por el Gobierno.
21 de agosto	El embajador Judd publica el ejemplar de la declaración firmado por Barros.	Demostración de alianza agresiva desde USA
3 de septiembre	Judd afirma en Santiago que Chile aplica la «Doctrina Donroe».	La potencia nombra la doctrina sin opinión del socio.
8-12 de septiembre	El Departamento de Estado envía el borrador de la declaración hemisférica; la Cancillería concluye que en esos términos no se puede adherir y negocia en solitario.	Negociación de cláusulas, no de posición.
10 de septiembre	Perú anuncia su ingreso tras la visita de Rubio a Lima.	El vecindario completo queda dentro del Escudo.
14 de septiembre	Kast reitera que Chile sigue como observador; Colombia formaliza su ingreso.	Última afirmación pública de la condición de observador.
15 de septiembre	Consejo de excancilleres: la mayoría recomienda no adherir.	Fractura visible de la política de Estado.
22 de septiembre	Reunión del Escudo en Nueva York; Chile adhiere; Departamento de Estado publica la declaración.	Adhesión política a un texto negociado, sin firma.
24 de septiembre	Los expresidentes Boric y Bachelet piden públicamente revertir la adhesión.	Ruptura de la práctica de reserva en política exterior.
28 de septiembre	Interpelación al canciller; recurso a la Contraloría; el Senado cita a los ministros de Relaciones Exteriores, Defensa y Seguridad.	Fiscalización y judicialización del caso.

1.1. ANTES DEL GOBIERNO: EL CABLE Y LA TRANSICIÓN ROTA

El caso nace de otro caso. El 27 de enero de 2026 la administración de Gabriel Boric autorizó la concesión de un cable submarino de fibra óptica entre Hong Kong y Concón —el proyecto

Chile-China Express, de la empresa China Mobile International— y suspendió la tramitación dos días después ante la reacción de Washington. El 20 de febrero el Departamento de Estado revocó las visas del ministro de Transportes, Juan Carlos Muñoz, y de otros dos funcionarios vinculados al proyecto. El 23 de febrero el embajador Brandon Judd, en Santiago desde noviembre de 2025, declaró que la administración Trump había advertido a Chile sobre actividades maliciosas de intrusión extranjera en su red de telecomunicaciones. Boric, a días de dejar el cargo, habló de amenazas explícitas de Estados Unidos y sostuvo que Chile no podía actuar sujeto a ellas; dejó la decisión final al Gobierno entrante.

De todos modos, había un antecedente semejante. En 2019, el Secretario de Estado de EE. UU., Mike Pompeo, visitó Chile y advirtió firmemente al gobierno sobre los riesgos de seguridad nacional de entregar infraestructura de datos a empresas chinas. Pese a esto, en octubre de 2021, el Registro Civil de Chile adjudicó una licitación de US\$ 205 millones al consorcio estatal chino Aisino para fabricar los nuevos carnés y pasaportes chilenos. Esto desató una inmediata presión diplomática de Estados Unidos, que amenazó con expulsar a Chile del exclusivo programa Visa Waiver si la base de datos biométricos de sus ciudadanos quedaba bajo control de una firma vinculada a Pekín. Ante el inminente quiebre geopolítico, los cuestionamientos de la Cancillería y los reclamos legales de competidores, el gobierno chileno revirtió su decisión solo un mes después, anulando el contrato con Aisino para readjudicar el servicio a la firma francesa Idemia, lo que provocó la posterior disolución de la filial china en el país.

La situación de hace un lustro, sin embargo, fue superada institucionalmente y dejó poca huella. Los inversionistas chinos se retiraron sin aspavientos. Pero, en cambio, el caso del “cable chino” fue más complejo y con más impacto social y político. Y es que la controversia produjo dos hechos sin precedente. El 3 de marzo la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones de la Cámara de Diputadas y Diputados acordó oficiar a la Cancillería para que solicitara la renuncia del embajador por intromisión en asuntos internos. El mismo día, la reunión de traspaso entre el presidente saliente y el presidente electo en La Moneda terminó en veinte minutos: Kast exigió a Boric retractarse de haber afirmado que le informó del cable y de las presiones en una llamada del 18 de febrero, Boric se negó, y el proceso de transición se interrumpió a ocho días del cambio de mando. El quiebre se produjo exactamente en el punto de mayor presión estadounidense, y el presidente electo llegó a Miami, donde elogió el trabajo del embajador y mostró una credencial que ningún otro mandatario invitado podía ofrecer: haber roto con un gobierno de izquierda saliente a propósito de un proyecto chino.

Ese origen es importante. El Escudo de las Américas no llegó a Chile como una oferta de cooperación en seguridad sobre un terreno neutro. Llegó después de que el aliado hubiera demostrado, en pocas semanas, que disponía de instrumentos —visas, declaraciones públicas del embajador, advertencias de seguridad— capaces de alterar una decisión de infraestructura digital adoptada por el Estado chileno.

La seguridad se convertía en un capital político que permitía abrir la puerta a la discusión económica.

1.2. MARZO: UNA SEMANA Y CUATRO DOCUMENTOS

Entre el 4 y el 12 de marzo se produjeron cuatro documentos distintos que la discusión pública chilena tendería después a confundir, y cuya distinción es la clave del caso.

El primero es la Declaración Conjunta de Seguridad de la Conferencia de las Américas contra los Cártels, adoptada en Doral, Florida, en el cuartel general del Comando Sur, los días 4 y 5 de marzo, por ministros de Defensa y Seguridad de diecisiete gobiernos. Es un texto breve de cuatro puntos en que los firmantes declaran su intención de ampliar la cooperación en seguridad fronteriza, lucha contra el narcoterrorismo y el narcotráfico y protección de infraestructuras críticas, de promover la «paz a través de la fortaleza» y de unirse a una coalición contra el narcoterrorismo. Fernando Barros asistió como invitado, todavía sin investidura, y no firmó. Es la pieza fundacional de lo que Washington denomina Coalición de las Américas contra los Cártels (A3C), presidida por el secretario de Guerra Pete Hegseth.

El segundo es la cumbre de jefes de Estado del 7 de marzo en el Trump National Doral, con doce gobiernos invitados y el presidente electo de Chile entre ellos. Allí se lanzó públicamente el Escudo de las Américas, se presentó a Kristi Noem como enviada especial y se escenificó la firma de la llamada *Doral Charter of Liberty*. Trump describió el corazón del acuerdo como un compromiso de usar fuerza militar letal contra los carteles. Los registros estadounidenses muestran a Kast en la ceremonia; las fuentes chilenas difieren sobre si firmó como presidente electo o se abstuvo por carecer de investidura, y el Gobierno ha sostenido de manera consistente que en marzo no se suscribió instrumento alguno distinto de la declaración de Defensa. Es un punto que la cadena documental no ha cerrado.

El tercero y el cuarto se produjeron el 12 de marzo, un día después del cambio de mando. En Santiago, el ya ministro Barros firmó la declaración de la Conferencia contra los Cártels junto al representante estadounidense Joseph Humire; el ejemplar chileno consigna que fue firmado en Santiago, en inglés y español. El mismo día, en el marco de la reunión entre el Presidente y el vicesecretario de Estado Christopher Landau, el canciller Francisco Pérez Mackenna firmó la Declaración Conjunta para el Establecimiento de Consultas sobre Minerales Críticos y Tierras Raras, que prevé consultas sobre cadenas de suministro, identificación conjunta de proyectos, gestión de chatarra y mecanismos de financiamiento, con vocación de institucionalizarse. También el 12 de marzo el Presidente anunció que el cable chino sería evaluado una vez concluido el cable Humboldt impulsado con Google, previsto para 2027, lo que en la práctica cerró el proyecto. En una semana, el nuevo Gobierno había abierto dos pistas paralelas con Washington —Defensa y Cancillería; seguridad y minerales— y había resuelto, en el sentido esperado por el aliado, el conflicto que había roto el cambio de mando.

1.3. MAYO A JULIO: MEMBRESÍA POR PUBLICACIÓN

Durante los meses siguientes el Gobierno describió su posición como la de un observador. Los documentos dicen otra cosa. El 21 de mayo, el 5 de junio y el 10 de julio el Departamento de Estado publicó tres declaraciones conjuntas de los «miembros del Escudo de las Américas»: las dos primeras en respaldo del gobierno boliviano de Rodrigo Paz frente a bloqueos que los firmantes calificaron de intentos de subvertir el orden constitucional, y la tercera sobre el proceso electoral colombiano. En las tres, Chile aparece entre los gobiernos que publican el texto. Consultada en septiembre, la Cancillería afirmó haber conocido y suscrito esos pronunciamientos porque coincidían con la posición chilena de apoyo a Bolivia.

El episodio es menor en contenido y mayor en forma. Muestra que la pertenencia al Escudo no se adquiere por un acto de adhesión sino por la práctica de publicar textos comunes, y que un Estado puede ser miembro a los ojos del Departamento de Estado mientras se declara observador ante su propia opinión pública. Muestra también el uso político del mecanismo: la primera función efectiva del Escudo no fue operativa sino declarativa, en defensa de un gobierno aliado y en relación con la elección de otro. En paralelo, Chile impulsó en mayo su propio instrumento regional, el Compromiso de Santiago contra la delincuencia transnacional, con Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay, dotado de un grupo de trabajo instalado en agosto y con revisión prevista en Buenos Aires a fines de noviembre. Seis de sus siete integrantes son hoy miembros del Escudo; Uruguay es la excepción.

El 25 de julio Estados Unidos elevó al 12,5 % el arancel sobre un conjunto de productos chilenos, entre ellos el salmón, cuyo principal mercado es el estadounidense. Los ministros de Agricultura y de Defensa criticaron públicamente la medida, y el embajador la vinculó a la percepción de que Chile importaba bienes producidos con trabajo forzado. El dato pesa en lo que sigue: la decisión de adherir al Escudo se adoptó dos meses después de un arancel que el propio Gobierno consideró injustificado.

1.4. AGOSTO: PANAMÁ, LA FIRMA EXHIBIDA Y EL PATIO TRASERO

El 4 de agosto el Comando Sur anunció la creación de un Grupo de Trabajo Conjunto del Hemisferio Occidental con los dieciocho países de la coalición, descrito por su comandante como el brazo ejecutor del Comando y como transición de la operación Lanza del Sur, la campaña de ataques contra embarcaciones en el Caribe y el Pacífico. El 12 de agosto, en Ciudad de Panamá, en un foro de la coalición celebrado en paralelo al ejercicio PANAMAX 2026, el secretario Hegseth pidió a los ministros de Defensa presentes —entre ellos Barros, en calidad de observador— participar en operaciones conjuntas, aumentar el gasto militar y retirarse de la Corte Penal Internacional, a la que calificó de amenaza para la soberanía de los Estados. Reivindicó el «corolario Trump» a la Doctrina Monroe, presentó a Estados Unidos como el nuevo sheriff del hemisferio y ligó su llamado a una ofensiva contra la izquierda internacional. Ese mismo día Colombia, bajo el gobierno de Abelardo de la Espriella, suscribió en Panamá el instrumento de la coalición.

La respuesta chilena fue, por primera vez, de rechazo explícito. Barros declaró que el país no era «el patio trasero de ningún país», que el gasto militar es decisión de cada Estado según su realidad y que la reunión tenía un origen técnico —cooperación e intercambio de información— y no de gasto ni de geopolítica; la Cancillería ratificó la permanencia de Chile en la Corte Penal Internacional; el 14 de agosto Defensa precisó que la presencia chilena y la declaración de intenciones suscrita no implicaban, hasta entonces, la incorporación a la coalición. La Moneda hizo saber que no existía posibilidad alguna de aumentar el presupuesto militar.

El 21 de agosto el embajador publicó en sus redes el ejemplar de la declaración del 12 de marzo con la firma de Barros, acompañado de un mensaje en que afirmaba que la firma chilena reafirmaba el compromiso de profundizar la cooperación. La operación fue leída dentro del Gobierno como una forma de presión: recordar que Chile ya había firmado, exactamente cuando su ministro de Defensa marcaba distancia. Defensa respondió que se trataba de una declaración de buenas intenciones y no de la adopción del acuerdo; la Cancillería, que la incorporación al Escudo estaba en evaluación. La secuencia de agosto es la

que mejor ilustra la asimetría: el socio menor fija un límite público y el socio mayor responde exhibiendo un documento que el propio socio menor había firmado.

1.5. SEPTIEMBRE: DOCTRINA, NEGOCIACIÓN Y ADHESIÓN

El 3 de septiembre, en el Foro Madrid celebrado en Santiago, Judd afirmó que Chile ya aplicaba la «Doctrina Donroe», que con una administración como la de Kast su implementación se vuelve muy fácil y que el Escudo y la coalición permitirían al Presidente hacer aquello para lo que fue elegido. La oposición exigió al Gobierno una respuesta; el canciller sostuvo que Chile no había aceptado doctrina alguna. La semana siguiente, el Ministerio recibió al embajador a propósito de sus declaraciones sobre el origen de las protestas de 2019 y anunció que cualquier antecedente sería derivado a la Fiscalía.¹

En paralelo, y fuera de la vista pública, se negociaba el texto. Según la reconstrucción publicada por La Tercera el 27 de septiembre sobre la base de fuentes de la Cancillería, la invitación a la sesión especial del Escudo en Nueva York llegó a comienzos de septiembre sin documento; a la semana siguiente el Departamento de Estado envió el primer borrador de la Declaración conjunta relativa a la defensa de la soberanía en el hemisferio. El equipo jurídico del Ministerio concluyó que en esos términos Chile no podía adherir: el texto colocaba al país en una posición compleja frente a China, destino de más del 40 % de sus exportaciones, y no contenía salvaguardas frente a la militarización de la lucha contra el crimen organizado. La Cancillería consultó a Argentina, Paraguay y Perú, que no plantearon reparos; Chile fue el único país que pidió modificaciones y envió observaciones por escrito al menos dos veces, la primera sin éxito. En las conversaciones internas no participó el ministro de Defensa.

El 10 de septiembre Perú anunció su ingreso tras la visita de Marco Rubio a Lima. El 14 de septiembre el Presidente reiteró que Chile seguía en calidad de observador y, el mismo día, Colombia formalizó su ingreso. El 15 de septiembre el canciller convocó al consejo de excancilleres —un órgano que solo había activado una vez— y, sin revelarles el estado de la negociación, les adelantó que era muy difícil no adherir porque Estados Unidos presionaba; la mayoría de los diez exministros presentes recomendó permanecer como observador. Según las fuentes de la Cancillería, el cálculo decisivo fue otro: no era posible quedar aislado de una mesa en la que estaban sentados la principal potencia de la región y los tres países vecinos.

¹ Doctrina Donroe: denominación usada en 2026 para la actualización trumpista de la Doctrina Monroe. El antecedente inmediato es el “Trump Corollary” anunciado por la Casa Blanca el 2 de diciembre de 2025. Su genealogía remite a la Doctrina Monroe de 1823, que formuló la idea de un hemisferio americano separado de la intervención política europea, y al Corolario Roosevelt de 1904, que amplió esa lógica al reivindicar para Estados Unidos un papel activo —incluso de intervención— frente a crisis en América Latina. “Donroe” no designa un tratado ni una obligación jurídica para terceros Estados: funciona como rótulo político para una estrategia de primacía hemisférica, contención de potencias extrarregionales y uso combinado de instrumentos diplomáticos, económicos, de seguridad y, eventualmente, militares. Fuentes: White House, “Trump Corollary to the Monroe Doctrine”, 2 dic. 2025; U.S. Department of State, Office of the Historian, “Monroe Doctrine, 1823”; U.S. National Archives, “Roosevelt Corollary to the Monroe Doctrine”.

El 22 de septiembre, a las 15 horas, Kast participó en Nueva York en la reunión del Escudo encabezada por Trump, con el vicepresidente Vance y el secretario Rubio. A las 16:44 la Cancillería publicó un comunicado en que Chile decidía adherir a un marco de coordinación voluntaria contra el crimen organizado, con beneficios operacionales inmediatos — información, sistemas de análisis de datos, capacitación para Carabineros y la PDI, coordinación fronteriza con Argentina, Bolivia y Perú— y con la cláusula de que cada Estado actúa conforme a sus obligaciones legales. El Departamento de Estado publicó ese mismo día el texto completo de la declaración, suscrito por quince gobiernos. Al día siguiente el Presidente y el canciller precisaron que no se trataba de un tratado, que no tenía que ver con el uso de fuerzas militares y que no había subordinación. El 24 de septiembre los expresidentes Boric y Bachelet firmaron una declaración conjunta pidiendo retirar la adhesión, rompiendo la práctica de formular en privado los reparos sobre política exterior. El 28 de septiembre el canciller fue interpelado por la Cámara, la primera interpelación a un titular de Relaciones Exteriores desde que existe el instrumento; sostuvo que no hubo firma, que se trata de una declaración política no vinculante y que varias de sus disposiciones expresan solo una intención. La Cámara acordó pedir al Presidente los antecedentes de los compromisos asumidos; diputados de oposición recurrieron a la Contraloría alegando un tratado encubierto y la incompatibilidad del concepto de «soberanía hemisférica» con el artículo 5 de la Constitución; el Senado acordó citar al canciller y a los ministros de Defensa y de Seguridad.

1.6. ANATOMÍA DE LA DECLARACIÓN DE SEPTIEMBRE

La declaración que Chile suscribió no es la de marzo. Es un texto de jefes de Estado y de Gobierno que organiza el Escudo en tres pilares —económico, de seguridad y de coordinación multilateral— y anuncia su primera acción conjunta: la acción individual y colectiva contra veinticuatro organizaciones calificadas de narcoterroristas, sobre las que los participantes declaran su intención de imponer, según proceda, congelamiento de activos, restricciones de visado y responsabilidad penal. En el pilar económico, los firmantes expresan la intención de defender sus economías mediante cooperación, mecanismos de control de inversiones, salvaguarda de las cadenas de suministro de minerales críticos y normativas sobre proveedores de confianza para la infraestructura digital. En el pilar multilateral, declaran la intención de firmar conjuntamente una solicitud al presidente del Consejo Permanente de la OEA para que convoque una reunión de consulta destinada a decidir la creación de un Órgano de Consulta conforme a los artículos 6 y 13 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, y de participar a nivel ministerial en ese órgano para evaluar una resolución de acción colectiva contra esas organizaciones. Los Estados que no son parte del TIAR —entre los firmantes, Bolivia y Ecuador lo denunciaron y Guyana nunca fue parte— declaran su apoyo a la iniciativa en la medida en que sus obligaciones lo permitan.²

² TIAR: Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, firmado en Río de Janeiro en 1947. Es el principal pacto de seguridad colectiva del sistema interamericano. Su artículo 6 permite convocar al Órgano de Consulta ante hechos que afecten la paz de América aun cuando no exista un ataque armado; el artículo 8 enumera medidas posibles, desde la ruptura de relaciones hasta el uso de la fuerza; y el artículo 13 regula la denuncia del tratado. No todos los Estados americanos son parte. Fuente: texto oficial del TIAR, Organización de los Estados Americanos.

Dos frases del texto son, según la Cancillería, de autoría chilena: la exigencia de que las medidas se apliquen de forma no discriminatoria, en el pilar económico, concebida como una señal de neutralidad hacia Beijing, y las referencias a actuar de conformidad con las respectivas obligaciones legales internacionales y nacionales, que el Gobierno describe como la manija que permite incorporar la legislación doméstica en cada caso. El Gobierno sostiene además que el riesgo del TIAR es acotado porque la declaración invoca los artículos 6 y 13 y no el artículo 8, que enumera las medidas diplomáticas, económicas y militares que el Órgano de Consulta puede acordar. Ambos argumentos son correctos en sus términos y limitados en sus efectos: el artículo 6 es precisamente el que permite convocar al Órgano ante cualquier hecho que afecte la paz del continente, y una vez convocado el Órgano decide por dos tercios con fuerza obligatoria para las partes, con la sola excepción del empleo de la fuerza armada, que requiere consentimiento. La cláusula de conformidad con la legislación nacional protege la forma jurídica; no protege de la dinámica de una instancia en la que Chile ya estaría sentado.

Sobre la frase «no hubo firma» hay que ser precisos. Las declaraciones conjuntas del Departamento de Estado no se firman: se publican por los gobiernos, y así lo indica el encabezado de cada una de ellas, incluidas las de mayo, junio y julio en que Chile figuraba como miembro. La ausencia de firma no expresa, entonces, una decisión chilena de tomar distancia del texto; corresponde a la forma que tuvo el instrumento para los quince participantes. Chile negoció el texto, obtuvo dos modificaciones, decidió adherir y anunció su decisión antes de que el Departamento de Estado lo publicara. El canciller tiene razón en un punto: no existe un tratado. La oposición apunta a otro hecho también efectivo: existe un compromiso político cuyo contenido es más amplio que el que el Gobierno comunicó. La propia Cancillería reconoció, en la reconstrucción citada, que fue un error presentar la adhesión como una declaración de intenciones centrada en intercambio de información cuando se sabía que Washington publicaría el contenido completo.

1.7. LAS DIMENSIONES DEL CONFLICTO

La reconstrucción permite aislar siete dimensiones políticas del caso.

- La disputa por el concepto de soberanía. El Gobierno defendió la adhesión en nombre de la soberanía, entendida como capacidad de combatir el crimen organizado; la oposición la impugnó en nombre de la soberanía, entendida como decisión nacional, con la fórmula de «soberanía hemisférica» y la eventual facilitación de fuerzas extranjeras como argumentos; y Washington la promovió también en nombre de la soberanía, con un texto titulado defensa de la soberanía en el hemisferio. Tres usos de la misma palabra para tres objetos distintos: capacidad estatal, decisión nacional y esfera de influencia.
- La fractura de la política de Estado. El consejo de excancilleres recomendó mayoritariamente no adherir; dos expresidentes pidieron públicamente revertir la decisión; excancilleres como Ignacio Walker y Mariano Fernández describieron la adhesión como rendición ante una presión sistemática o como una vía de intervencionismo. El oficialismo respondió que la oposición instala una pérdida de soberanía que no existe. Por primera vez en décadas, la política exterior dejó de ser un terreno de consenso tácito.

- El desplazamiento del control parlamentario. Al no existir tratado, ningún eslabón del proceso —la declaración de Defensa, la de minerales, las tres declaraciones políticas, la declaración hemisférica— pasó por el Congreso. El Congreso reaccionó con los instrumentos que tenía: oficios, citaciones, una interpelación, una solicitud de antecedentes al Presidente y una presentación ante la Contraloría. El caso muestra que la forma del instrumento internacional determina qué poder del Estado decide.
- La división dentro del Ejecutivo. El ministro de Defensa, que había fijado el límite público en agosto, no participó en la negociación del texto de septiembre; la conducción quedó en la Cancillería, el Segundo Piso y el ministro de Seguridad. El resultado fue un Gobierno que hablaba con dos voces: la de Defensa, que el mismo 22 de septiembre explicaba al Congreso que la coalición militar seguía en estudio y que la decisión tomaría dos meses, y la de la Presidencia, que anunciaba la adhesión.
- La embajada como actor político interno. El embajador intervino en la decisión sobre el cable, fue objeto de un oficio parlamentario que pedía su salida, exhibió la firma de Barros, formuló la tesis de la Doctrina Donroe y atribuyó el origen de las protestas de 2019 a movimientos de izquierda. Cada intervención fue seguida de una protesta de la oposición y de una respuesta medida del Gobierno, que necesita al embajador para la relación bilateral y no puede permitirse validar sus dichos. Es la figura del aliado que opera como actor de la política doméstica del socio menor.
- La estructura de incentivos. Las fuentes del Gobierno niegan que los aranceles hayan estado sobre la mesa y afirman que la razón fue no quedar aislado de los vecinos. Pero la secuencia —visas revocadas en febrero, aranceles en julio, firma exhibida en agosto, doctrina enunciada en septiembre— configura un entorno en que la no adhesión tenía un coste visible y la adhesión un beneficio difuso. Los analistas chilenos señalan además dos palancas que no requieren amenaza explícita: el acceso a inteligencia sobre crimen organizado y la posibilidad de sobretasas arancelarias ya usada contra otros aliados.
- La narrativa estrecha como error reconocido. El Gobierno eligió comunicar la adhesión como coordinación policial e intercambio de información; sabía que el texto completo se publicaría; y la propia Cancillería reconoció después que esa elección fue un error que alimentó la acusación de ocultamiento. El problema político del caso no fue la adhesión sino la distancia entre lo que se adhirió y lo que se dijo haber adherido.

1.8. CÓMO LO HAN TOMADO OTROS PAÍSES

La tabla 1.2 resume la forma de incorporación y el grado de escrutinio interno en los Estados participantes y en los dos grandes ausentes. La información proviene de fuentes oficiales y de prensa de cada país; donde no se registra contestación institucional, se indica que las fuentes consultadas no la documentan, lo que no equivale a afirmar que no exista.

TABLA 1.2. RECEPCIÓN DEL ESCUDO DE LAS AMÉRICAS EN LOS ESTADOS PARTICIPANTES Y EN LOS GRANDES AUSENTES

PAÍS	FORMA DE INCORPORACIÓN	ESCRUTINIO INTERNO	RASGO DISTINTIVO
Argentina	Fundador en marzo; presente en Nueva York; el Presidente reclama un rol proactivo en la seguridad hemisférica.	Sin contestación institucional comparable en las fuentes consultadas.	Alineamiento máximo; compite con Chile por el lugar de socio preferente de Washington (con el alineamiento de USA por Malvinas marca un gran paso para Argentina).
Perú	Anuncio de la Presidenta el 10 de septiembre, tras la visita de Rubio a Lima; suscribe la declaración de septiembre.	Bancadas de oposición en el Congreso y el Senado critican el pilar económico y la elusión del Congreso; se evalúa interpelar a un ministro.	Fórmula de resguardo análoga a la chilena: soberanía intacta e ingreso de tropas sujeto a autorización del Congreso.
Colombia	Ingreso a la coalición el 12 de agosto en Panamá, tras el cambio de gobierno; formalización en el Escudo el 14 de septiembre.	Debate de control político en la Cámara de Representantes (9 de septiembre) a los ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores.	Giro completo respecto del gobierno anterior; operaciones de bombardeo en el Catatumbo y debate sobre un nuevo Plan Colombia.
Panamá	Fundador; anfitrión del foro de la coalición y del ejercicio PANAMAX en agosto.	La alusión de Trump al Canal en marzo obligó a la Cancillería a aclarar que no se firmó documento alguno y que nada contradice el Tratado de Neutralidad.	Primer uso de la fórmula «no se firmó» como defensa interna; sensibilidad territorial más que partidaria.
Ecuador	Fundador; el gobierno más entusiasta; abierto a operaciones conjuntas con fuerzas estadounidenses.	El referéndum de noviembre de 2025 rechazó bases extranjeras; la cooperación avanza por vías administrativas que la crítica califica de artificio legal.	Tres organizaciones ecuatorianas entre las 24 designadas; operaciones terrestres anunciadas por Washington.
Bolivia	Fundador bajo el gobierno de Rodrigo Paz; no es parte del TIAR.	El Escudo emitió en mayo y junio declaraciones en defensa del gobierno frente a bloqueos internos.	El mecanismo opera como respaldo político externo a un gobierno en dificultades.
Paraguay, El Salvador, Rep. Dominicana, Honduras, Costa Rica, Guyana, Trinidad y Tobago	Fundadores; suscriben la declaración de septiembre.	Sin contestación institucional relevante en las fuentes consultadas.	Gobiernos alineados; en varios casos la coalición refuerza agendas internas de seguridad.

PAÍS	FORMA DE INCORPORACIÓN	ESCRUTINIO INTERNO	RASGO DISTINTIVO
Guatemala, Bahamas, Belice, Jamaica	Suscribieron la declaración de Defensa de marzo (coalición).	No publicaron la declaración política de septiembre.	Retiro silencioso del componente político del Escudo.
Uruguay	No adhiere; integra el Compromiso de Santiago.	Decisión de gobierno sin controversia mayor.	Único integrante del Compromiso de Santiago fuera del Escudo.
Brasil	No participa.	El gobierno fue tomado por sorpresa por la designación del PCC y del Comando Vermelho; el Presidente rechazó en la ONU la vigilancia militar estadounidense.	Objeto de la declaración sin ser parte de ella.
México	No invitado.	La Presidenta señaló que no fue invitada; ocho de las 24 organizaciones tienen base en México.	Epicentro declarado del problema, fuera del mecanismo.

Tres lecturas se desprenden de la comparación. La primera es que el Escudo funciona como un bloque de afinidad política antes que como una alianza de seguridad: los firmantes de septiembre son, en su gran mayoría, gobiernos de derecha o centroderecha —con las excepciones caribeñas de Guyana y Trinidad y Tobago—, y los dos cambios de composición entre marzo y septiembre —la entrada de Chile, Perú y Colombia tras elecciones; la salida silenciosa de Guatemala y de tres Estados caribeños— siguen el ciclo electoral, no la geografía del crimen. El mecanismo excluye a los dos países donde se asientan diez de las veinticuatro organizaciones designadas.

La segunda es que el escrutinio crítico ha sido intenso allí donde concurren tres condiciones: una oposición con capacidad parlamentaria, una tradición de política exterior de Estado y una dependencia económica de China que vuelve costosa la exclusividad. Chile reúne las tres, y por eso su reacción —interpelación, Contraloría, expresidentes— es la más fuerte del grupo.

Perú y Colombia reúnen la primera, y en ambos el Congreso ha convocado a los ministros responsables; en Perú la crítica se concentra, como en Chile, en el pilar económico y en la elusión del Congreso.

Panamá exhibe una variante distinta: la sensibilidad no es partidaria sino territorial, y su Cancillería recurrió en marzo a la misma fórmula que Chile usaría en septiembre, negar que se hubiera firmado documento alguno.

Ecuador muestra el caso inverso, un gobierno que quiere más de lo que su Constitución permite y que elude por vía administrativa un referéndum adverso.

Argentina, El Salvador, Paraguay y los Estados caribeños y centroamericanos participantes no registran, en las fuentes consultadas, una contestación institucional comparable.

La tercera lectura es la que más importa para Chile. En todos los Estados participantes la fórmula de resguardo es la misma —soberanía intacta, conformidad con la legislación

nacional, ingreso de tropas sujeto a autorización parlamentaria— y en ninguno esa fórmula ha impedido que el contenido del compromiso se amplíe de la seguridad a la economía y de la economía a la coordinación multilateral.

Chile fue, según su propia Cancillería, el único país que pidió modificar el texto. Esa singularidad admite dos lecturas que el resto del informe pone a prueba: la de un Estado que conserva reflejos de autonomía dentro de un bloque que no los tiene, o la de un Estado que negocia cláusulas porque no se atreve a negociar posición.

El caso no está cerrado. Están pendientes la respuesta de la Contraloría, los antecedentes solicitados por la Cámara, la sesión del Senado, la eventual convocatoria del Órgano de Consulta del TIAR, la definición del Gobierno sobre la coalición militar (que Defensa situó en un plazo de dos meses), y la primera revisión del grupo de trabajo del Compromiso de Santiago. Lo que sí está cerrado es el diagnóstico que el caso autoriza y que organiza las páginas siguientes: una política exterior que administra con competencia cada episodio y que, episodio tras episodio, aplaza la definición de la posición desde la cual los episodios deberían administrarse.

2. OBJETO DEL INFORME Y ENFOQUE DE OBSERVACIÓN

El objeto de este informe es observar la gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile desde el inicio del actual Gobierno, el 11 de marzo de 2026, hasta el 1 de octubre de 2026. No se propone calificar políticamente la orientación del Gobierno ni establecer un ranking de decisiones. Busca identificar problemas públicos, secuencias de decisión, tensiones institucionales y efectos potenciales sobre la capacidad estatal.

La única excepción a esa ventana es el caso que abre el informe: el Escudo de las Américas comienza en enero y febrero de 2026, antes del cambio de mando, y solo puede comprenderse desde ese origen.

La unidad de análisis es la decisión diplomática entendida en sentido amplio. Se observa cada episodio en cuatro planos: (a) problema que la Cancillería define; (b) instrumento elegido; (c) actores públicos nacionales que deben ejecutar o absorber sus efectos; y (d) margen de autonomía que queda abierto después de la decisión.

El enfoque es de política pública porque la política exterior produce consecuencias domésticas. El Ministerio de Relaciones Exteriores no solo representa al Estado hacia afuera: también contribuye a definir qué problemas ingresan a la agenda interna y bajo qué categorías.

La afirmación anterior merece un fundamento más preciso, porque no es evidente que la política exterior pueda tratarse como una política pública entre otras. La tradición dominante de las relaciones internacionales la ha concebido como *alta política*: un dominio reservado al Ejecutivo, orientado hacia afuera, gobernado por la lógica de la anarquía y del poder y, por ello, exento de las reglas de formación, implementación y evaluación que rigen a las políticas sectoriales. Esa concepción, cuyo fundamento teórico se encuentra en el realismo estructural (Waltz, 1979), explica la posición del Estado por su lugar en la distribución de capacidades y deja poco espacio para observar cómo se decide, quién decide y con qué consecuencias domésticas.

Frente a ella, al menos tres líneas de trabajo permiten leer las relaciones exteriores en el marco de una política pública. La primera es la tradición del análisis de política exterior (Foreign Policy Analysis), que desde Snyder, Bruck y Sapin (1962) y Allison (1971) desplazó la mirada desde el Estado como unidad racional hacia los procesos organizacionales, las rutinas burocráticas y las negociaciones entre agencias que producen la decisión; Hudson (2005) resume ese programa como una teoría específica del actor, en la que el Estado deja de ser una caja negra. La segunda es la teoría de los juegos de dos niveles de Putnam (1988): toda negociación internacional se juega simultáneamente en la mesa externa y en la mesa doméstica, y lo que un gobierno puede comprometer afuera depende del conjunto de ganancia que su coalición interna está dispuesta a ratificar. La tercera es la noción de asuntos intermésticos (Manning, 1977), acuñada para describir materias —comercio, energía, migración y, hoy, seguridad y tecnología— que son al mismo tiempo internacionales y domésticas y que, por ello, no pueden administrarse con la lógica de la reserva diplomática. Hill (2003) extrae la consecuencia general: la política exterior es una política pública con rasgos especiales, no una excepción a la política pública.³⁴

³ Asunto interméstico: concepto acuñado para describir problemas que son simultáneamente internacionales y domésticos. Comercio, migración, energía, seguridad,

Desde el otro lado de la frontera disciplinaria, las ciencias de las políticas aportan las categorías que este informe utiliza. Lasswell (1951) definió la orientación de políticas como el estudio del proceso completo de decisión y no solo de su contenido; Kingdon (1984) mostró que la agenda se forma cuando confluyen la definición de un problema, la disponibilidad de una solución y una ventana política, lo que permite observar cómo una amenaza externa —el crimen organizado transnacional, un proveedor tecnológico, un mineral crítico— ingresa a la agenda interna; Hall (1993) distinguió entre cambios de instrumentos, cambios de calibración y cambios de *paradigma*, una distinción decisiva para evaluar si una Cancillería está ajustando sus herramientas o modificando la idea que tiene del mundo; y Pierson (2000) explicó por qué las decisiones institucionales producen rendimientos crecientes que vuelven costosa la reversión, lo que aquí se traduce en la pregunta por la *reversibilidad* de cada acuerdo.

La combinación de ambas tradiciones produce el enfoque de este informe. Leer las relaciones exteriores como política pública significa, en concreto, cuatro operaciones: (i) tratar cada decisión diplomática como la definición de un problema público y no solo como una posición; (ii) identificar el instrumento elegido y las alternativas descartadas; (iii) rastrear la cadena de traducción institucional —competencias, datos, protocolos, gasto— que la decisión activa dentro del Estado; y (iv) estimar el margen de autonomía que queda disponible después de ella.

Hay, por último, una razón sustantiva y no solo metodológica para adoptar este marco en el caso chileno. Desde 1990 la política exterior de Chile se construyó sobre lo que este informe denomina una *tesis táctica*: en un orden internacional dibujado por el liberalismo político y económico —reglas multilaterales, apertura comercial, primacía estadounidense sin competidor—, la mejor estrategia para un Estado mediano consistía en no tener una estrategia de posición, sino una táctica de acceso. La reinserción internacional, el regionalismo abierto (CEPAL, 1994), la red de acuerdos comerciales, el ingreso a APEC y a la OCDE y la autodefinición como *país puente* fueron movimientos tácticos de excelencia dentro de una estructura que se daba por supuesta (Fermendois, 2005; Van Klaveren, 2011). Cuando la estructura deja de estar dada, la táctica pierde su suelo. Leer la Cancillería como política pública permite observar ese desplazamiento en el nivel donde se vuelve concreto: en los acuerdos, los protocolos y las categorías que el Estado adopta mientras decide, sin decirlo todavía, si está dispuesto a dar el salto hacia una política de posición. La reflexión final vuelve sobre este punto.

tecnología o cadenas de suministro no pueden administrarse exclusivamente como política exterior porque alteran regulación, presupuesto, capacidades y conflictos internos.

⁴ Foreign Policy Analysis (FPA): corriente de las relaciones internacionales que desplaza la atención desde “el Estado” como actor unitario hacia quienes deciden efectivamente la política exterior: líderes, burocracias, agencias, coaliciones, percepciones, rutinas y procesos organizacionales. Su interés central es explicar cómo se produce una decisión exterior concreta.

3. LA ORIENTACIÓN DECLARADA: SEGURIDAD, CRECIMIENTO Y CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZAS

El 31 de marzo de 2026, el canciller Francisco Pérez Mackenna presentó ante el Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales los tres ejes que ordenarían la política exterior: crecimiento, seguridad y construcción de confianzas. La misma estructura fue reiterada ante el Congreso, en la Cuenta Pública de julio y en diversas actividades bilaterales y multilaterales. La persistencia del marco indica que no se trata de una formulación episódica, sino de una arquitectura narrativa de gestión.

La novedad reside en la jerarquía otorgada a la seguridad. El Ministerio ha definido el crimen organizado transnacional como una amenaza que exige cooperación regional, inteligencia criminal, capacitación y coordinación fronteriza. Con ello, la Cancillería se desplaza hacia un área que antes podía observarse principalmente como responsabilidad de Interior, policías y Defensa. La política exterior adquiere un papel de proveedor de capacidades para la seguridad interna.

El segundo eje, crecimiento, se articula mediante promoción de exportaciones, atracción de inversión y la estrategia “Choose Chile”. En julio, el Ministerio vinculó explícitamente la agenda exterior con empleo, pymes exportadoras, desarrollo regional y atracción de talento. La gira por China, Vietnam y Japón de agosto reforzó esta dimensión y mostró una política de diversificación que convive con la creciente densidad de la relación con Estados Unidos.

El tercer eje, construcción de confianzas, cumple una función distinta. Opera como promesa de previsibilidad: Chile busca proyectarse como un Estado confiable, coherente y estable. Ese objetivo adquiere especial importancia precisamente porque el entorno internacional es menos previsible.

Leída con las categorías de Hall (1993), la tríada constituye un cambio de instrumentos y de calibración más que un cambio de paradigma. Seguridad, crecimiento y confianza son objetivos, y los objetivos no definen por sí mismos una posición en la estructura del poder: dicen qué quiere Chile, no dónde está ni con quién. En la distinción que la literatura sobre gran estrategia establece entre fines, medios y teoría del éxito (Brands, 2014; Silove, 2018), la orientación declarada enuncia fines y enumera medios, pero omite la *teoría*: una explicación de cómo un Estado mediano, exportador de minerales críticos y situado en el Pacífico suroriental, convierte su posición en influencia cuando las reglas que antes garantizaban el acceso se vuelven objeto de disputa. La confianza como activo —la formulación más elaborada de los tres ejes— sigue siendo una promesa de previsibilidad dirigida a otros, no una definición de lo que Chile pretende ser para otros.

Los tres ejes parecen compatibles mientras se los mira por separado. El problema comienza cuando una misma relación bilateral activa los tres a la vez. Estados Unidos es el caso más exigente: socio comercial, proveedor de cooperación en seguridad y, al mismo tiempo, actor con capacidad para instalar estándares estratégicos. Allí se prueba la coherencia efectiva de la política exterior.

4. ESTADOS UNIDOS: COOPERACIÓN, NEGOCIACIÓN Y ASIMETRÍA

4.1. UNA RELACIÓN CRECIENTEMENTE TRANSVERSAL

La relación con Estados Unidos atraviesa varias áreas simultáneamente. La Cuenta Pública de Cancillería informó una enmienda a la Carta de Acuerdo sobre control de narcóticos y cumplimiento de la ley, orientada a fortalecer capacidades contra narcotráfico, cibercriminación y lavado de dinero. Paralelamente, el Congreso solicitó antecedentes sobre cooperación con el FBI, minerales críticos, aportes financieros en seguridad y eventuales mecanismos de revisión de inversiones.

La relevancia de estos asuntos no deriva necesariamente de que exista una obligación jurídica externa. Su importancia reside en que pueden reorganizar criterios internos: qué información se comparte, qué capacidades se consideran prioritarias, cómo se define infraestructura crítica, qué inversiones merecen escrutinio y qué proveedores se consideran confiables. La cooperación puede aumentar capacidad estatal y, al mismo tiempo, generar dependencia tecnológica o cognitiva si el Estado adopta sin evaluación propia los marcos de riesgo de un socio más poderoso.

4.2. EL EPISODIO DEL EMBAJADOR BRANDON JUDD

El 9 de septiembre, Cancillería recibió al embajador de Estados Unidos, Brandon Judd, después de declaraciones relativas a los episodios de violencia iniciados el 18 de octubre de 2019. El Ministerio solicitó antecedentes y anunció que cualquier información recibida sería derivada a la Fiscalía Nacional y a los organismos competentes. Institucionalmente, la respuesta buscó transformar una declaración diplomática potencialmente controvertida en un procedimiento estatal verificable.

El caso muestra un problema recurrente para una relación asimétrica: cómo aprovechar información o capacidades de un socio sin permitir que la representación diplomática extranjera se convierta en fuente autónoma de validación de asuntos internos. La respuesta más robusta desde la política pública no consiste en aceptar o rechazar a priori, sino en someter la información a reglas nacionales de evidencia, competencia y control. En cualquier caso, el embajador remitió una respuesta que no cambiaba el escenario realmente: no declaraba tener información diferencial a lo que se había expresado y conocido en Chile. Sus dichos habían sido una interpretación de las noticias en prensa chileno. El asunto se desescaló.

4.3. RIESGO DE ACOPLAMIENTO⁵

El riesgo para el gobierno en la relación con Estados Unidos es la posibilidad de que se detecte o se juzgue la relación de Chile con Estados Unidos como una forma de acoplamiento. Es visible como riesgo en la medida que la relación pueda generar merma en la capacidad de autonomía decisional de las autoridades chilenas. Por cierto, hay distintas posibilidades de acoplamiento. Los podemos dividir en cuatro tipologías.

- Acoplamiento operativo: procedimientos nacionales comienzan a depender de información, tecnología o capacitación externa.
- Acoplamiento regulatorio: estándares adoptados para facilitar cooperación terminan afectando inversión, telecomunicaciones o infraestructura.
- Acoplamiento cognitivo: categorías externas definen qué se considera amenaza, aliado, proveedor confiable o activo estratégico.
- Acoplamiento reputacional: apartarse de la línea del socio comienza a tener costes en acceso, inversión o cooperación.

Cada uno de estos acoplamientos puede ser analizado en la situación actual. Si trabajamos con una escala de grado que vaya de 1 a 5, podríamos señalar las siguientes descripciones:

Puntaje 1 = autonomía efectiva;

Puntaje 2 = incipiente, episódico y reversible sin costo relevante;

Puntaje 3 = institucionalizado como delegación revocable (hay instrumento firmado, pero el Estado conserva la capacidad de salir);

Puntaje 4 = avanzado, el acoplamiento ya altera decisiones concretas y salir tiene costo;

Puntaje 5 = estructural, erosión en el sentido del capítulo (el Estado perdió la capacidad y no puede recuperarla).

Nuestro análisis se muestra en la siguiente tabla.

⁵ Acoplamiento: categoría analítica utilizada en este informe para describir el proceso por el cual una cooperación externa empieza a modificar rutinas, estándares, categorías de riesgo o costes de decisión internos. No implica necesariamente subordinación: puede aumentar capacidades y, al mismo tiempo, reducir márgenes de decisión futura. Por eso el texto distingue acoplamiento operativo, regulatorio, cognitivo y reputacional.

Tipo	Nivel	Evidencia que lo verifica	Lectura con la grilla del capítulo
Operativo	3	La Declaración Conjunta de minerales críticos firmada el segundo día del gobierno prevé reuniones entre contrapartes técnicas para identificar proyectos, gestionar chatarra y explorar financiamiento, con primera reunión a 15 días. La cooperación en seguridad se presenta como condición para cumplir los requisitos del Programa Visa Waiver, lo que implica intercambio continuo de información policial y migratoria.	Delegación, no erosión: Chile conserva su aparato, pero sus rutinas en minería estratégica y seguridad empiezan a correr sobre agendas y datos definidos por el socio. Strange: capa de seguridad y de conocimiento.
Regulatorio	3	El marco de minerales liga la política de litio y cobre a la lógica de «resiliencia de cadenas de suministro»; Washington firmó once marcos similares en febrero de 2026 con Argentina, Perú y Ecuador, es decir, un estándar regional homogéneo diseñado desde fuera. En telecomunicaciones no hay norma chilena que excluya proveedores chinos, pero las decisiones de infraestructura se toman bajo criterios ajenos (ver fila siguiente).	Compartición de hecho con primacía estadounidense. Todavía no hay cesión formal de la marca bodiniana —dar la ley—, pero sí convergencia regulatoria por anticipación.
Cognitivo	4	Es el tipo más verificado. La categoría «mineral crítico» es una lista estadounidense que Chile adopta como propia: la Cancillería declaró que el apoyo mutuo en el suministro resulta fundamental para la seguridad nacional de ambos países. La definición de amenaza también viene de fuera: la administración Trump considera el cable submarino hacia China una amenaza para la seguridad regional, y hay serie: Chile ya había descartado un telescopio chino en Atacama y, en 2021, un contrato chino-alemán de pasaportes ante presiones de Estados Unidos.	El socio ejerce el poder de nominación —qué es crítico, qué es amenaza, quién es proveedor confiable— y Chile lo reproduce como lenguaje propio. China pasa de socio comercial a riesgo sin que haya cambiado nada en la relación bilateral con China. Es la forma de acoplamiento que menos se percibe como tal, condición de eficacia del poder simbólico.
Reputacional	4	Caso límite: en febrero de 2026 Estados Unidos impuso restricciones de visa a tres funcionarios chilenos por el cable submarino entre Chile y Hong Kong, con la embajada china acusando «evidente desprecio por la soberanía» chilena. Apartarse de la línea tuvo costo personal e inmediato. Y la opinión favorable hacia Estados Unidos cayó.	Jerarquía dentro de la anarquía, con sanción al desvío. Pero la sanción recae sobre personas y sobre el gobierno saliente, no sobre el Estado; es coerción selectiva, poder sin dominación plena.

Los cuatro riesgos de acoplamiento describen mecanismos. Esa estructura es la que convierte a Estados Unidos, simultáneamente, en el aliado principal y en el principal dilema de la política exterior chilena. La teoría de las alianzas conoce esa figura desde hace décadas: Snyder (1984) describió el dilema de seguridad de la alianza como la tensión entre el temor al abandono —que empuja a demostrar lealtad— y el temor al atrapamiento —que empuja a reservar autonomía—. Cada gesto que reduce uno de esos riesgos puede aumentar el otro.

Womack (2006, 2016) añadió una dimensión especialmente útil para Chile: en una relación asimétrica, la atención que el socio menor dedica al vínculo es total y la del socio mayor es parcial. El primero tiende entonces a leer cada señal como decisiva y puede terminar pagando con concesiones preventivas una atención que el segundo no necesita retribuir. Farrell y Newman (2019) agregaron una tercera pieza: en una economía organizada en redes, quien controla nodos —sistemas de pago, estándares tecnológicos, cadenas de suministro, plataformas de información— puede transformar la interdependencia en coerción sin recurrir a la fuerza. El Escudo de las Américas, las categorías de proveedor confiable y la definición de minerales críticos operan precisamente en ese terreno.

Nada de esto es nuevo para Chile; lo nuevo es su profundidad. Las tensiones ya fueron notorias durante el gobierno de Gabriel Boric (2022–2026), aunque entonces se presentaron como episodios: la presión estadounidense sobre proyectos de origen chino en infraestructura, telecomunicaciones y ciencia; la discusión sobre quién define el carácter estratégico del litio y del cobre; el episodio arancelario de 2025, en que una decisión unilateral de Washington puso en vilo a la principal exportación chilena antes de que las exenciones aclararan su alcance; y la dificultad de sostener una diplomacia de principios en el sistema multilateral sin pagar costes bilaterales. La administración anterior respondió con la gramática del guardián y con un debate doctrinario —el *no alineamiento activo* (Fortín, Heine y Ominami, 2021)— que nombró el problema sin convertirlo en política. El gobierno actual responde con la gramática del restaurador y con adhesión. Pero el problema que ambos enfrentan es el mismo y se ha agravado: el aliado ya no se limita a ofrecer capacidades; ahora narra el hemisferio como esfera propia, define quién es amenaza y quién es socio, y espera que esa definición descienda a las políticas internas de sus aliados. Un aliado que se comporta como garante del orden es un recurso. Un aliado que revisa el orden mientras lo narra como restauración —la figura del *restaurador hegemónico*— es un dilema, porque su amistad tiene un precio en opciones y ese precio no se negocia caso a caso.

La consecuencia para la política pública es que el dilema no admite una solución táctica. Administrarlo episodio por episodio —un comunicado cuidadoso aquí, una cláusula de soberanía allá— reproduce la asimetría descrita por Womack: cada corrección confirma que es Chile quien debe ajustarse. Solo una definición previa de posición —qué sectores son negociables, cuáles no, con qué socios y bajo qué reglas— permite que la cooperación con Estados Unidos aumente capacidades sin convertirse en la fuente de las categorías con que el Estado chileno piensa sus propios problemas. La reflexión final desarrolla esta exigencia bajo la idea de *peso estratégico*.

Frente a Estados Unidos, el riesgo es un acoplamiento excesivo. Frente a China, el problema tiene la forma inversa: cómo conservar una relación económica indispensable sin convertir la diversificación en una vulnerabilidad adicional. La autonomía estratégica chilena depende, en buena medida, de que ambas relaciones puedan coexistir sin que una termine anulando a la otra.

5. CHINA Y ASIA-PACÍFICO: DIVERSIFICACIÓN BAJO PRESIÓN GEOPOLÍTICA

La gira del canciller por China, Vietnam y Japón en agosto de 2026 constituye un dato central para interpretar la política exterior del período. En Beijing, Pérez Mackenna sostuvo reuniones con Wang Yi, con el viceprimer ministro He Lifeng y con autoridades económicas y científicas. En Shanghái, la agenda combinó inversión, comercio, robótica e inteligencia artificial. Cancillería describió el vínculo con China como una relación constructiva y de largo plazo.

La relación económica es difícilmente sustituible en el corto plazo. Según Cancillería, China concentra más de un tercio del intercambio comercial total de Chile y el puerto de Shanghái recibe cerca de la mitad de los envíos chilenos al mercado chino. En consecuencia, una política exterior que se aproximara a criterios de exclusión geopolítica rígida tendría costes materiales significativos.

El desafío de política pública es separar áreas. Chile puede cooperar con Estados Unidos en seguridad y mantener una relación económica profunda con China, pero para ello necesita criterios nacionales explícitos que distingan riesgos de seguridad reales de preferencias geopolíticas de terceros. La ausencia de criterios propios aumenta la probabilidad de decisiones caso a caso, opacas o contradictorias.

Una estrategia de autonomía no equivale a equidistancia. Consiste en preservar la capacidad de decidir por sector: telecomunicaciones, puertos, energía, minerales críticos, inteligencia artificial, inversión financiera o cooperación científica pueden requerir reglas diferentes. La política pública debe evitar que una categoría general de 'riesgo estratégico' sustituya al análisis específico de cada infraestructura y tecnología.

La visita (o lo que se supo de la visita) no da luces muy claras de si el viaje fue una estrategia de contención del daño potencial de un alineamiento claro con Estados Unidos o si tuvo una profundidad particular. Es valioso continuar con la observación de las interacciones con China para detectar las posibles lesiones de generadas por el Escudo de las Américas o si ello ha sido superado o soslayado en la relación bilateral entre China y Chile.

Respecto a este juego doble, no es algo inusual.

La literatura comparada ofrece un nombre para esa práctica. Los Estados del Sudeste Asiático la han denominado “hedging” (Goh, 2005; Kuik, 2008): una estrategia de cobertura que combina compromisos de seguridad con una potencia y compromisos económicos con otra, rehúsa la elección binaria y conserva deliberadamente la ambigüedad como recurso. Chile practica una variante de hedging sin nombrarla: cooperación policial y de inteligencia con Washington, comercio y ciencia con Beijing, reglas con Bruselas y con el sistema de Naciones Unidas. La diferencia con los navegantes estratégicos —India, Panamá— es que estos han convertido la maniobra en doctrina declarada y en capacidad institucional, mientras Chile la ejecuta como suma de decisiones sectoriales. El debate chileno sobre el no alineamiento activo (Fortín, Heine y Ominami, 2021) intentó formular esa doctrina, pero la planteó como principio de equidistancia y no como teoría de la posición propia; por eso

resultó vulnerable a la objeción de que un Estado que no elige termina siendo elegido. Un *hedging* con peso estratégico exige lo contrario: elegir por sector, decirlo y sostenerlo.⁶

La diversificación global no vuelve secundario al vecindario; en un orden más fragmentado ocurre casi lo contrario. Argentina es un buen caso para observarlo en 2026: existe una coincidencia política alta entre los gobiernos y, al mismo tiempo, reaparecen materias en las que la continuidad del Estado pesa más que la afinidad del momento.

⁶ Hedging: estrategia de cobertura utilizada por la literatura de relaciones internacionales para describir a Estados que evitan una elección binaria entre grandes potencias y distribuyen vínculos de seguridad, comercio, inversión y diplomacia entre polos distintos. No es neutralidad: supone diversificar riesgos y conservar opciones, aceptando grados calculados de ambigüedad.

6. ARGENTINA Y EL PRINCIPIO DE CONTINUIDAD DEL ESTADO

6.1. CONVERGENCIA Y AGENDA DE INTEGRACIÓN

La relación con Argentina adquirió un peso político especial desde el inicio del Gobierno. El primer viaje internacional del Presidente José Antonio Kast fue a Buenos Aires el 6 de abril (también fue Argentina el primer viaje del anterior presidente Gabriel Boric). El comunicado conjunto destacó coincidencias políticas, integración económica, minería, energía, inversión y comercio. En septiembre, ambos gobiernos describieron el vínculo bilateral como un espacio prioritario de coordinación sudamericana.

La convergencia gubernamental facilita acuerdos, pero no sustituye los intereses permanentes del Estado. Este principio quedó en evidencia en dos episodios.

El primero fue la referencia del comunicado de abril a los derechos argentinos sobre Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y espacios marítimos circundantes. La Cámara solicitó información urgente sobre los alcances de esa formulación.

El segundo fue la controversia sobre el Estrecho de Magallanes, que culminó con una declaración bilateral reafirmando el régimen jurídico de los tratados de 1881 y 1984 y la soberanía chilena sobre la totalidad del estrecho.

Ambos casos son distintos, pero revelan la misma necesidad institucional: toda convergencia política debe pasar por un filtro de continuidad jurídica y estratégica. La afinidad entre gobiernos puede acelerar decisiones; la Cancillería debe asegurar que esa velocidad no reduzca la revisión técnica en materias territoriales, marítimas o antárticas.

La tradición jurídica chilena —de Andrés Bello a la defensa de los tratados de 1881 y 1984— es el componente más sólido de la tesis táctica: una política de reglas que protege a un Estado que no puede protegerse por el poder. Pero esa misma tradición muestra el límite de la táctica. Las reglas valen lo que vale el orden que las sostiene, y cuando ese orden es narrado como pérdida por quienes lo construyeron, la continuidad jurídica deja de ser un refugio suficiente y pasa a ser un componente —necesario, no suficiente— de una posición estratégica que todavía no ha sido formulada.

La relación con Argentina recuerda que una política exterior de Estado se juega tanto en los grandes alineamientos como en una frase de un comunicado. En el sistema multilateral ocurre algo parecido: cambiar prioridades es perfectamente posible, pero la forma en que se explican y trazan esos cambios determina cuánto de continuidad institucional conserva la política exterior.

6.2. CHILE Y MALVINAS/FALKLANDS: EL PROBLEMA DEL EQUILIBRIO AUSTRAL

La dificultad principal de la política chilena respecto de Malvinas/Falklands aparece cuando la controversia deja de observarse aisladamente.

Desde el punto de vista jurídico, Malvinas, Campos de Hielo Sur, el Estrecho de Magallanes y la Antártica son cuestiones diferentes. Poseen historias, tratados y mecanismos propios. Pero desde el punto de vista estratégico forman parte de un mismo sistema territorial: el extremo austral de Sudamérica, el acceso al Atlántico Sur y la proyección sobre la Antártica.

Esta distinción es decisiva.

Chile puede apoyar en abstracto los derechos argentinos sobre Malvinas y considerar que esa posición favorece una relación cooperativa con Buenos Aires. Puede incluso suponer que una relación especialmente estrecha con Argentina facilitará la solución de asuntos bilaterales pendientes, como la demarcación definitiva en sectores de Campos de Hielo Sur.

Pero una política exterior no puede construirse exclusivamente sobre el beneficio inmediato de cada negociación. Debe preguntarse cuál sería la configuración final que produciría la suma de sus decisiones.

Y allí el panorama cambia. Y es que hay una pregunta que Chile rara vez formula explícitamente.

Supongamos que la posición argentina triunfara integralmente en el espacio austral.

Argentina consolidaría definitivamente su soberanía sobre Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur; reforzaría con ello su posición en el Atlántico Sur; mantendría su reivindicación antártica; y continuaría compartiendo con Chile una extensa frontera continental en la cual existen todavía asuntos de delimitación y proyección estratégica.

Chile debería preguntarse si ese escenario final aumenta o disminuye su propia capacidad relativa.

No existe una respuesta automática favorable.

De hecho, puede ocurrir exactamente lo contrario.

La pretensión antártica argentina se superpone parcialmente con la chilena. Argentina define su Sector Antártico entre los meridianos 25° y 74° oeste, mientras que Chile define el suyo entre los 53° y 90° oeste. Ambos países reconocen históricamente sus derechos antárticos, pero la delimitación de la zona superpuesta permanece pendiente. A su vez, el Reino Unido mantiene una reivindicación que también se superpone con ambas.

Por lo tanto, Argentina no es solamente un socio chileno en materia antártica. Es también, potencialmente, un competidor territorial.

Esa realidad no desaparece porque ambos Estados cooperen científicamente, desarrollen patrullas navales combinadas o sostengan posiciones comunes dentro del Sistema del Tratado Antártico. Chile y Argentina cooperan y compiten simultáneamente.

Ese es el dato estratégico.

Desde esta perspectiva, la presencia británica en el Atlántico Sur posee para Chile una consecuencia que rara vez se formula públicamente: impide que Argentina concentre completamente la posición geopolítica oriental del extremo austral sudamericano. No es necesario concluir de ello que Chile deba defender la soberanía británica sobre Malvinas. Por supuesto, no es un asunto lineal. Pero...

La cuestión es distinta.

La existencia de un tercer actor relevante introduce un sistema de equilibrio donde, de otro modo, existiría una relación predominantemente bilateral entre Chile y Argentina.

Y las relaciones bilaterales puras son especialmente sensibles cuando existen pretensiones territoriales parcialmente superpuestas.

El Reino Unido mantiene además una reivindicación antártica que se superpone con las de Argentina y Chile. El Tratado Antártico congela actualmente esas controversias, de modo que ninguna de ellas produce hoy una frontera soberana operativa. Pero precisamente porque las reivindicaciones permanecen preservadas y no extinguidas, una política exterior de largo plazo debe considerar escenarios más allá de la vigencia práctica del statu quo actual.

La cuestión relevante no es predecir el término del Sistema del Tratado Antártico.

Es evitar diseñar hoy una política que reduzca innecesariamente las opciones estratégicas chilenas mañana.

La conexión entre Malvinas y Antártica no es jurídicamente automática, pero sí geopolíticamente evidente.

Argentina incorpora su reivindicación sobre Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y la Antártica dentro de una misma concepción del Atlántico Sur. Su propia formulación oficial presenta Malvinas, Atlántico Sur y Antártica como espacios estratégicamente vinculados por recursos naturales, rutas marítimas y proyección territorial.

Chile no tiene razones para adoptar sin examen esa misma arquitectura territorial desde el punto de vista argentino.

Porque su geometría estratégica es diferente.

Chile es simultáneamente un Estado del Pacífico, del extremo austral y antártico. Controla el Estrecho de Magallanes, posee una extensa fachada sobre el Pacífico Sur y fundamenta una parte importante de su política antártica precisamente en su cercanía geográfica y

capacidad logística. La Cancillería chilena define expresamente el fortalecimiento y tutela de sus derechos soberanos antárticos como un objetivo permanente de política exterior.

Desde ese punto de vista, el eventual fortalecimiento argentino en el Atlántico Sur no es estratégicamente neutro.

Aquí aparece un problema particularmente delicado en la relación con Argentina.

Chile podría verse tentado a entender su apoyo a Buenos Aires en Malvinas como parte de una lógica general de cooperación susceptible de producir reciprocidad en otras controversias: Campos de Hielo Sur, cuestiones limítrofes, integración fronteriza o coordinación antártica. Pero esa lógica puede ser estratégicamente deficiente si intercambia ventajas de distinta naturaleza.

Campos de Hielo Sur constituye un problema bilateral acotado y sometido al Acuerdo de 1998, que dejó determinadas unas secciones y estableció mecanismos para completar cartografía y demarcación en las restantes. De cierto modo es menos crítico. Pero siempre hay que recordar que los líos limítrofes escalan como disputa entre hermanos. En cualquier caso, sin duda, Malvinas es más complejo. Y es que Malvinas, en cambio, modifica la distribución de poder en todo el Atlántico Sur.

Y la Antártica remite a una eventual distribución territorial de dimensión continental.

Una concesión o un respaldo en una cuestión de alcance estratégico muy amplio no debería justificarse simplemente por la expectativa de obtener cooperación en una cuestión fronteriza más limitada. Y menos es probable que Chile cambie una certeza para Argentina por una hipótesis para Chile.

El cálculo correcto debe hacerse sobre el estado final del sistema.

La pregunta estratégica para Chile debería formularse de la siguiente manera: ¿Qué configuración del extremo austral maximiza la autonomía chilena dentro de treinta, cincuenta o cien años?

Si Argentina resolviera favorablemente todas sus controversias australes, el resultado sería un Estado con una posición territorial extremadamente robusta desde los Andes hasta el Atlántico Sur, reforzado por Malvinas y los archipiélagos australes y manteniendo además una reclamación antártica con zonas mayoritariamente superpuestas a las pretensiones de Chile.

Desde la perspectiva argentina, ese desenlace es perfectamente coherente.

Desde la perspectiva chilena, no necesariamente.

Chile tendría entonces frente a sí un único gran actor sudamericano controlando la fachada atlántica del extremo austral y sosteniendo una proyección antártica concurrente con la propia.

Por eso la persistencia de una presencia británica en Malvinas puede tener, objetivamente, un efecto equilibrador para Chile aunque Santiago jamás lo formule de esa manera.

Esto ayuda a explicar una parte de la histórica dualidad chilena: respaldo diplomático a Argentina, acompañado de una conducta práctica mucho menos orientada a producir una retirada británica efectiva.

CAMPOS DE HIELO Y EL PROBLEMA DE LA RECIPROCIDAD

Una precaución equivalente debe aplicarse a Campos de Hielo Sur.

Una buena relación con Argentina es un activo estratégico para Chile. Resolver definitivamente los asuntos cartográficos y de demarcación pendientes también lo es. Pero Chile no debería convertir una eventual solución favorable en Campos de Hielo en la unidad de medida de toda su política austral.

La razón es elemental: una frontera resuelta no elimina una competencia estratégica.

Incluso con todos los límites continentales perfectamente delimitados, Chile y Argentina continuarían teniendo intereses parcialmente concurrentes en el acceso antártico, las rutas australes, la logística polar y la proyección sobre espacios marítimos.

Por tanto, la cooperación bilateral debe ser intensa, pero no ingenua.

La relación óptima con Argentina no consiste en maximizar el poder argentino esperando reciprocidad. Consiste en maximizar la cooperación allí donde los intereses son convergentes y preservar capacidad de equilibrio allí donde pueden divergir.

Por eso es probable que Chile requiere consolidar una doctrina chilena del sistema austral. La política exterior chilena necesitaría, en consecuencia, abandonar el tratamiento fragmentario de estos asuntos.

Malvinas no debería analizarse exclusivamente como un asunto en el marco del continente americano. Y Campos de Hielo no debería reducirse a una cuestión cartográfica. Por supuesto, la Antártica no debería tratarse solamente como política científica y ambiental. Y el Estrecho de Magallanes no debe ser visto únicamente como un asunto de libre navegación. Y Punta Arenas no debe verse simplemente como una ciudad puerto.

Todos forman parte de un único sistema austral chileno.

Ese sistema tiene al menos cinco componentes:

- a) soberanía territorial continental;
- b) control y libre navegación por el Estrecho de Magallanes;
- c) capacidad logística y económica de Punta Arenas;
- d) presencia e influencia en el Atlántico Sur;
- e) preservación de la posición chilena en cualquier configuración futura de la Antártica.

Desde esa perspectiva, la política correcta hacia Malvinas ya no puede determinarse preguntando solamente qué posición favorece una mejor relación con Argentina.

Debe preguntarse qué escenario preserva más opciones para Chile.

Aquí aparece entonces una paradoja considerable.

Chile puede tener razones diplomáticas para apoyar a Argentina.

Puede tener razones históricas latinoamericanas para hacerlo.

Puede tener razones bilaterales para buscar reciprocidad.

Pero no es evidente que tenga razones estratégicas para desear una victoria argentina completa.

Y una política exterior madura debe ser capaz de reconocer simultáneamente esas cuatro dimensiones. El error consiste en confundir solidaridad diplomática con interés estratégico. Y también esto implica no entrar, ante cualquier desplante, en una escalada irracional, sino que es crucial marcar posición en certezas políticas y jurídicas a la vez.

Por ello, la tradicional ambigüedad chilena respecto de Malvinas puede haber sido menos contradictoria de lo que parece.

Decir diplomáticamente que existen legítimos derechos argentinos, mientras en la práctica se evita contribuir a una alteración decisiva del equilibrio del Atlántico Sur, puede haber funcionado como una política deliberada —o al menos funcional— de preservación del equilibrio.

El desafío de 2026 es que esa arquitectura se está haciendo visible. Y el problema es que este dilema histórico se explicita en posiciones del gobierno. Si Chile absorbe los problemas de manera individual en estos aspectos la probabilidad de una incoherencia sistémica será mayor. Chile debe hablar con Argentina en un plano integral porque una eventual solución conjunta puede garantizar los intereses de ambas partes.

La cuestión de fondo deja entonces de ser: ¿de quién son las Malvinas?

Para la política exterior chilena la pregunta verdaderamente estratégica es otra: ¿qué distribución futura del poder en el extremo austral preserva mejor la soberanía, la autonomía y la proyección antártica de Chile?

Sin responder esa pregunta, apoyar a Argentina en Malvinas, buscar una solución en Campos de Hielo y cooperar en la Antártica son decisiones parciales tomadas sin vislumbrar el panorama final.

Para colmo, está el factor de Estados Unidos.

La posición histórica de EE. UU. ha sido de neutralidad sobre la soberanía: reconoce de facto la administración británica de las islas, pero no reconoce soberanía ni británica ni argentina,

y favorece una solución pacífica. Esa fórmula está documentada oficialmente por el Departamento de Estado. Lo novedoso en 2026 es que Trump abrió públicamente la puerta a revisar esa neutralidad. Reuters informó en septiembre que Milei interpretó comentarios de Trump como favorables a la reclamación argentina y que el presidente estadounidense había sugerido que Washington podía reconsiderar su postura histórica. Trump habría indicado, señalado por muchas agencias de noticias internacionales, que EE. UU. podría revisar su posición neutral por razones geopolíticas. Pero de momento no hay todavía un reconocimiento estadounidense de la soberanía argentina sobre Malvinas. Incluso el 12 de septiembre Trump habló del asunto como una disputa entre Reino Unido y Argentina y dijo que podría intervenir para “resolverla”, lenguaje más propio de un mediador que de un Estado que ya haya adoptado formalmente la posición argentina. De todos modos, esa acción se tomó como una aceptación de la reclamación de Argentina, en un momento de elevado distanciamiento entre Reino Unido y Estados Unidos.

Ahora bien, documentos históricos del propio Departamento de Estado muestran que Washington entendía perfectamente que una eventual soberanía argentina sobre Malvinas tendría implicaciones estratégicas sobre Atlántico Sur, espacios marítimos y la proyección argentina hacia la Antártica. Un análisis oficial estadounidense anterior a la guerra señalaba expresamente que Argentina buscaba las islas, entre otras razones, para obtener ventajas estratégicas, controlar espacios marítimos y fortalecer su reclamación sobre un sector correspondiente de la Antártica.

7. EL TRIÁNGULO CHILE, ARGENTINA Y ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos introduce una dimensión especialmente compleja en la relación estratégica entre Chile y Argentina. Ambos países han profundizado su alineamiento con Washington y ambos operan crecientemente dentro de un mismo ecosistema militar, tecnológico y logístico. Sin embargo, ese alineamiento no parece completamente simétrico. Durante los últimos años, Argentina ha recibido señales políticas y militares particularmente favorables de Estados Unidos, mientras Chile ha enfrentado episodios de presión más incómodos en materias comerciales, tecnológicas y diplomáticas. No es suficiente para concluir que Washington haya adoptado una política estructural de preferencia por Argentina frente a Chile, pero sí para descartar que Santiago pueda asumir una neutralidad estadounidense como si fuera una lectura que pudiera permitirse como un automatismo en una eventual controversia bilateral.

Esta situación adquiere mayor relevancia en un contexto de modernización acelerada de capacidades militares en Sudamérica. Argentina ha avanzado en la incorporación de F-16 y otros sistemas occidentales; Perú desarrolla sus propios programas de renovación; y Chile responde reforzando capacidades existentes y preservando ventajas tecnológicas acumuladas durante las últimas décadas. El fenómeno no constituye todavía una carrera armamentista clásica en sentido estricto, pero sí revela una dinámica regional de aumento simultáneo de capacidades, asociada a un escenario internacional más incierto y a la recuperación del componente militar dentro de la política exterior.

La particularidad del caso chileno-argentino es que parte importante de ese rearme se produce utilizando sistemas dependientes del mismo proveedor. Chile opera F-16 desde hace años y Argentina acaba de incorporarse plenamente al ecosistema estadounidense. Ello implica no solo adquirir plataformas, sino integrarse en cadenas de mantenimiento, software, repuestos, comunicaciones, entrenamiento, armamento guiado y actualización tecnológica cuya continuidad depende en grado significativo de autorizaciones externas. El proveedor, por tanto, no desaparece una vez efectuada la compra: permanece presente durante toda la vida operativa del sistema. Los sistemas tienen actualizaciones, los aviones no atacan por sí solos, son un soporte. Permanente hay que reponer lo que se usa. Comprar un avión de guerra es una decisión compleja, no es solo un precio, es la confiabilidad de la relación y, por supuesto, se trata de asumir que no se tendrán conflictos con el vendedor.

Esta dependencia no significa que Estados Unidos pueda controlar mecánicamente cada decisión militar de Chile o Argentina. Ambos Estados conservan arsenales propios, stocks disponibles, sistemas provenientes de otros países y capacidad soberana para decidir el uso de sus fuerzas. Una crisis breve podría desarrollarse utilizando recursos ya existentes. Bueno, en rigor es bastante discreto el tiempo que, en una guerra, dura el arsenal disponible. Y es así que, cuanto más prolongado y tecnológicamente exigente fuera un eventual conflicto, mayor sería la importancia del acceso a municiones, repuestos, mantenimiento, actualización de sistemas y reposición de pérdidas. En ese punto, la autonomía formal comienza a separarse de la autonomía material.

La consecuencia estratégica es significativa. Si Chile y Argentina dependieran simultáneamente de Washington para sostener determinadas capacidades críticas, Estados Unidos dispondría de varias opciones: abastecer a ambos, suspender suministros a ambos,

restringir determinadas municiones, favorecer prioritariamente a uno o condicionar la continuidad del apoyo a una negociación política. Ninguna de estas alternativas garantiza por sí sola el resultado de un conflicto, pero todas modificarían la capacidad efectiva de cada país para sostenerlo. El proveedor se transforma así, potencialmente, en un regulador externo de la profundidad estratégica de ambos Estados.

Aquí aparece una paradoja importante. Chile y Argentina adquieren armamento con el propósito explícito de aumentar sus capacidades nacionales y reducir vulnerabilidades. Sin embargo, si ambos concentran sistemas críticos en un mismo proveedor, pueden simultáneamente aumentar una forma distinta de dependencia. Cuanto más sofisticado es el equipamiento, mayor suele ser la necesidad de integración permanente con quien controla componentes, software, certificaciones, municiones y soporte técnico. El rearme puede entonces incrementar la capacidad táctica mientras reduce, en ciertos ámbitos, la autonomía estratégica.

El problema para Chile se vuelve más delicado si esta dependencia común coincide con una relación política estadounidense que no es percibida como completamente equilibrada. Washington mantiene una cooperación profunda con ambos países, pero el vínculo reciente con Argentina ha mostrado una intensidad política especialmente alta. Esto no autoriza a afirmar que Estados Unidos actuaría necesariamente a favor de Buenos Aires en una crisis; sí obliga a reconocer que Chile no puede construir su planificación suponiendo que un proveedor común actuará con absoluta simetría. En una situación extrema, la relación bilateral de cada país con Washington podría convertirse en un factor adicional de la correlación de fuerzas.

Por eso, la cuestión central ya no es simplemente cuánto armamento posee Chile frente a Argentina, sino quién controla las condiciones de reproducción de esa capacidad militar en el tiempo. Cuando dos competidores potenciales utilizan sistemas cuyo sostenimiento depende en gran medida de un tercero, ambos juegan parcialmente con cartas marcadas por ese proveedor. La soberanía decisional permanece nacional, pero la capacidad de sostener materialmente esa decisión puede estar condicionada desde fuera. En ese sentido, la convergencia militar de Chile y Argentina hacia Estados Unidos no elimina la rivalidad estratégica: introduce sobre ella una capa superior de dependencia y otorga a Washington una capacidad potencial de arbitraje que debería ser incorporada explícitamente a cualquier análisis de largo plazo sobre el equilibrio austral.

No entramos en este informe en las posibles implicaciones que tiene la interacción, en distintas dimensiones, entre Reino Unido, Estados Unidos, Chile y Argentina, pues hemos siempre trabajado con tríadas. Sin embargo, la interacción de cuatro actores pasa a ser muy complejo si se produjera dicha forma de estructuración.

MULTILATERALISMO, CONTINUIDAD Y CAMBIO DE PRIORIDADES

El 24 de marzo de 2026, el Gobierno retiró el apoyo estatal a la candidatura de Michelle Bachelet a la Secretaría General de Naciones Unidas. El comunicado justificó la decisión por el contexto electoral internacional, la dispersión de candidaturas latinoamericanas y las diferencias con actores relevantes del proceso. Al mismo tiempo, Chile anunció que se abstendría de apoyar a otro candidato si Bachelet decidía continuar.

Al mismo tiempo, la Cancillería ha mantenido una agenda multilateral activa: candidatura de Valparaíso como sede de la Secretaría del Acuerdo BBNJ, participación en Naciones Unidas y defensa de espacios de cooperación. El discurso chileno ante la Asamblea General combina, por ello, una narrativa restauradora con componentes guardianes y transformadores, como muestra el análisis de las gramáticas del orden internacional que se desarrolla más adelante.⁷

La política pública necesita distinguir entre continuidad de principios, continuidad de instrumentos y continuidad de candidaturas o prioridades. No todo cambio de instrumento implica abandono de principios; pero un patrón de cambios frecuentes puede reducir la previsibilidad que el propio Gobierno identifica como un activo central.

El punto adquiere otra escala cuando se mira la trayectoria de las últimas tres décadas. El multilateralismo fue probablemente la pieza más coherente de la tesis táctica chilena: un Estado mediano aumenta su influencia cuando las reglas sustituyen al poder, y Chile invirtió en derecho internacional, candidaturas y regímenes de cooperación como quien invierte en un seguro. El diagnóstico sobre el orden liberal, sin embargo, cambió. Ikenberry (2018) describe una crisis de autoridad del propio orden, no únicamente de su liderazgo; Mearsheimer (2019) sostiene que ese orden estaba condenado por su ambición; Hurrell (2007) advierte que la sociedad internacional sobrevive a sus hegemones solo si las potencias medias la sostienen. Para Chile, esto significa que el multilateralismo deja de ser un reflejo heredado y se transforma en una decisión estratégica con costes: sostener Naciones Unidas, el BBNJ o el régimen antártico puede implicar hoy contradecir al aliado principal. La coexistencia de narrativas distintas en el discurso chileno ante la Asamblea General no debe leerse, por eso, como una simple incoherencia. Es la huella de una táctica que perdió la estructura que la hacía suficiente y todavía no encuentra una estrategia que la sustituya.

Hasta aquí el análisis ha seguido decisiones concretas. Ahora cambia la escala: interesa reconstruir el relato internacional dentro del cual esas decisiones adquieren sentido, es decir, los marcos que compiten por definir qué es soberanía, qué amenaza al Estado y qué clase de orden se quiere preservar, restaurar o transformar.

⁷ BBNJ: sigla de Biodiversity Beyond National Jurisdiction. Designa el Acuerdo de Naciones Unidas sobre conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, adoptado en 2023 y vigente desde el 17 de enero de 2026. Regula, entre otras materias, recursos genéticos marinos, áreas marinas protegidas, evaluaciones de impacto ambiental, creación de capacidades y transferencia de tecnología marina. Fuente: Naciones Unidas, BBNJ Agreement.

8. GRAMÁTICAS DEL ORDEN INTERNACIONAL: EL DEBATE GENERAL DE LA 81.ª ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS

Este capítulo reconstruye la gramática narrativa con que los Estados representaron el orden internacional en el debate general de la 81.ª Asamblea General de Naciones Unidas, celebrado entre el 22 y el 28 de septiembre de 2026, y sitúa a Chile dentro de ese campo. El análisis combina una lectura morfológica, apoyada en el modelo actancial de Algirdas Julien Greimas, con una lectura política centrada en Estados Unidos, América Latina, Europa y el entorno vecinal chileno.⁸

SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

La primera parte del capítulo aplica el modelo actancial de Algirdas Julien Greimas, complementado con la teoría del programa narrativo y de la junción, a un corpus de aproximadamente treinta intervenciones, y propone seis gramáticas del orden —restaurar, transformar, preservar, sobrevivir, maniobrar y estabilizar— junto con tres configuraciones singulares: Rusia, Venezuela y Estados Unidos. La segunda parte traduce esa morfología en análisis político, con especial atención a Estados Unidos, América Latina, Europa y el entorno vecinal de Chile. La sección 8.1 fundamenta la pertinencia del análisis para las políticas públicas y examina cómo los alineamientos internacionales pueden transformarse en marcos de problematización, capacidades estatales, normas y decisiones internas.⁹

El análisis adopta cuatro decisiones metodológicas: formaliza los clústeres como estados de junción entre Sujeto y Objeto; trata como provisional la clasificación de Bolivia y Colombia, cuyos gobiernos cambiaron de orientación entre 2025 y 2026; separa a Estados Unidos como *restaurador hegemónico*, porque ocupa posiciones actanciales en los relatos de otros Estados; y sustituye la pertenencia única a un clúster por una codificación de programa dominante y programas secundarios.

La tesis central es que la crisis del orden internacional puede leerse como una crisis narrativa del Sujeto mundial. Se propone además una hipótesis: en la periferia, la gramática narrativa depende del gobierno y es volátil; en las potencias centrales, depende del Estado y es estable. En América Latina, lo que parece una morfología es en parte el ciclo electoral.

⁸ Modelo actancial: herramienta semiótica desarrollada por A. J. Greimas a partir, entre otros antecedentes, de Vladimir Propp. Reduce la diversidad de personajes y actores de un relato a funciones: Sujeto, Objeto, Destinador, Destinatario, Ayudante y Oponente. Su utilidad aquí no es literaria: permite comparar discursos políticos por la estructura de acción que construyen, aun cuando hablen de contenidos distintos.

⁹ Junción: en la semiótica greimasiana, relación entre un Sujeto y un Objeto de valor. Puede haber conjunción cuando el Sujeto posee, alcanza o preserva el objeto, y disjunción cuando lo ha perdido, no lo posee o busca recuperarlo. La noción permite distinguir relatos de restauración, preservación o transformación según el estado inicial y la trayectoria que narran.

8.1. DEL ORDEN INTERNACIONAL A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

ALINEAMIENTO, SOBERANÍA Y PRODUCCIÓN INTERNA DE CAPACIDADES ESTATALES

Un acuerdo internacional puede ser importante mucho antes de convertirse en un tratado. Puede no crear todavía obligaciones jurídicas estrictas y, sin embargo, comenzar a producir efectos políticos, administrativos y normativos. Esto ocurre cuando un conjunto de Estados acepta un diagnóstico común sobre el entorno, identifica determinadas amenazas, establece prioridades compartidas y define ámbitos en los que considera deseable coordinar su acción. Desde ese momento, el acuerdo deja de pertenecer exclusivamente al campo diplomático. Comienza a ofrecer un marco desde el cual pueden justificarse decisiones de política pública interna.

Este punto es especialmente relevante para comprender el nuevo escenario hemisférico. El denominado Escudo de las Américas no se limita a formular una declaración genérica de cooperación. Organiza una propuesta de alineamiento en materias económicas, de seguridad y de coordinación internacional que, si se traduce en decisiones nacionales, puede alcanzar ámbitos inequívocamente vinculados con las políticas públicas: revisión de inversiones, protección de cadenas de suministro estratégicas, infraestructura digital, cooperación en seguridad, intercambio de información y capacidades estatales.

Por eso, el problema no debe formularse únicamente preguntando qué significa este tipo de acuerdo para la política exterior de los países participantes. Hay una segunda pregunta, potencialmente más importante: ¿qué políticas públicas nacionales pueden comenzar a justificarse, diseñarse o reformularse a partir del marco de alineamiento contenido en ese acuerdo? La diferencia es sustantiva. La política exterior determina la posición del Estado frente a otros actores; la política pública convierte esa posición en capacidades, normas, organismos, presupuestos, procedimientos y decisiones que operan dentro del territorio nacional.

Esta distinción permite comprender por qué un observatorio de políticas públicas debe estudiar los cambios del orden internacional. Las políticas públicas no se producen en un espacio nacional cerrado. Los Estados reciben permanentemente incentivos, restricciones, modelos regulatorios, estándares técnicos, recursos y categorías de interpretación provenientes del sistema internacional. Los acuerdos comerciales modifican legislaciones internas; los compromisos ambientales alteran normas productivas; los estándares financieros transforman sistemas de supervisión; los acuerdos de seguridad reorganizan capacidades policiales, militares y de inteligencia. La frontera entre política exterior y política interna es, por tanto, mucho más porosa de lo que sugiere la división administrativa entre ministerios.

En el caso del nuevo alineamiento hemisférico, esa porosidad es especialmente visible porque el acuerdo no se concentra en una única materia. Economía, seguridad, tecnología, inversiones y recursos estratégicos pueden quedar articulados dentro de una misma arquitectura. Esto significa que el alineamiento propuesto por Estados Unidos puede funcionar como una matriz de orientación de políticas públicas. No determina automáticamente qué debe hacer cada gobierno ni elimina su capacidad soberana de decisión, pero sí configura un repertorio de problemas, instrumentos y soluciones consideradas legítimas dentro de la coalición.

Aquí aparece una primera cuestión teórica fundamental. Las políticas públicas no se construyen solamente mediante decisiones instrumentales destinadas a resolver problemas

previamente existentes. También dependen de la manera en que esos problemas son definidos. Antes de decidir una política de seguridad hay que establecer qué constituye una amenaza; antes de regular la inversión extranjera hay que determinar qué tipo de inversión puede ser considerada estratégica o riesgosa; antes de intervenir una cadena de suministro hay que decidir qué recursos deben ser protegidos y frente a quién. La construcción del problema precede, en buena medida, a la selección del instrumento.

Los alineamientos internacionales intervienen precisamente en ese nivel. Proporcionan marcos de problematización. Cuando varios gobiernos comienzan a describir el crimen organizado como una amenaza a la seguridad nacional, la inversión extranjera como un eventual problema de seguridad estratégica, los minerales críticos como activos cuya cadena de suministro debe ser protegida o la infraestructura digital como un espacio donde deben distinguirse proveedores confiables y no confiables, no están simplemente describiendo la realidad. Están delimitando aquello sobre lo cual los Estados pueden considerar legítimo intervenir.

El paso siguiente es institucional. Una categoría internacional puede viajar hacia el interior del Estado y transformarse sucesivamente en doctrina, estrategia, programa, reglamento, presupuesto o legislación. La secuencia no es automática ni necesariamente completa, pero es reconocible: definición internacional del problema → alineamiento político → adopción estratégica nacional → selección de instrumentos → transformación institucional → norma o política pública. Ese itinerario constituye uno de los objetos centrales de este informe.

8.1.1. DE MONROE A «DONROE»: EL HEMISFERIO COMO ESPACIO POLÍTICO

La referencia histórica a la Doctrina Monroe permite comprender la profundidad del movimiento actual. Desde 1823, la noción de hemisferio occidental ha ocupado un lugar particular en la política exterior estadounidense. Su significado ha variado enormemente: de una declaración dirigida originalmente contra nuevas intervenciones coloniales europeas pasó posteriormente, especialmente desde comienzos del siglo XX, a servir de fundamento para una concepción mucho más activa del papel estadounidense en América Latina.

La expresión «Doctrina Donroe» recupera deliberadamente esa genealogía para describir una política en la que Estados Unidos vuelve a presentar el hemisferio occidental como un espacio estratégico prioritario. Lo relevante aquí no es decidir si se trata de una doctrina plenamente sistemática, sino observar que el hemisferio vuelve a ser pensado como una unidad de seguridad, influencia, abastecimiento y competencia con actores extrarregionales.

Para el análisis de políticas públicas, la novedad está en que esta concepción del hemisferio no se expresa solamente en términos militares. La seguridad puede penetrar ámbitos que tradicionalmente se clasificaban como política económica, regulación de inversiones, política minera, infraestructura digital o política industrial. Una inversión extranjera puede dejar de evaluarse exclusivamente por su rentabilidad y comenzar a ser examinada por su procedencia estratégica; una empresa tecnológica puede dejar de ser solamente un proveedor y transformarse en un problema de confianza geopolítica; un yacimiento de litio o cobre puede dejar de ser solamente un activo económico y pasar a ser considerado parte de una cadena de suministro estratégica.

Este desplazamiento tiene consecuencias directas para el Estado porque modifica las preguntas que las políticas públicas deben responder.

8.1.2. ALINEAMIENTO EXTERNO Y TRANSFORMACIÓN INTERNA

Hay dos errores simétricos que vale la pena evitar. El primero es suponer que un acuerdo político internacional importa poco mientras no produzca obligaciones jurídicas vinculantes. El segundo, asumir que adherir a un marco internacional determina automáticamente las políticas nacionales. Ninguna de las dos cosas ocurre de ese modo.

Entre la ausencia de obligación y la obligación jurídica existe un amplio territorio de coordinación política, difusión institucional y convergencia regulatoria. Los Estados pueden comenzar a modificar sus políticas sin que exista un mandato externo jurídicamente exigible. Pueden hacerlo porque comparten un diagnóstico, porque esperan beneficios del alineamiento, porque reciben capacidades tecnológicas o de seguridad, porque buscan acceso preferencial a inversiones o porque anticipan que determinados estándares terminarán convirtiéndose en condiciones de cooperación.

La influencia opera entonces menos como imposición que como estructuración del campo de alternativas disponibles. Esto permite formular una hipótesis central: un alineamiento internacional es políticamente más profundo cuando no se limita a coordinar conductas externas, sino cuando comienza a reorganizar los criterios con los que cada Estado decide sus políticas internas.

8.1.3. EL PROBLEMA DE LA SOBERANÍA

Es precisamente aquí donde la noción de soberanía adquiere complejidad. En su sentido jurídico clásico, un Estado soberano conserva la capacidad de dictar sus propias normas. Ninguno de los elementos descritos anteriormente elimina por sí mismo esa condición. Pero la soberanía efectiva nunca consiste solamente en la existencia formal de una competencia. Depende también de las capacidades materiales, tecnológicas, financieras, militares y administrativas necesarias para ejercerla.

De ahí la necesidad de separar tres planos: soberanía formal, capacidad estatal y autonomía estratégica. La soberanía formal remite al derecho a decidir; la capacidad estatal, a la posibilidad efectiva de ejecutar lo decidido; la autonomía estratégica, al margen real para escoger entre alternativas sin que el coste de apartarse de un determinado alineamiento se vuelva prohibitivo.

Esta distinción permite analizar con mayor precisión la paradoja que aparece en algunos discursos contemporáneos. Estados que reivindican recuperar soberanía, control territorial o capacidad nacional pueden intentar hacerlo mediante una asociación más estrecha con una potencia externa que les proporciona inteligencia, tecnología, mercados, inversión, cooperación militar o capacidad operativa.

Es lo que este informe denomina soberanismo por alineamiento. No constituye necesariamente una contradicción lógica. Un Estado puede aumentar ciertas capacidades soberanas mediante cooperación externa. La paradoja aparece en otro punto: el mismo mecanismo que incrementa la capacidad para actuar puede reducir progresivamente la autonomía para decidir qué acciones emprender.

El problema fundamental no es entonces si existe o no soberanía. La pregunta políticamente más interesante es qué dimensiones de la soberanía se fortalecen mediante el alineamiento y cuáles comienzan a depender de él.

8.1.4. LA POTENCIA COMO PROVEEDOR DE CAPACIDADES Y DE CATEGORÍAS

Esta cuestión adquiere especial importancia cuando la relación no se establece entre actores de capacidades equivalentes. Estados Unidos puede desempeñar simultáneamente dos funciones diferentes. Puede proporcionar capacidades materiales —información, tecnología, acceso económico, cooperación militar— y puede además proporcionar las categorías mediante las cuales se interpreta el problema.

Esta segunda función puede ser incluso más importante que la primera. Quien consigue definir qué constituye una amenaza, qué infraestructura es crítica, qué proveedor es confiable, qué inversión merece escrutinio o qué organización debe considerarse enemiga no solo interviene sobre las soluciones: participa en la construcción de la agenda.

Desde la teoría de las políticas públicas, esto obliga a observar el proceso anterior a la decisión. Las políticas no comienzan cuando se promulga una ley. Comienzan cuando determinados fenómenos consiguen convertirse en problemas públicos y cuando una determinada interpretación de ellos adquiere suficiente autoridad para orientar la acción estatal.

La dimensión narrativa que estudia este informe se vuelve, por ello, institucionalmente relevante. Las narrativas internacionales no son solamente discursos sobre el mundo. Pueden transformarse en infraestructura cognitiva de las políticas públicas.

8.1.5. DE LA GRAMÁTICA INTERNACIONAL A LA DECISIÓN PÚBLICA

Aquí se encuentra el vínculo directo con el modelo actancial utilizado en las páginas siguientes. Cuando un gobierno define un Sujeto, un Objeto, un Destinador, unos Ayudantes y unos Oponentes, no está realizando únicamente una operación retórica. Está construyendo una arquitectura elemental de intervención.

Si el crimen organizado ocupa la posición de Oponente existencial, determinadas políticas excepcionales se vuelven más concebibles. Si Estados Unidos ocupa simultáneamente la posición de Ayudante y de Destinador, ciertas formas de cooperación adquieren legitimidad. Si la soberanía ocupa la posición de Objeto, las políticas pueden justificarse como instrumentos destinados a recuperarla. Si una potencia, una infraestructura determinada o un tipo de inversión es desplazado hacia la posición de riesgo estratégico, el repertorio regulatorio disponible cambia.

El análisis narrativo adquiere entonces una función prospectiva: permite detectar qué políticas pueden comenzar a resultar políticamente pensables antes incluso de que sean formalmente adoptadas. Esta es una de las razones principales por las cuales el estudio del discurso internacional resulta pertinente para un Observatorio de Políticas Públicas.

8.1.6. UNA AGENDA DE OBSERVACIÓN PARA CHILE

Para Chile, esta cuestión posee además una dimensión especialmente concreta. Un país abierto al comercio mundial, productor relevante de minerales críticos, receptor de inversión extranjera y con infraestructuras tecnológicas crecientemente integradas a redes globales se encuentra precisamente en varias de las áreas que el nuevo marco hemisférico puede comenzar a vincular con la seguridad.

Por eso la pregunta no debe reducirse a si Chile «está con» o «está contra» Estados Unidos. Esa formulación empobrece el problema. Las preguntas relevantes para las políticas públicas son otras: ¿qué modificaciones institucionales podrían derivarse de la cooperación

hemisférica en seguridad? ¿Qué criterios podrían utilizarse para evaluar inversiones consideradas estratégicas? ¿Qué consecuencias tendría introducir categorías de «proveedor confiable» en infraestructura digital? ¿Cómo se definirían las cadenas de suministro críticas? ¿Qué organismos nacionales adquirirían nuevas funciones? ¿Qué información debería compartir el Estado y bajo qué garantías? ¿Qué modificaciones legales serían necesarias? ¿Qué costes regulatorios, económicos y tecnológicos tendría la convergencia con determinados estándares? ¿Y qué margen conservaría Chile para mantener relaciones económicas y tecnológicas con actores situados fuera del alineamiento hemisférico promovido por Washington?

Estas preguntas muestran que el objeto de estudio se encuentra exactamente en la intersección entre orden internacional, capacidad estatal y políticas públicas.

No se trata solamente de estudiar qué dicen los gobiernos ante Naciones Unidas. Se trata de observar cómo una determinada representación del mundo puede comenzar a descender desde el nivel de la gran política internacional hasta los mecanismos cotidianos mediante los cuales el Estado clasifica inversiones, compra tecnología, regula empresas, organiza policías, protege infraestructuras, administra fronteras y asigna recursos.

En ese movimiento, las gramáticas del orden internacional dejan de ser simplemente gramáticas. Comienzan a convertirse en políticas públicas.

PRIMERA PARTE

Morfología narrativa del orden internacional

8.2. OBJETO Y PREMISA

Los discursos ante la Asamblea General no son solo exposiciones de posiciones diplomáticas. Cada intervención construye una narración sobre el estado del mundo: define quién debe actuar, qué debe conseguir, qué fuerza legitima esa acción, quién ayuda, quién estorba y para quién vale el resultado. Esa narración no es decorativa. Es la condición para que una posición de política exterior resulte inteligible y legítima ante audiencias nacionales e internacionales.

El propósito del análisis no es determinar si las afirmaciones de los oradores son verdaderas ni valorar políticamente a los gobiernos, sino reconstruir la gramática mediante la cual cada actor representa el sistema internacional y su posición dentro de él. La pregunta de fondo es: *¿qué historia sobre el mundo necesita contar cada Estado para explicar y legitimar su acción?*

El tema oficial del período de sesiones, «Restaurar la confianza y gestionar la transformación a fin de que las Naciones Unidas generen resultados para todos», es en sí mismo revelador. Combina en una sola fórmula dos de los verbos que este informe identifica como gramáticas rivales: restaurar y transformar.

8.3. EL MODELO ACTANCIAL Y SU EXTENSIÓN

8.3.1. ORIGEN

Greimas formula el modelo actancial en *Sémantique structurale* (1966), a partir de dos antecedentes. De Vladimir Propp (*Morfología del cuento*, 1928) toma la idea de que la diversidad de personajes de los relatos puede reducirse a un número limitado de esferas de acción. De Lucien Tesnière (*Éléments de syntaxe structurale*, 1959) toma la noción de actante como posición sintáctica exigida por un verbo, con independencia de quién la ocupe. El resultado es un modelo de seis actantes organizados en tres ejes.

8.3.2. LOS TRES EJES

El eje del deseo relaciona al *Sujeto* con el *Objeto*: el Sujeto realiza la trayectoria narrativa y el Objeto es aquello que intenta obtener, preservar, recuperar o realizar. El eje de la comunicación relaciona al *Destinador*, que legitima o desencadena la acción, con el *Destinatario*, para quien la consecución del Objeto tiene valor. El eje del poder sitúa a los *Ayudantes*, que proveen capacidades al Sujeto, frente a los *Oponentes*, que obstaculizan su trayectoria.

La potencia analítica del modelo reside en que el actante es una función y no una persona. Un país, una coalición, un valor —la libertad, la soberanía, la justicia histórica— o una amenaza pueden ocupar una posición actancial. Un mismo actor puede ocupar posiciones distintas en relatos distintos: Naciones Unidas es Ayudante en unos discursos, Oponente en otros y Objeto de transformación en terceros.

8.3.3. PROGRAMA NARRATIVO Y JUNCIÓN

La semiótica de París, en el trabajo posterior de Greimas y Joseph Courtés (*Sémiotique. Dictionnaire raisonné de la théorie du langage*, 1979), agrega dos herramientas que este informe incorpora. La primera es la distinción entre enunciados de estado y enunciados de hacer. Un enunciado de estado describe la relación de *junción* entre Sujeto y Objeto: el Sujeto puede estar *conjunto* con su Objeto (lo posee) o *disjunto* de él (no lo posee). Un enunciado de hacer describe la transformación que lleva de un estado a otro. Un programa narrativo es, en su forma mínima, un hacer que transforma un estado de junción.

La segunda herramienta es el esquema narrativo canónico, que ordena la acción en cuatro fases: *manipulación* (el Destinador hace querer o hace deber al Sujeto), *competencia* (el Sujeto adquiere el saber y el poder hacer), *performance* (el Sujeto realiza la transformación) y *sanción* (el Destinador evalúa y reconoce el resultado).

Estas dos herramientas permiten precisar. Los seis clústeres no son solo familias temáticas y deben distinguirse por el estado de junción inicial que narran y por la fase del esquema en que se sitúan. Esa formalización se presenta en la sección 8.5.

8.3.4. DEL RELATO AL DISCURSO POLÍTICO

Trasladado al análisis político, el modelo permite observar algo que la clasificación por contenidos pierde. Dos gobiernos ideológicamente próximos pueden construir narraciones

diferentes, y dos gobiernos enfrentados pueden compartir una estructura prácticamente idéntica. La similitud actancial no significa similitud ideológica: significa que ambos organizan el conflicto con una gramática semejante. Israel e Irán intercambian las posiciones concretas de Sujeto y Oponente, pero ambos narran una comunidad amenazada que moviliza capacidades para neutralizar una amenaza. La identidad del Oponente cambia; la estructura permanece.

8.4. CORPUS Y PROCEDIMIENTO

El corpus reúne unas treinta intervenciones del debate general: Estados Unidos, Chile, Argentina, Brasil, China, Francia, Alemania, Reino Unido, Canadá, Japón, Corea del Sur, India, Rusia, Turquía, Arabia Saudí, Jordania, Irán, Israel, Palestina, Ucrania, Pakistán, Venezuela, México, Cuba, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay, Panamá, Bolivia, Sudáfrica y Uruguay. Para cada una se reconstruyeron los seis actantes y se compararon las estructuras en tres dimensiones discriminantes: el tipo de Sujeto construido, el estado de junción inicial y la transformación perseguida.

Un discurso ante la Asamblea es multitemático: puede tratar inversión, inteligencia artificial, crimen organizado, guerras y reforma de Naciones Unidas en dieciocho minutos. El modelo de Greimas, en cambio, supone un programa narrativo con un Sujeto. Para no forzar esa diferencia, este informe codifica cada discurso como un *programa dominante* acompañado de *programas secundarios*. El clúster se asigna por el programa dominante, pero los secundarios se registran, porque en ellos aparecen los desplazamientos y las ambigüedades.

El discurso chileno ilustra la regla. Su programa dominante es restaurador: Chile tomó buenas decisiones, luego se estancó y ahora «está de vuelta». Contiene además un programa secundario transformador —la crítica a un Consejo de Seguridad que refleja 1945 y no 2026— y otro de guardián —la reafirmación del compromiso con Naciones Unidas y la candidatura de Valparaíso como sede de la Secretaría del Acuerdo de Alta Mar (BBNJ)—.

8.5. SEIS GRAMÁTICAS DEL ORDEN

La tabla 8.1 sintetiza las seis gramáticas. La columna de junción es la clave de lectura: cada clúster narra una relación distinta entre el Sujeto y su Objeto.

TABLA 8.1. GRAMÁTICAS ACTANCIALES DEL DEBATE GENERAL 2026

CLÚSTER	ACTORES	ESTADO DE JUNCIÓN NARRADO	OBJETO	DESTINADOR	VERBO
I. Restauradores soberanistas	EE. UU., Argentina, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú; provisionalmente Bolivia y Colombia	Sujeto disjunto de un Objeto que antes poseía	Capacidad estatal, orden, crecimiento, soberanía	Mandato popular, percepción de deterioro	Recuperar
II. Transformadores del orden	Brasil, China, Sudáfrica; México como caso fronterizo	Sujeto nunca plenamente conjunto: exclusión estructural	Redistribución del poder de fijar reglas	Justicia histórica, igualdad soberana	Redistribuir
III. Guardianes del orden reglado	Francia, Alemania, Reino Unido, Canadá, Japón, Corea del Sur, Uruguay	Sujeto conjunto amenazado de disjunción	Orden basado en reglas	Derecho internacional, memoria de la guerra	Preservar
IV. Resistentes existenciales	Irán, Ucrania, Israel, Palestina, Cuba	Amenaza de disjunción del Sujeto consigo mismo	Existencia, soberanía, reconocimiento	La amenaza	Sobrevivir
V. Navegantes estratégicos	India, Arabia Saudí, Panamá, Pakistán	Conjunción parcial y múltiple con varios polos	Margen de maniobra	Interés nacional, desarrollo	Maniobrar
VI. Mediadores-estabilizadores	Turquía, Jordania	Sujeto operador de conjunciones ajenas	Equilibrio regional y centralidad	Inestabilidad regional	Estabilizar

Nota: la asignación de Bolivia y Colombia es provisional (véase 8.10.5). México y Uruguay se discuten como casos de frontera en las secciones 8.5.2 y 8.5.3.

8.5.1. RESTAURADORES SOBERANISTAS: RECUPERAR

El Sujeto aparece después de una pérdida. Algo funcionaba, dejó de funcionar o fue arrebatado: el Estado perdió control, la economía perdió dinamismo, la sociedad perdió seguridad. En términos de junción (enlazamiento), el Sujeto está disjunto de un Objeto con el que antes estaba conjunto. De ahí su temporalidad característica: *antes, deterioro, reacción, restauración*.

En el esquema canónico, estos discursos se sitúan en la performance y anticipan la sanción. La fórmula chilena «Chile está de vuelta» no narra una tarea pendiente: narra una transformación ya en curso y pide al auditorio internacional, en posición de Destinador judicador, que la reconozca. Por eso los restauradores presentan indicadores —rebajas tributarias, invariabilidad para grandes inversiones, cifras de seguridad— como pruebas de performance.

El discurso peruano muestra una variante que se vuelve central en la segunda parte. Keiko Fujimori recordó que el Perú venció al terrorismo y afirmó que hoy enfrenta otra guerra, declarada por organizaciones criminales que deberían ser tratadas como grupos terroristas y enemigos del Estado. La operación narrativa es precisa: la restauración se apoya en un precedente nacional de victoria —asociado, en la memoria política peruana, al gobierno de Alberto Fujimori— y presenta el desafío actual como homólogo. En el resto de los temas, sin embargo, el discurso peruano no mira hacia atrás: apuesta por la continuidad del desempeño económico de los últimos años.

Lo que da cohesión al clúster, entonces, no es la economía sino la seguridad. Eso calza con el dato político: el vínculo material del grupo con Washington es el Escudo de las Américas, un dispositivo de seguridad y no un acuerdo económico. Pero eso abre otra discusión porque el discurso de Estados Unidos es menos securitario y el resto de los países, en cambio, lo muestran como algo contra el crimen organizado.

Que los gobiernos del clúster hayan terminado dentro del Escudo de las Américas, cuya trayectoria se reconstruyó al comienzo de este informe, confirma esa lectura y al mismo tiempo la complica: la declaración de septiembre ya no es solo un dispositivo de seguridad, sino un marco con pilares económico y multilateral.

8.5.2. TRANSFORMADORES DEL ORDEN: REDISTRIBUIR

El problema no es una pérdida, sino la arquitectura del sistema. El Sujeto nunca estuvo plenamente conjunto con el Objeto: el orden distribuye desigualmente representación, riqueza y capacidad de fijar reglas. El Objeto es la transformación del propio sistema.

La operación narrativa distintiva es la expansión del Sujeto: el discurso comienza hablando desde Brasil, China o Sudáfrica y termina hablando en nombre del Sur Global o de los países en desarrollo. El interés nacional busca así adquirir universalidad. En el esquema canónico, estos discursos se sitúan en la fase de manipulación: intentan hacer querer la transformación a otros Estados, para convertirlos en co-Sujetos.

Tras la reclasificación de Bolivia y Colombia, el clúster queda en América Latina reducido a Brasil y, con reservas, México. La gramática mexicana reciente es más defensiva y

soberanista frente a Estados Unidos que redistributiva; podría leerse como navegante. Se mantiene aquí como caso fronterizo.

8.5.3. GUARDIANES DEL ORDEN REGLADO: PRESERVAR

El Sujeto está conjunto con su Objeto, el orden basado en reglas, pero amenazado de perderlo. La secuencia es: construimos reglas, las reglas produjeron previsibilidad, las reglas se erosionan, debemos preservarlas y adaptarlas. Tratados, alianzas e instituciones ocupan la posición de Ayudantes. En el esquema canónico, el guardián se sitúa en la competencia: su preocupación es conservar los instrumentos que hacen posible la acción colectiva.

El clúster es más heterogéneo de lo que la tabla sugiere. Japón y Corea del Sur narran desde una amenaza regional concreta y podrían leerse como guardianes con Destinator existencial. Uruguay comparte la defensa del multilateralismo, pero su inclusión junto a potencias del G7 aplana diferencias de escala y de posición.

8.5.4. RESISTENTES EXISTENCIALES: SOBREVIVIR

Aquí la amenaza no recae sobre un Objeto, sino sobre el propio Sujeto: lo que está en juego es su continuidad. El Destinator principal es la amenaza, y esa posición transforma la legitimación de los medios: fuerza militar, alianzas, resistencia o solidaridad internacional se presentan como Ayudantes necesarios. Palestina constituye una variante: su Objeto no es preservar un Estado existente, sino obtener su pleno reconocimiento y ejercicio.

La conclusión metodológica más importante procede de este clúster: los adversarios pueden ser actancialmente isomorfos. Israel e Irán intercambian héroe y antagonista y conservan la misma estructura.

8.5.5. NAVEGANTES ESTRATÉGICOS: MANIOBRAR

El navegante no pretende destruir ni conservar el sistema, sino aumentar su autonomía dentro de un mundo fragmentado. Su estado de junción es parcial y múltiple: mantiene conjunciones simultáneas con polos distintos y teme una disjunción forzada. El Oponente principal es la dependencia, y más precisamente la obligación de elegir entre polos incompatibles. India es la expresión más clara; Panamá ofrece una variante geoeconómica en que su posición en el comercio mundial es a la vez recurso, vulnerabilidad y fuente de autonomía.

8.5.6. MEDIADORES-ESTABILIZADORES: ESTABILIZAR

El Estado se representa como operador de conjunciones ajenas: su hacer consiste en modificar la relación entre otros actores. El navegante pregunta cómo moverse entre los polos; el mediador, cómo intervenir entre ellos. En el caso turco, la mediación es además un mecanismo de producción de centralidad regional: ser indispensable para resolver conflictos eleva la posición del mediador.

8.6. CONFIGURACIONES SINGULARES

Tres actores no se dejan reducir a los clústeres: Rusia, Venezuela y Estados Unidos. Los dos primeros se resumen en la tabla 8.2; el tercero exige un tratamiento propio.

TABLA 8.2. CONFIGURACIONES SINGULARES

ACTOR	TIPO	ESTRUCTURA	RASGO DISTINTIVO	VERBO
Rusia	Transformador revisionista	Rusia y el mundo multipolar → reconocimiento de múltiples centros de poder → fin de la primacía occidental	Busca alterar la distribución efectiva del poder entre grandes potencias, no democratizar instituciones	Revisionar
Venezuela	Reintegrador	Estado aislado → normalización → reinserción internacional	Modifica su posición para reincorporarse al sistema, no el sistema para mejorar su posición	Reintegrarse

8.6.1. *RUSIA: REVISIONAR*

Rusia comparte elementos con transformadores, resistentes y navegantes sin coincidir con ninguno. A diferencia de Brasil o Sudáfrica, el problema no es la subrepresentación del Sur Global, sino el reconocimiento de jerarquías y centros alternativos de poder. No todas las impugnaciones del orden liberal son equivalentes: unas buscan democratizar instituciones y otras redistribuir el poder entre grandes potencias.

8.6.2. *VENEZUELA: REINTEGRARSE*

Venezuela presenta la trayectoria inversa. Reconocimiento, normalización diplomática, institucionalización y cooperación exterior se convierten en Ayudantes. Rusia quiere modificar el sistema para transformar su posición; Venezuela, modificar su posición para reincorporarse al sistema.

8.6.3. *ESTADOS UNIDOS: RESTAURADOR HEGEMÓNICO*

En su propio relato, Estados Unidos pertenece al clúster I. Pero clasificarlo como par de Paraguay o Ecuador oculta un hecho morfológico: en los relatos de varios restauradores latinoamericanos, Estados Unidos no es un Sujeto semejante, sino el Destinador que legitima y el Ayudante que provee capacidades. Un actor que es Sujeto en un relato y Destinador en varios otros no puede tratarse como un miembro más del grupo. Además, como se desarrolla en la sección 8.8, su restauración narrada produce efectos revisionistas.

8.7. RESULTADOS MORFOLÓGICOS

8.7.1. *LA DISPUTA POR LA FUNCIÓN ACTANCIAL DE NACIONES UNIDAS*

Naciones Unidas aparece como Oponente (restringe la soberanía o se burocratiza), como Ayudante (protege mediante reglas) y como Objeto de transformación (distribuye mal el poder). No se discute solo sobre la organización; se disputa su función actancial. El discurso chileno es ilustrativo porque contiene las tres a la vez: critica una burocracia que crece hacia

adentro, propone reformar el Consejo de Seguridad y ofrece Valparaíso como sede de un nuevo régimen multilateral.

8.7.2. ¿QUIÉN ES EL SUJETO LEGÍTIMO DEL ORDEN?

Detrás de los verbos aparece una disputa anterior: quién tiene legitimidad para actuar. Los restauradores responden: la nación soberana. Los transformadores: los Estados y pueblos subrepresentados. Los guardianes: la comunidad internacional organizada. Los resistentes: la comunidad amenazada. Los navegantes: el Estado autónomo. Los mediadores: el actor capaz de producir equilibrio.

8.7.3. TRES DIAGNÓSTICOS INCOMPATIBLES

Para unos hay demasiado orden: instituciones y compromisos limitan indebidamente la capacidad soberana. Para otros hay demasiado poco: la erosión de las reglas devuelve las relaciones internacionales a la fuerza. Para un tercer grupo, el problema no es cuánto orden existe, sino quién lo controla. Esta distinción explica por qué Estados que usan las mismas palabras —soberanía, cooperación, multilateralismo, seguridad— proponen proyectos políticos distintos.

SEGUNDA PARTE: DEL ANÁLISIS DE DISCURSO AL ANÁLISIS POLÍTICO

Análisis político

8.8. ESTADOS UNIDOS: EL HEGEMÓN QUE NARRA UNA PÉRDIDA

La paradoja central del cuadro es que el arquitecto del orden de 1945 se narra como víctima de una pérdida y sitúa en posición de Oponente a instituciones que él mismo construyó. Durante buena parte de la posguerra, y especialmente después de 1991, el discurso estadounidense sostuvo una equivalencia eficaz: orden liberal, comunidad internacional e interés universal eran presentados como una misma cosa. El relato restaurador rompe esa equivalencia desde dentro. Estados Unidos renuncia a la posición de Sujeto universal y la deja vacante.

Esa vacancia explica la competencia que se observa en el resto del corpus. China universaliza desarrollo y cooperación; Brasil y Sudáfrica, igualdad del Sur Global; Europa, derecho y multilateralismo; Rusia, multipolaridad. Ninguno logra ocupar la posición con la eficacia que tuvo Washington, y la Asamblea se convierte en el escenario de una disputa sin titular.

El modelo actancial lee autonarración, no conducta. Y en sus efectos, la política estadounidense se parece más a la del revisionista que a la del restaurador. El presidente Trump dijo ante la Asamblea que se ha planteado «aniquilar» a Irán, aunque considera posible un acuerdo; el Escudo de las Américas organiza una esfera de seguridad hemisférica bajo liderazgo estadounidense. Estados Unidos narra *recuperar* y ejecuta *revisionar*. En el plano de los efectos queda estructuralmente más cerca de Rusia de lo que su propio relato

admite; en el plano narrativo, en cambio, la distancia es máxima: Rusia pide reconocimiento de un orden plural, Estados Unidos reclama la restauración de una capacidad propia.

8.9. ¿UNA LÓGICA MAGA EN EL CLÚSTER RESTAURADOR?

La pregunta exige distinguir tres planos que suelen confundirse.

- En el plano de la estructura, la respuesta es afirmativa: *Make America Great Again* es casi la forma canónica del relato restaurador, y los discursos de Kast o Fujimori reproducen su secuencia.
- En el plano del programa, la respuesta es negativa o al menos matizada: Milei es librecambista y MAGA es proteccionista.
- En el plano del alineamiento aparece lo decisivo. La restauración latinoamericana tiene un Ayudante que la estadounidense no tiene: Estados Unidos.

TABLA 8.3. TRES PLANOS DE LA RESTAURACIÓN

PLANO	ESTADOS UNIDOS	RESTAURADORES LATINOAMERICANOS
Estructura narrativa	Grandeza perdida, decadencia, reacción, restauración	Compartida: capacidad perdida, deterioro, reacción, restauración
Programa	Nacionalismo económico, proteccionismo, restricción migratoria, guerra cultural	Heterogéneo: librecambismo libertario en Argentina, conservadurismo fiscal y agenda de orden en Chile, securitización del crimen en Ecuador y Perú
Alineamiento	Sin Ayudante hegemónico externo	Estados Unidos como Destinador y Ayudante; adhesión o cercanía al Escudo de las Américas

De ahí una figura paradójica que es pertinente tensionar en el análisis: *soberanismo por alineamiento*. La capacidad nacional se recupera apoyándose en la potencia hegemónica. El clúster I no es un grupo de pares, sino una estructura radial, con Washington en el centro y los demás como radios. La categoría MAGA describe bien el centro y mal los radios. Y es que el soberanismo no puede ser delegado. ¿Por qué Estados Unidos puede considerar que defiende la soberanía de ciertos países latinoamericanos? ¿No es acaso defender la soberanía de otros una contradicción en los términos?

8.10. AMÉRICA LATINA: GIRO RESTAURADOR Y AUSENCIA DE SUJETO REGIONAL

8.10.1. RECOMPOSICIÓN DEL MAPA

La restauración se convierte en la gramática dominante de la región desde el nuevo escenario electoral: Argentina, Chile, Perú, Ecuador, Paraguay, Bolivia y Colombia comparten, con variantes, la secuencia narrativa de una pérdida y la necesidad de recuperación. Se consolida en esos países una mirada restauradora. La transformación

queda en manos de Brasil y, con reservas, México. Cuba resiste y Venezuela busca reintegrarse. Pocas veces la región había exhibido una mayoría narrativa tan clara.

8.10.2. UNA REGIÓN SIN SUJETO COLECTIVO

La inferencia más fuerte es negativa: América Latina no se narra como Sujeto. Ni la región ni sus instancias de integración ocupan una posición actancial relevante. El Sujeto es la nación, y el Destinador externo más frecuente es Washington. La región existe como suma de restauraciones nacionales coordinadas bilateralmente con Estados Unidos, no como actor que disputa el orden. Paradójicamente, el único discurso regional con vocación de Sujeto ampliado, el brasileño, lo construye en nombre del Sur Global y no de América Latina. A pesar de que el rol en los BRICS para Brasil está definido (aunque sea soterradamente) y considerando que ello no puede ser otra cosa sino organizar América Latina, se aprecia a Brasil buscando más bien una tarea sobre el sur global, que reúne fundamentalmente a países que vivieron la experiencia de colonia.

8.10.3. EL CRIMEN COMO ENEMIGO EXISTENCIAL

La mutación más significativa es que el crimen organizado pasa a ocupar la posición que en el clúster IV ocupa un Estado enemigo. En términos de la escuela de Copenhague (Buzan, Wæver y de Wilde, 1998), se trata de una securitización: un problema de orden público se presenta como amenaza existencial que justifica medidas excepcionales. Narrativamente, el restaurador toma prestado el Destinador del resistente —la amenaza— y con él la legitimación de medios extraordinarios. Esa operación tiene una consecuencia internacional directa: convierte la seguridad interior en asunto de cooperación militar y legitima el papel de Estados Unidos como Ayudante.

8.10.4. VENEZUELA COMO PIEZA DE RELATOS AJENOS

La migración venezolana y las organizaciones criminales transnacionales asociadas a ella aparecen como Oponentes en los relatos restauradores de los países receptores. De ahí que la reintegración de Venezuela no sea solo un programa venezolano: es también una condición del programa restaurador de sus vecinos, que necesitan un interlocutor con quien gestionar retornos y control fronterizo. El apoyo chileno a la transición venezolana debe leerse también en esa clave.

8.10.5. GOBIERNO Y ESTADO

Bolivia y Colombia cambiaron de clúster en meses porque cambiaron de gobierno. En América Latina, la gramática narrativa depende del gobierno y no del Estado. Esa volatilidad es en sí misma un hallazgo y un problema: la región carece de narrativas de Estado estables sobre el orden internacional, a diferencia de China o Francia, cuyas gramáticas sobreviven a los cambios de gobierno. Una política exterior que cambia de relato con cada elección tiene menos capacidad de sostener compromisos de largo plazo y más dependencia del Destinador externo del momento.

8.11. EUROPA: GUARDIANES SIN GARANTE

El dato mayor para Europa es que el «Occidente» que ocupaba la posición de Sujeto universal está escindido. Estados Unidos está en el clúster I; Europa, en el III. En el relato

europeo, el unilateralismo figura como Oponente, y esa categoría hoy incluye inevitablemente a Washington. Europa narra como heredera de un orden cuyo garante principal ya no quiere garantizarlo.

De ahí dos debilidades narrativas. La primera es que su Objeto es defensivo: Europa sabe qué quiere conservar, pero no sabe qué quiere producir. La preservación no moviliza del mismo modo que la recuperación o la transformación. La segunda es que su Destinatario es estrecho: el guardián no logra explicar a Brasil, India o Sudáfrica porque ese orden es también para ellos, cuando muchos lo vivieron como un orden hecho por otros. El transformador tiene una ventaja estructural: su Destinatario es más amplio que su Sujeto.

Cabe una hipótesis de tendencia, no un hallazgo: el rearme europeo y la guerra en Ucrania empujan al guardián hacia la gramática del resistente, con la amenaza como Destinador. Si esa deriva se consolida, Europa dejaría de narrar la preservación de un orden común para narrar la defensa de un espacio propio.

8.12. CHILE Y SU VECINDARIO

Por primera vez en décadas, Chile está rodeado de gobiernos que comparten su gramática narrativa. La tabla 8.4 resume la configuración vecinal.

TABLA 8.4. CONFIGURACIÓN NARRATIVA DEL ENTORNO VECINAL DE CHILE

PAÍS	GOBIERNO	GRAMÁTICA	RELACIÓN CON EE. UU.	IMPLICANCIA PARA CHILE
Argentina	Javier Milei	Restaurador; libertarismo económico	Alineamiento máximo	Convergencia amplia; competencia por el rol de socio preferente de Washington
Perú	Keiko Fujimori	Restauradora; crimen como guerra	Adhesión al Escudo de las Américas	Eje securitario y migratorio; Perú asistió al foro chileno sobre crimen transnacional
Bolivia	Rodrigo Paz	Restauración económica con rasgos de reintegración	Relaciones restablecidas; respaldo estadounidense al gobierno	Ventana de distensión; pendiente verificar el tratamiento de la demanda marítima
Chile	José Antonio Kast	Restaurador con residuos de guardián y de transformador	Adhesión formal el 22 de septiembre, con cláusula de resguardo de soberanía	—

8.12.1. LA POSICIÓN CHILENA

Chile es un restaurador moderado. Su programa dominante es la recuperación de crecimiento, seguridad y confianza inversora; pero conserva elementos de guardián — compromiso con Naciones Unidas, candidatura BBNJ— y un gesto transformador en la crítica al Consejo de Seguridad de 1945. La adhesión al Escudo de las Américas, formalizada el 22 de septiembre con una cláusula explícita de conformidad con las obligaciones legales

de cada Estado, muestra el intento de Chile de pertenecer al clúster sin disolverse en su estructura radial; si ese intento es sostenible es, precisamente, lo que examina el capítulo siguiente.

8.12.2. OPORTUNIDADES

La convergencia narrativa abre una agenda de coordinación en seguridad y migración más densa que cualquiera de las disponibles en la última década. Chile convocó durante la Asamblea un foro sobre delincuencia organizada transnacional al que asistió la presidenta peruana. La relación con Bolivia, históricamente trabada por el relato de justicia histórica, podría entrar en una fase distinta si el gobierno de Paz sustituye ese Destinator por el de la reintegración y el desarrollo.

8.12.3. RIESGOS

La convergencia tiene fundamentos frágiles. Primero, depende del ciclo electoral: la sección 8.10.5 muestra que en la región la gramática cambia con el gobierno, de modo que el entorno vecinal actual es una coyuntura, no una estructura. Segundo, depende de un Destinator común externo: los vecinos convergen porque todos se orientan hacia Washington, no necesariamente entre sí, y una variación en la política estadounidense alteraría el cuadro completo. Tercero, la cuestión marítima boliviana no desaparece por un cambio de gobierno; si la demanda fue omitida o suavizada en el discurso de 2026, sería la señal bilateral más relevante del año, pero eso debe verificarse en el acta.

8.13. HIPÓTESIS DE CONJUNTO

LA CRISIS DEL SUJETO UNIVERSAL

La principal fractura de la Asamblea no es izquierda y derecha, democracia y autoritarismo, ni Occidente y Sur Global. Es más elemental: los actores discrepan acerca de qué le ha ocurrido al mundo. Para unos hemos perdido algo; para otros el sistema es injusto; para otros construimos algo valioso que se erosiona; para otros estamos amenazados; para otros el mundo se fragmenta. Detrás de esa discrepancia está la vacancia del Sujeto universal que Estados Unidos abandona y nadie logra ocupar.

EL RETORNO DEL ESTADO

Todos los clústeres presuponen Estados con capacidad de acción, incluidos los más multilateralistas. El conflicto contemporáneo no opone Estado y globalización; disputa qué debe hacer el Estado dentro de una globalización fragmentada: recuperar soberanía, transformar instituciones, defenderlas, sobrevivir o navegar entre bloques.

DE LA CONVERGENCIA A LA FRAGMENTACIÓN ESTRATÉGICA

El imaginario de la posguerra fría narraba un movimiento convergente: integración, interdependencia, reglas comunes, prosperidad. La Asamblea de 2026 muestra un campo en que cada actor debe encontrar su estrategia de posicionamiento. Por eso la autonomía estratégica de los navegantes deja de ser excepcional y tiende a convertirse en competencia central de los Estados medianos.

ESTABILIDAD CENTRAL, VOLATILIDAD PERIFÉRICA

La hipótesis nueva de este informe es que la gramática narrativa es estable en las potencias centrales y volátil en la periferia. Si se confirma con series de varios años, implicaría que la periferia no disputa el orden internacional con relatos propios duraderos, sino que alterna entre los relatos disponibles según sus ciclos internos y según el Destinator externo dominante.

8.14. CONCLUSIÓN

Los discursos de Naciones Unidas no solo expresan intereses: construyen mundos narrativos dentro de los cuales esos intereses adquieren legitimidad. La Asamblea de 2026 muestra seis gramáticas rivales y tres configuraciones singulares, pero sobre todo muestra una vacancia: nadie ocupa con eficacia la posición del Sujeto que puede hablar en nombre del mundo.

Estados Unidos abandona esa posición y narra una pérdida propia mientras sus efectos revisan el orden. Europa la defiende sin garante y sin un Destinatario suficientemente amplio. América Latina se reorganiza en torno a restauraciones nacionales orientadas hacia Washington, sin Sujeto regional y con relatos que cambian con cada elección. Chile ocupa dentro de ese cuadro una posición moderada, convergente con sus vecinos por primera vez en décadas, pero sobre bases que dependen de ciclos electorales ajenos y de un Destinator externo que no controla.

No se está negociando solamente el orden mundial. Se está disputando quién es su Sujeto, cuál es su Objeto y quién tiene legitimidad para narrar su futuro.

El capítulo anterior mostró que un alineamiento internacional no permanece afuera: puede terminar convertido en una infraestructura cognitiva para la política pública. El Escudo de las Américas permite observar ese descenso con nitidez, porque seguridad, información, capacidades estatales y coordinación hemisférica pueden pasar desde una declaración política a procedimientos internos.

9. EL ESCUDO DE LAS AMÉRICAS COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Este capítulo examina el Escudo de las Américas desde la perspectiva de la política pública: qué puede cambiar dentro del Estado chileno a partir de una adhesión voluntaria, qué beneficios es razonable esperar, qué puntos exigen vigilancia y qué enseñan los casos de Ecuador, Colombia, Perú y Argentina. Corte documental: 1 de octubre de 2026.

9.1. POR QUÉ UN ACUERDO VOLUNTARIO PUEDE IMPORTAR

Chile anunció el 22 de septiembre de 2026 su adhesión al Escudo de las Américas, descrito oficialmente como un marco de coordinación voluntaria destinado a combatir el crimen organizado transnacional. Cancillería destacó beneficios operacionales: acceso a información, sistemas de análisis de datos, capacitación para Carabineros y PDI y coordinación interfronteriza. La comunicación oficial subrayó que cada Estado actúa conforme a sus obligaciones legales nacionales e internacionales.

Desde una perspectiva de política pública, el carácter voluntario no vuelve irrelevante al mecanismo. Entre una declaración política y una obligación jurídica existe un amplio espacio de implementación administrativa. Protocolos de intercambio de datos, estándares de interoperabilidad, capacitaciones, sistemas de análisis y definiciones comunes de organizaciones criminales pueden producir efectos internos sin requerir un tratado formal.

La pregunta central es qué dimensiones de la capacidad estatal se fortalecen y cuáles pueden hacerse dependientes de la cooperación. Si Chile obtiene mejores capacidades de análisis criminal, coordinación y persecución financiera, la cooperación puede ampliar soberanía efectiva. Si esas capacidades dependen de plataformas, categorías o decisiones externas que el Estado no controla, el mismo mecanismo puede estrechar la autonomía estratégica.

9.2. CADENA DE TRADUCCIÓN INSTITUCIONAL

NIVEL	POSIBLE TRADUCCIÓN	PREGUNTA DE CONTROL
Político	Adhesión a un diagnóstico hemisférico sobre crimen organizado	¿Qué amenazas acepta Chile como prioritarias y bajo qué evidencia?
Estratégico	Planes nacionales y prioridades interagenciales	¿Quién fija los objetivos y cómo se revisan?
Operativo	Intercambio de información, análisis de datos, capacitación	¿Qué datos se comparten, con quién y con qué salvaguardas?
Tecnológico	Interoperabilidad de sistemas y herramientas analíticas	¿Existe dependencia de proveedor o de arquitectura externa?
Jurídico	Protocolos, reglamentos o ajustes normativos	¿Qué requiere ley, qué puede hacerse administrativamente y qué control existe?
Presupuestario	Gasto en equipos, formación, personal y sistemas	¿Quién financia y qué costes recurrentes asume Chile?

9.3. CHILE: BENEFICIOS POTENCIALES Y PUNTOS DE VIGILANCIA

La utilidad potencial del mecanismo para Chile se concentra en delitos transnacionales donde la fragmentación jurisdiccional favorece a las organizaciones criminales: narcotráfico,

lavado de activos, tráfico de personas, ciberdelito y estructuras con presencia en varios países. La cooperación internacional puede reducir ese diferencial de coordinación.

- Beneficio potencial: acceso más rápido a información y capacidades analíticas.
- Beneficio potencial: procedimientos comunes en fronteras y persecución financiera.
- Beneficio potencial: capacitación y aprendizaje institucional comparado.
- Punto de vigilancia: protección de datos personales y reglas de retención, uso y transferencia de información.
- Punto de vigilancia: definición nacional de organizaciones y amenazas; evitar automatismos derivados de listas externas.
- Punto de vigilancia: compatibilidad con competencias del Ministerio Público, policías, Aduanas, UAF, Interior y Defensa.
- Punto de vigilancia: dependencia tecnológica y acceso a sistemas críticos.
- Punto de vigilancia: mecanismos de salida, revisión o suspensión si el marco evoluciona en una dirección no compatible con intereses chilenos.

9.4. CASOS DE CONTRASTE: ECUADOR, COLOMBIA, PERÚ Y ARGENTINA

Los cuatro casos suscribieron la misma declaración que Chile y, sin embargo, la reciben con arquitecturas internas muy distintas. La comparación interesa menos por lo que cada gobierno declaró que por lo que su sistema político permite, impide o elude.

Ecuador es el caso más avanzado de securitización. El gobierno de Daniel Noboa declaró un conflicto armado interno en 2024, ha buscado operaciones conjuntas con fuerzas estadounidenses y perdió en noviembre de 2025 un referéndum que habría permitido el regreso de bases extranjeras; la cooperación ha seguido avanzando por vías administrativas que la crítica académica ecuatoriana califica de artilugio legal. Tres organizaciones ecuatorianas figuran entre las veinticuatro designadas. La lección para Chile no es instrumental sino de umbral: cuando la violencia es alta y la capacidad estatal baja, la cooperación tiende a sustituir capacidades propias en lugar de complementarlas, y las restricciones constitucionales se erosionan por la práctica. Chile no comparte el umbral de excepcionalidad ecuatoriano y no debería importarlo junto con los instrumentos.

Colombia muestra el efecto del ciclo electoral sobre la pertenencia. Fuera del mecanismo bajo el gobierno anterior, se incorporó a la coalición el 12 de agosto en Panamá y formalizó su ingreso al Escudo el 14 de septiembre, tras la llegada de Abelardo de la Espriella; la Cámara de Representantes realizó el 9 de septiembre un debate de control político a los ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores. Su larga trayectoria de cooperación con Estados Unidos enseña que la asistencia genera capacidades reales y, al mismo tiempo, acopla prioridades: la agenda antidrogas del socio mayor tiende a convertirse en la agenda de seguridad del socio menor. La lección para Chile es que una adhesión decidida por un gobierno puede revertirse con el siguiente, y que los compromisos operativos que se construyan sobre ella deben ser diseñados para sobrevivir a ese cambio o para desmontarse sin coste.

Perú es el caso más próximo al chileno en la forma. El ingreso se anunció tras la visita del secretario de Estado a Lima, con la misma fórmula de resguardo —soberanía intacta, actuación dentro de la ley y la Constitución, ingreso de tropas sujeto a autorización del Congreso— y con una crítica parlamentaria centrada, como en Chile, en el pilar económico y en la elusión del Congreso. La diferencia está en la intensidad del control: en Perú el debate no ha alcanzado a expresidentes ni a órganos contralores. La lección es doble: la cláusula de

resguardo es universal y, por eso mismo, no distingue a quien la invoca; lo que distingue es la capacidad institucional interna para convertirla en criterios efectivos.

Argentina es el contraste más inmediato por vecindad y por la convergencia política de 2026. Su gobierno participa desde la fundación, reclama un rol proactivo en la seguridad hemisférica y no enfrenta una contestación institucional comparable. La utilidad para Chile reside en la coordinación fronteriza y financiera, que el Compromiso de Santiago ya organiza; el riesgo es doble: competir con Buenos Aires por el lugar de socio preferente de Washington y asumir que coincidencia gubernamental equivale a identidad de intereses de Estado, supuesto que los episodios de Malvinas y del Estrecho de Magallanes ya han desmentido.

Los cuatro casos convergen en una conclusión de diseño. El valor de la adhesión no depende del texto, que es idéntico para todos, sino de la arquitectura nacional que lo recibe: criterios propios para designar organizaciones, reglas sobre datos compartidos, control parlamentario efectivo y capacidad para decir que no en sectores específicos. Chile dispone de más de esa arquitectura que Ecuador o Perú, y de menos de la que su exposición económica a China exigiría.

9.5. DISEÑO RECOMENDADO DE GOBERNANZA

MECANISMO	FINALIDAD
Comité interministerial de implementación	Coordinar Cancillería, Interior, Seguridad, Defensa, Justicia, Hacienda/UAF, policías, Aduanas y Ministerio Público según competencia.
Matriz de datos compartibles	Clasificar información por sensibilidad, fundamento legal, finalidad, receptor y plazo de conservación.
Evaluación de dependencia tecnológica	Identificar herramientas críticas, proveedor, propiedad de datos, portabilidad y continuidad operativa.
Informe semestral al Congreso	Dar trazabilidad a cooperación, actividades, gastos, resultados y cambios normativos, preservando información reservada cuando corresponda.
Cláusula de revisión estratégica	Revisar periódicamente compatibilidad del mecanismo con prioridades nacionales y relaciones con terceros.
Indicadores de eficacia	Medir resultados concretos: tiempos de respuesta, investigaciones conjuntas, activos rastreados, alertas útiles, capacitaciones y operaciones coordinadas.

Fuentes: Ministerio de Relaciones Exteriores, «Chile adhiere a Escudo de las Américas», 22 de septiembre de 2026; Departamento de Estado de Estados Unidos, «Declaración conjunta relativa a la defensa de la soberanía en el Hemisferio», 22 de septiembre de 2026; Cámara de Representantes de Colombia, debate de control político, 9 de septiembre de 2026; La República (Perú), 25 de septiembre de 2026.

El Escudo vuelve visible el problema, pero no lo agota. Las mismas preguntas reaparecen en minerales críticos, telecomunicaciones, inteligencia artificial, puertos, inversión y cadenas de suministro. El paso siguiente es, entonces, extraer una agenda transversal para la Cancillería.

10. AGENDA TRANSVERSAL PARA UNA CANCELLERÍA DE GESTIÓN DE RIESGOS GEOPOLÍTICOS

La evolución observada entre marzo y octubre de 2026 sugiere que Cancillería necesita instrumentos adicionales a los de la diplomacia tradicional. No porque deba sustituir a otros ministerios, sino porque un número creciente de decisiones externas produce efectos regulatorios internos. La coordinación interministerial deja de ser una fase posterior y se vuelve parte del diseño de política exterior.

El riesgo principal es la fragmentación: seguridad negocia una cooperación, economía atrae una inversión, infraestructura adjudica un proveedor, ciencia acuerda un programa tecnológico y Cancillería intenta mantener relaciones simultáneas con potencias en competencia. Sin un marco común, decisiones racionales en cada sector pueden producir una estrategia nacional incoherente.

Los instrumentos propuestos parten, sin embargo, de una condición previa: una evaluación de impacto geopolítico solo puede evaluar contra una definición de interés estratégico, y un mapa de dependencias solo distingue dependencias aceptables de inaceptables cuando existe un criterio sobre qué autonomía se quiere conservar y para qué. Sin esa definición, los instrumentos producen información, pero no dirección. La geoeconomía (Luttwak, 1990; Blackwill y Harris, 2016) muestra que los Estados capaces de convertir posición económica en influencia parten de una idea de sí mismos dentro de la estructura, no de un procedimiento. Por eso esta agenda es necesaria, pero no suficiente: ordena la gestión del riesgo; no reemplaza la decisión de posición que la reflexión final describe como el salto pendiente.¹⁰

10.1. INSTRUMENTOS PROPUESTOS

INSTRUMENTO	CONTENIDO MÍNIMO	RESULTADO ESPERADO
Evaluación de impacto geopolítico	Riesgos, dependencias, terceros afectados, reversibilidad, costes de salida	Decisiones comparables y trazables
Mapa de dependencias estratégicas	Tecnología, energía, datos, mercados, defensa, minerales, logística	Identificación temprana de vulnerabilidades
Protocolo de acuerdos no vinculantes	Criterios para MoU, declaraciones y marcos voluntarios	Evitar efectos internos opacos
Consejo técnico de autonomía estratégica	Cancillería + ministerios sectoriales + expertos según materia	Coordinación previa de decisiones sensibles
Registro de compromisos y estándares	Obligaciones jurídicas y compromisos políticos separados	Claridad sobre lo vinculante y lo voluntario
Evaluación ex post	Resultados, costes, dependencia, efectos regulatorios	Aprendizaje y posibilidad de corrección

¹⁰ Geoeconomía: uso de instrumentos económicos con fines de poder y estrategia internacional —comercio, inversión, sanciones, financiamiento, infraestructura, tecnología o acceso a recursos— y, a la inversa, lectura estratégica de decisiones económicas que antes parecían puramente comerciales. En la literatura contemporánea el concepto se asocia a la sustitución parcial de instrumentos militares por instrumentos económicos en la competencia entre Estados.

10.2. INDICADORES PARA SEGUIMIENTO DEL OBSERVATORIO

- Número de acuerdos o mecanismos de cooperación con efectos interministeriales.
- Cantidad de decisiones que involucran transferencia de datos o interoperabilidad tecnológica.
- Proporción de instrumentos con evaluación previa de dependencia o reversibilidad.
- Frecuencia de controversias diplomáticas que requieren corrección o aclaración posterior.
- Diversificación de mercados, proveedores tecnológicos y fuentes de inversión en sectores críticos.
- Nivel de participación del Congreso en asuntos de alto impacto estratégico.
- Existencia de criterios nacionales publicados sobre infraestructura crítica, proveedores confiables y screening de inversiones.
- Continuidad de posiciones territoriales, marítimas y antárticas a través de cambios de gobierno.

11. CONCLUSIONES

- La Cancillería ha construido una orientación reconocible desde marzo de 2026: seguridad, crecimiento y construcción de confianzas. El desafío ya no es formular prioridades, sino resolver sus tensiones cuando una misma decisión afecta simultáneamente las tres.
- La seguridad se ha convertido en la principal puerta de entrada de la política exterior hacia la política pública interna. Crimen organizado, inteligencia, fronteras, cibercrimen y financiamiento ilícito requieren cooperación exterior, pero también reglas nacionales de evidencia, datos y competencia institucional.
- La relación con Estados Unidos concentra la mayor densidad de asuntos estratégicos: seguridad, aranceles, minerales críticos, inversión, tecnología y definiciones sobre el hemisferio. Esa densidad aumenta oportunidades y también la necesidad de mecanismos explícitos de autonomía.
- La relación con China confirma que Chile mantiene una estrategia de diversificación. La gira de agosto y la centralidad comercial china muestran que una alineación excluyente tendría costes significativos y que las decisiones estratégicas deberán diferenciar sectores y tecnologías.
- La autonomía estratégica no equivale a neutralidad ni equidistancia. Significa conservar opciones suficientes para decidir caso a caso sin que los costes de apartarse de un socio vuelvan impracticable la decisión soberana.
- Los episodios con Argentina demuestran que la afinidad política entre gobiernos no elimina la necesidad de continuidad de Estado. En materias de soberanía, territorio y proyección marítima, la revisión jurídica debe ser más exigente precisamente cuando existe alta convergencia política.
- La retirada del patrocinio a la candidatura de Michelle Bachelet confirma que una política exterior de Estado puede cambiar prioridades. La calidad institucional del cambio depende de su fundamentación, trazabilidad y manejo de los costes diplomáticos acumulados.
- La política exterior se ha vuelto más visible en el debate doméstico. Oficios fiscalizadores, citaciones e interpelación parlamentaria muestran que la gestión internacional ya no opera con el mismo nivel de aislamiento respecto de la competencia política interna.
- El problema de fondo no es si Chile debe cooperar, sino bajo qué arquitectura. Cooperación sin salvaguardas puede producir dependencia; autonomía sin cooperación puede reducir capacidades. La política pública debe diseñar el punto de equilibrio mediante reglas, revisión y métricas.
- Los acuerdos voluntarios merecen seguimiento institucional. La ausencia de obligación jurídica no impide efectos administrativos, tecnológicos o presupuestarios; por ello deben evaluarse por lo que habilitan, no solo por su forma jurídica.
- El Escudo de las Américas es el laboratorio del período. Su trayectoria —del cable chino a la interpelación— muestra cómo un compromiso internacional se construye por agregación de declaraciones sin tratado, cómo cooperación y presión operan en el mismo movimiento y cómo la forma del instrumento desplaza al Congreso. Su evaluación debe ser continua y no agotarse en el momento de la adhesión.
- Chile requiere una política nacional sobre intercambio internacional de datos para seguridad que identifique finalidades, límites, autoridades competentes, retención, transferencia a terceros y mecanismos de auditoría.

- La dependencia tecnológica debe ser tratada como variable de política exterior. La interoperabilidad puede aumentar eficacia, pero también crear costes de salida y lock-in institucional; esos costes deben calcularse antes de adoptar plataformas críticas.
- Minerales críticos, infraestructura digital y cadenas de suministro deben contar con criterios chilenos de evaluación estratégica. La mera adopción de categorías elaboradas por otro Estado reduciría la capacidad propia de problematización.
- La Cancillería necesita institucionalizar evaluaciones de impacto geopolítico para acuerdos, inversiones y cooperaciones sensibles. Estas evaluaciones deben incluir reversibilidad, dependencia, terceros afectados y escenarios de cambio de gobierno en los socios.
- La política vecinal ofrece una oportunidad coyuntural de coordinación en seguridad, migración, energía y comercio. Sin embargo, el propio análisis de las gramáticas internacionales advierte que en América Latina las orientaciones pueden cambiar rápidamente con el ciclo electoral.
- El sistema multilateral sigue siendo un recurso de autonomía para un Estado de tamaño medio. Mantener capacidad de actuación en Naciones Unidas, BBNJ y otros regímenes permite que Chile no dependa exclusivamente de relaciones bilaterales asimétricas.
- La previsibilidad debe ser entendida como un activo mensurable. Consistencia jurídica, lenguaje diplomático cuidado, coordinación interministerial y capacidad de explicar cambios de posición contribuyen a reducir riesgo país y riesgo diplomático.
- Para un Observatorio de Políticas Públicas, la unidad de seguimiento más útil no es solamente el tratado o la ley. Deben observarse también declaraciones, memorandos, marcos voluntarios, estándares técnicos, sistemas de información y categorías de riesgo porque allí comienza a formarse la política futura.
- La cuestión estratégica que organiza el período es la relación entre capacidad y autonomía. Chile puede aumentar capacidades mediante cooperación exterior; la política pública debe asegurar que ese aumento no se traduzca, sin deliberación, en una reducción proporcional de las alternativas disponibles para decisiones futuras.

12. REFLEXIÓN FINAL: DE LA TESIS TÁCTICA AL PESO ESTRATÉGICO

12.1. LA TESIS TÁCTICA Y SU MUNDO

Las páginas anteriores muestran una Cancillería capaz de administrar relaciones sometidas a lógicas distintas. El hallazgo de conjunto es más incómodo: la buena administración de lo táctico se ha convertido, en parte, en la forma chilena de postergar la decisión estratégica. Para entenderlo hay que reconstruir la tesis con que el país aprendió a leer el mundo después de 1990.

Chile reingresó plenamente al sistema internacional en 1990, cuando el orden liberal alcanzaba su momento de máxima autoridad. La competencia bipolar había terminado; Estados Unidos ejercía una primacía sin rival; la Organización Mundial del Comercio, los acuerdos de libre comercio y las instituciones financieras configuraban un espacio de reglas en el que un Estado pequeño y abierto podía prosperar sin necesidad de definir una posición propia. En ese contexto, la política exterior chilena construyó una tesis táctica de extraordinaria eficacia: regionalismo abierto como fórmula de compatibilidad entre integración y apertura (CEPAL, 1994); acuerdos comerciales con más de sesenta economías; ingreso a APEC en 1994 y a la OCDE en 2010; defensa consistente del derecho internacional como protección de un Estado que no puede protegerse por el poder; y la autoimagen de un país puente, confiable y previsible (Wilhelmy y Durán, 2003; Van Klaveren, 2011). Fermeadois (2005) ha mostrado la larga continuidad de esa vocación de inserción en un país cuya relación con el mundo osciló durante el siglo XX entre la pertenencia y el aislamiento.

Lo que hace táctica a esa tesis no es su contenido sino su supuesto: la estructura está dada y lo que corresponde es optimizar dentro de ella. Una táctica es una secuencia de movimientos eficaces en un tablero cuyas reglas no se discuten; una estrategia es una teoría sobre la posición propia en un tablero cuyas reglas pueden cambiar (Brands, 2014). La diplomacia chilena de las tres décadas posteriores a 1990 fue táctica en ese sentido preciso, y tuvo razones para serlo: el coste de definir una posición era alto y el beneficio, en un orden estable, era nulo. La ambigüedad estratégica era racional. Un país que exporta cobre a China, importa seguridad de Estados Unidos y reglas de Europa no necesitaba decir dónde estaba, porque nadie se lo preguntaba.

12.2. AGUAS MÁS COMPLEJAS

Hoy se lo preguntan. El cambio que este informe registra entre marzo y octubre de 2026 no es una serie de episodios sino la emergencia de una estructura en la que la pregunta por la posición se vuelve ineludible. Tres rasgos la definen. Primero, la interdependencia ha sido *armada*: las redes económicas que la tesis táctica trataba como espacio de oportunidad son ahora instrumentos de coerción para quien controla sus nodos (Farrell y Newman, 2019), y la geoeconomía ha sustituido a la geopolítica clásica como gramática del conflicto entre potencias (Luttwak, 1990; Blackwill y Harris, 2016). Segundo, el garante del orden liberal narra ese orden como una pérdida propia y ejecuta su revisión: el hemisferio vuelve a ser pensado como esfera, y la seguridad se convierte en puerta de entrada a la economía, la tecnología y los recursos. Tercero, los bienes que Chile posee —cobre, litio, posición en el Pacífico suroriental, proyección antártica, soberanía sobre el Estrecho de Magallanes, cielos para la astronomía, potencial energético— han dejado de ser activos comerciales para convertirse en activos geopolíticos, es decir, en objetos que otros quieren controlar o negar. Chile tiene geopolítica aunque no tenga una política geopolítica.

El gobierno anterior ya encontró esas aguas. Las presiones sobre proyectos chinos, la discusión sobre el litio, el episodio arancelario del cobre y la dificultad de sostener una diplomacia de principios sin costes bilaterales mostraron que la tesis táctica había perdido su suelo. Pero la respuesta de entonces fue, en el fondo, también táctica: una gramática de guardián que apelaba a las reglas en un momento en que las reglas estaban en cuestión, y un debate doctrinario —el no alineamiento activo— que, formulado como equidistancia, no resolvía la pregunta por la posición. El gobierno actual ha dado una respuesta distinta en apariencia y semejante en estructura: adhiere, coopera y acompaña, con cláusulas de soberanía que protegen la forma jurídica mientras la cadena de traducción institucional avanza. Dos gobiernos de signo opuesto han administrado el mismo problema con la misma herramienta: la gestión del episodio en lugar de la definición de la posición. Esa coincidencia es, probablemente, el dato más importante del período, porque indica que la tesis táctica no es una política de gobierno sino una política de Estado por omisión.

12.3. EL ALIADO COMO DILEMA

En el centro de las aguas complejas hay una paradoja que la tesis táctica no puede procesar: el aliado principal se ha convertido en un dilema. Estados Unidos es aliado en el sentido fuerte: provee cooperación policial e inteligencia, acceso al mercado, capital, tecnología y un respaldo político cuyo valor aumenta precisamente cuando el orden se fragmenta. Pero es dilema en el sentido que Snyder (1984) dio al término: cada movimiento que reduce el riesgo de abandono —adherir al Escudo, converger en estándares, aceptar categorías de proveedor confiable— aumenta el riesgo de atrapamiento, es decir, de quedar comprometido con definiciones de amenaza y de socio que no son las propias. Y es dilema, además, en el sentido de Lake (2009): una relación jerárquica en la que el Estado subordinado intercambia autonomía por orden y seguridad, con la particularidad de que el proveedor de orden es hoy también su principal revisor. La figura es inédita para Chile. Durante tres décadas el aliado fue el garante de la estructura dentro de la cual la táctica funcionaba; ahora el aliado es quien modifica la estructura y pide que sus aliados lo acompañen en la modificación. No se trata de un adversario ni de un socio poco confiable; se trata de un amigo cuya amistad tiene un precio en opciones, y la tesis táctica no sabe calcular precios en opciones porque nunca tuvo que hacerlo.

El informe ha mostrado cómo opera ese precio: en las categorías con que se define una amenaza, en las plataformas de las que dependen los procedimientos, en los estándares que condicionan la inversión, en la reputación que cuesta apartarse de la línea. Nada de ello es una imposición jurídica, y por eso la respuesta jurídica —cláusulas de soberanía, insistencia en el carácter voluntario— es necesaria e insuficiente. El dilema se resuelve, si se resuelve, en el nivel donde se produce: en la capacidad del Estado de definir por sí mismo qué es estratégico, con qué socios se coopera en cada sector y qué dependencias está dispuesto a aceptar. Esa capacidad es lo que aquí se llama peso estratégico.

12.4. PESO ESTRATÉGICO: QUÉ SIGNIFICA PARA UN ESTADO MEDIANO

Peso estratégico no es poder. Un Estado mediano no puede disputar la estructura, pero puede ocupar en ella una posición que otros deban tomar en cuenta. La literatura sobre potencias medias y la tradición autonomista latinoamericana convergen en una definición operativa: peso estratégico es la combinación de *previsibilidad* —se sabe cómo actuará el Estado— e *indispensabilidad* —se sabe que no puede ser ignorado en ciertos nodos— (Russell y Tokatlian, 2002; Hurrell, 2007). Chile posee los nodos: es el primer productor

mundial de cobre y uno de los principales de litio; ejerce soberanía sobre un paso interoceánico y proyecta derechos antárticos; concentra una fracción decisiva de la capacidad astronómica mundial; y ocupa una posición logística singular entre el Pacífico sur y el Atlántico. Lo que no posee es la teoría que convierte esos nodos en una posición. La tesis táctica los trató como activos de exportación; el peso estratégico exige tratarlos como activos de negociación, lo que supone decidir, antes de cualquier episodio, qué se ofrece, a quién y a cambio de qué.

De esa definición se desprende lo que el salto hacia la geopolítica significaría en concreto, y que este informe formula como agenda, no como pronóstico. Primero, una *doctrina de posición* declarada: una formulación pública, sostenida a través de gobiernos, de lo que Chile es en la estructura —Estado del Pacífico suroriental, antártico, productor de bienes estratégicos, comprometido con un orden de reglas— y de lo que, en consecuencia, no está dispuesto a negociar. Segundo, un *alineamiento por capas* explícito: seguridad y cooperación policial con Estados Unidos; comercio, inversión y ciencia con Asia; reglas, normas y regímenes con Europa y con el sistema multilateral; vecindario como espacio de continuidad del Estado. El hedging que Chile practica sin nombrar se convertiría así en una política que puede explicarse, defenderse y sostenerse. Tercero, *criterios nacionales* sobre lo estratégico —infraestructura crítica, proveedores, minerales, datos— adoptados antes de que las categorías del aliado los sustituyan, como propone la agenda transversal de este informe. Cuarto, *capacidad institucional*: una Cancillería con análisis prospectivo, coordinación efectiva con Defensa, Seguridad, Economía y Ciencia, y un Congreso que participe en la definición y no solo en la fiscalización posterior. Quinto, *consenso*: una política de posición solo tiene peso si sobrevive al ciclo electoral, y el análisis de las gramáticas del orden internacional muestra que en América Latina la gramática cambia con cada gobierno. El peso estratégico de un Estado mediano es, en última instancia, la estabilidad de su relato de Estado.

12.5. EL SALTO QUE CHILE NO SE ATREVE A DAR

Nada de lo anterior está fuera del alcance de la política pública chilena. Si el salto no se da, no es por falta de instrumentos sino por un cálculo que la tesis táctica hizo racional y que ha dejado de serlo. Definir una posición tiene costes inmediatos y visibles: irrita al aliado si la posición limita su influencia, inquieta al socio comercial si la posición nombra riesgos, expone al gobierno a la crítica interna si la posición compromete a futuros gobiernos. No definirla tiene costes diferidos e invisibles: cada decisión sectorial, racional en sí misma, acumula dependencias que nadie eligió, y la autonomía se erosiona por sedimentación antes que por decisión. Pierson (2000) describió el mecanismo: los rendimientos crecientes de una trayectoria hacen que abandonarla sea cada vez más costoso, de modo que la indecisión de hoy es la decisión de mañana. La tesis táctica apostaba a que la estructura absorbería ese coste. La estructura ya no lo absorbe.

A ello se suman tres factores propiamente chilenos. El primero es la comodidad del relato de la confiabilidad: un país que se define por ser previsible para otros tiende a evitar definiciones que lo vuelvan menos cómodo para alguno de ellos. El segundo es la volatilidad del relato de Estado: cuando la gramática internacional cambia con cada elección, ningún gobierno tiene incentivos para asumir el coste de una definición que el siguiente podría desmontar. El tercero es la asimetría misma: en una relación donde el socio mayor presta atención parcial, el socio menor teme que cualquier definición sea leída como distanciamiento y prefiere la ambigüedad, que Womack (2016) identifica como la respuesta

típica del actor débil. Los tres factores explican por qué dos gobiernos tan distintos han convergido en la misma omisión.

La conclusión de este informe es, por tanto, doble. En el plano de la gestión, la Cancillería ha administrado el período con coherencia discursiva y con una creciente conciencia de los efectos internos de sus decisiones; los instrumentos propuestos en la agenda transversal permitirían hacer esa administración trazable y reversible. En el plano estratégico, la administración no sustituye la definición. Chile ha pasado de un mundo en el que podía prosperar sin posición a un mundo en el que la ausencia de posición es, ella misma, una posición: la del Estado que será definido por otros. El salto hacia la geopolítica no consiste en elegir entre Washington y Beijing, ni en sumarse al Escudo o abstenerse de él. Consiste en que el Estado chileno formule, sostenga y haga valer una teoría de sí mismo en la estructura del poder, y acepte los costes de haberla formulado. Es el salto que la tesis táctica hizo innecesario durante tres décadas y que las aguas actuales vuelven ineludible. Todavía no se ha dado. Este informe sostiene que ya no puede seguir aplazándose sin que el aplazamiento sea leído, por aliados y por competidores, como la respuesta misma.

BIBLIOGRAFÍA

La bibliografía reúne en un solo lugar todas las obras y fuentes citadas en el informe, incluidas las de los capítulos 1 y 8 y las referidas en las notas al pie. Se ordena en tres secciones: referencias académicas, documentos oficiales e institucionales, y prensa y centros de análisis. Corte documental: 1 de octubre de 2026.

REFERENCIAS ACADÉMICAS

- Allison, G. T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown.
- Blackwill, R. D. y Harris, J. M. (2016). *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Brands, H. (2014). *What Good Is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. Ithaca: Cornell University Press.
- Buzan, B., Wæver, O. y de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago: Naciones Unidas.
- Escudé, C. (1992). *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Farrell, H. y Newman, A. L. (2019). «Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion». *International Security*, 44(1), 42–79.
- Fernandois, J. (2005). *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900–2004*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Fortín, C., Heine, J. y Ominami, C. (eds.) (2021). *El no alineamiento activo y América Latina. Una doctrina para el nuevo siglo*. Santiago: Catalonia.
- Goh, E. (2005). *Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies*. Washington, D.C.: East-West Center.
- Greimas, A. J. (1966). *Sémantique structurale. Recherche de méthode*. París: Larousse.
- Greimas, A. J. y Courtés, J. (1979). *Sémiotique. Dictionnaire raisonné de la théorie du langage*. París: Hachette.
- Hall, P. A. (1993). «Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain». *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
- Hill, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hudson, V. M. (2005). «Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations». *Foreign Policy Analysis*, 1(1), 1–30.
- Hurrell, A. (2007). *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society*. Oxford: Oxford University Press.

- Ikenberry, G. J. (2018). «The End of Liberal International Order?». *International Affairs*, 94(1), 7–23.
- Jaguaribe, H. (1979). «Autonomía periférica y hegemonía céntrica». *Estudios Internacionales*, 12(46), 91–130.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Kuik, C.-C. (2008). «The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China». *Contemporary Southeast Asia*, 30(2), 159–185.
- Lake, D. A. (2009). *Hierarchy in International Relations*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lasswell, H. D. (1951). «The Policy Orientation». En D. Lerner y H. D. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press.
- Luttwak, E. N. (1990). «From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce». *The National Interest*, 20, 17–23.
- Manning, B. (1977). «The Congress, the Executive and Intermedic Affairs: Three Proposals». *Foreign Affairs*, 55(2), 306–324.
- Mearsheimer, J. J. (2019). «Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order». *International Security*, 43(4), 7–50.
- Pierson, P. (2000). «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics». *American Political Science Review*, 94(2), 251–267.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Propp, V. (1928). *Morfología del cuento*. Leningrado: Academia.
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar.
- Putnam, R. D. (1988). «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games». *International Organization*, 42(3), 427–460.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2002). «De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur». *Perfiles Latinoamericanos*, 21, 159–194.
- Silove, N. (2018). «Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy”». *Security Studies*, 27(1), 27–57.
- Snyder, G. H. (1984). «The Security Dilemma in Alliance Politics». *World Politics*, 36(4), 461–495.
- Snyder, R. C., Bruck, H. W. y Sapin, B. (1962). *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*. Nueva York: Free Press.
- Tesnière, L. (1959). *Éléments de syntaxe structurale*. París: Klincksieck.
- Van Klaveren, A. (2011). «La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990–2010)». *Estudios Internacionales*, 43(169), 155–171.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Wilhelmy, M. y Durán, R. (2003). «Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000». *Revista de Ciencia Política*, 23(2), 273–286.

Womack, B. (2006). *China and Vietnam: The Politics of Asymmetry*. Cambridge: Cambridge University Press.

Womack, B. (2016). *Asymmetry and International Relationships*. Cambridge: Cambridge University Press.

DOCUMENTOS OFICIALES E INSTITUCIONALES

Ministerio de Relaciones Exteriores, “Canciller presenta los ejes de la política exterior del Gobierno ante el CCRI”, 31 marzo 2026 — <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/canciller-presenta-los-ejes-de-la-politica-exterior-del-gobierno-ante-el>

Ministerio de Relaciones Exteriores, “Comunicado de prensa”, 24 marzo 2026 — <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/comunicado-de-prensa-24-03-26>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Cuenta Pública Participativa, 15 julio 2026 — <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/ministro-perez-mackenna-proyecta-prioridades-de-su-gestion-en-la-cuenta>

Ministerio de Relaciones Exteriores, gira por China, Vietnam y Japón, agosto 2026 — <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/canciller-inicia-gira-por-china-vietnam-y-japon-estamos-abriendo>

Ministerio de Relaciones Exteriores, “Canciller recibe al embajador de Estados Unidos”, 9 septiembre 2026 — <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/canciller-recibe-al-embajador-de-estados-unidos>

Ministerio de Relaciones Exteriores, “Chile adhiere a Escudo de las Américas”, 22 septiembre 2026 — <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/chile-adhiere-a-escudo-de-las-americas>

Ministerio de Relaciones Exteriores, nota de protesta al embajador de Israel, 28 septiembre 2026 — <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/ministerio-de-relaciones-exterior-entrega-nota-de-protesta-a-embajador-de>

Ministerio de Relaciones Exteriores, comunicado conjunto Chile–Argentina, 6 abril 2026 — <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/comunicado-conjunto-de-los-cancilleres-de-chile-y-argentina>

Ministerio de Relaciones Exteriores, relación Chile–Argentina y Estrecho de Magallanes, 7 septiembre 2026 — <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/canciller-perez-mackenna-se-reune-con-los-presidentes-de-las-comisiones-de>

Cámara de Diputadas y Diputados, antecedentes de fiscalización sobre política exterior, abril–septiembre 2026 — <https://www.camara.cl/>

Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, «Chile y Estados Unidos firman declaración conjunta sobre minerales críticos y tierras raras», 12 de marzo de 2026 — <https://www.subrei.gob.cl/sala-de-prensa/noticias/detalle-noticias/2026/03/13/chile-y-estados-unidos-firman-declaraci%C3%B3n-conjunta-sobre-minerales-cr%C3%ADticos-y-tierras-raras>

Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, «Ofician a Cancillería para que solicite renuncia de embajador de EE.UU.», 3 de marzo de 2026 — <https://www.camara.cl/cms/2026/03/03/ofician-a-cancilleria-para-que-solicite-renuncia-de-embajador-de-ee-uu/>

Departamento de Guerra de Estados Unidos, Americas Counter Cartel Conference Joint Security Declaration, 5 de marzo de 2026 — <https://media.defense.gov/2026/Mar/05/2003885537/-1/-1/1/AMERICAS-COUNTER-CARTEL-CONFERENCE-JOINT-SECURITY-DECLARATION.PDF>

Embajada de Estados Unidos en Chile, «Conferencia de las Américas contra los Carteles, Declaración Conjunta de Seguridad», 12 de marzo de 2026 — <https://cl.usembassy.gov/es/conferencia-de-las-americas-contra-los-carteles-declaracion-conjunta-de-seguridad/>

Departamento de Estado de Estados Unidos, «Declaración conjunta de los miembros del Escudo de las Américas», 5 de junio de 2026 — <https://www.state.gov/translations/spanish/declaracion-conjunta-de-los-miembros-del-escudo-de-las-americas-2>

Departamento de Estado de Estados Unidos, «Declaración conjunta relativa a la defensa de la soberanía en el Hemisferio», 22 de septiembre de 2026 — <https://www.state.gov/translations/spanish/declaracion-conjunta-relativa-a-la-defensa-de-la-soberania-en-el-hemisferio>

Casa Blanca (White House), «Trump Corollary to the Monroe Doctrine», 2 de diciembre de 2025.

Departamento de Estado de Estados Unidos, Office of the Historian, «Monroe Doctrine, 1823».

Archivos Nacionales de Estados Unidos (U.S. National Archives), «Roosevelt Corollary to the Monroe Doctrine».

Departamento de Estado de Estados Unidos, posición oficial sobre la cuestión de las islas Malvinas/Falkland (reconocimiento de facto de la administración británica sin pronunciamiento sobre soberanía).

Cámara de Representantes de Colombia, debate de control político «Escudo de las Américas», 9 de septiembre de 2026 — <https://www.camara.gov.co/escudo-de-las-americas>

Organización de los Estados Americanos, Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), Río de Janeiro, 1947, texto oficial.

Naciones Unidas, Acuerdo sobre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (Acuerdo BBNJ), adoptado en 2023, en vigor desde el 17 de enero de 2026.

Naciones Unidas, Asamblea General, 81.º período de sesiones, debate general, Nueva York, 22 a 28 de septiembre de 2026 — intervenciones de Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea del Sur, Cuba, Ecuador, Estados Unidos, Francia, India, Irán, Israel, Japón, Jordania, México, Pakistán, Palestina,

Panamá, Paraguay, Perú, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía, Ucrania, Uruguay y Venezuela (corpus del capítulo 8).

PRENSA Y CENTROS DE ANÁLISIS

AthenaLAB, «El Escudo de las Américas y los límites de la coordinación voluntaria», 23 de septiembre de 2026 — <https://www.athenalab.org/wp-content/uploads/2026/09/ES-20260923-El-Escudo-de-las-Américas.pdf>

BioBioChile, Cooperativa, Meganoticias, Pauta y Sabes, cobertura del discurso del presidente Kast ante la Asamblea General de Naciones Unidas, 22 y 23 de septiembre de 2026.

BioBioChile, «Embajador Judd dice que Doctrina Donroe se ejerce en Chile, algo que con Kast se vuelve muy fácil», 3 de septiembre de 2026 — <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2026/09/03/embajador-judd-dice-que-doctrina-donroe-se-ejerce-en-chile-algo-que-con-kast-se-vuelve-muy-facil.shtml>

BioBioChile, «Llevan Escudo de las Américas a Contraloría: acusan tratado encubierto y que Kast se saltó al Congreso», 28 de septiembre de 2026 — <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2026/09/28/llevan-escudo-de-las-americas-a-contraloria-acusan-tratado-encubierto-y-que-kast-se-salto-al-congreso.shtml>

Centro de Investigaciones de Política Internacional, «Escudo de las Américas: un acuerdo de (in)seguridad», marzo de 2026 (recoge la aclaración de la Cancillería de Panamá sobre el Canal) — <https://www.cipi.cu/7003-2/>

CNN Chile, «Embajador de EE. UU. revela que el ministro Barros firmó la Declaración de las Américas el 12 de marzo», 21 de agosto de 2026 — <https://www.cnnchile.com/pais/embajador-de-ee-uu-revela-que-el-ministro-barros-firmo-la-declaracion-de-las-americas-el-12-de-marzo/>

El Mostrador, «EE.UU. presiona a Chile y la región para abandonar la Corte Penal Internacional», 13 de agosto de 2026 — <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2026/08/13/ee-uu-presiona-a-chile-y-la-region-para-abandonar-la-corte-penal-internacional/>

El Mostrador, «Las polémicas de Brandon Judd en sus casi diez meses como embajador de EE.UU. en Chile», 4 de septiembre de 2026 — <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2026/09/04/las-polemicas-de-brandon-judd-en-sus-casi-diez-meses-como-embajador-de-ee-uu-en-chile/>

Ex-Ante, «No somos el patio trasero de nadie: la réplica de Barros a presión de EE.UU. y sus implicancias», 13 de agosto de 2026 — <https://www.ex-ante.cl/internacional/silencio-gobierno-presion-ee-uu/>

Interferencia, «Escudo de las Américas: lo que dice Washington, lo que respondió el canciller y lo que nadie le preguntó», 30 de septiembre de 2026 — <https://interferencia.cl/articulos/escudo-de-las-americas-lo-que-dice-washington-lo-que-respndio-el-canciller-y-lo-que-nadie>

- La República (Perú), «Congresistas critican que Escudo de las Américas incluya temas económicos», 25 de septiembre de 2026 — <https://larepublica.pe/politica/2026/09/25/congresistas-de-oposicion-senalan-que-acuerdo-del-escudo-de-las-americas-no-fue-transparente-hnews-1495300>
- La Silla Vacía, «El Escudo de las Américas crece como vehículo de poder estadounidense en América Latina», 1 de octubre de 2026 — <https://lasillavacia.com/silla-nacional/el-escudo-de-las-americas-crece-como-vehiculo-de-poder-gringo-en-america-latina>
- La Tercera, «Cómo se negoció la adhesión al Escudo de las Américas que reavivó la interpelación al canciller», 27 de septiembre de 2026 — <https://www.latercera.com/politica/noticia/como-se-negocio-la-adhesion-al-escudo-de-las-americas-que-termino-reavivando-la-interpelacion-al-canciller/>
- La Tercera, «En este caso no hubo firma, es solo una declaración: canciller puntualiza alcances del Escudo de las Américas para Chile», 28 de septiembre de 2026 — <https://www.latercera.com/politica/noticia/en-este-caso-no-hubo-firma-es-solo-una-declaracion-canciller-puntualiza-alcances-que-el-escudo-de-las-americas/>
- La Tercera, «Gobierno de Lula y la sorpresa ante declaración de países del Escudo de las Américas contra grupos criminales de Brasil», 23 de septiembre de 2026 — <https://www.latercera.com/mundo/noticia/gobierno-de-lula-y-la-sorpresa-ante-declaracion-de-paises-del-escudo-de-las-americas-contra-grupos-criminales-de-brasil/>
- La Tercera, «La explicación del gobierno por las declaraciones a las que adhirió Chile cuando aún no oficializaba su ingreso al Escudo de las Américas», 24 de septiembre de 2026 — <https://www.latercera.com/politica/noticia/la-explicacion-del-gobierno-por-las-declaraciones-a-las-que-adhirio-chile-cuando-aun-no-oficializaba-su-ingreso-al-escudo-de-las-americas/>
- Los Tiempos (Bolivia), junio de 2026; Emol, 8 de noviembre de 2025; Hoy Paraguay, 20 de octubre de 2025 — cobertura de la posición boliviana.
- Panamericana, Prensa Latina, América TV, Caretas y NTN24, cobertura del viaje y del discurso de la presidenta Fujimori ante la Asamblea General de Naciones Unidas, septiembre de 2026.
- Pauta, cobertura del discurso de Estados Unidos ante la Asamblea General de Naciones Unidas, 22 de septiembre de 2026.
- Reuters, cobertura de las declaraciones del presidente Trump y del presidente Milei sobre la cuestión Malvinas/Falklands, septiembre de 2026.
- The Clinic, «Qué dicen las tres declaraciones del Escudo de las Américas que Chile firmó antes de ingresar a la alianza», 24 de septiembre de 2026 — <https://www.theclinic.cl/2026/09/24/que-dicen-las-tres-declaraciones-del-escudo-de-las-americas-que-chile-firmo-antes-de-ingresar-a-la-alianza/>
- Vanguardia (Colombia), 18 y 20 de septiembre de 2026; El Tiempo (Colombia), 21 de junio de 2026 — cobertura de la posición colombiana.

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, CIES-USACH
EDICIÓN 2: ESPECIAL DE POLÍTICA EXTERIOR

Cancillería chilena en un orden internacional en transformación

Informe de políticas públicas sobre
la política exterior de Chile

REDACTORES

Alberto Mayol Miranda
Carlos Ignacio Azócar Ortiz



USACH
Universidad de Santiago de Chile

Alberto Mayol Miranda

Sociólogo, académico y consultor chileno. Doctor en Sociología y Antropología, magíster en Ciencia Política y con posdoctorado en Derecho Constitucional. Director de CISEC y de la encuesta La Cosa Nostra. Ha desarrollado investigación en sociología política, análisis institucional y políticas públicas, con experiencia académica en la Universidad de Santiago de Chile y la Universidad de Chile.

Carlos Ignacio Azócar Ortiz

Sociólogo de la Universidad de Chile y doctorando en Educación en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Académico del Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Santiago de Chile. Sus líneas de trabajo se concentran en políticas públicas, educación, ciudadanía, subjetivación política y educación superior. Ha participado en proyectos de investigación FONIDE y DICYT.

DOCUMENTO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Octubre de 2026



REPÚBLICA DE CHILE