

ARTÍCULOS

Chile y Corea del Sur, 1973-1976: diplomacia militar y geopolítica transpacífica

César Ross y Cristián Garay

La Inactividad física y factores ambientales: una revisión de la institucionalidad y las políticas públicas vigentes de actividad física de Sudamérica

Fernando Rodríguez Bravo

Prisión y hegemonía en el pensamiento de Antonio Gramsci. Un problema de actualidad en nuestros tiempos apocalípticos

Yebrail Ramírez Chaves

Debates y aportes sobre el conflicto social en el siglo XX

Gonzalo Navarro Fuentes

Las ideas racistas en la representación de América Latina en la revista, Journal of Race Development 1909-1919.

Lenissett Toro Ibacache

La nueva migración internacional y las medidas locales. Un análisis a la experiencia chilena

Gastón Passi Livacic

SECCIÓN PERSPECTIVAS EPOCALES

Conferencia Magistral Alicia Bárcena

Año 15 N°1 2023

ISSN versión digital: 0718-5766

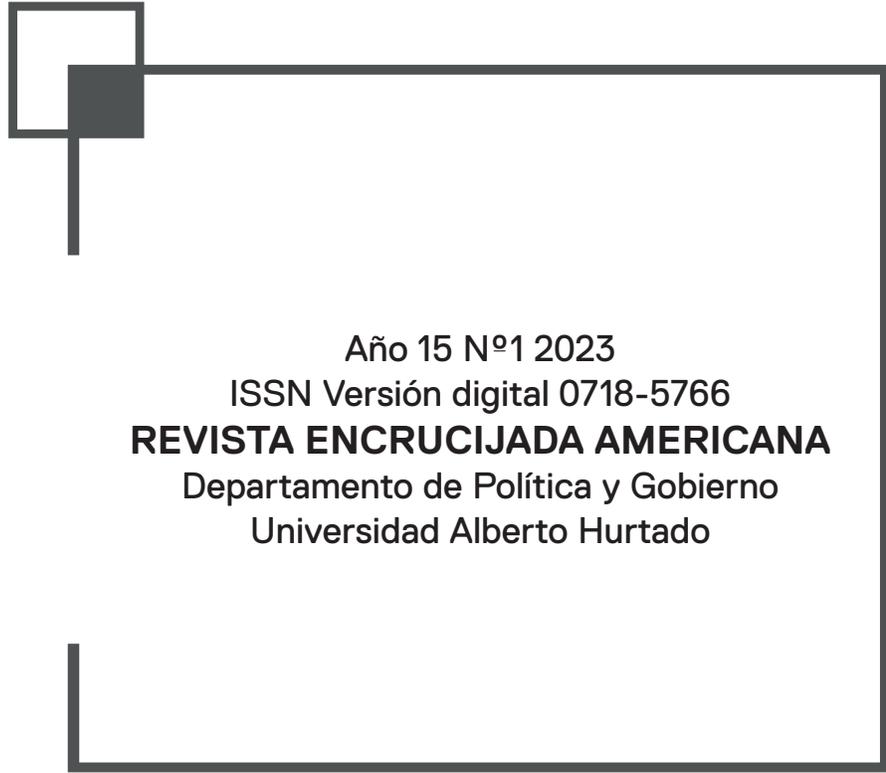
Revista

Encrucijada Americana

uah/

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad Alberto Hurtado

Departamento de Ciencia Política
y Relaciones Internacionales



Año 15 N°1 2023
ISSN Versión digital 0718-5766
REVISTA ENCRUCIJADA AMERICANA
Departamento de Política y Gobierno
Universidad Alberto Hurtado

Índice

<i>América Latina desde su construcción relacional como espacio regional</i> Karina Retamal Soto	5
<i>Chile y Corea del Sur, 1973-1976: diplomacia militar y geopolítica transpacífica</i> César Ross y Cristián Garay	8
<i>La Inactividad física y factores ambientales: una revisión de la institucionalidad y las políticas públicas vigentes de actividad física de Sudamérica</i> Fernando Rodríguez Bravo	29
<i>Prisión y hegemonía en el pensamiento de Antonio Gramsci. Un problema de actualidad en nuestros tiempos apocalípticos</i> Yebrail Ramírez Chaves	47
<i>Debates y aportes sobre el conflicto social en el siglo XX</i> Gonzalo Navarro Fuentes	59
<i>Las ideas racistas en la representación de América Latina en la revista, Journal of Race Development 1909-1919.</i> Lenissett Toro Ibacache	74
<i>La nueva migración internacional y las medidas locales. Un análisis a la experiencia chilena</i> Gastón Passi Livacic	95
Sección Perspectivas epocales <i>Conferencia Magistral</i> Alicia Bárcena	121

América Latina desde su construcción relacional como espacio regional

En un mundo globalizado, donde los espacios regionales adquieren particular interés y relevancia, es importante recordar que dichos espacios son construcciones sociales que devienen de procesos sociopolíticos e identitarios en permanente confrontación (Katzenstein, 2002). En este sentido, una región como América Latina puede comprenderse más allá de la idea de conjunto interdependiente de países para ser abordada desde la lógica de los espacios relacionales. Esto da cuenta del hecho de que su construcción es socialmente producida, al mismo tiempo que forma parte del proceso de producción social. Al entender los espacios regionales como lugares relacionalmente producidos se comprende su existencia, no como algo dado que contiene los procesos sociales que allí ocurren, sino como un territorio cuyos límites, identidades y significados, son negociados, definidos y producidos por medio de la interacción social, el conflicto y la lucha entre diferentes grupos.

Más que enfatizar en los debates sobre la propia existencia de América Latina como una región coherente y homogénea, especialmente en los nuevos escenarios de diferenciación (Kacowicz, 2018), se vuelve interesante pensar en los espacios regionales desde la idea de que conforman constructos sociales y cognitivos que se construyen en la práctica, y que pueden ser relativamente abiertos o cerrados (Katzenstein, 2002). Más allá de una conceptualización de las regiones como contenedores absolutos de coordenadas topográficas en donde los fenómenos sociales ocurren, es posible ver el lugar como constituido por flujos en una geografía relacional. En efecto, la identidad de un lugar se deriva en gran parte de sus intercambios con otros lugares (Massey, 1994), por lo que la construcción de un espacio regional es reafirmada a partir de una serie de prácticas y flujos que interconectan sus múltiples partes, pero que al mismo tiempo establecen conexiones y flujos con múltiples lugares del mundo. Esto quiere decir que los lugares no son espacios cerrados, autocontenidos y coherentes, sino que son puntos nodales particulares dentro de una compleja red de interacciones que se extienden a lo largo del mundo (Urry, 2000).

En este sentido, para comprender la conformación de espacios regionales como América Latina, se vuelve central entender el despliegue de la compleja mixtura de prácticas que la crean y re-crean como espacio, desde sus vínculos nacionales, interregionales y extrarregionales. El presente número de la Revista Encrucijada Americana nos ofrece una muestra de esas múltiples y complejas configuraciones que producen este espacio regional a partir del análisis de casos, que dan cuenta del despliegue de fenómenos diversos en distintas escalas y temporalidades.

En el primer artículo de este número, titulado “Chile y Corea del Sur, 1973-1976: Diplomacia Militar y Geopolítica Transpacífica”, los profesores César Ross y Cristian Garay dan cuenta justamente del despliegue de relaciones extrarregionales que desarrollan los países latinoamericanos. En particular, el manuscrito aporta al debate sobre la apertura hacia el Asia Pacífico argumentando que esta relación no solo se basa en un interés económico, sino que también revelan un alto componente político. En base a documentación proveniente de archivos históricos del Ministerio de Relaciones Exteriores y otras fuentes, describe el interés de Chile por establecer relaciones con Corea del Sur, en un contexto caracterizado por el aislamiento político y las tensiones vecinales.

El autor Fernando Rodríguez Bravo integra este número con el artículo titulado “Inactividad física y factores ambientales: una revisión de la institucionalidad y las políticas públicas vigentes de actividad física de Sudamérica”. Este trabajo da cuenta de la relevancia que tiene para Chile y Sudamérica el problema de la inactividad física, asunto de connotación global, reconocido por su alto impacto y complejidad por

la Organización Mundial de la Salud. En virtud de un análisis documental y de consulta a expertos, el manuscrito evidencia los factores de carácter ambiental que afectan esta problemática en la región y su presencia en las políticas públicas vigentes, dando cuenta de las principales tensiones contenidas en la institucionalidad existente y las complejidades de su abordaje.

El tercer artículo de este número, titulado “Prisión y Hegemonía en el Pensamiento de Antonio Gramsci. Un problema de actualidad en nuestros tiempos apocalípticos” escrito por el autor Yebraíl Ramírez Chaves, problematiza la dicotomía entre inocencia y culpabilidad referida a los asuntos judiciales en el pensamiento de Antonio Gramsci. A partir de sus principales obras y de la propia experiencia de Gramsci como prisionero político, el artículo profundiza en la relación entre praxis, política subversiva y culpabilidad.

El autor Gonzalo Navarro Fuentes integra este número con el artículo “Debates y aportes sobre el conflicto social en el siglo XX”. En este trabajo el autor se inscribe en los debates relativos a los conflictos sociales y el origen de la acción colectiva, dando cuenta de los enfoques que emergen y se desarrollan en el siglo XX. En particular, profundiza en la teoría de Niklas Luhmann, quien describe la sociedad moderna como un sistema que se constituye no tanto por individuos, sino por comunicación, diferenciándose en subsistemas funcionales cerrados que se auto reproducen constantemente, trayendo como resultado un sistema social diferenciado. Con este ejercicio, el autor indaga en un marco interpretativo que posibilite la comprensión de un contexto internacional de estallidos y crisis sociales, poniendo en diálogo tanto los debates clásicos como los aportes más contemporáneos.

La autora Lenissett Toro Ibacache profundiza y revisita la comprensión de las relaciones entre América Latina y Estados Unidos en el artículo titulado “Las ideas racistas en la representación de América Latina en la revista, *Journal of Race Development* 1909-1919.” En este manuscrito, la autora propone observar estas relaciones, tradicionalmente estudiadas desde la perspectiva del poder, contribuyendo con un análisis desde el enfoque de las ideas raciales. A partir de la revisión de los artículos publicados en dicha revista, durante el periodo comprendido entre 1909 y 1919, describe las ideas de sus autores como actores clave en las decisiones de las relaciones internacionales estadounidenses. Con esto da cuenta de la representación existente respecto de América Latina, en este periodo en el cual los intereses del norte avanzaban sobre el centro y sur de América. Con ello profundiza en una temática histórica relevante, que también resulta fundamental en la comprensión del actual contexto global.

En el último artículo de este número, el autor Gastón Passi Livacic presenta el manuscrito “La Nueva Migración Internacional y las Medidas Locales. Un Análisis a la experiencia chilena.”, donde describe la importante presencia del fenómeno migratorio global y regional desde las respuestas locales que tienen lugar en el caso chileno. En este trabajo, el autor aborda las principales fuerzas y dinámicas que operan en el ámbito global, dando cuenta de sus implicancias para el contexto chileno, describiendo sus principales tendencias y etapas. Asimismo, analiza parte de la respuesta del país ante el fenómeno, a partir de la descripción del Programa Sello Migrante como una de sus principales estrategias.

Finalmente, en la sección “Perspectivas Epocales”, y con motivo de la Conmemoración de los 50 años del Golpe de Estado en Chile, se presenta la conferencia magistral “Asilo, Derechos Humanos y Democracia”, ofrecida por la exembajadora en Chile y actual Secretaria de Relaciones Exteriores de México, Alicia Bárcena Ibarra. Esta conferencia, que tuvo lugar en la Universidad Alberto Hurtado el 20 de abril del presente año, revive hitos de la memoria histórica de un momento nacional crítico. A partir de la propia vivencia personal, la diplomática da cuenta de la relevancia que representó el proyecto de Salvador Allende, la trágica ruptura de la democracia en Chile y su repercusión para América Latina y el mundo. Asimismo, describe el importante rol que desempeñó la embajada de México en este contexto y cómo estos acontecimientos propiciaron la consolidación del derecho de asilo como elemento central en la política exterior mexicana, relevándose la importancia de la diplomacia en las relaciones internacionales

y regionales. Con esta reflexión presentada, Alicia Bárcena nos lleva a comprender que la memoria no debe ser un artefacto de la nostalgia sino una herramienta de historia, presente y futuro.

Para cerrar la introducción a este número de la Revista Encrucijada Americana, quisiera agradecer a cada uno de las y los autores que colaboran en esta edición, al Comité Editorial y al equipo evaluador que hicieron posible esta publicación. Asimismo, agradezco al doctor Octavio González Segovia por su contribución en el desarrollo del proceso editorial.

Karina Retamal Soto

Directora Revista Encrucijada Americana

Chile y Corea del Sur, 1973-1976: diplomacia militar y geopolítica transpacífica¹

Chile and South Korea, 1973-1976: Military Diplomacy and Trans-Pacific Geopolitics

César Ross Orellana²
(cesar.ross@usach.cl)

Cristián Garay Vera³
(cristian.garay@usach.cl)

Recibido 08/02/2023
Aceptado 26/05/2023

RESUMEN

Este artículo describe el interés de Augusto Pinochet y los militares chilenos por la República de Corea (ROK) o Corea del Sur. Aunque se ha argumentado que la apertura al Asia Pacífico fue principalmente motivado por un interés económico, postulamos que estas relaciones económicas también pueden ser vistas como una estrategia consciente para sortear el bloqueo democrático, revelando un alto componente político en las relaciones con Corea del Sur.

La hipótesis de este artículo es que, desde el principio, hubo un enfoque geopolítico centrado en cuestiones de seguridad y defensa, que buscaba reforzar el frágil equilibrio del poder mundial en la década de 1970, las repercusiones de su aislamiento político y las tensiones vecinales entre 1974 y 1979.

Para ello se revisó bibliografía especializada, documentación del Archivo Histórico General del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, escritos de Augusto Pinochet Ugarte y otros autores militares de la época, contenidos en revistas militares y memorias.

PALABRAS CLAVE

Geopolítica, Asia Pacífico, Corea del Sur, Chile.

ABSTRACT

This article describes the interest of Augusto Pinochet and the Chilean military in the Republic of Korea (ROK) or South Korea. Although it has been argued that the opening to the Asia Pacific was primarily an economic interest, we postulate that these economic relations can also be seen as a conscious strategy to circumvent the democratic blockade, revealing a high political component in relations with South Korea.

This article hypothesises that from the beginning there was a geopolitical approach, centred on security and defence issues, which sought to reinforce the fragile balance of world power in the 1970s, the repercussions of its political isolation and neighbourly tensions between 1974 and 1979.

For this purpose, specialized bibliography, documentation from the General Historical Archive of the Ministry of Foreign Affairs of Chile, writings of Augusto Pinochet Ugarte and other military authors of the time, contained in military journals and memoirs were reviewed.

¹ Este artículo es un producto del proyecto Fondecyt Regular N°1200168, titulado Chile y Corea del Sur, 1973-1989: Vidas paralelas y convergencias secretas.

² Profesor Titular, Universidad de Santiago de Chile (USACH), Investigador en el Instituto de Estudios Avanzados, (USACH). Profesor de Historia y Geografía (UMCE), Magíster en Historia y Doctor en Estudios Americanos, mención Relaciones Internacionales (USACH). <https://doctamer.usach.cl/césar-ross>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8147-6243>

³ Profesor Titular, Universidad de Santiago de Chile (USACH), Investigador en el Instituto de Estudios Avanzados, (USACH). Licenciado en Historia y Magíster en Historia (U. Chile), Doctor en Geografía e Historia (UNED) y Doctor en Estudios Americanos, mención Relaciones Internacionales (USACH). <https://doctamer.usach.cl/cristian-garay> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6575-7456>.

and the material and symbolic resources that circulate within La Escondida, evidencing the specific conceptions regarding the forms of participation and social belonging within the framework of a political culture of clientelism.

KEYWORDS

Geopolitics, Asia Pacific, South Korea.

INTRODUCCIÓN

En este estudio convergen dos líneas de investigación conducidas autónomamente por los autores de este artículo, que a la fecha están respaldadas por un conjunto de proyectos Fondecyt y publicaciones. En esta trayectoria, se ha procurado examinar la política exterior de Chile y sus relaciones internacionales; y pese a que ambos autores han trabajado con bibliografía y archivos externos, este trabajo examina su objeto de estudio principalmente desde la perspectiva de las fuentes primarias de Chile.

Existe un relato tradicional entre los especialistas sobre el hipotético carácter pragmático y periférico del gobierno militar en las relaciones con Asia Pacífico, sobre todo en manos de autores diplomáticos o ligados a la función de la política exterior (Wilhelmy y Lazoha, 1997; Cousiño, 1999) que enfatizan esta apertura al Asia Pacífico como producto de la presencia civil en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Respecto del primer aspecto, Ross (2007) y otros⁴ han relativizado este carácter pragmático, partiendo por el apoyo ideológico sostenido por Japón desde los primeros momentos al entonces nuevo régimen militar. También sobre el calificativo de periférico, cuando los militares le daban a Asia Pacífico un lugar especial, fuera de los centros de poder tradicionales, y no solo en relación a materias económicas, en un momento en que por cierto se necesitaban socios comerciales y créditos (Ross, 2002, pp. 33-48). Si bien es cierto que la ideología neoliberal promovía el comercio libre, este aspecto era menos relevante en 1973 o 1975.

En 1972, Augusto Pinochet adelanta su perspectiva

del Asia Pacífico como un nuevo centro de poder global. En ese momento se desarrolla el interés por esa región del mundo como foco comercial y que estructura la relación y apertura hacia el Asia Pacífico, eje característico de su política mundial. Paralelo a eso, se perciben afinidades ideológicas con Corea del Sur y Taiwán, a la vez que se desarrolla una relación pragmática con China Popular basada en la lógica del equilibrio de poder y desarrollo económico (Ross, 2020; Iacobelli y Montt, 2020; Iacobelli et al., 2018).

La bibliografía sobre esta relación ha enfatizado en forma bifronte la cruzada ideológica, lo que Heraldo Muñoz (1986) ha denominado estilo “pretoriano-ideológico”⁵, versus el estilo civil-pragmático de los tecnócratas y economistas del régimen para dirigir las relaciones económicas como otra puerta de relacionamiento frente al bloqueo de los países democráticos y marxistas. La hipótesis de este artículo es que, dado que ambas direcciones coexistieron en la política exterior del régimen militar, se debe introducir una tercera variable, que fue la perspectiva geopolítica de los militares, y en especial de Augusto Pinochet como uno de sus diseñadores. Hay que tener en cuenta que los geopolíticos contemporáneos en la región habían prestado atención al pensamiento geopolítico de Pinochet, pero su mirada se reducía al horizonte cercano, en la región (Sisti, 1998), no más allá. Por lo mismo, esta indagación insiste en su visión global. Nuestra premisa es que el equilibrio del poder y el ascenso de Asia Pacífico fueron percibidos como una variable no solo económica, sino de poder, que condicionó su política de inserción, la cual fue pragmática o ideológica según las circunstancias.

⁴ Ross, C. (2007). *Chile y Japón, 1973-1989: De la incertidumbre a la alianza estratégica*. Coedición LOM y Universidad de Santiago de Chile, pp. 51-54; Santoni, A. y Sánchez, S. (2022). Los “amigos de Chile”: el régimen de Pinochet y la Gran Bretaña de Thatcher (1979 -1988). *Revista de Historia, Universidad de Concepción*, 1(29), pp. 401-428.

⁵ Muñoz, H. (1986). *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*. Ediciones del Ornitorninco y Prospel-CERC, pp. 36 y ss.

Los investigadores han revisado informes y papeles del fondo chileno, utilizando también datos prosopográficos hasta 1977, que corresponde a la primera fase de esta génesis que interesa en esta investigación.

Conectado con lo anterior, y en cierta vinculación al planteamiento de Heraldo Muñoz, se ha enfatizado el civilismo del personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, contraponiendo al canciller Hernán Cubillos Sallato y otros funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores con los funcionarios militares designados en la misma unidad, así como las prácticas de “diplomacia militar” ejercidos en varios momentos en Chile y en otras dictaduras sudamericanas (Bosoer, 2005; Garay y Troncoso, 2018). Bastante ilustrativo es Cousiño (1979), quien refiriéndose a Hernán Cubillos en los siguientes términos, dice: “... es sólo a partir de 1978, con el nombramiento del canciller Hernán Cubillos cuando se implementa una política consistente de intensificación diplomática y comercial hacia la región” (Cousiño, 1999, p. 45)⁶. Sin embargo, hay que hacer matices, ya que el mérito de la apertura al Asia Pacífico fue reclamado por la Concertación Democrática después de los años noventa por el fuerte relacionamiento económico con ese sector. Otros tantos han argumentado respecto de la civilidad de Hernán Cubillos frente a los militares⁷, pero hay

que subrayar que él era un funcionario altamente ligado a la Armada de Chile, antiguo cadete naval, y rostro civil en el gobierno militar, sin llegar a constituirse en ningún momento como algo disociado del liderazgo de Pinochet. Matizando los argumentos, Sanhueza (2021) ha postulado que la modernización económica habría sido uno de los factores que habrían ayudado a poner a Asia Pacífico en la política exterior del gobierno militar,

El efecto de estos dos factores fue aprovechado en una iniciativa impulsada por el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Patricio Carvajal, quien envió al asesor económico del Gobierno, Ricardo Claro⁸, acompañado por el diplomático de carrera Octavio Errázuriz⁹ a una misión especial a China en 1976 en búsqueda de nuevos mercados para el cobre. El fomento de un modelo fundado en las exportaciones y de la inserción de Chile en los mercados mundiales coincidió con la configuración de Asia-Pacífico como uno de los polos económicos mundiales. Tangencialmente, siendo el canciller chileno un oficial de Marina, este hecho muestra el papel jugado por la Armada de Chile en la implementación de la reforma económica, toda vez que fue a través de esa rama de la defensa nacional que el proyecto de modernización capitalista llegó al Gobierno. (Sanhueza, 2021, p. 118)

6 Efectivamente, en su gestión se abren legaciones: “En el Pacífico Insular existían relaciones diplomáticas con Fiji desde 1972. En el período a que nos referimos se establecen vínculos con Samoa Occidental, en 1978, con un embajador concurrente desde Nueva Zelanda, y Papúa Nueva Guinea, 1976, Kiribati, Nauru, 1981, con misiones concurrentes desde Australia, Tonga en 1979 y Tuvalu en 1980. En el sudeste asiático se instalan embajadas residentes en Indonesia en 1977, Singapur en 1979, y Tailandia en 1981 y una concurrente en Malasia.” (p. 46).

7 Manfred Wilhelmy y Rosa María Lazoha han afirmado, por ejemplo, que se habían detectado cambios, pero “en una fase primaria, aunque ya fueron identificados por algunos de los principales actores, como el canciller Hernán Cubillos a fines de los años 70, y su percepción estimuló el interés en el acercamiento nacional al Este de Asia. Ello se conjugó con una visión geopolítica de Chile en la Cuenca del Pacífico alimentada por la frecuente invocación (en alguna medida real, en parte mítica) de la navegación y el comercio chilenos en la Oceanía del siglo XIX” (Wilhelmy y Lazoha, 1997, p. 7). Recientemente se enfatizó esta idea en una nota de Reportajes de *El Mercurio* titulada “El libro que homenajea el rol de Hernán Cubillos en Cancillería”, acerca de un libro que será publicado por Ril Editorial, atribuyéndole la paternidad de la apertura al Pacífico (*El Mercurio*/12.09/2021, sección Reportajes).

8 Ricardo Claro Valdés (1934-2008). Abogado y empresario chileno, anticomunista, de tendencia nacionalista. Fue posteriormente uno de los más poderosos empresarios liderando el llamado Grupo Claro, que comprendía la Compañía Sudamericana de Vapores (una de las más grandes del mundo), el proveedor de cable Metrópolis, el canal Mega de televisión, el Diario Financiero, revista Capital, Elecmetal y Cristal Chile, entre otros. Convencido anticomunista, fue expulsado de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile por haber denunciado a una compañera comunista durante la Ley de Defensa de la Democracia. Fue profesor de la Academia de Seguridad Nacional, dependiente del Ministerio de Defensa. Estuvo involucrado en el caso Piñeragate. Inicialmente fue asesor de Pinochet, para luego distanciarse, y del presidente Ricardo Lagos.

9 Nacido en 1942. Diplomático chileno. Embajador de Sebastián Piñera en El Vaticano. Hermano de la ex alcaldesa de Providencia, Josefa Errázuriz, simpatizante de Revolución Democrática. Fue además embajador ante Ecuador, Estados Unidos, China (1997-2000) y Naciones Unidas. Estudió Derecho en la Universidad de Chile y en la Escuela de Relaciones Exteriores y Gobierno de la Universidad de Virginia. Sirvió entre 1963 y 2001 en el Servicio Exterior de Chile. En su carrera en el Ministerio de Relaciones Exteriores fue director general de Política Exterior, asesor para Asuntos del Pacífico, y director de la unidad de Asia Pacífico y Oceanía. Además, fue presidente de Extensión de la Universidad San Sebastián (2014-2018).

Esta sería la tesis más o menos estándar, sofisticada por Sanhueza, respecto del peso de lo económico internacional.

Como se planteó en el resumen de este artículo, para abordar la diplomacia militar y la geopolítica transpacífica, en el período 1973-1976, nos preguntamos cuáles fueron las prioridades de los militares frente a Corea del Sur, en el contexto de los primeros años del gobierno militar. Como respuesta a dicha pregunta, la hipótesis de este artículo plantea que desde el principio hubo un enfoque geopolítico, centrado en cuestiones de seguridad y defensa, que buscaba reforzar el frágil equilibrio del poder mundial en la década de 1970, las repercusiones de su aislamiento político y las tensiones vecinales entre 1974 y 1979.

Al tratar de geopolítica militar (Garay, 2021) se hace referencia a un desarrollo propio de las academias militares, que proviene del instante fundacional de la Geografía en F. Ratzel y que se clasifica como geopolítica clásica (Cairo, 2011). Esta se presenta, en ese momento, como una valoración científica, de la relación entre los Estados y la política mundial primordialmente como lucha entre potencias. Esta geopolítica clásica se adapta también a Estados medianos y pequeños, reconociendo los conflictos de intereses para interpretar la política mundial y, a su vez, para trazar su propia política exterior en cuanto tiene de normativa o propositiva (Mendoza, 2017).

Dado el contexto histórico del desarrollo del pensamiento geopolítico, el pensamiento del cual se nutre A. Pinochet se caracteriza por la recepción de la corriente histórica de la geopolítica clásica de Haushofer y Kjellen, pero adaptada a la vertiente de geografía política estadounidense, adicionada con reflexiones geoestratégicas relacionadas con la bipolaridad y la Guerra Fría, aunquemás desde un punto analítico que teórico.

En este sentido, entendemos que la geopolítica transpacífica sería derivación de esa geopolítica

militar, constituyendo un subcampo de análisis, aplicable a las relaciones chileno-coreanas y Asia Pacífico, derivada del cruce entre la geopolítica de Pinochet –internacional y terrestre– y la geopolítica naval, inspirada en Mahan, Mackinder y Spykman, y proyectada por Cañas Montalva en Chile (Garay, 2019; 2021).¹⁰

Para abordar este problema de análisis general, como ya hemos hecho en otros trabajos, se ha tomado el caso de las relaciones militares entre Chile y Corea del Sur, desde la perspectiva señalada al comienzo de esta introducción, mediante un estudio histórico e historiográfico que se nutre de referencias bibliográficas y documentales. Entre las primeras, se combinan las que provienen de la historia y las de disciplinas auxiliares como la geopolítica, ciencia política y relaciones internacionales, principalmente elaboradas en Chile, Estados Unidos y Corea del Sur. En estas referencias, y atendiendo a la extensión exigida por esta publicación, nos hemos focalizado en el objeto de estudio y en el caso señalado. En cuanto a las fuentes documentales, hemos trabajado con los fondos del Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyos documentos utilizados hemos citado con precisión. Adicionalmente, se examinaron escritos de Augusto Pinochet Ugarte y autores militares de la época, contenidos en revistas militares (*Revista de Marina*) y memorias.

Respecto de esto último, hay referencias aisladas a los temas geopolíticos, incluso algunos desarrollados por otros colaboradores de Pinochet como A. Toro Dávila, derivados más de su docencia que de sus propios escritos de 1976 y 1988a), o interpretaciones que observan la política exterior desde una inmersión en conceptos del ámbito de la defensa como H. Muñoz (1986). En 1988. Toro Dávila sostenía que “desde el término de la Segunda Guerra Mundial hasta la fecha actual la región insular y continental ubicada en el Sudeste Asiático ha venido cobrando una importancia creciente en el panorama político-

¹⁰ Garay Vera, C. (2019). Ramón Cañas Montalva (1986-1977). Consejero geopolítico de las administraciones radicales en Chile, 1938-1952. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12, (2). DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.3801> ISSN: 1909-3063; Garay Vera, C. (2021). La geopolítica chilena y su desarrollo militar (1905- 2018), *Revista Científica General José María Córdova*, 19 (35), pp. 427-449. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.807>. ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea).

estratégico internacional” (Toro Dávila, 1988b, p. 79).¹¹ Sin embargo, este aspecto no es tratado en la perspectiva de un desarrollo de una geopolítica castrense, sino como proyección de la profesión militar, aspecto que no es suficiente para tratar aspectos teóricos que inciden en el tomador de decisiones.

Desde el punto de vista metodológico, hemos trabajado de manera convencional, en cuanto a describir, analizar e interpretar, el proceso que hemos seleccionado como nuestro objeto de estudio, desde las perspectivas analíticas de la geopolítica, la política exterior y las relaciones internacionales, examinadas en perspectiva histórica.

En cuanto a su estructura, el artículo cuenta con cinco secciones, introducción y conclusiones, y una sección de fuentes y bibliografía. La primera sección, está referida al lugar del mundo en el pensamiento de Pinochet y los militares; la segunda, está dedicada a los marinos y el Asia Pacífico; la tercera a la embajada de Chile en Seúl y la “diplomacia militar”; la cuarta, a las “simpatías” mutuas; y la quinta al desarrollo industrial e interés tecnológico.

EL LUGAR DEL MUNDO EN EL PENSAMIENTO DE PINOCHET Y LOS MILITARES

Pinochet estudió geografía militar en la Academia de Guerra, donde desarrolló su veta geopolítica. Cursó además un año de Derecho en la Universidad de Chile durante 1955, que luego abandonó (Vial, 2002). En su posterior estadía en Ecuador intentó retomar sus estudios en la

Universidad de Quito, con idéntico mal resultado. Su formación geopolítica, en cambio, se consolidó en los años siguientes. Él mismo escribió *Geopolítica* (Pinochet, 1968; 1974)¹² como manual para los oficiales de Estado Mayor¹³. Es más, haber estudiado geopolítica se convirtió en un aspecto relevante para su promoción profesional subsecuente.

Aunque hay un relativo silencio respecto de lo internacional, con miradas esporádicas desde lo militar a los conflictos de su época, entre ellos Vietnam. Para Augusto Pinochet el viaje de Nixon a China en 1972 fue el acontecimiento más relevante en lo internacional, según su análisis geopolítico. Explicó que al hacerlo:

se inclinó («como soldado que he estudiado la guerra») por el viaje del presidente estadounidense a Moscú y Pekín porque representaba «un positivo paso en beneficio de la paz mundial» y «un ejemplo» de que «tarde o temprano el diálogo abierto y franco se impone como el único camino que permite superar todo tipo de diferencias y da acceso a los beneficios recíprocos que es dable esperar de la positiva aplicación de la inteligencia del ser humano» (Amorós, 2019, pp. 133-134)¹⁴.

Pinochet veía un reacomodo del sistema internacional al sumarse Beijing a una neutralidad respecto del enfrentamiento Este-Oeste, EE.UU.-URSS, pero lo hacía en clave de posibilidades de cooperación, salvaguardando lo que sería un tópico de su pensamiento: el carácter nacional y no expansivo del maoísmo chino, al igual que lo hizo con Rumania, otro régimen comunista no soviético. China era un régimen no proselitista y

11 Toro Dávila, A. (1976). Síntesis histórico militar de Chile. Editorial Universitaria; Toro Dávila, A. (1988^a). *Pensamiento geopolítico de O'Higgins*. Instituto Cultural Uruguayo-chileno; Toro Dávila, A (1988). El Sudeste Asiático. *Política. Revista De Ciencia Política*, (18), 1988 b, pp. 79-103. <https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/54340>

12 Reeditado al año del Golpe Militar, por Editorial Andrés Bello de Santiago.

13 Complementado por la asignatura respectiva, que Pinochet había impulsado en la Academia de Guerra en 1968.

14 “Dos días después, el diario oficialista *La Nación* publicó un artículo con las opiniones de varias personalidades acerca de los sucesos nacionales y mundiales que consideraban más relevantes del año que concluía. Entre otros, se pronunciaron el cardenal Raúl Silva Henríquez, la pintora Mireya Lafuente, el escritor Edgardo Garrido y el general de división Augusto Pinochet. Pinochet señaló que, a su juicio, los hechos más trascendentes en la esfera global habían sido la visita de Richard Nixon a la Unión Soviética y a China; el ingreso de la República Popular China en las Naciones Unidas; la guerra entre India y Pakistán y la creación del Estado de Bangladés; el conflicto entre Chile y la compañía transnacional minera Kennecott; el regreso de Perón a Argentina y el terremoto de Nicaragua”. (Amorós, 2019, pp. 133-134).

Pinochet no hizo amago más que por un momento muy corto como jefe de Estado de acercarse a Taiwán como legítima China. Lo suyo fue una visión pragmática y expectante del rol futuro de China que le acompañó hasta el final de su vida.

Del mismo modo, Pinochet veía la dimensión diplomática y la bélica, como un todo integrado. Al final de su gobierno, y en un tono de sentencia planteó lo siguiente:

La diplomacia –interrumpe– va de la mano con la parte bélica. No son contrapuestas. Una diplomacia con un buen respaldo bélico hace una diplomacia activa, no diré agresiva, pero sí capaz de ir hacia adelante, persistente. Al final, triunfante. Una diplomacia sin respaldo de las fuerzas, lisa y llanamente se va entregando al que lo enfrenta (Pinochet, 1989 en Correa y Subercaseaux, 1989, p. 44).

Con este enfoque Pinochet vio la relación de Chile con el mundo como una forma de avance y contención, en la que estas dos dimensiones operaban articuladas, y en las que los métodos propios tendían a estrategias coordinadas por distintas reparticiones gubernamentales como Relaciones Exteriores, Defensa, ODEPLAN y Economía (Bawden, 2016, pp. 92-95).

Durante los años de su gobierno, podría afirmarse que Pinochet fue el artífice de la mirada del país hacia el Asia Pacífico, aunque se le ha negado originalidad y consistencia en su concepción geopolítica (Peña, 2013). Sin embargo, hay que precisar que el desarrollo y aplicación de las tesis geopolíticas fueron consecuentes y de su propia autoría, distinguiéndose de otros cultores militares, su condición de ejecutor de estos postulados es evidente. Una de las premisas de un autor relevante para su visión geopolítica, el alemán Karl Haushofer, era precisamente la condición del Pacífico como nuevo eje del poder mundial. Para el general Humberto Julio¹⁵, que trató personalmente a Pinochet, Haushofer fue una influencia clave. “Para él [Pinochet] fue

algo significativo el encuentro EE.UU. - China”. Recordaba que Pinochet citaba la frase atribuida a Napoleón, que afirmaba que China era un gigante dormido. “En los años 70, 80, ninguno habría adivinado lo que sería China hoy día”, pero estaba la idea que estar ahí, el Asia Pacífico y China. Sin ser taxativo, Julio sugiere que “es probable que él estaba (Pinochet) apostando a la importancia estructural de China” (Julio, 2021).

En 1965, Pinochet, refiriéndose a la guerra de Vietnam (1955-1975) había alabado el valor del soldado estadounidense en nombre de la democracia, pero posteriormente adquirió un giro más pragmático, aunque sin obviar su anticomunismo; y en 1972 consideraba que el acercamiento chino-estadounidense era el hecho capital de ese año (Amorós, 2019).

Lo que está claro es que en el pensamiento de Pinochet se fijó primero en China Popular y no Corea del Sur, aunque la apertura al Asia Pacífico sería una determinación que vincularía inesperadamente dos países muy distantes geográficamente y espiritualmente, pero que se vuelven aliados estratégicos (Ross, 2020). En este contexto, Cousiño (1999) recalca que las indicaciones acerca de Asia Pacífico como un espacio a conectarse fueron tempranos:

El gobierno militar publica, en 1975, un documento que contiene sus aspiraciones respecto del proceso de desarrollo por el que deseaba conducir al país. Se trataba del “Objetivo Nacional de Chile”. Entre sus proposiciones se encuentra la necesidad de elaborar una política hacia la Cuenca del Pacífico. En efecto, el documento mencionado afirma que “se continuará una política aperturista de comercio exterior, por medio de acciones que permitan abrir nuevos mercados, desarrollando una política económica activa en el logro de acuerdos bilaterales mediante comisiones mixtas” y agrega a continuación que “se buscará un conjunto de intereses políticos,

¹⁵ Humberto Julio Reyes (entrevista, 14/05/2021). Nacido en 1943. General de brigada en retiro. Docente del Magíster en Historia Militar de la Academia de Guerra del Ejército. Presidente de la Unión de Oficiales en diversos años. Subsecretario de Relaciones Exteriores en 1983. Anteriormente fue Director de Planificación. Autor del libro *En la Estrategia y en la política. Memorias de 35 años, 1974-2009*, texto en el cual trata la planificación de la política exterior de Chile.

económicos y culturales con las naciones del Océano Pacífico, participando activamente en la Comunidad del Pacífico (p. 45).

En suma, Pinochet pensó en el Pacífico como una oportunidad desde una perspectiva geopolítica, incorporando los avatares de la política internacional, mediando lo internacional frente a lo ideológico, como lo hizo ante China Popular, sin renunciar al anticomunismo cuando se daba la oportunidad como en Corea del Sur. En este sentido, la mirada de Pinochet es más pragmática que dogmática.

Los marinos y el Asia Pacífico

Pinochet seguía el orden de importancia dado en la estructura de las Fuerzas Armadas a la representación de cada rama en las instituciones públicas. Primero el Ejército, luego la Marina, tercera la Fuerza Aérea, y cuarta las fuerzas de orden, Carabineros de Chile. Distribuyó los agregados militares según esa lógica: a la Marina le correspondieron los contactos con países de Asia Pacífico; a los militares, la parte ejecutiva del Ministerio de Relaciones Exteriores, alternados con la Marina; a la Fuerza Aérea y Marina, agregadurías en países proveedores de aviones; y a Carabineros, agregadurías y embajadas en países centroamericanos. Dentro de ese esquema, Pinochet prefería los militares con estudios en geopolítica. Es ilustrativo el criterio utilizado para la designación de Humberto Julio, del Ejército, como director de Planificación en el Ministerio de Relaciones Exteriores, quien no era amigo ni cercano del General en ese momento:

Llegué a Cancillería como director de Planificación ... anecdóticamente, me dicen que el general Pinochet pidió el escalafón de generales del ejército, y buscó alguien que fuera profesor de geopolítica, y ahí puso el lápiz y me avisaron a mí para que me presentara en la Cancillería inicialmente para reemplazar a Ernesto Videla, que tenía esas mismas calificaciones... también tenía publicaciones en estrategia y geopolítica, pero él estaba ya muy dedicado al tema de la Mediación (con Argentina)... estoy

hablando del año 79 (Julio, 2021).

Humberto Julio estuvo tres años como director de Planificación antes de ser subsecretario de Relaciones Exteriores, por lo cual acumuló gran conocimiento del modo de trabajar con Pinochet y de tratar la región de Asia Pacífico. Su gestión sobre Asia Pacífico fue de apoyo a las autoridades que llevaban esa política, daba apoyo logístico y financiero. Como consigna el propio Julio, había agendas paralelas porque otras autoridades tenían vínculos, como la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) de rango ministerial. Cancillería armonizaba estos intereses, que debían tener un interés compartido con el Ministerio. Con Japón siempre se tuvo problemas con las exportaciones de fruta (uva), “las normas japonesas eran bastante estrictas”. No recuerda problemas con Corea, salvo el de la migración coreana: “Esa política contraria se concordó con el Ministerio del Interior, porque se trataba de evitar la inmigración de familias completas. No tuvieron otro problema. Con India tenían problemas, con Indira Gandhi y su liderazgo ‘no alineado’ contra Chile” (Julio, 2021). El testimonio de H. Julio permite demostrar la extensión de la aplicación de criterios geopolíticos para pensar la política exterior, las relaciones con Asia, y también para seleccionar al personal civil o militar en esas posiciones.

Los militares convocados por Pinochet eran especialistas geopolíticos pero, en cuanto a su desempeño, ninguno brillaba con luz propia. Esto es bastante consecuente con la gestión burocrática de las fuerzas armadas y la permanente búsqueda de Pinochet de ser un líder único entre los suyos. Había una lealtad castrense y eso se avenía al trato más o menos cordial con los funcionarios del ministerio de Relaciones Exteriores. No se esperaba de los militares otra cosa que colaborar con la línea gruesa del régimen y de su líder. Por otro lado, los civiles que se mencionaban a veces eran ex oficiales navales, quienes eran asignados con más frecuencia que los de ejército terrestre. Un ejemplo paradigmático sería Hernán Cubillos Sallato, luego canciller y ex oficial naval, por eso Sanhueza (2021) dice:

Tangencialmente, siendo el canciller chileno [Cubillos] un oficial de Marina, este hecho muestra el papel jugado por la Armada de Chile en la implementación de la reforma económica, toda vez que fue a través de esa rama de la defensa nacional que el proyecto de modernización capitalista llegó al Gobierno. (p. 118)

Un aspecto significativo es la importancia que adquiere la Armada de Chile en la interlocución con Asia Pacífico. De ese modo, marinos y ex marinos eran personal de confianza, disciplinado y unido a la conducción política de Pinochet. Esto obedecía a un interés institucional y también a su percepción geopolítica y de seguridad. En un momento turbulento de las relaciones con los vecinos, la Armada ve posible activar lazos con el Este asiático, y a Corea del Sur como socio estratégico y político. Crecientemente, el desarrollo económico de Corea llama la atención, y en 1976 se hace mención que el desarrollo nuclear del país es autosuficiente para satisfacerse localmente e incluso podría construir –en opinión del informante–, si lo quisiera, una bomba atómica, aunque se compre tecnología a Canadá (AMRE, Oficio Reservado N° 3, Informe sobre energía nuclear, Seúl, 12.03.1976, p. 3). Aunque nunca se sacan otras consecuencias respecto del modelo de desarrollo, de parte de los observadores advierten que el desarrollo industrial planificado por el presidente coreano Park Chung-hee (1963-1979) es totalmente distinto del de Pinochet sobre la economía libre y basado en la venta de productos sin procesar, aprovechando las que se estiman “ventajas naturales”¹⁶.

Las visitas del buque escuela *Esmeralda* son el marco inicial de ese interés, sobre todo en el contexto del conflicto de la península, que era otra fuente de información de los lazos directos con militares estadounidenses y coreanos en la zona. Para los marinos en la Embajada les llama la atención el conflicto y su relación con el proceso de industrialización del país. Corea del Sur se visualiza como posible fuente de armas y

equipos militares en el contexto de aislamiento de provisiones militares de Chile, aunque sin deducir lecciones respecto de las diferencias entre el modelo de desarrollo de Park y el de Pinochet. Ejemplo de ello fue un reporte de noviembre de 1977 en el que el embajador chileno insiste en la necesidad de tener atenciones e invitaciones recíprocas con los comandantes en jefe coreanos, para que sean considerados para el desfile militar: “Estas invitaciones adquieren especial importancia por la influencia que pueden ejercer en una posible necesidad de adquisición de material bélico en este país” (Oficio Reservado, Seúl, 1977, 501/53).

Corea del Sur fue una buena plataforma para observar la Guerra Fría en su máxima intensidad. Por eso el interés por la península de Corea y el equilibrio de poder se prolongó en los escritos del antiguo agregado naval, Francisco Ghisolfo Araya. En la *Revista de Marina* podemos encontrar dos artículos: “Chile y el poder marítimo. «Mare vitale est»” (1979), basado en sus discursos en la graduación del Curso de Informaciones para oficiales mercantes y navales, y “Pasado y presente del problema coreano” (1978); ambos firmadas con el grado de Capitán de Navío. El autor hacía un extenso resumen histórico y una apreciación estratégico-política para la zona, pero especificada en el caso coreano. Postulaba que jugaban en la zona cuatro potencias (Japón, China, Rusia y Estados Unidos) y las Corea del Norte y del Sur, por ese motivo sería muy difícil –estimaba– pasar a la reunificación de la península, que tenía un horizonte muy lejano. Los juegos de las cuatro potencias externas no favorecían –a su juicio– la democratización, dando por concedida la naturaleza autoritaria de ambas Coreas. Asimismo, se extendía en las consecuencias de las políticas de contemporización estadounidense, destacando por su presunto impacto negativo,

... el impacto debilitador de la “détente” ha afectado a la política interna de Corea del Sur. Impulsado por la sensación de inseguridad, el gobierno surcoreano del

¹⁶ A mayor distancia que la expresada, desde un enfoque comparativo Park, K. (2008) comparó los modelos de Park y Pinochet en su capítulo IV (pp. 37 y ss.) y, recientemente, Ross y Quiero (2023) hacen un balance de sus políticas económicas y contrastes. Ross, C., Quiero, F. (2022). Res non verba: evaluación de las reformas económicas en los regímenes autoritarios en Corea del Sur y Chile, 1961-1989, Revista Estudios Avanzados (IDEA-USACH), 37, pp. 44-59. En estudios comparados

Presidente Park escogió la intensificación de la seguridad interna, impuso una nueva Constitución de reunificación coreana, eliminó a los disidentes políticos a través de medidas de emergencia y atenuó los ideales democráticos de que habían disfrutado los ciudadanos de Corea del Sur.

Como si fuese un ideal prestado para el proceso político coreano, la democracia necesita enfatizarse, dando en alguna forma expresión a los pensamientos de los líderes y que pueda ser conducida como tal, como también un clima favorable para desarrollarse y crecer. La “détente” de las grandes potencias y el ambiente pragmático de la política internacional han fracasado para proteger la democracia de la República de Corea. (Ghisolfo, 1978, p. 40)

El concepto geopolítico de la Armada estaba muy desarrollado y una de sus consecuencias fue la importancia del Pacífico en la política exterior del régimen militar. Por eso Ghisolfo (1979) recordaba que

Los lineamientos de aquella política se encuentran en la Declaración de Principios del Gobierno y también en el Objetivo Nacional, donde se lee que Chile orienta sus esfuerzos entre otros, a perfeccionar una capacidad nacional para proyectarse cultural, política y económicamente hacia aquellos Estados amigos o áreas del planeta que permitan satisfacer el Interés Nacional, la vocación pacifista y la colaboración internacional de la República. (p. 184).

Y se expresaban en intereses marítimos, necesarios para “hacer realidad la Política Marítima Nacional publicada por la Oficina de Planificación Nacional” de noviembre de 1976. “En aquella, junto con destacar la importancia geopolítica del Océano Pacífico, se establece la necesidad de que Chile influya en las actividades que se desarrollan en ese ámbito, para lo cual es necesario desarrollar una capacidad marítima

nacional que facilite el movimiento económico de importación y exportación” (Ghisolfo, 1979, p. 184).

Una de las acciones para materializar la Política Marítima Nacional eran las construcciones navales. En este contexto Ghisolfo (1979) advertía de la importancia estratégica de las comunicaciones marítimas:

Ellas constituyen el gran medio relacionador que la naturaleza nos ofrece gratuitamente y que, así como en la paz representan el factor básico en el cual descansan nuestro progreso, nuestro desarrollo y nuestro bienestar, *dada nuestra condición geográfica esencial, en la guerra llegarían a constituir un imperativo de supervivencia...* (p. 185)

El poder naval, resumía siguiendo planteamientos de Alfred Mahan y Helmuth Von Moltke, era una parte esencial del poder nacional que dependía de su posición para mantener la flota en operaciones. La mayor lección –razonaba– de la importancia de esta dimensión había sido la Guerra contra España (1865-1866), cuyo costo fue grave para el Estado de Chile. En momentos en que la posición de control de Chile del flujo marítimo era –subrayaba– apetecida por vecinos, aspecto referido a los conflictos limítrofes con Argentina.

En las relaciones con Corea del Sur los temas militares tienen gran influencia, no solo porque los lazos castrenses se mueven –de acuerdo a la documentación diplomática– por sus propios canales y mecanismos, sino porque las consideraciones de seguridad son relevantes incluso en las instrucciones del subsecretario de Relaciones Exteriores, coronel Enrique Valdés Puga, quien buscaba mantenerse informado de los grandes problemas internacionales entre China, Japón y Estados Unidos. En segundo lugar, si bien reportaban al Comandante en Jefe de la Armada, almirante José Toribio Castro, mantenían una permanente coordinación con el gobernante, sin dejar de colocar sus perspectivas de se

Los adictos navales son esenciales para entender los lazos a gran distancia entre Chile y Corea por

razones de seguridad, comunidad profesional, e intereses de seguridad. Por ello es que la Armada monopoliza las vacantes que comunican el 19 de noviembre de 1975 el nombramiento de agregado militar al Capitán de Fragata Infantería de Marina (IM), Hernán Soto-Aguilar Cornejo (DIRELESP, 1975); quien fue reemplazado por el Capitán de Fragata IM, Luis Kohler Herrera el 23 de noviembre de 1976.

Esto incluía análisis de inteligencia que se producían por las coordinaciones de agregados de Fuerzas Armadas con sus similares de otros países y Corea del Sur (KOR 7, Secreto de Embajador a Ministro de RR.EE., 1975), las visitas de personeros de la Marina producidas en las recaladas del buque Escuela Esmeralda en puertos asiáticos; las visitas de autoridades navales o del gobierno militar ligadas a las Fuerzas Armadas; y, finalmente, la interrelación de mandos y adictos navales con autoridades coreanas y de otras nacionalidades. De ellas, la más relevante en este período es la visita oficial del miembro de la Junta de Gobierno chilena, almirante José Toribio Merino, a Seúl por invitación del gobierno de Park. Dicha visita requirió del gabinete del almirante peticiones de informes al Ministerio; específicamente a la DIRELA, Dirección de Relaciones Internacionales – Departamento Asia, África y Oceanía; que no fueron informadas a la embajada chilena en Seúl, enterándose a posteriori de la visita y refiriéndose sus pormenores meses después por vía de los agregados militares.

Secundariamente, la documentación diplomática revela que los lazos entre la Marina y Corea del Sur fueron frecuentes, y en ellos fueron bastante

activos los agregados navales¹⁷, y durante la búsqueda de material bélico para un posible conflicto de Chile para la crisis de 1975 y 1978 hubo equipo menor (vestuario) de origen coreano en las unidades chilenas. Igualmente, Corea del Sur proporcionó instructores de Taewondo¹⁸ y algunos equipos en la Armada de Chile. Recién en 1986 se adquirieron armas, en ese caso fueron ocho carros para Infantería de Marina marca KIA KM 414.

La embajada de Chile en Seúl y la “diplomacia militar”

Salvador Allende tenía relaciones diplomáticas con ambas Coreas. En 1975 la embajada disponía como guía de orientación el texto generado por el Ministerio intitulado *La República de Corea. Aspectos histórico-geográficos* que incluía además las cifras del comercio bilateral entre 1971-1974.

Hasta 1975, la representación diplomática de Chile en Corea del Sur fue bajo la figura de un embajador visitante desde Tokio. El 5 de marzo de 1975, con la llegada de Renán Sánchez en calidad de encargado de negocios, Chile abrió su primera embajada en Seúl. Más tarde, y como estaba previsto, el rol de embajador fue asumido por Leopoldo Fontaine Nakin¹⁹, oficial en retiro de la Armada. Las instrucciones dadas eran claras acerca de qué se esperaba de él: información detallada de la situación coreana interna y externa, sondear las actitudes de las autoridades locales ante muestras de aprecio y la cercanía de Park y su régimen hacia Pinochet y el gobierno chileno (“ha recibido múltiples demostraciones

17 En el caso de los agregados militares, destaca en 1975 Santiago Sinclair Oyaneder, con larga trayectoria en el Ejército. A este se le consideraba anglosajón, lo que facilitó su cometido con los militares surcoreanos. Fue un funcionario de primera línea de Augusto Pinochet. Nacido en 1927, fue general de división. Agregado militar en Corea, 1975. Ministro Secretario General de Gobierno, 1983-1985. Vicecomandante en Jefe del Ejército, 1985-1988. Integrante de la Junta de Gobierno, 1988-1990, en democracia fue designado senador institucional por el Ejército (1990-1998). En 2020 fue condenado en un juicio por derechos humanos. Fue sucedido como agregado militar el coronel Juan Barrientos Vidaurre, de menor trayectoria militar. Ver Reservado 106/42, Beneplácito de República de Corea, Seúl, 28.02.1977. Con todo, Barrientos fue después miembro militar de la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa (CONARA) que reorganizó administrativa el país desde provincias a regiones. En 2001 publicó un manual destinado a la formación de administradores públicos, titulado *Del Gobierno y la Alta Gestión*, Editorial Rumbos, 2001. En esta obra discutía la teoría de Administración Pública con la consideración geopolítica.

18 Esto fue en el marco del acercamiento mutuo. Véase Ord. 371/84, “Remite 2 revistas de la Federación de Taekwondo de la Rep. de Corea”, 10.10.1975.

19 Sus cartas credenciales fueron presentadas el 14 de mayo de 1975.

de amistad por parte de la República de Corea”)²⁰, auscultar la participación coreana en organismos internacionales de Naciones Unidas (aunque en ese momento no era parte de ella) y los contactos coreano-estadounidenses, y, finalmente, apreciar el modelo de desarrollo y ciertas tecnologías que en esa época llamaban la atención en el sector pesquero (KOR 7, DIRELA, Reservado N° 1, Subsecretario Vades Puga a Embajador, Remite instrucciones, Santiago 24.02, 1975), lo que redundará más tarde en contactos con la Compañía Sudamericana de Vapores en materias navieras civiles.

Desde el punto de vista de la coordinación, la embajada chilena en Corea del Sur se comunicaba con Japón, que hacía lo mismo con las representaciones chilenas en Filipinas, India, Indonesia (concurrente), Tailandia, Australia y Nueva Zelanda. Esta última hacía de concurrente en Papúa Nueva Guinea y Fiji (Plan de Acción de la Embajada de Chile en Seúl, 1977).

Tanto los informes de Renán Sánchez como los del embajador Leopoldo Fontaine Nakin reflejan las dificultades materiales para la instalación de la embajada en suelo coreano, la cual inició sus actividades el 7 de abril de 1975. Entre las más significativas estaban las costumbres locales, muy criticadas por el cónsul, aunque menos por el embajador, quien converge con la apreciación de que ciertos ritos diplomáticos eran convencionales, se repetían una y otra vez, y formaban un solo mensaje repetido en diferentes niveles, ocasiones y autoridades. Solo el tema de la migración era considerado incómodo en la relación, especialmente por Fontaine, quien, usando una expresión coloquial, se “corrió” (evadió) del tema ante los insistentes interlocutores, que querían conseguir cupos hacia Chile (Res. N° 25/1, 1975). Los informes revelan cierto escepticismo, como cuando el informante dice en el punto 6° de su informe que todo se

hizo según el guion de lo que “tradicionalmente se estiló” (Res. N° 25/1, 1975).

Tanto el embajador como el agregado se dan cuenta del rol de los militares chilenos situados en Seúl y Tokio, lo aceptan como parte de una realidad respecto del canal informal y reservado, que compite con el canal formal diplomático. Las decisiones protocolares y formales de la relación quedan, eso sí, a los funcionarios asignados al Ministerio de Relaciones Exteriores, pero algunas de las decisiones de los agregados militares reducían la capacidad de tomar decisiones. Esto se nota más porque algunas decisiones, como las visitas de los comandantes en jefe Merino y Leigh (Fuerza Aérea), se comunican y gestionan en coordinación con los agregados navales desplegados en la zona y organizados desde la misión en Japón. La embajada supo del viaje del almirante Merino en medio del hermetismo por “razones de seguridad”, solo evidenciado por sus peticiones de informes a Cancillería (DIRELA. Reservado N° 16, Ordinario 372 /85, 05.11.1975). Esta duplicidad de los canales repercutía en la autoridad del embajador, lo cual limitó la gestión del *encargado a.i.*, tanto que este no pudo nunca presentarse formalmente ante el Gobierno surcoreano.

La situación cambia al llegar el nuevo embajador, Leopoldo Fontaine N., quien al mismo tiempo era oficial de la Armada de Chile. Su arribo mejora la interlocución con el agregado y los funcionarios militares. Sensibles al cambio, las autoridades surcoreanas demoran las formalidades de presentación de Sánchez hasta que llegue el nuevo embajador Fontaine. ¿Quién era el nuevo representante chileno? Había servido 40 años en la Armada, cinco de ellos con el grado de almirante. Tenía dos años de agregado naval en Brasil, subrayando que “además en mis labores profesionales [militares] tuve que estudiar y resolver numerosos problemas relacionados con

²⁰ Esto debe ser entendido dentro del pragmatismo propio de un gobierno que buscaba respaldo del mayor número posible de países, dada la tensión que vivía con Corea del Norte. Con todo, múltiples señales de esta opinión se han rastreado en fuentes coreanas recolectadas por la Embajada de Chile, así como por otras fuentes, lo cual ya ha sido tratado y publicado en otros trabajos. Ver: Ross, C. y López, E. (2022). Chile, 1973-1979: La Dictadura en la encrucijada y Corea del Sur como un modelo posible. *Revista Divergencia*, N° 19, Año 11, pp. 144-168; Ross, C. y López, E. (2021). El Comité de Cooperación Económica Chile-Corea del Sur: Contra la incertidumbre, la alianza pública-privada. *Encrucijada Americana*, 12, (2), pp-20-39; Ross, C. (2020). Chile y Corea del Sur: 1973 y la configuración de una alianza estratégica. *Diálogo Andino*, no. 63, pp. 205-217; Ross, C. (2020). Chile y Corea del Sur, 1973-1989: Las claves de un vínculo estratégico improbable. *Revista Aldea Mundo*, 49 (25), pp. 33-44.

política internacional” (AMRE, Ordinario 35/ 20, Embajador a Ministro de RR.EE., Informar sobre entrevista a Leopoldo Fontaine TV KBS, Seúl, 20.01.1976, p. 2).

Entre el encargado y el embajador hay diferencias en sus apreciaciones. Si bien se percibe el anticomunismo como un movilizador común, para el cónsul el pueblo de Chile se había liberado solo de aquél, mientras que los coreanos habían necesitado tropas extranjeras. Para los diferentes funcionarios con los que alternó Sánchez, el mundo asiático era lejano: en Corea faltaban desodorantes y cosas de la vida diaria, lo que obligaba a hacer vida con los colegas, amen la escasa alternativa de colegios para los hijos, etcétera (KOR 7. DIRELAS, Resolución N° 3, 1975), las dificultades de colegio, con precios exorbitados y poca matrícula, más los costos entre US\$ 1.000 para enseñanza básica y 1.500 para la media, hicieron que meses después el embajador autorizara su traslado (reasignación) a otro destino más acorde a sus ingresos y facilidades de vida, ya que no podía sostener la educación y vida familiar (Aerograma 290/75 (DGA-DIPER), 1975).

Un aspecto importante en esos momentos fueron las peticiones de Seúl para recibir inmigrantes coreanos, pero Sánchez desaconsejaba la migración porque ya había visto experiencias poco integradas en Paraguay, donde ya había estado, ya que formaban “colonias totalmente independientes” (Res. N° 25/1 Embajada en Seúl, 1975). Dos años después, el informante manifestaba a sus superiores en Santiago que los coreanos eran cerrados y con el único tema en que insistían era la posibilidad de recibir migrantes en Chile. En el punto 5° de su informe no compartía las analogías de funcionarios coreanos acerca de la liberación del marxismo, de su compromiso con Chile y los mensajes transmitidos eran “lo que tradicionalmente se estila”, una especie de guion común. Ejemplo que justamente desaconsejaba la petición coreana (KOR 7. DIRELAS, Resolución N° 3, 1975).

Las dificultades materiales se prolongaron en el tiempo. En 1977 se hace constar la sobrecarga de actividades por falta de personal. El secretario llevaba la mecanografía de la “documentación reservada y secreta y los Agregados de las Fuerzas Armadas deben cumplir las tareas encomendadas por sus Estados Mayores” (Secreto 255/24, Embajada Seúl, 1977), y el secretario segundo era también al mismo tiempo cónsul. Lejos de apacible, el destino coreano estaba lleno de actividad.

Sánchez también hace mención de la corrupción del ejército, y de las relaciones complejas con el ejército estadounidense y la población coreana. En otro documento Fontaine indica que tiene claro que el sistema electoral indirecto es poco transparente, haciendo de la asamblea nacional algo funcional al gobierno. En septiembre de 1975 las necesidades de seguridad de la embajada se transparentan en el informe sobre el precio de instalación de un Télex para la sede²¹. El embajador Fontaine insiste en la necesidad de no quedar desconectados, de entregar datos sobre visitas a Corea que puedan interesar al país (alude también al viaje del almirante Merino), y la posibilidad de un conflicto bélico en Chile con Perú. Por ello, urge la necesidad del aparato.²² El embajador Fontaine, por su parte, hace notar la suntuosidad con que tratan a las contrapartes extranjeras, regalando equipos de música, tocadiscos y cassette que eran baratos allá, pero caros en América del Sur por unos US\$ 500 y, por el contrario, en Corea a US\$ 145 (Ordinario 603/209, Informar sobre visita Misión Uruguay, Seúl, 22.11.1976).

Pese a la cruzada ideológica, los coreanos abrían la correspondencia y la seguridad coreana no respetaba las credenciales diplomáticas expedidas por su propio ministerio de Relaciones Exteriores (Res. N° 25/1 Embajada en Seúl, 1975), además no había télex para comunicarse con Santiago y a veces las instrucciones complejas no se enviaban encriptadas.

Todo ello era parte del entorno de la representación chilena en Seúl, que debía –en

²¹ El tema seguía flotando en 1977 y el embajador cotiza una maquina criptográfica CX-52, 01.02.1977.

²² Ordinario 345/72. Informa precio instalación Télex, 18.09.1975. Embajador a Ministro. En materias de seguridad de la representación chilena se consigna en 1977 que el secretario Patricio Damm van der Valk es el encargado de la seguridad, y recibe arma y munición para ello. Oficio Secreto N° 64/5. Remite Guía de Revisión, Seúl, 28.01.1977. Embajador a Ministro.

primer momento– explorar las condiciones del diálogo mutuo, informar de sus complejidades, obstáculos y posibilidades, para –en un tercer aspecto– avanzar en aspectos de interés para Chile y alguno para Corea del Sur. Todo dentro de un marco de solidaridad ideológica con sus discrepancias y diferencias también, pero con amplitud tratándose de otra realidad y civilización.

Las “simpatías” mutuas

Chile no aparecía como algo desconocido para Park Chung-hee y su entorno en el Palacio Azul, sede de gobierno. Desde su llegada al poder en 1961, Park y su gobierno practicaban una interacción diplomática muy nutrida para asegurarse su lugar en el nuevo escenario internacional. Sin embargo, como ya se ha expuesto (Ross, 2020), el azar hizo que los caminos de Pinochet y Park se cruzaran directamente en 1974, a raíz del atentado sufrido por el presidente coreano, que costó la vida de su esposa (Yuk Young-soo) y que derivó en que la hija del mandatario (Park Jae-ok) y su esposo (Byung Ki Han), se refugiaran en Chile: él en calidad de embajador y ella como su cónyuge. De allí que se tratara de algo más que protocolo diplomático²³.

En la presentación de cartas credenciales, pronunció un discurso protocolar donde subrayó su aprecio por Augusto Pinochet Ugarte “y los lazos entre dos países basados ‘en comunes ideales en defensa de los principios de paz, libertad y justicia’” (Ordinario N° 30/11, 1975). A pesar de que los regalos diplomáticos son protocolares, es interesante su continuidad. Pinochet ordena a la embajada remitir espuelas de plata a Park como testimonio de su admiración (Oficio N° 272/132. Seúl, 1975), aunque en 9 de enero de 1976 se limita a enviar una tarjeta de saludo. Y en septiembre de 1976 es Park quien lo saluda a propósito de las fiestas de la Independencia de Chile (Nota Secreta 76-52, Embajada de Corea en Santiago, 14.09.1976). Hay cierta habitualidad en estos gestos, tendiente a recordar de lado y lado su presencia, que se ratifica en gestos o iniciativas menores, aunque el viaje presidencial no se verifica nunca, se hacen viajes

de autoridades de rango alto y medio que suplen esa falencia de presencialidad.

La cercanía trasciende a lo amistoso cuando la República de Corea apoya la candidatura de Chile a la secretaría general de la OEA (Ordinario, 355/77, 1975), y cuando Corea planea ser parte de Naciones Unidas –aunque no fructifica– y solicita apoyo a Chile (Ord. N° 257/57, 1975), y, sobre todo, cuando uno de los temas en discusión entre el almirante José Toribio Merino, miembro de la Junta de Gobierno, y el presidente Park es justamente una suerte de alianza ideológica internacional anticomunista. Este último aspecto consta en un informe del Embajador al Ministro realizado dos años después, en el cual se dice que en la reunión con Merino, Park se quejó de los ataques propagandísticos contra Chile, Uruguay y Brasil:

el Presidente Park fue de opinión de formar un frente unido dentro del mayor número de países sudamericanos, especialmente el cono sur, a fin de formar un bloque defensivo sólido contra los ataques de este orden. (Reservado 263/25, Embajador en Corea a Ministro RR.EE., Informe sobre política exterior de nueva administración americana, Seúl, 13.06.1977).

Existe una descripción del viaje del almirante que data de octubre de 1975. La realiza el embajador Fontaine, informando que supo de la visita por el agregado naval en Tokio. El almirante arribó a Corea el 28 de septiembre para el Día de las Fuerzas Armadas y el Día de la Independencia, que se celebra el 1° de octubre. Estuvieron en las reuniones los miembros de la Embajada y el agregado naval en Tokio. Observó marcialidad, disciplina y extrema seguridad en los actos, partiendo porque el primer ministro condecoró al almirante Merino, quien luego tuvo una hora y media de reunión con el presidente Park. Hace mención que, para transmitir el contenido, pidió usar la clave diplomática o la militar²⁴, pues tuvo –en ausencia de un decodificador– que saber los

²³ Ross, C. (2020). Chile y Corea del Sur, 1973-1989: Las claves de un vínculo estratégico improbable. *Revista Aldea Mundo*, 49 (25), p. 37.

²⁴ Las claves llevaban los nombres de Código Electrón y Papiro. En Cancillería, la Sección Criptográfica (SECRELA) estaba encargada a funcionarios de la Armada, los encargados eran un capitán de fragata y al secretario general, Humberto Llanos Morales.

detalles convocando al agregado militar en Tokio, quien viajó desde Japón para contar personalmente los detalles del encuentro (Ordinario N° 372/85, Seúl, 1975) Completó el relato en la *Memoria Anual* de 1976, con la descripción de otra reunión reservada, el 4 de octubre de 1975, entre Merino y Park, que duró hora y cuarto (Fontaine, Ord. 249/96, 1976, pp. 9-12).

Esto plantea algunas reflexiones. El almirante Merino era un representante personal de Pinochet y realizó otra misión confidencial ante Franco en España, de carácter político-diplomático. Esto no se puede disociar del gesto personal de Pinochet para enviar al segundo de la Junta Militar de Gobierno y de la óptica de Guerra Fría. La idea del apoyo mutuo era importante tanto para Park como para Pinochet y demuestra que la relación no se planteó desde la economía, sino que desde la política y la sensibilidad de la Guerra Fría y de los problemas vecinales. También está claro que la deriva económica e industrial pasó a un plano más tecnocrático en los años 90, cuando se entra en la transición chilena.

El hallazgo más importante de este viaje de Merino, y los que luego siguieron desde Chile y viceversa, fue la existencia de una voluntad común entre ambos gobiernos, pese a la lejanía, de construir lazos y perspectivas conjuntas. Esto demuestra que va más allá de las simpatías personales entre Pinochet y Park, se entra en sintonía con una visión de mundo, de dos gobiernos anticomunistas, que se saben asediados y que buscan aliados y comprensión. Y esto supera lo ideológico porque se fundamenta además, en necesidades concretas en el sector defensa, para la seguridad internacional de Chile, y en una mirada geopolítica que coloca a Asia como un vector de su estrategia de inserción internacional. También, un rasgo propio de la relación chileno-coreana es que no se cimienta tanto en lo comercial, sino en los intereses de seguridad y defensa, y en su perspectiva de política internacional en medio de la Guerra Fría.

La presencia de lo político-ideológico es el punto de partida de la relación. Y era bidireccional. El yerno del presidente, que era el ministro del Interior, Kin Jong-Pil, a juicio del recién asumido

embajador chileno, conocía pormenores precisos de Chile (Res. N° 118/7, 1975). El mismo presidente Park, abatido por el asesinato de su mujer por opositores, decidió enviar a Chile a su hija, Park Jae-ok, fruto de su primer matrimonio (Park Jae-ok) junto a su marido, Byung Ki Han, quien llegó en calidad de Embajador de Corea del Sur el 12 de marzo de 1974 (Ross, 2020, p. 213).

Desde luego, hay que precisar que en Chile y América Latina comenzaba a despertar el interés en el Este y Sudeste Asiático, de modo que la atención del gobierno chileno –y de Pinochet en particular– fue en cierto modo visto a posteriori como parte de un interés más general, lo que para Corea del Sur y estas iniciativas de Pinochet puede ser reductivo. Así, por ejemplo Cousiño (1999) sostiene:

Recién, a comienzos de la década de los setenta, América Latina comienza a interesarse en la Cuenca, lo que actitud que encontró apoyo en el ámbito político de muchos de los países. Los integrantes del Grupo Andino miraban con interés la posibilidad de ampliar sus relaciones con la región Asia-Pacífico, en lo que se calificó como la “Apertura al Pacífico”. En ellos primaban las ideas vigentes en ese período, las que enfatizaban “las ventajas en términos de poder de negociación y desarrollo que podrían surgir de un contacto permanente sur-sur entre los países en desarrollo ubicados en ambos lados del Pacífico, y de relaciones más estrechas entre América Latina y potencias como Australia, Japón e incluso China. (p. 45)

Esta observación de Cousiño no excluye el interés comercial. En septiembre de 1976 se informó de modificaciones menores a un convenio comercial que presentó la embajada coreana en Santiago y que, se añadía, se firmaría en tiempo próximo (KOR NOTAS, Nota Secreta 16207, DIRECOMEX, 1976). Lo significativo del tema es que su discusión era contenida en una nota secreta y no en un Ordinario o siquiera un Reservado, distintas categorías de documentos para remitir. Acorde a esta, se empieza a discutir “la propuesta de

una Acuerdo de Servicios Aéreos” (KCP-76-51, Santiago, 1976); para diciembre 1976 el ministro de Relaciones Exteriores era el almirante Patricio Carvajal, y el subsecretario, el coronel Enrique Valdés Puga.

El Plan de Acción de 1977 es suficientemente expresivo de lo que se espera de la embajada. Para entonces, el personal se componía del embajador, el 2º secretario, cónsul, agregado militar y agregado naval. El Plan indicaba tareas comunes a todas las embajadas, el cual en el Punto III se traducían en tres instrucciones: primero, promover periodistas afines; segundo, informar de una agresión de Perú y siempre negar que Chile iniciaría una guerra; y tercero, “mantener especiales contactos y dar gran atención a aquellos sectores que sean determinantes en la producción y abastecimiento de material bélico, fuentes energéticas y alimentos estratégicos, a fin de apoyar el flujo logístico de las Fuerzas Armadas” (Secreto 255/ 24, Plan de Acción de la Embajada de Chile en Seúl para cumplir actividades de año 1977, 05.06.1977, pp. 2 y 3).

Como se deduce del párrafo anterior, el Plan de Acción es coherente con las necesidades estratégicas y de seguridad de Chile. Su impronta ideológica, pero también militar, muestra que la relación con Corea estaba motivada por temas económicos y como una estrategia de salida al bloqueo de Occidente, por cierto; pero también por los aspectos de seguridad que estaban de manifiesto frente al posible conflicto con Perú.

En el punto B del Plan de Acción se indicaba que los agregados tendrán foco en el punto p), antes citado en relación a la tarea 29, para indagar los equipos de Estados Unidos entregados a Corea del Sur, con especial énfasis en los equipos antisubmarinos” (Plan de Acción de la Embajada de Chile en Seúl, 1977, p. 5). Refuerza lo anterior la constatación de que no se advirtieron contactos militares entre Corea del Sur y Argentina, Perú y Bolivia, posibles rivales en cualquier hipotético conflicto (Secreto 424/44, Seúl, 1977).

Un nuevo punto de cercanía con el régimen

coreano fue el año 1977. Para el Día de las Fuerzas Armadas se invita al miembro de la Junta y general del Aire, Gustavo Leigh Guzmán. En la recepción que le dio el presidente Park se habló de “la posibilidad de vendernos algunos armamentos que no estaban comprendidos en un acuerdo con EE.UU.” (Oficio Reservado 442/48, Embajador de Chile a Ministro RR.EE., Seúl, 26.09.1977, p. 4). El 3 de octubre de ese año, Leigh fue recibido en un almuerzo donde figuraban el primer ministro, los ministros de Defensa, Comercio e Industrias, Cultura e Informaciones, el ministro subrogante de Relaciones Exteriores, y los presidentes de las comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Asamblea Nacional (Reservado 442/48, Informar sobre celebración de Día de las FF.AA., Seúl, 10.10.1977, p. 5). La cantidad de comensales claves²⁵ daba cuenta de la importancia dada al encuentro.

El otro canal de la relación era la embajada de Corea del Sur en Chile. Esta disfrutaba de mayor autonomía que su similar chileno, y estaba directamente conectada al presidente, su yerno y, luego, bajo la mirada de la hija de Park. En 1975, el titular era el embajador Jae Jong Chang (su antecesor, bajo el gobierno de Salvador Allende fue Byung Ki Han, quien siguió teniendo influencia), el consejero era Kee Yul Moon, y el agregado de las Fuerzas Armadas era el teniente coronel Choon Vum Park. En 1977 vemos a la familia Park en acción. El embajador informa en septiembre de 1977 que el ex primer ministro, Kim Jong-Pil, desea hacer un viaje a Chile como enviado personal de Park, ante lo cual el embajador chileno pide instrucciones. Ya lo había hecho en marzo de 1977 (Secreto, 424/44, Seúl, 1977).

En síntesis, en el balance de los intereses chileno-coreanos se percibe la importancia de los aspectos ligados a seguridad y defensa y la coordinación política-ideológica: no es que el interés comercial no exista, solo que es incipiente y está en construcción, y aflora como derivado de esos contactos por producción de equipos militares como se verá en el siguiente acápite. Está claro que, durante esos años germinales de

²⁵ Por Corea del Sur, el primer Ministro, los ministros de Defensa, Comercio e Industria, Cultura e Informaciones, ministro subrogante de Relaciones Exteriores, y presidentes de comisiones de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Asamblea Nacional.

la relación entre los dos gobiernos dictatoriales, lo económico no tenía dimensiones físicas en el intercambio mutuo porque no existían.

Desarrollo industrial e interés tecnológico

Por otro lado, para algunas obras pareciera que las interrelaciones fueran ajenas a la visión política y de seguridad de los militares y al propio Pinochet, bajo una mirada apolítica. Pero la estrategia – que algunos denominan “civil”– de vinculación con Asia Pacífico está lejos de estar aislada o en autonomía de la política del régimen militar. Aunque se insiste en que esta mirada dentro del ministerio se manifiesta en 1975, el carácter de la estrategia “civil” no era rival de la concepción geopolítica, puesto que Hernán Cubillos era parte de uno y otro mundo, el civil-empresarial y el de su pasado naval:

En el Comité Asesor del ministro, creado por Cubillos, se formula una política de “apertura al Pacífico”, que era parte de una estrategia de mayor envergadura destinada a quebrar el aislamiento en que se encontraba el régimen militar. Como se recordará, sus controversias, se extendían tanto a Estados Unidos, como a la Unión Soviética y la gran mayoría de los países de Europa occidental y oriental. En la visión de Cubillos, era preciso reforzar los lazos comerciales y financieros por sobre los aspectos ideológicos, los que podían traspasar las barreras políticas impuestas por los gobiernos. Este enfoque fue conocido, en su tiempo, como la aplicación de una política exterior pragmática. (Cousiño, 1999, p. 46)

Cousiño afirma que esto sostiene la reestructuración de ProChile:

convertido en organismo mixto, dependiente de los ministerios de Relaciones Exteriores y Hacienda, con el fin de generar una significativa ampliación de las relaciones económicas en la Cuenca con la apertura de nuevas oficinas comerciales. Fue un cambio en los recursos de que disponía la diplomacia chilena hasta entonces. Chile, que entonces tenía

relaciones con alrededor de sesenta países y comerciaba con unos ciento veinte, iniciaba una forma distinta de vincularse con el exterior lo que dio frutos que se aprecian hasta la fecha, especialmente en el Pacífico. La idea de tener una política más activa hacia la Cuenca fue recogida por el Canciller René Rojas Galdames, quien sucedió a Hernán Cubillos. (Cousiño, 1999, p. 47)

Un aspecto interesante es que, en las apreciaciones de DIRELA –transmitidas en las instrucciones del Subsecretario de RR.EE.– para ilustrar al embajador chileno se hacía mención del modelo económico surcoreano caracterizándolo como centralizado. La mirada de los representantes chilenos se fija en este desarrollo industrial. Pronto se subraya la buena calidad del material bélico. El embajador se fija en el desarrollo del Complejo Industrial de Changwon, que fabricaba desde fusiles a helicópteros y que estuvo en secreto hasta que se mostró en el ejercicio militar coreano del 23 de junio de 1977 (Reservado 302/30, Seúl, 1977, p. 11). Con años de distancia, el general Julio llegó a Cancillería en 1979, y diría “Corea proporcionaba equipamiento militar de buena calidad”, “no muy sofisticado”, y no solo centrado en eso: había alumnos en la Escuela Diplomática de Chile. “Buenos alumnos”. Hablaban bien el español. Las relaciones iban en constante ascenso en el grupo de ASEAN y se extendió a los países islas del Pacífico (Julio, 2021).

Otro aspecto de interés es la venta de cobre, por un monto de 320.000 toneladas para 1979, vinculado a la compra de la empresa Synkkyong y, más adelante, construir una empresa naviera mixta, adquiriendo dos unidades por 15.000 toneladas en un consorcio con la empresa chilena Martínez Pereira (Embajada de Chile en Seúl, 1977), los negocios bilaterales aparecen ya plenamente definidos ese año.

Los temas comerciales estaban pasando a un mayor relieve. La embajada informa sobre el requerimiento de Codelco, empresa estatal del cobre, para facilitar negocios en Corea. Bajo el auspicio de la embajada belga, se ponen en contacto en 1976 con la empresa Sunkyong, una

contratista de la nueva planta de Onsan. Se trataba de negociar –como se ha dicho– pedidos que se ejecutarían en 1979. Para esta negociación se contó con el apoyo del profesor Kim I Bea de la Universidad de Han Kuk, asesor de empresas así como amigo del embajador chileno (Secreto 424/44, Seúl, 1977, p. 2).

Y el interés coreano también se hace visible. El ex primer ministro había visitado Chile en marzo de 1977, y quería hacerlo de nuevo en septiembre. En el informe referido al viaje de marzo, se indicaba la visita de una misión oficial coreana que encabezaban Kim Jong-Pil, miembro de la Asamblea por el Yujong-Hol; una misión que recorrió Taiwán, Japón, África y América Latina. A Chile venían a negociar la venta de concentrados de cobre (Res. 79/7, Seúl, 1977); en Santiago, entretanto, el stand coreano de la FISA –feria agropecuaria entonces realizada en un amplio terreno de Maipú– es visitado por el general Pinochet, en el marco de la gentil conducción del embajador Chag Jae-Yong para promocionar sus productos, entre los cuales destacaba un vehículo que haría historia en el consumo familiar chileno, el Pony, con el cual inicia el ciclo de la introducción de vehículos coreanos en Chile.

El ascenso y desarrollo económico y tecnológico coreano llama la atención del ministro de Economía, Pablo Barahona, quien visita fábricas de autos y los astilleros Hyundai. Se hace notar el rápido despegue coreano en cinco años y se realiza un comunicado conjunto. El ministro almuerza, invitado por la Empresa Daewo Industrias, y luego prosiguen su viaje a Japón. No es el único contacto: Julio Ponce Lerou²⁶, yerno de Pinochet y entonces director de la Corporación Nacional Forestal (organismo público) contacta con la empresa Sunkyong para la edificación de un complejo forestal maderero en Panguipulli (Chile). El embajador, fiel a su corazón naval y al interés de su gobierno, enfatiza la importancia

de la industria pesada y la posibilidad de comprar buques mercantes a Corea.

La avanzada de los empresarios chilenos empieza a ser visible. El embajador informa que Roberto Izquierdo²⁷, negocia en favor de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC), del grupo Matte, la venta de 14.000 mt² de pino radiata en Corea por un monto de US\$ 3,5 millones (Reservado 336/109, 15.08.1977). el interés empresarial y económico fue reforzado con el interés de Cancillería por el Asia Pacífico (Reservado 532/298, Informe sobre Misión chilena que visito Corea entre 30 nov. y 3 dic., Seúl, 09.12.1977), por ello no es extraño el aumento de misiones comerciales a posteriori enviadas a esa área del mundo.

Producto de estos esfuerzos, se aprecia un aumento creciente en los vínculos económicos entre Chile y las naciones de la Cuenca, el que se manifiesta en los viajes de misiones comerciales, a Japón en 1978, a la República Popular China, ese mismo año, y a Singapur en 1980; la creación del Comité Empresarial Chile-Japón, en 1979, Chile-Singapur, en 1980;’ la formación de una Comisión Mixta con China, en 1977, y los Comités de Cooperación Económica Chile-Corea, en 1978. (Cousiño, 1999, p. 50)

De estos datos se desprenden algunas singularidades: Japón, Corea del Sur y Fiji eran campos abiertos con anterioridad a 1973; y la creación del Comité de Cooperación Económica Chile-Corea en 1978 fue paralela a las primeras misiones comerciales de 1977 de coreanos y chilenos, y a los viajes en 1978 de misiones comerciales a Japón y China. En todo caso, también ahí existía una componente política ideológica, basada en la creencia del libre comercio, como dice Sanhueza (2021):

El interés del Estado militar en el Asia-

²⁶ Empresario chileno y yerno del general Pinochet. Directivo con posterioridad de Soquimich. Se convirtió en un empresario exitoso, pero fue involucrado en el caso judicial Cascadas y los pagos a buena parte de los políticos chilenos en democracia. Un reportaje periodístico en Jofré, 2019.

²⁷ Roberto Izquierdo Menéndez, ingeniero forestal por la Universidad de Chile. Presidente de varios directorios empresariales: Ediciones Financieras, Alimentos Marinos S.A, Forestal y Papelera Concepción, Petroquim S.A., Comasa. Consejero de la Sociedad de Fomento Fabril y Corporación de la Madera. Ver datos en <https://www.anir.cl/roberto-izquierdo-menendez/>

Pacífico se manifestó principalmente en el establecimiento de relaciones diplomáticas y la apertura de embajadas y oficinas comerciales, especialmente en la subregión del sudeste asiático. Chile estableció embajadas en Japón, Corea, China, Filipinas, Tailandia, Malasia, Singapur, Indonesia, Australia y Nueva Zelanda, completando un dispositivo de misiones que abarcó gran parte del área. Al mismo tiempo se aumentaron las relaciones con China, y se fortalecieron los vínculos con Japón, Corea del Sur y Malasia, aprovechando la voluntad de estos países de abrirse a América del Sur, con independencia de los Estados Unidos. A ello, se agregó el decidido apoyo de la Armada de Chile que acuñó el concepto de Chile tricontinental, razón por la cual su buque Escuela «Esmeralda» realizó viajes de instrucción al Asia, dando a conocer el país en esas latitudes. Paralelamente, las relaciones económicas se incrementaron. En 1976, se realizaron las primeras transacciones comerciales entre Chile y Corea del Sur y Taiwán, y al año siguiente ocurrió lo mismo entre Chile y Hong Kong. Sin embargo, Japón continuó aumentando su participación hasta llegar al 18% de las exportaciones chilenas, lo que condujo a la creación, en 1979, del Comité Empresarial Chile-Japón. (p. 119)

CONCLUSIONES

En un escenario muy desafiante para las relaciones de ambos países, este artículo ha estudiado el interés de Augusto Pinochet y los militares chilenos por la República de Corea, principalmente desde la perspectiva de las fuentes chilenas.

La paradoja general de este trabajo observa que, pese a que se ha argumentado, y con abundancia, que la apertura chilena al Asia Pacífico fue principalmente de interés económico, postulamos que estas relaciones económicas también pueden ser vistas como una estrategia consciente para sortear el bloqueo democrático (aislamiento

internacional), revelando que las relaciones con Corea del Sur tuvieron un alto componente político.

Bajo esta perspectiva, como hipótesis de este artículo hemos propuesto que desde el principio hubo un enfoque geopolítico, centrado en cuestiones de seguridad y defensa, que buscaba reforzar el frágil equilibrio del poder mundial en la década de 1970, las repercusiones de su aislamiento político y las tensiones vecinales entre 1974 y 1979. La geopolítica transpacífica proyectó esos intereses nacionales en Asia Pacífico, lo que es novedoso para su época y que constituye una inflexión para su política exterior como giro colectivo —aisladamente Chile estableció relaciones tempranas con Japón—, que abarca y conceptualiza esa zona del mundo como estratégica, especialmente con Corea del Sur. Pensamiento y acción exterior que se relaciona con la evasión al cerco diplomático pos golpe de 1973.

Esta afirmación la hemos abordado con una serie de argumentos desplegados en las secciones de este texto. En tal sentido, las principales conclusiones de este trabajo pueden resumirse en cuatro puntos principales:

Primero, que aunque en varios estudios se ha enfatizado que la apertura al Asia Pacífico tuvo un cariz tecnocrático y civilista en las relaciones exteriores del régimen militar, el examen de los documentos diplomáticos y lecturas militares de la época, aunados a los indicios de la geopolítica de Augusto Pinochet, sugieren que la geopolítica fue una perspectiva orientadora de las acciones dirigidas hacia Corea del Sur, y que había cierta sensibilidad característica de la Guerra Fría en lo ideológico del que se carecía, por ejemplo, respecto a China Popular u otros Estados.

Segundo, que la presencia y el dialogo chileno-surcoreano estaban primeramente basados en consideraciones de solidaridad ideológica, pero sobre todo en un enfoque centrado sobre seguridad y defensa. En este sentido, si bien se advertían paralelismo y mutuas simpatías entre Pinochet y Park, primaba el interés geopolítico que luego se transformó en lazo comercial, y no al revés. La

visita de Merino fue un momento decisivo entre las varias iniciativas políticas del gobierno militar para conformar una suerte de bloque anticomunista, además de ser oportuna en la emergencia cuasi bélica con Argentina, Perú y Bolivia. La visita de Merino es equivalente a su viaje a España para dialogar con Franco. La importancia que le da Pinochet a este viaje evidencia cierta perspicacia geopolítica, que convergió con el interés de la Marina por considerar a Asia Pacífico un foco de acción privilegiado, conforme su programa sobre intereses marítimos se consolidaba.

Tercero. En el caso de Corea del Sur, todos estos elementos se daban simultáneamente. Respecto del aserto de Sanhueza (2021) en relación a que esto tendría relación con el proyecto económico, se podría decir que en los oficiales destacados en Corea del Sur había curiosidad respecto del desarrollo industrial, pero primaba el reconocimiento de una oportunidad para ver a Corea como proveedor de equipos y armas, más que como comprador real de materias chilenas. Hay que destacar que el panorama internacional era claramente conflictivo, y que las alarmas de guerra con los países vecinos se encendieron en 1978 con Argentina, en 1979 con Perú y Bolivia, y en 1982 nuevamente con Argentina.

Desde este punto de vista, la política exterior planteada, en ese período de Pinochet, se inscribe dentro de un análisis geopolítico que proyecta la importancia futura de esa zona para la política mundial, en la mirada de Pinochet; y de otro, la apreciación de las oportunidades de la Guerra Fría –a través del encuentro de dos dictadores– y los razonamientos acerca del escenario asiático y vecinal al mismo tiempo: sin crisis con países vecinos esta política habría perdido su urgencia para Corea del Sur, pues se apreciaba como socio estratégico más allá de las diferencias civilizacionales y la distancia geográfica. A la geopolítica transoceánica, generada también, además de Pinochet, por la Armada de Chile, se le debe considerar la Cuenca del Pacífico como radio de acción posible. Por tanto, primero vino la reflexión geopolítica y después la política exterior y su expresión diplomática; y no como se ha dicho, que expresa una concepción diplomática,

sin connotaciones geopolíticas e ideológicas de Guerra Fría, como era la cruzada contra el comunismo soviético.

Cuarto. Con el tiempo y el avance económico, al gobierno chileno comenzó a interesarse por las manufacturas coreanas, cuya expresión inicial fue la importancia de los automóviles, como el Pony de Hyundai, que no solo era un bien apreciado, sino que también un medio para acreditar la capacidad de la economía chilena para cumplir las promesas iniciales expresadas en los discursos del propio Augusto Pinochet.

Este trabajo, y otros ya publicados, también nos ha llevado a preguntarnos más detalladamente por los paralelos entre Pinochet y Park, por los detalles de las evaluaciones y negociaciones para la adquisición de materiales bélicos, así como por el lugar de Corea del Sur como un potencial modelo a imitar por parte del Chile. Estas tres líneas de investigación ya están siendo trabajadas por los investigadores que suscriben este artículo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fuentes primarias:

MINREL.

ROK 7. Ministerio Relaciones Exteriores de Chile. Oficios secretos, etcétera, 1975.

ROK 8, 1975. Consulado de Chile en Seúl. Oficios reservados.

ROK 9, 1976. Corea del Sur.

ROK NOTAS (Secretas) 1976.

ROK10, 1977. Corea del Sur.

Entrevista general Humberto Julio, 14/05/2021.

Fuentes secundarias:

Amorós, M. (2019). *Pinochet. Biografía, militar y política*. Penguin Random House.

Ampuero, P. (2016). Diplomacia en transición. La República Popular China frente a la dictadura cívico-militar en Chile. *Estudios Políticos*, (49), 35-54.

Bawden, J. R. (2016). *The Pinochet Generation. The Chilean Military in the Twentieth Century*. The University of Alabama Press.

Bosoer, F. (2005). *Generales y embajadores. Una historia de las diplomacias paralelas en la Argentina*. Javier Vergara Editor.

Cairo, H. (2011). La Geopolítica como “ciencia del Estado”: el mundo del general Haushofer, Geopolítica (s). *Revista de estudios sobre espacio y poder*, 3(2), 337-345.

Correa, R. y Subercaseaux, E. (1989). *Ego Sum Pinochet*. Zig-Zag.

Cousiño, J. A. (1999). La inserción de Chile en el Pacífico: 20 años después. *Estudios Internacionales*, (126), 40-60.

El Mercurio. (2021, 8 agosto). El desconocido lazo que entabló el régimen militar con la China de Mao, para proveer de remedios baratos a Chile, a través de una misión que encabezó Eliodoro Matte”. *El Mercurio*, p. B2 Economía y Negocios.

Jofré, V. (2019). *Ponce Lerou. Pinochet. El litio. Las Cascadas. Las platas políticas*. Catalonia / UDP.

Garay, C. y Troncoso, V. (2018). Influencia de la “diplomacia militar” en las fuerzas armadas chilenas durante la temprana guerra fría 1942-1952. *CUHSO. Cultura-Hombre-Sociedad*, 170-186. DOI: 10.7770/0719-2789.

Garay Vera, C. (2019). Ramón Cañas Montalva (1986-1977). Consejero geopolítico de las administraciones radicales en Chile, 1938-1952. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12 (2), Universidad Militar de Nueva Granada. <https://doi.org/10.18359/ries.3801> ISSN: 1909-3063.

Garay Vera, C. (2021). La geopolítica chilena y su desarrollo militar (1905- 2018). *Revista Científica General José María Córdova*, 19 (35), 427-449. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.807>. ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea).

Ghisolfo, F. (1978). Pasado y presente del problema coreano. *Revista de Marina*, 27-41.

Ghisolfo, F. (1979). Chile y el poder marítimo. «Mare vitale est». *Revista de Marina*, 183-188.

- Iacobelli, P., Cribb, R. y Perelló, J. L. (2018). *Asia y el Pacífico durante la Guerra Fría*. Fondo de Cultura Económica.
- Iacobelli, P. y Montt, M. (2020). Encuentros con Asia: Una reflexión en torno a la historiografía latinoamericana desde la cuenca del océano Pacífico. *Historia* 396, 10 (2), 179-204.
- Matte, E. (1975). Informe sobre Misión Comercial a la República Popular China, 10 de diciembre de 1975.
- Mendoza, J. E. (2017). *Razonamiento geopolítico. Construcción de representaciones y códigos geopolíticos de Chile y sus vecinos*. Editorial Universidad de Concepción.
- Muñoz, H. (1986). *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*. Ediciones del Ornitorrinco y Prospel-CERC.
- Park, K. (2008) *Military authoritarian regimes and economic development: The Rock's economic take-off under Park Chung Hee* (Tesis). Naval Postgraduate School, Monterey, California, 2008.
- Peña, J. C. (2002). *La secreta vida literaria de Augusto Pinochet*. Debate.
- Pinochet, A. (1974). *Geopolítica* (2ª ed.). Andrés Bello.
- Ross, C. (2002). Relaciones entre Chile y China: 1970-2000 treinta años de relaciones atípicas. *Si Somos Americanos*, 3 (2), 33-48.
- Ross, C. (2007)- *Chile y Japón, 1973-1989: de la incertidumbre a la alianza estratégica*. Co-edición LOM y Universidad de Santiago de Chile.
- Ross, C. y López, E. (2022). Chile, 1973-1979: La Dictadura en la encrucijada y Corea del Sur como un modelo posible. *Revista Divergencia*, (19), 144-168.
- Ross, C. y López, E. (2021). El Comité de Cooperación Económica Chile-Corea del Sur: Contra la incertidumbre, la alianza pública-privada. *Encrucijada Americana*, 12 (2), 20-39.
- Ross, C. (2020). Chile y Corea del Sur: 1973 y la configuración de una alianza estratégica. *Diálogo Andino*, (63), 205-217.
- Ross, C. (2020). Chile y Corea del Sur, 1973-1989: Las claves de un vínculo estratégico improbable. *Revista Aldea Mundo*, 49 (25), 33-44.
- Sanhueza, R. (2021). Reafirmando una política de estado. El gobierno de Patricio Aylwin y el Asia-Pacífico Raúl Andrés Sanhueza Carvajal. En C. Medina, A. Soto y E. Ulloa [Ed.], *La política exterior chilena en la transición a la democracia. 1990-1994* (pp. 109-126). RIL editores / Ediciones UCSC / San Sebastián Ediciones.
- Sisti, R. A. (1998). La función geopolítica de los caminos en situación de conflicto y cooperación. *Invenio: Revista de investigación académica*, 93-100.
- Toro Dávila, A. (1976). *Síntesis histórico militar de Chile*. Editorial Universitaria.
- Toro Dávila, A. (1988ª). *Pensamiento geopolítico de O'Higgins*. Instituto Cultural Uruguayo-chileno.
- Toro Dávila, A. (1988). El Sudeste Asiático. *Política. Revista De Ciencia Política*, (18), 79-103. <https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/54340>
- Vial, G. (2002). *Pinochet. La biografía*. El Mercurio / Aguilar. 2 volúmenes.
- Wilhelmy, M. y Lazoha, R.M.(1997). La política multilateral de Chile en Asia-Pacífico. *Estudios Internacionales*, 30 (117), 3-35. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/123749>

Inactividad física y factores ambientales: una revisión de la institucionalidad y las políticas públicas vigentes de actividad física de Sudamérica

Physical inactivity and environmental factors: a review of South America's institutional framework and current public policies on physical activity

Fernando Rodríguez-Bravo¹
(fernando.rodriguez@uc.cl)

Recibido 11/11/2022
Aceptado 13/06/2023

RESUMEN

Según la Organización Mundial de la Salud, la inactividad física es uno de los principales factores de riesgo de enfermedades no transmisibles y, a la vez, uno de los más complejos de abordar, ya que el cambio conductual de las personas depende de múltiples factores. El presente trabajo aborda aquellos factores de carácter ambiental que inciden en los altos índices de inactividad física de la población chilena y sudamericana. Con ese fin, se han realizado dos estudios complementarios: un análisis documental y una consulta a expertos. Los resultados permitieron determinar diferentes niveles de institucionalidad en torno a la actividad física en la región, identificando, a la vez, los factores ambientales que se encuentran presentes en las políticas públicas vigentes. Asimismo, y con la colaboración de especialistas nacionales, se definieron las principales tensiones de la institucionalidad existente, las complejidades al abordar la política pública de actividad física, y las potenciales estrategias para enfrentar esta problemática desde un enfoque eminentemente intersectorial.

PALABRAS CLAVE

Inactividad física; Factores ambientales; Institucionalidad; Políticas Públicas; Intersectorialidad.

ABSTRACT

According to the World Health Organization, physical inactivity is one of the main risk factors for non-communicable diseases and, at the same time, one of the most complex to address, due to the behavioural change of people depends on several components. This work addresses environmental factors that affect the high physical inactivity indexes of the Chilean and South American population. For this purpose, two complementary studies have been carried out: a document analysis and a consult with experts. The results allowed to determine different levels of institutionality on physical activity in the region, identifying as well environmental factors that appear in current public policies. Likewise, and with the collaboration of national experts, the main tensions of existing institutionality, complexities of physical activity public policies, and possible strategies to face this issue from an intersectoral approach were defined.

KEYWORDS

Physical inactivity; Environmental factors; Institutionalidad; Public policies; Intersectorality.

1 Magíster en Gobierno, Políticas Públicas y Territorio (2021) y Diplomado en Descentralización y Desarrollo Local-Regional (2014) de la Universidad Alberto Hurtado, Chile. Diplomado en Arquitectura y Desarrollo Sostenibles (2022) de la Fundación General de la Universidad de Salamanca, España. Especialista en Gestión Deportiva y en Administración de Recintos Deportivos (2018) del Comité Olímpico de Chile. Geógrafo y Certificado Académico en Actividad Física, Deporte, Educación y Salud (2013) de la Pontificia Universidad Católica de Chile. ORCID: 0000-0003-1519-9860

INTRODUCCIÓN

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS), más del 60% de la población no realiza actividad física suficiente para una óptima condición de salud. En el contexto de las Américas, las enfermedades crónicas no transmisibles son responsables de casi cuatro de cinco muertes anuales, y se prevé que estas cifras aumenten como consecuencia del crecimiento de la población, el envejecimiento, la urbanización, y la exposición al medio ambiente, entre otros (Organización Panamericana de la Salud, 2017).

En Chile, la aplicación de la Encuesta Nacional de Hábitos de Actividad Física y Deporte en Población de 18 años y más, reveló que la población inactiva físicamente alcanza el 81,3% (Ministerio del Deporte, 2018), lo cual claramente se presenta como una problemática a abordar de forma urgente, más aún entendiendo las complejidades que la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha causado en la sociedad mundial y que pudo haber provocado un aumento significativo de dicho porcentaje.

Institucionalidad de la actividad física

En el contexto sudamericano, es notable la desigualdad existente en diferentes ámbitos de desarrollo, en cuanto a la distribución de ingresos, demandas sociales y oportunidades, por mencionar algunos. En este sentido, el Estado engloba una mayor y preponderante responsabilidad (Molina, 1995) en la resolución o al momento de lidiar con tales diferencias. Para hacerse cargo de dicha responsabilidad, se cuenta con un aparataje político y administrativo que permite abordar las problemáticas sociales que enfrenta cada territorio, pero en ocasiones, y de acuerdo con Oszlak y Orellana (2000), esa institucionalidad no está lo suficientemente coordinada ni es eficiente, lo que genera que la tarea se vea complejizada y se produzca un déficit en el cumplimiento de los objetivos.

En cuanto al deporte y la actividad física, estas temáticas permanecen como un asunto de segundo orden, debilitado y orientado principalmente al esparcimiento de sus integrantes (Sandoval y

García, 2014), lo cual da cuenta que, mientras no se considere el fomento de la actividad física como un medio de formación de personas y de desarrollo social, los niveles de institucionalidad tenderán a permanecer sin mayor desarrollo, reduciendo así las posibilidades de alcanzar una población físicamente activa.

Los intentos por abordar estas temáticas en Chile han sido el objetivo de diferentes organismos a lo largo del tiempo, los más visibles en los últimos años han sido el Instituto Nacional del Deporte (IND) y el Ministerio del Deporte (MINDEP). Ambas instituciones se han ocupado de esta problemática mediante la creación de políticas, programas y proyectos con un enfoque orientado principalmente a entregar las condiciones para la práctica segura de actividad física, la recreación, el fomento deportivo y la creación de nueva infraestructura deportiva.

La creación del Ministerio del Deporte vino, entre otros aspectos, a incorporar la visión desde la actividad física y el deporte en las dinámicas sociales, y a consolidar una institucionalidad en la toma de decisiones de alto nivel. Con ese fin, esta entidad se estableció como la encargada de definir las estrategias que apuntan a mejorar los niveles de actividad física de la población mediante el cumplimiento de su misión: “Contribuir a desarrollar una cultura deportiva en el país, a través del diseño y ejecución de la Política Nacional del Deporte y la Actividad Física” (MINDEP, 2016), y como objetivo de referencia para un enfoque territorial más importante, todo aquello vinculado al desarrollo de infraestructura deportiva con el diseño de modelos acordes a las demandas ciudadanas y a estándares internacionales, que incorporen perspectiva local, diseños sustentables y modelos de gestión establecidos participativamente con los vecinos e instituciones sociales y deportivas. Sin embargo, el tener la categoría de ministerio como una máxima en la toma de decisiones (Gligoo, 1997) no asegura nada y puede hasta resultar engañoso para el fomento deportivo (Martínez, 2017), puesto que no aplica necesariamente una dedicación profunda con políticas de gran impacto masivo, e incluso tender a un déficit en

la efectividad de la política pública, sectorial e intersectorial (Sandoval y García, 2014).

Este ministerio, acorde a su quehacer, generó una “Política Nacional de Actividad Física y Deporte para los años 2016 al 2025”, para las diferentes etapas del ciclo vital y niveles de desarrollo deportivo, cuyas líneas de inversión van desde potenciar el alto rendimiento deportivo internacional hasta el desarrollo de infraestructura deportiva vinculada –como el “Plan Red Estadios Bicentenarios” y los recintos Chilentrenas– a escalas comunales y regionales (MINDEP, 2016).

Otros órganos gubernamentales, como el Ministerio de Salud (MINSAL) y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, han buscado también la incorporación de estrategias para combatir la inactividad física a diferentes escalas. Un ejemplo de ello es el sistema/programa “Elige Vivir Sano”, cuya propuesta incorpora como punto relevante la “creación de entornos territoriales que faciliten modos de vida que promuevan la equidad en salud durante todo el ciclo de vida modificando las determinantes sociales que se manifiestan en los territorios” (MINSAL, 2015), atendiendo a la relevancia de considerar al territorio en su formulación de la estrategia de fomento de una población activa.

Factores ambientales e intersectorialidad

Las recomendaciones de la OMS y la experiencia de las políticas públicas de países desarrollados plantean que, si no se entregan las condiciones ambientales de base y de incentivo para generar un hábito o conducta activa, difícilmente la población tenderá a cambiar su conducta inactiva. Por lo mismo, es importante identificar cuáles factores ambientales (FA) son considerados, y de qué forma, en la formulación de la política pública tanto a nivel nacional como internacional. Además, se plantea un nuevo escenario de cambio climático, el cual la propia Organización Panamericana de la Salud identifica como la mayor amenaza global para la salud en el siglo XXI (OPS, 2017), por lo que no considerar este factor en la planificación de actividad física podría presentarse como un obstaculizador para el desarrollo de una sociedad físicamente activa y efectivamente saludable.

Los elementos del medio ambiente han sido incorporados en la terminología de la salud mediante los llamados “determinantes sociales de la salud”, entendiéndose éstos como las condiciones sociales en que las personas viven y trabajan, que impactan sobre la salud (MINSAL, 2019) y en los cuales dichos factores –vinculados al medio ambiente– influyen en cerca de un 19% en el estado de salud de cada persona (OMS, 2008). Esto último se ve acentuado ante una amplia diversidad geográfica y de condiciones sociales de la región sudamericana, por lo que se presenta, además, como un punto primordial de inequidad en salud en cada país (García-Ramírez y Vélez-Álvarez, 2013).

En cuanto a la importancia de identificar los factores ambientales en las políticas de actividad física, es posible visualizar que organismos internacionales como la OPS y la OMS (2020) consideran e incorporan dichos elementos en dinámicas agudas de salud bajo el concepto de “salud ambiental”, la cual engloba factores que podrían incidir en la salud y se basa en la prevención de las enfermedades y en la creación de ambientes propicios para la salud. Con esto, no sólo consideran los aspectos de intervención clínica, sino que también aquellos sobre la geografía, la urbanización y la generación de condiciones seguras para la práctica de actividad física. En ese sentido, estas mismas instituciones detallan dentro de sus recomendaciones que las políticas medio ambientales que influyen en el modo de transporte que utiliza la población, o que incrementan el espacio público disponible para actividades recreativas, pueden mejorar sus niveles de actividad física (OMS, 2020).

En el último tiempo y desde otras áreas del saber, se han generado una serie de indicadores – eminentemente cuantitativos – que se utilizan para definir las políticas y el gasto público, los cuales, en forma aparente, tienden a dinámicas subsidiarias de acceso y proximidad, y donde el componente salud no es considerado como elemento clave. En esta lógica, existen parámetros como lo son: metros cuadrados de áreas verdes o infraestructura deportiva por habitante (Indicador de Bienestar Territorial, 2020), accesibilidad

de servicios (como el de recintos deportivos) en 15 minutos (Correa-Parra et al. 2020), entre otros, y que para diversos autores existen diferentes variables como éstas que sí influyen en la realización de actividad física por parte de la población. Sallis (1995), por ejemplo, las diferencia entre variables personales (biológicas y psicológicas) y ambientales (sociales y físicas). En esta línea, las variables ambientales alcanzan relevancia al momento en que son susceptibles de ser modificadas y/o adaptadas para influenciar conductas más activas en la población (Zaragoza et al., 2006). Considerando estos aspectos, se entenderá por factores ambientales a todos aquellos elementos de carácter externo que influyen directa o indirectamente en el comportamiento y la conducta de las personas a ser más o menos activas.

A nivel internacional, se han realizado estudios diferenciados por ciclo vital (niños, adolescentes, adultos y adultos mayores) que tienden a revisar los comportamientos en torno a la movilidad como elemento fundamental para la concreción de una actividad física de alcance inmediato y los factores de carácter ambiental que los condicionan. En Suiza, por ejemplo, al estudiar la relación entre dichos elementos en niños, se encontraron correlaciones significativas entre el modo de desplazamiento (al colegio principalmente) y factores como el tránsito, la distancia y la seguridad (Bringolf-Isler, 2008 citado en Villa-González et al., 2012). Así también, otras investigaciones han relacionado las características urbanísticas del entorno de las ciudades con los patrones de actividad física de los sujetos que residen en ellas (Orzanco-Garralda et al., 2016).

Los mismos estudios que dan cuenta de la importancia de los FA en la proyección de conductas, confirman la importancia de mejorar el diseño urbano para aumentar el bienestar y la seguridad (Villa-González et al., 2012). Asimismo, se reflexiona en torno a la existencia de espacios urbanos que promocionan el uso de transporte automotor, puesto que restringen las caminatas y que además son inseguros (Orzanco-Garralda et al., 2016).

Lo anterior da cuenta de una evidente necesidad de enfrentar un fenómeno de competencia del área del deporte, con una incorporación fortificada de los sectores de seguridad, transporte, urbanismo, medio ambiente, salud, entre otros; que, por supuesto, considere las diferentes etapas del ciclo vital de las personas y sus respectivas necesidades. Por ejemplo, para un público adolescente la proximidad de un recinto deportivo puede ser un determinante a la hora de decidir realizar actividad física, pero para un adulto mayor, condiciones como la seguridad del barrio, la accesibilidad para peatones o la amabilidad de los peatones, y el clima y una topografía atractiva serán más relevantes (Martín-Moya et al., 2020).

Se desarrolla a continuación, un estudio de política comparada de los países de Sudamérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Guyana Francesa, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela), por cuanto existen altos índices de inactividad física en la región, además de altas desigualdades en el desarrollo institucional en temáticas del deporte y la actividad física. Asimismo, se hará una profundización en el caso chileno producto del fenómeno de isomorfismo institucional que se genera con los países colindantes (Meyer & Rowan, 1991), mediante una consulta a expertos (autoridades gubernamentales y representantes de la academia en el área de la actividad física y el medio ambiente) sobre las principales dificultades de la institucionalidad vigente, de la aplicación de política pública, y cómo afrontar la problemática de una sociedad físicamente inactiva, que pudiera ser replicable en otros contextos de la región.

METODOLOGÍA

Con la finalidad de analizar los niveles de institucionalidad en torno a la actividad física en la región sudamericana e identificar los factores ambientales presentes en las políticas vigentes de actividad física, se estableció la necesidad de generar dos estudios complementarios: 1) Análisis documental y 2) Consulta a expertos.

Estudio n° 1: Análisis documental

El primer estudio corresponde a una revisión del contexto sudamericano, el cual permitió generar un diagnóstico del nivel de institucionalidad en cuanto a la existencia de entidades gubernamentales dedicadas en específico al fomento de actividad física. Para ello, se realizó una búsqueda sistemática en las páginas web oficiales de cada organismo, levantando y revisando la misión de cada entidad, sus órganos ejecutores y la existencia o no de una política pública. Luego, se profundizó mediante un análisis documental en las políticas públicas vigentes encontradas, por cuanto se comportan como documentos de alto impacto y de actualidad (Boote & Beile, 2005) que potencialmente definen las normas de inversión en gestión deportiva y la conducta de la población, y donde la presencia o ausencia de los factores ambientales podría dar cuenta de su relevancia en ellas.

Se consideró como unidad de análisis a los 13 países de la región sudamericana continental, a los cuales se les realizó una revisión en cuanto a si poseen o no una entidad focalizada en la elaboración de política pública vinculada al fomento de la actividad física a escala nacional como un ministerio, ya sea de forma exclusiva o compartida con otra área temática de desarrollo, y/o una entidad preocupada de la ejecución de la misma. De esta revisión, hubo dos casos (Guyana y Guyana Francesa) en los que no fue posible obtener información oficial ni certera tanto en sus páginas web como en estadísticas de organismos internacionales de forma actualizada, por lo que no fueron considerados para el resto del proceso investigativo.

Mediante el uso de matrices se definieron los niveles de institucionalidad de cada país, diferenciando entre quienes tenían una institución gubernamental de alto nivel vinculada a la actividad física y/o deporte. Para esto, se establecieron cuatro categorías institucionales: la 1ª categoría corresponde a un Ministerio; la 2ª a un Viceministerio (temática compartida con otra área); la 3ª a una Secretaría, y la 4ª a un Instituto. Asimismo, se utilizó para la clasificación la existencia de una Política Pública de actividad física vigente al año 2021.

Luego de esta categorización, se profundizó en el análisis documental de las políticas encontradas, aplicando técnicas de levantamiento de información orientadas a la búsqueda de alusiones conceptuales, en cuanto a la presencia y tratamiento de los FA en ellas. En esta línea, la definición de los conceptos se planteó en base a la literatura y las lógicas de incorporar elementos ambientales de base, diferenciando entre FA de carácter físico y sociales.

Entre los FA de carácter físico se buscaron: “geografía”, “territorio”, “medio ambiente / naturaleza” en primer momento como elementos generales y macro de desarrollo de la vida humana. Luego, los conceptos de “planificación territorial”, “diseño urbano” y “urbanización” como elementos que son factibles de considerar en la reglamentación de creación y desarrollo de las ciudades. Posteriormente, se tomaron en cuenta las conceptualizaciones de “cambio climático” y “calentamiento global”, por cuanto, independiente de la ideología, es un fenómeno actual y que modifica las características de inversión tal como lo señalan las recomendaciones de la OMS. Y, finalmente, los conceptos de “salud ambiental” y “contaminación”, por cuanto su presencia en la política pública dan cuenta de la intersectorialidad del fenómeno y que, en términos de salud humana, debieran estar considerados.

Por otra parte, los FA sociales buscados fueron: “ambiente”, “entorno”, “paisaje / estética” (belleza urbana), ya que son los factores que se evalúan internacionalmente y que reflejan un cúmulo de elementos de carácter social en su composición distintos a los estrictamente naturales o físicos. Luego, se incorporó “vivienda / residencia” como centro de habitabilidad de las personas y en el que la condición de ésta podría ser determinante también en los aspectos de diseño, planificación y urbanización de los FA físicos. También, se consideraron los conceptos “transporte / movilidad” debido a la relevancia que tiene la forma de desplazamiento de las personas para su salud. Finalmente, se buscaron las palabras “líder”, “liderazgo” e “intersectorialidad” (o interinstitucionalidad), ya que podrían ser

relevantes a la hora de identificar las áreas de responsabilidad en la definición de los niveles de inactividad física.

Referido a las técnicas de procesamiento de datos, se realizó un análisis de contenido (López, 2002) de tipo revisión cruzada de conceptos sobre las políticas encontradas, en el cual los FA, además de buscar su concepto textual, fueron abordadas las diferentes formas de referirse a ellos, para así codificar y analizar su comportamiento al interior de las políticas. Asimismo, y adhiriendo a procesos cualitativos de codificación de los datos (Cáceres, 2003), se planteó la necesidad en forma general y sintetizada de realizar cuatro procesos fundamentales para el tratamiento de las alusiones o referencias conceptuales, siendo éstos: 1) la identificación de los conceptos claves (y alternativas de referencia previamente definidos) en los documentos, 2) la definición de los códigos y etiquetas del contexto de mención, 3) la categorización y sistematización de dichas referencias, y 4) la integración y análisis de las alusiones.

Estudio n° 2: Consulta a expertos

El segundo estudio se relacionó con una consulta a expertos, la cual buscó obtener información relevante sobre la visión que tienen los diferentes especialistas y autoridades en torno a la planificación deportiva (y el fomento de la actividad física), el vínculo con los factores ambientales y la relevancia de la institucionalidad, ya sea de forma integrada o desde cada línea de experiencia, ya que, de acuerdo a autores como Stake (1999), mucho de lo que no podemos observar personalmente o que no está en la literatura formal, otros lo han observado o lo están observando.

Para esta fase de recolección de información, se realizaron entrevistas semiestructuradas acompañadas de un formato o pauta de entrevista, la cual sufrió algunas modificaciones en la medida que los entrevistados eran del área de la actividad física o del medio ambiente. Lo anterior, justificado en que este tipo de entrevistas parten de un guion que determina de antemano cuál es la información relevante que se necesita obtener

y, a la vez, permite generar la suficiente libertad para rescatar información más rica en matices y desde las experiencias personales (Bisquerra, 2009).

La búsqueda de los participantes estuvo intencionada por una metodología de muestreo oportunista, la cual consideraba en forma inicial un total de 10 personas (cinco autoridades gubernamentales y cinco académicos), pero, de forma posterior y mediante un muestreo por bola de nieve (Miles & Huberman, 1994), se incorporó a tres personas más: una autoridad gubernamental, una ex-autoridad y un académico. A todos los participantes se les contactó mediante un correo electrónico que informaba sobre el contexto de la actividad a realizar, la entrega de una carta de consentimiento informado y la programación de una reunión mediante videoconferencia, la cual en todos los casos fue grabada para el registro y posterior análisis del contenido.

Las personas que accedieron a ser entrevistadas fueron seleccionadas de acuerdo al direccionamiento que posee la investigación, por lo que se incorporó a personas vinculadas a ambas instituciones chilenas en torno a la actividad física (elaboración y ejecución de política pública -PP-, MINDEP e IND respectivamente), y desde la academia, tanto a personas vinculadas a la formación de futuros profesores de educación física y concedores del fenómeno del sedentarismo, como a especialistas del medio ambiente, geografía, planificación territorial y diseño urbano, con el objetivo de integrar una mirada territorial e intersectorial al fenómeno en estudio.

En cuanto al análisis de resultados de dichas entrevistas, al igual que en el caso de la revisión documental, se realizó un análisis de contenido utilizando la codificación, la búsqueda de alusiones y la comparación de declaraciones. Asimismo, se generaron cuatro grandes temáticas que permitieron agrupar las alusiones y el discurso: diagnóstico, factores ambientales, institucionalidad y desafíos futuros.

En cuanto al diagnóstico, se agruparon todos aquellos comentarios referidos a una reflexión

contextual y de causalidad del fenómeno de la inactividad física en el amplio espectro. En el caso de los factores ambientales, se consultó directamente por aquellos que eran más relevantes para cada especialista en el ámbito de la planificación de actividad física y que para los expertos del medio ambiente pudieran ser importantes de considerar. Luego, la institucionalidad abarca aquellas alusiones que vinculaban a alguna entidad, normativa, liderazgos u otro elemento que los entrevistados invocaban como relevante de tener presente como causa y ajuste para obtener real impacto en políticas públicas. Finalmente, los desafíos, que involucran todos aquellos aspectos referidos a potenciales implicancias y/o modificaciones que deben considerarse en la formulación de futuras políticas públicas de estas características.

RESULTADOS

Los resultados obtenidos en el proceso investigativo, se detallan a continuación mediante cuatro líneas de desarrollo: 1) Nivel de institucionalidad, 2) Factores ambientales y políticas de actividad física, y 3) Tensiones y oportunidades en el contexto chileno.

Nivel de institucionalidad

Producto del levantamiento realizado y mediante la discriminación de los diferentes tipos de jerarquías que cada país posee, fue posible visualizar que sólo tres países poseen la máxima categoría de representación en la toma de decisiones gubernamentales mediante un Ministerio del Deporte exclusivo (Chile, Colombia y Ecuador), seguidos por otros cuatro que poseen un Viceministerio (Argentina, Bolivia, Surinam y Venezuela), los cuales en un segundo nivel sí contemplan al deporte como un enfoque de preocupación en conjunto con otras temáticas. En un tercer nivel se encuentran tres países que cuentan con la figura de Secretaría (Brasil, Paraguay y Uruguay), y, en última categoría, está Perú, que sólo dispone de un Instituto para abordar el tema de la actividad física, el cual forma parte del Ministerio de Educación.

También, destaca la orientación temática y de cooperación de cada organismo. En este sentido, es posible analizar que en el caso sudamericano no hay una clara definición sobre dónde es que se debiese enmarcar el tema de la actividad física y el deporte, ya que se presenta en temas como turismo (Argentina), salud (Bolivia), ciudadanía (Brasil), presidencia (Paraguay y Uruguay), educación (Perú), desarrollo regional (Surinam) y juventud (Venezuela). Esto último da cuenta de la importancia de observar el tema de la actividad física como algo multifactorial e intersectorial, que desde las diversas áreas del desarrollo es posible profundizar en dicha temática y aportar a una visión global e integral que permita atender a la problemática de la inactividad física.

Ahora bien, esta variedad no sólo se refleja en las diferentes categorías de institucionalidad presentes en la región, sino que también se visualizan variaciones y divisiones en las responsabilidades de elaboración y ejecución de políticas públicas. Países como Chile, Colombia y Venezuela cuentan con organismos diferenciados para cumplir con cada proceso de su política nacional y no concentran todos los procesos y fases en una sola entidad, como sí lo hacen otros países de la región.

Por otro lado, de los 11 países objetos de la investigación, sólo cinco cuentan con una política de actividad física vigente al año 2021: Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú, concentrando así los países de la costa del Pacífico. Es importante hacer notar que, de acuerdo al levantamiento realizado, la política pública de Argentina perdió vigencia en 2020 y la de Uruguay en 2018. Por otra parte, Brasil, aunque cuenta con el Plano Plurianual 2020-2023, éste no se presenta en ningún caso como una política pública de carácter exclusivo ni con enfoque directo en la actividad física.

Finalmente, al determinar los niveles de institucional en cuanto a la existencia de organismos de diferentes jerarquías y de políticas públicas vigentes, fue posible obtener la siguiente distribución:

Tabla 1: Matriz de evaluación del nivel institucional

País	1º y 2º Categoría Ministerio / Viceministerio	3º y 4º Categoría Secretaría / Instituto	PP Vigente	Nivel
Argentina	X			Medio
Bolivia	X			Medio
Brasil		X		Bajo
Chile	X	X	X	Alto
Colombia	X	X	X	Alto
Ecuador	X		X	Alto
Paraguay		X	X	Medio
Perú		X	X	Medio
Surinam	X			Medio
Uruguay		X		Bajo
Venezuela	X	X		Medio

Fuente: Elaboración propia

Al observar la tabla anterior, es posible evidenciar que el 27% de los países de la región analizados (3 de 11 países) posee un alto nivel de institucionalidad en torno a la actividad física (Chile, Colombia y Ecuador), destacándose por poseer una presencia importante en la toma de decisiones de primer nivel (1ª y 2ª categoría) y una PP vigente, lo cual podría corresponder a una relación vinculante entre ambos criterios, por cuanto un alto nivel de jerarquía institucional determina mantener una política vigente para el desarrollo del país. Mientras que el 55% de los países (6 de 11) presenta un nivel medio de institucionalidad, manteniendo una relación de primer nivel en la toma de decisiones gubernamentales; algunos no poseen en la actualidad una PP vigente (Argentina, Bolivia, Surinam y Venezuela). mientras otros, aunque su categorización tiende al 3º y 4º nivel, sí mantienen una política pública de fomento de la actividad física vigente (Paraguay y Perú). Finalmente, el 18% restante (2 de 11) posee una institucionalidad de 3º y 4º categoría y no mantiene una PP vigente para el año 2021, por lo que, para esta investigación, se clasifican como países de nivel institucional bajo (Brasil y Uruguay).

Figura 1

Nivel de Institucionalidad en Actividad Física de Sudamérica



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, al revisar los antecedentes del nivel institucional obtenidos en esta investigación con los últimos niveles de inactividad física obtenidos en un estudio desarrollado por Guthold et al. (2018), es posible evidenciar que dos de los tres países con un alto nivel de institucionalidad (Chile y Ecuador) mantienen comparativamente los niveles más bajos de inactividad física de la región (entre 20 y 30%).

Por otra parte, Brasil se presenta como el país con mayor tasa de inactividad según el estudio antes mencionado, con más de un 40%, lo cual coincide

con su bajo nivel de institucionalidad. Si bien esta tendencia podría ser atractiva como explicación –en parte– de la problemática, la situaciones de Colombia y Uruguay llama la atención: el primero presenta un alto nivel tanto de institucionalidad como de inactividad física, con más del 40% según el estudio; mientras que el segundo cuenta con un bajo nivel institucional y una baja tasa de inactividad (entre 20 y 30%), lo cual plantea que estos hallazgos tienen que tomarse con mesura y se debe resaltar el componente multifactorial del fenómeno.

Tabla 2
Relación institucionalidad e inactividad física

País	Nivel de institucionalidad	% de Inactividad física / OMS y The Lancet (2018)
Argentina	Medio	> 40
Bolivia	Medio	SD
Brasil	Bajo	> 40
Chile	Alto	20 -30
Colombia	Alto	> 40
Ecuador	Alto	20 -30
Paraguay	Medio	30 - 40
Perú	Medio	SD
Surinam	Medio	> 40
Uruguay	Bajo	20 - 30
Venezuela	Medio	30 - 40

Fuente: Elaboración propia

Factores ambientales y políticas de actividad física

Considerando las políticas públicas vigentes de actividad física encontradas (5), se procedió a la búsqueda de los conceptos preestablecidos en forma de alusión en cada documento, para así contabilizar el número de ellas y caracterizar la forma en que eran abordadas.

Al analizar los resultados obtenidos por cada país, es posible visualizar que Chile es el que obtiene un mayor número de alusiones del total de factores tratados (123 alusiones) y que Ecuador, es el que tiene menos alusiones a los conceptos revisados, con un total de 24 (Tabla 3).

Tabla 3

Matriz de alusiones de factores ambientales de la región sudamericana

FA	FA aludido	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Total Región
Físicos	Geografía	1	2	0	1	4	8
	Territorio	61	47	1	3	5	117
	Medio ambiente / Naturaleza	5	1	2	1	17	26
	Diseño urbano	1	2	0	3	1	7
	Planificación territorial	1	0	1	2	0	4
	Urbanización	0	0	0	2	1	3
	Cambio climático	0	1	0	1	1	3
	Calentamiento global	0	0	0	0	1	1
	Salud ambiental	0	0	0	0	0	0
	Contaminación	0	0	0	2	8	10
Sociales	Ambiente	2	0	1	8	11	22
	Entorno	10	7	2	2	11	32
	Paisaje / Estética	2	0	0	0	0	2
	Vivienda / Residencia	8	2	1	1	1	13
	Transporte / Movilidad	7	1	2	8	0	18
	Líder / Liderazgo	10	7	5	1	5	28
	Intersectorialidad	15	9	9	4	1	38
	Total país	123	79	24	39	67	332

Fuente: Elaboración propia

En los casos de Chile y Colombia, el concepto con mayor cantidad de menciones es “territorio”, mientras que los que no tienen enunciados –es decir 0 alusiones– son “urbanización”, “cambio climático”, “calentamiento global”, “salud ambiental” y “contaminación”, a los que Colombia suma “planificación territorial”, “ambiente”, “paisaje/estética”, salvo por “cambio climático”, el cual es nombrado en una oportunidad.

Ecuador se comporta de forma similar a los dos países anteriores en cuanto a las conceptualizaciones omitidas en la política, pero se profundiza la falta de alusiones a palabras como: “geografía”, “diseño urbano”, “urbanización”, “cambio climático”, “calentamiento global”, “salud ambiental”, “contaminación” y “paisaje/estética”. Por otra parte, el concepto más aludido es el de “intersectorialidad”.

En el caso de Paraguay, las palabras más aludidas son “ambiente” y “transporte” y, por el contrario, las no utilizadas son “calentamiento global” y “salud ambiental”, de los factores físicos; y “paisaje / estética”, de los sociales.

Finalmente, en el documento de Perú predomina el concepto de “medio ambiente / naturaleza”, pero no son incorporados “planificación territorial”, “salud ambiental”, “paisaje / estética” y “transporte / movilidad”.

Respecto al comportamiento de las políticas vigentes de la región, estos cinco documentos representan a cerca del 46% del total de países analizados. Por lo mismo, es posible observar que los conceptos más utilizados (con más de 30 alusiones) son: “territorio” (en sus variadas formas), “intersectorialidad” y “entorno”, los cuales concentran más del 56% del total de alusiones

a factores ambientales. En el caso contrario, los conceptos con menos alusiones (10 o menos) son “contaminación”, “geografía”, “diseño urbano”, “planificación territorial”, “urbanización”, “cambio climático”, “paisaje / estética”, “calentamiento global” y “salud ambiental”. Esta última es la única conceptualización que no tiene presencia en ninguna de las políticas revisadas, lo que se contrapone con el ideal señalado por la OMS.

Teniendo presente los antecedentes anteriormente indicados, y analizando el contexto planteado por el estudio de Guthold et al. (2018) – la OMS y The Lancet (2018), se observa que Chile, Colombia y Perú son los países de la región con más alusiones a factores ambientales en sus políticas. Sin embargo, al no contar con antecedentes sobre la inactividad física en el estudio de la OMS para el caso peruano, sólo se revisó en detalle la situación de los dos primeros. En ambos predominan las

alusiones a factores vinculados al “territorio” y a la “intersectorialidad”, pero en el global, la política chilena posee cerca de un 36% más de factores ambientales en su contenido.

Otro elemento importante a abordar en las comparaciones regionales, son las diferencias metodológicas en las mediciones tanto de carácter local como internacional, ya que al revisar ambos países se observan diferencias relevantes. En este sentido, Chile posee un nivel alto de institucionalidad, el mayor volumen de FA de la región sudamericana y el índice más bajo de inactividad física según la OMS, pero –al mismo tiempo– supera el 81% de población inactiva en su estudio nacional. Por otra parte, Colombia mantiene un alto nivel de institucionalidad, menos alusiones de FA en su política y rangos menores de inactividad física (y más cercanos) entre los estudios nacionales e internacionales.

Tabla 4

Matriz de comparación entre Chile y Colombia

País	Nivel institucional	Total de alusiones de FA en PP	(%) Inactividad física OMS, 2018	(%) Inactividad física, según encuestas nacionales
Chile	Alto	123	27	81,3 (MINDEP, 2018)
Colombia	Alto	79	44	48,9 (ENSIN, 2015)

Fuente: Elaboración propia

Tensiones y oportunidades en el contexto chileno

Al analizar los resultados de la consulta a expertos, fue posible identificar que, desde la visión global de las autoridades deportivas gubernamentales, en su mayoría están en acuerdo (7 de 7 autoridades) en que parte fundamental de la causa del fenómeno de la inactividad física en Chile se debe a las importantes dificultades en el vínculo institucional a diferentes escalas y que, coincidentemente, es uno de los elementos clave en la política vigente. Se destaca también que esta problemática posee un carácter multifactorial y, no haberla considerado con la importancia que requiere, ha provocado las estadísticas negativas que hoy tiene el país. En la misma línea del diagnóstico,

es posible visualizar que a nivel gubernamental existe una visión de falta de acceso a entornos naturales (vínculo con el contexto geográfico) y de infraestructura deportiva, lo que, desde su punto de vista, obstaculiza a que las personas realicen deporte.

Por otra parte, al verificar el diagnóstico de los representantes de la academia, existe un consenso (6 de 6 expertos) en que parte importante de la problemática radica en no contar con las condiciones de entorno adecuadas tanto físicas como sociales, referidas a aspectos de vivienda, diseño de barrios, existencia de espacio público de fácil acceso, áreas de recreación, percepción de seguridad, iluminación, entre otros. Dichos factores se presentan como críticos por cuanto

existe una desigualdad territorial importante, como sucede, por ejemplo, en la Región Metropolitana, donde la cantidad de metros cuadrados de una vivienda social del sector sur-poniente dista de forma considerable con una de un sector más aventajado del nororiente. En este sentido, resulta complejo fomentar la actividad física intradomiliar en sectores más vulnerables, ya que, además de no contar con un amplio espacio para hacerlo, poseen una alta densidad poblacional al interior de ellas. A lo anterior, se suma la escasa provisión de alternativas en el exterior (entorno barrial) que sean atractivas, considerando que allí aparecen otros aspectos relacionados a la seguridad, accesos, contaminación, etc.

También, como otros factores, se destaca la falta de horas de educación física en etapas escolares, la escasez de profesionales en diferentes niveles críticos (preescolar, por ejemplo), y que la metodología utilizada no incentiva a que se desarrollen lógicas predeportivas, de juegos y recreación que colaboren de forma más integral al desarrollo de la niñez, por sobre los trabajos y escuelas deportivas monodisciplinarios. Esto último se conjuga con el avance tecnológico, el cual ha tendido a colaborar en la generación de conductas sedentarias, por cuanto la exposición a una pantalla con gran estimulación permanente ha reemplazado las actividades de interacción social con involucramiento de actividad física, lo cual –sumado al factor anterior– refleja una carencia de hábitos saludables tanto familiares como escolares y, de acuerdo a los expertos, se presenta como uno de los factores preponderantes. En esta línea, se destaca en el discurso de los expertos que, si los jóvenes habitan y conviven con familias de comportamiento y hábitos sedentarios, existe una alta probabilidad de que se comporten de igual forma cuando sean adultos.

Respecto a los factores ambientales identificados por las autoridades, se destacan tres aspectos: geografía, contexto social e institucionalidad. En cuanto al primero, se reitera que en la planificación de programas deportivos se tenían en cuenta elementos del clima (principalmente la lluvia), entornos naturales de libre disposición, ríos o lagos para ciertas disciplinas náuticas, especialmente

en regiones extremas donde las condiciones climáticas de acentúan. Segundo, el contexto social y la importancia de conocer el territorio con sus costumbres, tradiciones y las demandas sociales, por cuanto las políticas y programas centralizados requerían de una adecuación y adaptación, ya que, de lo contrario, era evidente su inaplicabilidad. Y, en tercer lugar, se considera a la institucionalidad como un factor al cual se le otorga especial responsabilidad en cuanto al vínculo entre diferentes entidades, en que la definición de responsabilidades de cada una era fundamental para no generar sobreintervención o programas ineficientes.

Siguiendo con los factores, en menor medida se aludieron a aspectos de disponibilidad y acceso a espacios públicos e infraestructura deportiva para la realización de las actividades, así como la importancia de la existencia de una oferta importante vinculada a programas y talleres. Es preciso señalar que sólo una autoridad se refirió de forma detallada a la contaminación ambiental como un factor relevante de considerar a la hora de planificar actividad física.

Por el lado de los representantes de la academia, se destacan como factores ambientales relevantes el diseño urbano y sus componentes, las condiciones geográficas de base y las implicancias tangibles del cambio climático. En relación al diseño urbano, los expertos resaltan aspectos de la forma urbana y las condiciones que ésta brinda, por ejemplo, en términos de movilidad o de ventilación en ciudades urbanizadas, la existencia de espacios públicos de libre uso y no restringidos, el vínculo relevante del entorno natural y el aprovechamiento armónico de la naturaleza, entre otros, teniendo en cuenta justamente las condiciones geográficas de base con las cuales se planifica, por cuanto elementos como las temperaturas y su ascenso progresivo producto del cambio climático hacen que esto sea algo importante de considerar. Esto último encuentra especial relevancia al contrastar el objetivo de convocar a una población más activa y que utilice el espacio público, pero en condiciones de alta temperatura, asociado además a un proceso de deshidratación por el ejercicio y en que la ciudad no entrega los servicios necesarios

de sombra ni de agua de libre disposición para incentivar la realización de actividad física y ejercicio físico, lo cual se vuelve más preocupante dado que no fue aludido por las autoridades como un factor y, por ende, se podría proyectar el que no exista conciencia cercana sobre las implicancias de este fenómeno. Ante esto, los mismos especialistas de la academia plantean que es fundamental contar con espacios de buena calidad en que la población pueda desenvolverse tanto para la práctica de actividad física como para la recreación, y que cumplan con entregar las condiciones antes aludidas.

Finalmente, y al igual que en el caso de las autoridades, el último factor al que se alude es el de la contaminación ambiental, principalmente en dos formas: 1) material particulado en suspensión y 2) micro-basurales. En el primero se aborda la implicancia de incentivar el ejercicio físico en situaciones de contaminación del aire de alto impacto, el cual merece una investigación más profunda; y en el segundo, sobre el desincentivo que le genera a la población utilizar el espacio público ante la presencia de tóxicos, olores y otros problemas provenientes de estas formas de ocupación del espacio.

Desde el punto de vista de la institucionalidad y de las autoridades, un 71% concuerda en que es positivo y necesario que exista el Ministerio del Deporte por cuanto instala la temática de la actividad física en la primera jerarquía de la toma de decisiones del gobierno. Aunque al mismo tiempo, la misma cantidad de especialistas reconoce que mantener dos instituciones (Ministerio del Deporte e Instituto Nacional del Deporte) en las regiones como liderazgos del fomento de la actividad física y el deporte resulta innecesario, y que en ocasiones las tensiona desde el punto de vista político. También, se rescata como conflictividad institucional la excesiva rigidez y burocracia tanto en la estructura, organización e inversión de recursos públicos, lo cual desincentiva justamente la realización de programas locales y la búsqueda efectiva de financiamiento por parte de actores locales como las asociaciones de barrio. Esto último va acompañado de la necesidad de profundizar en el rol de la gestión

local y a múltiples escalas como señalan las autoridades, por cuanto es el municipio quien tiene por tarea mantener los espacios públicos y quien puede disponer de manera más directa de las dinámicas de cada localidad. Por último, se rescata un elemento vinculado al uso del deporte como un recurso de campaña política, por cuanto genera un rédito político durante su difusión en la población.

Desde la vereda de la academia, se comparte en un alto porcentaje (83%) con las autoridades la figura de convocar y profundizar en la asignación de responsabilidad en los niveles locales incluyendo a todos los actores claves, como el municipio, los colegios, las asociaciones de barrio y otros, con el objetivo de generar una mayor participación e involucramiento de la comunidad en estas temáticas, además de contar los recintos para implementar las actividades. Otro elemento que surge desde los aspectos institucionales tiene que ver con los liderazgos y la toma de decisiones, que afectan de forma importante la obtención o no de los resultados e impactos esperados de cualquier programa o política de intervención. En esta línea, los expertos señalan que, en ocasiones, quienes lideran los equipos de fomento de actividad física no son personas con conocimiento profundo ni técnico, sino que personas de confianza de autoridades superiores que cubren un puesto vacante.

Desde otra arista, se plantea la necesidad de contar con un horizonte de población (expectativa) y que exista para ello una normativa vinculante que permita, por ejemplo, denunciar y sancionarla detección de irregularidades que atenten contra dicho horizonte. Finalmente, se rescata la necesidad de privilegiar los componentes éticos y morales de focalizar en tener una población activa por sobre los resultados políticos, lo cual se vincula a los aspectos anteriormente aludidos sobre el liderazgo, la expectativa de población y, en el caso de las autoridades, el tema del uso del deporte como recurso político.

Relativo a los desafíos proyectados, existen similitudes entre ambos grupos de investigación, ya que hay un claro acuerdo en que se debe considerar el involucramiento intersectorial y el

empoderamiento de todos los actores locales, pero de carácter vinculante y no solo discursivo. Así también, se propone abordar el fenómeno de la inactividad física privilegiando la focalización en la población más joven y apuntando a reorientarla hacia una educación saludable y más integral, en la cual la preocupación por los saberes y cuidados del cuerpo sea tanto o más relevante que el resto de las disciplinas escolares. Asimismo, se verifica un consenso en que las políticas y programas de esta área deben ser de estado y no de gobierno y, a la vez, ser dirigidas por profesionales calificados, para que así tengan una escala temporal y proyección de trabajo duradero y de proceso robusto, de manera que permita la realización de un seguimiento y monitoreo tanto en la distribución de los recursos como en el comportamiento de la población.

Desde las autoridades, además se señala la necesidad de considerar mayor inversión en la mantención de los espacios públicos, así como de fortalecer el vínculo público-privado para generar más infraestructura deportiva. Por otra parte, los académicos del área de la planificación territorial evidencian la necesidad de definir estándares de una ciudad saludable, que sean estrictos en la aplicabilidad normativa y en el cumplimiento, pero a la vez flexible ante las adecuaciones en concordancia con los requerimientos y particularidades territoriales.

CONCLUSIONES

A modo de síntesis de esta investigación, es posible resaltar que la región sudamericana posee un nivel institucional en torno a la actividad física de medio y alto –de acuerdo a los criterios establecidos–, considerando que el 82% de los países estudiados están dentro de esas categorías y los cuales presentan múltiples temáticas de asociación en el caso de los viceministerios. Asimismo, existe una aparente relación entre poseer un alto nivel de jerarquía institucional y una política pública vigente, lo cual se debe revisar con mayor detalle para definir una efectiva causalidad y los impactos en los niveles de inactividad física de la población, ya que, como se ha demostrado,

es un fenómeno multifactorial y que requiere de una revisión histórica y metodológica más profunda.

Respecto a los factores ambientales presentes en las políticas públicas de actividad física, se destaca de forma importante el concepto de “territorio”, el cual por sí solo representa el 35% del total de alusiones revisadas en los documentos vigentes de la región. En un segundo peldaño se encuentra el concepto de “intersectorialidad”, lo cual muestra justamente el carácter multifactorial antes señalado, que revierte en que sea necesario incorporar las visiones de todos los actores intervinientes del territorio. Si bien se visualizan estos conceptos como los más aludidos y, por ende, una buena guía del proceso, no se logran obtener los resultados esperados, lo cual –según los antecedentes recabados en esta investigación– está vinculado a la dificultad de una adecuación territorial acertada e integral, y a la carencia de relaciones institucionales de carácter intersectorial efectivas, permanentes y coordinadas.

Por otra parte, es importante señalar lo preocupante que resulta la escasez de alusiones a conceptos como “contaminación”, “cambio climático”, “diseño urbano”, “planificación territorial” y “salud ambiental”, por cuanto son elementos que impactan directamente en la salud, la adaptabilidad y habitabilidad de las personas. En este sentido, se evidencia una importante necesidad de priorización de estos factores en todo orden de políticas y programas, ya que planificar actividades en ambientes contaminados y/o que urbanísticamente no presentan las condiciones adecuadas, en un entorno de alta temperatura (alta radiación UV), escasa disponibilidad de agua ante la deshidratación, carente de sombra y sin atractivo para generar la pausa (e inseguro), podría suponer condiciones aún más perjudiciales y agudas para la salud de las personas.

Relativo al proceso investigativo, se destaca la dificultad en la búsqueda de información estandarizada de las responsabilidades administradas a las instituciones en portales web oficiales de cada país, las diferencias metodológicas en la definición de niveles de

sedentarismo e inactividad física entre los países y los organismos mundiales, la disparidad en la nomenclatura utilizada para referirse a distintos conceptos entre un país y otro, la tendencia al sesgo de la deportividad al momento de abordar la actividad física como primer elemento.

En cuanto a las potenciales recomendaciones a raíz de la investigación, se sugiere en el contexto de los factores ambientales, la aplicabilidad de instrumentos de medición cuantitativa y cualitativas adaptadas al contexto chileno de diferentes niveles de experiencia y entorno barrial, con el objeto de visualizar cuáles factores son más relevantes de abordar a nivel local y que, dada la metodología, pudieran ser replicables a diferentes contextos. En este mismo punto, resulta necesario revisar el real impacto que tiene la inversión en nueva infraestructura deportiva por sobre el mejoramiento de los entornos inmediatos de la población, en cuanto a condiciones de vivienda, espacios de desplazamiento amplios, seguros y atractivos (con iluminación adecuada, asientos, sistemas de hidratación y sombra, entre otros), y la generación de estándares para una ciudad saludable que considere las particularidades territoriales (incluida la ruralidad), en una lógica de atender la problemática desde la actividad física y ejercicio físico, y no desde el sesgo de lo estrictamente deportivo que envuelve a la población que ya es activa.

Asimismo, y considerando los aspectos detectados, será relevante realizar estudios de monitoreo a las implicancias que tiene para la salud de las personas fomentar la actividad física en ambientes altamente contaminados y, a la vez, buscar estrategias locales para afrontar la problemática de la inactividad física en un contexto de cambio climático. En esta línea, priorizar la creación y/o modificación de espacios, por ejemplo, con mayor disposición de especies arbóreas dados los beneficios que brindan en término de los servicios ecosistémicos (regulación de temperatura, captación de gases contaminantes, sombra, entre otros) serán vitales.

Desde otra arista y de acuerdo con los especialistas, resultará fundamental el fomento y fortificación de los factores de educación en diferentes

escalas; por un lado, desde la institucionalidad local (municipios, colegios y clubes de barrio, por ejemplo) por poseer los espacios físicos y tiempos de permanencia de las personas para la ejecución de actividades (generar conductas), y, por otro, la incorporación de hábitos saludables en las familias, visualizando a la juventud como agentes de cambio y promotores de salud en sus entornos directos. En el caso de la población adulta trabajadora, abordar estrategias vinculadas a la incorporación de lógicas y hábitos saludables en los lugares de trabajo de manera formal y permanente pueden ser acciones significativas y de gran impacto que mejoren no sólo la condición de salud de los colaboradores, sino también el desempeño laboral de los mismos, generando así una reciprocidad positiva.

Considerando los antecedentes de la actividad física como factor fundamental en términos de salud, el territorio como el que entrega un ambiente que condiciona la conducta humana, y la intersectorialidad institucional como facilitador que permite abordar de manera integral la problemática en cuestión, se plantea la necesidad de incorporar implicancias normativas y vinculantes del fenómeno. Por lo mismo, se debe revisar la potencialidad de estar presente, por ejemplo, como derecho fundamental en la constitución, como un capítulo en los instrumentos de planificación territorial y/o como estándar y obligatoriedad de construcción para las inversiones inmobiliarias (especialmente de viviendas sociales), ya que éstas pueden ser estrategias que aporten a afrontar esta situación con un mayor nivel impacto, dando cabida a formalizar las estrategias de construcción de estándares de ciudad como los antes señalados y a la producción de obligatoriedad institucional en el establecimiento de nuevas conductas acordes al contexto, incluyendo la supervisión y fiscalización ciudadana.

Finalmente, se sugiere ahondar en los procesos de seguimiento y evaluación de la política de actividad física vigente, los programas de inversión y estratégicos, con el objetivo de verificar si es que efectivamente se cumple con los ejes y resultados proyectados para el periodo

y si éstas tienen un real impacto a nivel territorial. Asimismo, se plantea la posibilidad de realizar una profundización sobre la institucionalidad presente en Chile y Sudamérica, con miras a establecer si es –o no– relevante contar con un Ministerio del Deporte con foco en la actividad física, o bien, centrar un análisis causal cuantitativo que permita justamente establecer ese nivel de relaciones. En este sentido, será importante

también, revisar otras instancias institucionales vinculadas a áreas como la salud, educación y el desarrollo social, las cuales tienen relación en el fomento de la actividad física y que, considerar su evaluación en un análisis integrado, podría dar cuenta de la gestión e inversión institucional global involucrada en esta temática y, de esta forma, proyectar mejores alternativas de manera sinérgica.

REFERENCIAS

- Bisquerra, R. (2009). *Metodología de la investigación educativa*. La Muralla.
- Boote, D. N. & Beile, P. (2005). Scholars before Researchers: On the Centrality of the Dissertation Literature Review in Research Preparation. *Educational Researcher*, 34, 3-15 <https://doi.org/10.3102/0013189X034006003>
- Cáceres, P. (2003). Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable. *Psicoperspectivas*, 11 (1), 58-82.
- Correa-Parra, J., Vergara-Perucich, J. y Aguirre-Nuñez, C. (2020). Towards a Walkable City: Principal Component Analysis for Defining Sub-centralities in the Santiago Metropolitan Area. *Land*, 9(10), 362. <http://dx.doi.org/10.3390/land9100362>
- García-Ramírez, J. y Vélez-Álvarez, C. (2013). América Latina frente a los determinantes sociales de la salud: Políticas públicas implementadas. *Revista de salud pública*, 15 (5): 731-742.
- Gligoo, N. (1997). Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas. *Revista de la CEPAL*, (63).
- Guthold, R., Stevens, G., Riley, L. & Bull, F. (2018). Worldwide Trends in insufficient physical activity from 2001 to 2016: A pooled analysis of 358 population-based surveys with 1.9 million participants. *The Lancet Global Health*, 6 (10). [https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X\(18\)30357-7/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(18)30357-7/fulltext)
- Instituto Peruano del Deporte. (2021). <https://www.gob.pe/ipd>
- López, F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación. *XXI Revista de Educación*, 2002(4), 167-179.
- Martín-Moya, R., Ruiz-Montero, P., Rivera, E. & Leeson, G. (2020). Psychological and Environmental Factors for Older Adults to Exercise: A systematic review. *Journal of Sport Psychology*, 29 (2), 93-104.
- Martínez, R. (Ed.). (2017). *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/-*) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1991). Institutionalized organizations: formal structure as a Myth and Ceremony. En P. DiMaggio y W. Powell, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago University Press.
- Miles, M.B. & Huberman, A.M. (1994). *Qualitative Inquiry and Research Design*. SAGE Publications.

- Ministerio de la Ciudadanía de Brasil. (2021). <https://www.gov.br/cidadania/pt-br>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España.(2021). *Ficha País: Surinam*. http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/surinam_ficha%20pais.pdf
- Ministerio del Deporte de Chile (MINDEP). (2018). *Encuesta Nacional de Hábitos de Actividad Física y Deporte 2018 en población de 18 años y más*. <http://www.mindep.cl/encuesta-actividad-fisica-y-deporte-2018/>
- Ministerio del Deporte de Chile (MINDEP). (2016). *Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2016-2025*. <https://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/380>
- Ministerio del Deporte de Colombia. (2021). <https://www.mindeporte.gov.co/>
- Ministerio del Deporte de Ecuador. (2021). <https://www.deporte.gob.ec/>
- Ministerio del Poder Popular para la Juventud y el Deporte de Venezuela. (2021). http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&id=456&Itemid=20
- Ministerio de Salud de Chile (MINSAL), (2015). *Elige Vivir Sano*. https://www.minsal.cl/promocion_participacion_evs/
- Ministerio de Salud de Chile (MINSAL). (2019). *Determinantes sociales en Salud*. <https://www.minsal.cl/determinantes-sociales-en-salud/>
- Ministerio de Salud y Deportes de Bolivia, (2021). <https://www.minsalud.gob.bo/>
- Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (2015). *Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN)*. <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/epidemiologia/Paginas/encuesta-nacional-de-situacion-nutricional-ensin.aspx>
- Ministerio de Turismo y Deporte de Argentina. (2021). <https://www.argentina.gob.ar/turismoydeportes>
- Molina, S. (1995). Una institucionalidad pública para la política social. En C. Pizarro, D. Raczynski & J. Vial (Eds.), *Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático* (pp. 167-194). CIEPLAN http://www.cieplan.org/wp-content/uploads/2019/12/pol-econom-y-soc-chile-demo_Capitulo_8.pdf
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2020). https://www.who.int/dietphysicalactivity/factsheet_inactivity/es/
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2008). Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud. <https://www.who.int/dietphysicalactivity>
- Orzanco-Garralda, M. R., Guillén-Grima, F., Sainz Suberviola, L., Redín Areta, M. D., de la Rosa Eduardo, R., & Aguinaga-Ontoso, I. (2016). Influencia de las Características Urbanísticas Ambientales en el Nivel de Actividad Física de la Población de 18 a 65 años del área Metropolitana de Pamplona. *Revista Española de Salud Pública*, 90(), 1-10.
- Oszlak, O. y Orellana, E. (2000). El análisis de la capacidad institucional: Aplicación de la metodología SADCI. *Documentos TOP sobre Gestión Pública*. Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.
- Sallis, J. F. (1995). A behavioural perspective on children's physical activity. En L. W. Y. Cheung & J. B. Richmond (Eds.), *Child Health, Nutrition, and Physical Activity* (pp. 125-138). Champaign, IL: Human Kinetics.

- Sandoval, P. y García, I. (2014). Cultura deportiva en Chile: desarrollo histórico, institucionalidad actual e implicancias para la política pública. *Polis* [En línea], 39. <http://journals.openedition.org/polis/10583>
- Secretaría Nacional de Deportes de Paraguay. (2021). <https://www.snd.gov.py/>
- Secretaría Nacional del Deporte de Uruguay. (2021). <https://www.gub.uy/secretaria-nacional-deporte/>
- Stake, R. (1999). *Investigación con Estudios de Caso*. Ediciones Morata.
- Villa-González E., Rodríguez-López C., Huertas F., Tercedor P., Ruiz J. y Chillón, P. (2012). Factores personales y ambientales asociados con el desplazamiento activo al colegio de los escolares españoles. *Revista de Psicología del Deporte*, 21,(2), 343-349.
- Zaragoza, J., Serra, J. R., Ceballos, O., Generelo, E., Serrano, E., Julian, J. A. (2006). Los factores ambientales y su influencia en los patrones de actividad física en adolescentes. *Revista Internacional de Ciencias del Deporte*. 2 (4), 1-14.
- profesores, regidos por el Estatuto Docente, finalmente se realizaron concursos abiertos y cerrados para completar la dotación (Centro UC PP, 2021, p. 6).
- Originalmente el proyecto planteaba entregar mayores responsabilidades a las comunidades mediante los Consejos Locales de Educación Pública (CLEP), pero en la discusión parlamentaria fue cambiando la composición y atribuciones de este, entregando el mayor poder de decisión al ya mencionado Comité Directivo, donde actores como el profesorado no tenían participación (Bellei, 2018). Los Consejos Locales se componen de representantes de estudiantes, apoderados, profesores, asistentes de la educación, directivos y de ot

Prisión y hegemonía en el pensamiento de Antonio Gramsci. Un problema de actualidad en nuestros tiempos apocalípticos

Prison and hegemony in the thought of Antonio Gramsci. A topical problem in our apocalyptic times

Yebrail Ramírez Chaves¹
yebrail.ramirez@usach.cl

Recibido 12/12/2022
Aceptado 13/06/2023

RESUMEN

El siguiente artículo pretende problematizar la común dicotomía inocencia/culpabilidad referida en los asuntos judiciales que se inscriben normalmente en la constelación de las disputas políticas, a partir de la experiencia personal de Antonio Gramsci como prisionero político y de sus reflexiones sobre su detención y la hegemonía. Se observará con ello el tipo específico de relación entre la praxis política subversiva, por un lado, y el par inocencia/culpabilidad, por otro, destacado por el filósofo sardo.

PALABRAS CLAVE

Inocencia/Culpabilidad; Hegemonía; Cárcel; Estoicismo materialista histórico.

ABSTRACT

The following article aims to problematize the common innocence/guilt dichotomy referred to in judicial affairs that are normally inscribed in the constellation of political disputes, this is based on both Antonio Gramsci's personal experience as a political prisoner and his reflections on his detention and hegemony. It will be observed with this, the specific type of relationship between subversive political praxis, on the one hand, and the innocence/guilt pair, on the other, highlighted by the Sardinian philosopher.

KEYWORDS

Innocence/Guilt; Hegemony; Jail; Historical materialist stoicism.

¹ Magíster en Historia de la Facultad de Humanidades de la Universidad Santiago de Chile. Filósofo de la Universidad Libre de Colombia. Diplomado en Pensamiento Griego del Centro de Estudios Griegos, Bizantinos y Neohelénicos de la Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile. ORCID: 0000-0001-5294-612X

INTRODUCCIÓN

En el crepúsculo de 1926, en un depósito penal de Palermo, un grupo de presidiarios esperaban su traslado a la colonia penitenciaria de la isla de Ustica. Durante las presentaciones personales ante los oficiales, un cautivo de cabellera desordenada y tenue voz –que, posteriormente, en la Casa Penal Especial de Turi, sería el prisionero N° 7047– pronunció: “Gramsci, Antonio”. Uno de sus acompañantes de fierros y cadenas, siciliano, le preguntó algo atónito: “¿Gramsci, Antonio?” Sí, Antonio, [–contestó el primero. Sin embargo, el siciliano] replicó: ‘No puede ser, ¡porque Antonio Gramsci tiene que ser un gigante y no un hombre tan pequeño!’” (Gramsci, 2003, C. 21, p. 63).

La mirada de la inmediatez vio exclusivamente a un endeble jorobado y menudo de estatura, no al dirigente político y teórico de pensamiento colosal. Lo que Gramsci legó tras su muerte es inmenso, radical y en despliegue constante. ¿De qué tipo de herencia se trata? ¿Cuál es la herencia de Gramsci? La sensatez dicta que se trata de una “herencia difícil” (Fusaro, 2018c) y una “herencia disputada” (Anderson, 2018a). ¿Qué significa esto? En la actualidad es reconocible la fama de Gramsci en ciertos sectores sociales y académicos, pero con reservas se puede aceptar como hecho de que sea amplia y robustamente conocido.

La atención se fijará entonces, en: 1) su periodo penitenciario y 2) sus reflexiones sobre la hegemonía y la prisión. Estos dos puntos no serán comprendidos cada uno de manera hermética, sino que se procurará establecer un principio de mutua determinación, con el propósito de subrayar la comprensión que Gramsci tuvo de su propia situación carcelaria, más allá de las nociones “inocente” o “culpable”, y que es plausible denominar como “estoicismo materialista histórico”, fundamentado en su teoría de la hegemonía.

DETENCIÓN Y CONDENA CONTRA GRAMSCI, ¿ASUNTOS REDUCTIBLES AL PAR INOCENCIA/CULPABILIDAD?

Gramsci, de 35 años, fue detenido a las 22:30 horas del 8 de noviembre de 1926 en el contexto de las redadas que el gobierno fascista ejecutó a finales de aquel año contra la oposición política a su régimen, en las que se capturaron a por lo menos un tercio de los militantes del Partido Comunista de Italia (PCd’I) (Hobsbawm, 2010). El 19 de noviembre, Gramsci fue notificado de la orden judicial que le impuso cinco años de destierro en la isla Ustica. Esa fue su primera condena efectiva, maniobra que pertenecía a las medidas finales del fascismo para consolidar su dictadura, sellando el triunfo de la reacción contra el movimiento obrero italiano, cuyo reciente destello de acción rebelde fue el derrotado Biennio Rosso (1919-1920), con los consejos de fábrica como expresión de la democracia plebeya que aspiraba a sustituir la democracia representativa burguesa, aún lograba atravesar la lóbrega atmósfera política italiana.

Luego de año y medio de detención sin juicio, Gramsci fue trasladado a Roma el 11 de mayo de 1928, y el 28 del mismo mes inició “el gran proceso” contra los dirigentes comunistas en el Tribunal Especial para la Defensa del Estado. ¿De qué se le acusó? Según la exposición del presidente del tribunal, el general Alessandro Saporiti, fueron seis los delitos imputados: 1) actividad conspirativa contra el Estado, 2) instigación a la guerra civil, 3) apología del delito, 4) incitación al odio de clases, 5) ofensas al jefe de Estado, 6) propaganda subversiva⁴.

El alegato de defensa, enunciado en la audiencia del 30 de mayo, se conformó, grosso modo, de tres tesis centrales: a) la detención fue “un golpe sin base legal” (Gramsci, 2003, C. 176, p. 239), puesto que se hizo mientras aún gozaba del fuero parlamentario; b) dado que era continuamente vigilado en su residencia por la policía, resultaba absurdo creer que pudiese realizar alguna acción clandestina allí; c) “si ser comunista implica

⁴ Véanse Gramsci, A. (2003). *Cartas de la cárcel. 1926-1937*. Ediciones Era, S.A./ Benemérita Universidad Autónoma de Puebla /Fondazione Istituto Gramsci, pp. 257 y 443; Fiori, G. (1968). *Vida de Antonio Gramsci*. Ediciones Península, p. 274; Fusaro, D. (2018). *Antonio Gramsci. La pasión de estar en el mundo*. Siglo XXI de España Editores, S. A., p. 37.

responsabilidad, la acepto” (Fiori, 1968, p. 274). Como es bien conocido, el 2 de junio el fiscal Michele Isgrò pidió una condena de dos décadas de reclusión para impedir que el “cerebro de Gramsci funcione”. Dos días después, el tribunal anunció la sentencia de 20 años, 4 meses y 5 días de prisión⁵.

Si contextualizamos estos sucesos y antecedentes, tenemos que una inicial orden de detención hacia Gramsci dictada en 1923 –no ejecutada debido a que se encontraba en Moscú–, su arresto efectivo siendo parlamentario, esta primera condena al ostracismo, más la segunda y definitiva sentencia, en junio de 1928, en su contra, son –en conjunto– tanto el resultado de un largo y continuo proceso de reveses políticos de los trabajadores italianos, como un momento particular de una tendencia más general en la lucha de clases en Europa durante la primera mitad del siglo XX, a saber, “el fracaso de la revolución socialista fuera de Rusia” (Anderson, 1979a, p. 57). Ciertamente, Hungría (1919), Italia (1920, 1922 y 1926), Alemania (1920 y 1933), Austria (1934) y España (1936 y 1939) fueron los principales epicentros de la violenta contraofensiva del capital dirigida a aniquilar cualquier vestigio o asomo de acción autónoma de las clases subalternas.

De tal modo, el proceso contra “el famoso diputado” está lejos de ser una anomalía o una simple contingencia, y no se puede comprender sin este panorama general de derrota política, que es una expresión particular de las tendencias y los resultados histórico-generales de las luchas de clases por aquellos años. El mismo Gramsci (2003) advirtió el contenido real –en clave de totalidad– de su encarcelamiento de la siguiente manera: “Es un episodio de la lucha política que se libra y seguirá librándose no solo en Italia, sino en todo el mundo (...). Yo quedé preso (...) sabiendo que esto podía suceder y que podía suceder hasta algo peor” (C. 92, p. 139).

Ante este cuadro, Gramsci nunca asumió sus circunstancias en términos de inocencia o

culpabilidad, sino de responsabilidad personal y política. Tanto así, que llevó a momentos de tensión la relación entre la política, por un lado, y la dicotomía ya aludida, por otro. En una carta a su madre –Peppina Marcias–, fechada el 25 de abril de 1927, Gramsci (2003) procuró hacer más diáfana y categórica su situación: “En esto [el encarcelamiento] nada tienen que ver mi honestidad ni mi conciencia, ni mi inocencia o culpa. Es algo que se llama política, justamente porque todas esas bellas cosas no tienen nada que ver con ella” (C. 32, p. 83). En otra misiva, escrita el 15 de diciembre de 1930 y dirigida a Tatiana, abordó la posibilidad de que su sentencia fuese revisada mediante un trámite legal, pero previno ante cualquier ilusión frente al desenlace: “Para nuestro proceso que fue político por excelencia, también el recurso [de revisión] será aceptado o rechazado por motivos políticos y no por motivos jurídicos formales” (Gramsci, 2003, C. 211, p. 277).

Siguiendo por este rumbo, se llega al ancho campo que abarca otros ámbitos reflexivos por fuera del sentido común que, por regla general, hace referencia en los asuntos judiciales y de condenas, a la dicotomía inocencia/culpabilidad. Dicho sentido común tiene como fuentes primordiales de su concepción dos de las creencias cuya dinámica de consolidación más o menos definitiva en las conciencias de los hombres cristalizó en el siglo XIX, y a las cuales hoy se siguen aferrando «expertos» y «opinólogos»⁶. Hablamos de la creencia en la imparcialidad de la ley y de las instituciones judiciales, por un lado, y de la fe en la igualdad de todos ante la ley, por otro.

Ambas abstracciones fetichistas se manifiestan regularmente a la hora de referenciar los casos jurídicos, y su germinación se remonta hasta la “Baja Edad Media y la era del Renacimiento”, cuando se inició el proceso de organizar “una sola condensación jurídica” para los emergentes Estados absolutistas (Anderson, 1979b, pp. 18-19). Según Max Weber (1964), desde dichos periodos y durante el “decurso de más de seiscientos años

5 Gramsci, A. (2003). *Cartas de la cárcel. 1926-1937*, p. 162; Fiori, G. (1968). *Vida de Antonio Gramsci*, p. 277.

6 Con solo mirar el caso colombiano y sus bizantinas discusiones, propias de la pequeña política (Nietzsche, Gramsci), acerca de la viabilidad o inviabilidad jurídica de liberar a los presos políticos de las rebeliones de 2019-2021, reduciendo todo el problema a minucias legales y procedimentales, captamos una pequeña muestra de la actualidad del asunto.

de trabajo de la jurisprudencia” (p. 634) “apareció la concepción del derecho ahora dominante, como un complejo compacto de ‘normas’, lógicamente exento de contradicción y de lagunas, que debe ser ‘aplicado’” (p. 635).

Gracias a unos pasajes brillantes de György Lukács en *Historia y consciencia de clase* podemos justipreciar mejor otro de los motivos y significados de esta actitud de Gramsci frente a la culpabilidad penal. En efecto, en su disertación acerca de la dialéctica entre legalidad e ilegalidad en la lucha del proletariado por su emancipación, Lukács (1975a) señaló que el criminal común se “considera culpable [porque] ve claramente que ha conculcado leyes que valían también para él. Por tanto, las leyes siguen siendo válidas para él, aunque por motivos personales o la fuerza de las circunstancias le movieron a conculcarlas” (p. 272). Esto quiere decir que la culpabilidad se desarrolla por la síntesis de dos factores: a) la violación de la ley que, al mismo tiempo, b) se reconoce, fetichistamente, como válida, vigente, libremente aceptada por todos y universal (Gramsci, 1979c, p. 93).

Cuando no se ponen en duda los fundamentos de la legalidad se valida la culpa. Lo opuesto a la validación de la ley por la culpa lo representó Gramsci, pues su pathos de la revolución partía precisamente por reconocer el carácter de clase, histórico y pseudo universal de la legalidad del Estado burgués. No considerarse culpable ni inocente, no instalarse sobre dichas gramáticas argumentales para exponer y captar su propia situación, con independencia del veredicto y la sentencia final, era la consecuencia lógica de su coherencia de principios.

La conclusión ética de Gramsci es un estoicismo de tipo materialista histórico, un estoicismo marxista. En sus cartas carcelarias desbordan reflexiones, aforismos y hasta manifiestos éticos plétóricos de estoicismo, pero de uno adecuado a las premisas del corpus teórico y práctico del marxismo. En una carta del 3 de diciembre de 1928 dirigida a su hermano Carlo, al hablar sobre

la propuesta de pedir la gracia de Mussolini y de adelantar varios trámites burocráticos a fin de conseguir algún relajamiento de su situación carcelaria, Gramsci pone los puntos sobre las íes:

[...] yo no tengo intención ni de arrodillarme frente a cualquiera, ni de cambiar un ápice mi conducta. Yo soy lo suficientemente estoico como para enfrentar con la máxima tranquilidad todas las consecuencias de las premisas mencionadas. Hacerato sabía lo que me podía pasar. La realidad confirmó mi resolución, sin sacudirme para nada. (Gramsci, 2003, C. 133, pp. 181-182)

Recordemos que, en la ética estoica, el sometimiento ocurre cuando no se es capaz de comprender y asumir que x o y situación puede escapar y/o efectivamente escapa del propio control, mientras que dicho sometimiento se supera justamente cuando hay una aceptación y una comprensión de dicha relación entre el sujeto y las circunstancias. Al no estar sometido gracias a semejante operación intelectual, el sujeto se autocomprende integrado en una dinámica más vasta (la physis, para los estoicos; el orden social e histórico hegemónico, para Gramsci), lo que le posibilita llevar una vida comandada por el logos, por la racionalidad y el intelecto. En una llamativo eco etimológico y conceptual, para los estoicos esta comprensión radica en la función del logos como hegemonikón (guía interior), que garantiza la ataraxia (ausencia de perturbación anímica) y la unidad de la psyche (el alma), puesto que, jerárquicamente, es su parte de mayor importancia y se encarga de elegir la conducta más conveniente o adecuada a las diversas circunstancias.⁷

Con esta leve digresión nos resultan más claras tanto las semejanzas como la reinterpretación y actualización marxista que Gramsci opera en su propio estoicismo. Si bien es cierto que su vida estuvo cargada de enfermedades y dificultades corporales, que seguramente fueron determinantes para templar su personalidad política y ética, aquí queremos subrayar que el

⁷ Para una aproximación al estoicismo, además de la lectura de obras clásicas como las de Epicteto o Marco Aurelio, se pueden consultar *La filosofía helenística. Éticas y sistemas*, de Carlos García Gual y María Jesús Imaz; *La filosofía helenística. Estoicos, epicúreos, escépticos*, de Anthony Long; *La Stoa. Historia de un movimiento espiritual*, de Max Pholenz.

estoicismo de Gramsci remite, prioritariamente, a las circunstancias históricas. Él mismo comprendía que su individualidad, su cuerpo (tanto su faceta material como espiritual) estaban involucrados en un orden o cosmos mayor, cuya naturaleza conflictiva y belicosa lo situaba en medio de la confrontación.

En tal sentido, el hegemonikón de Gramsci –que coincide en ese aplomado intelectualismo con la tradición clásica representada por un Zenón de Citio, un Epicteto o un Marco Aurelio– era, a su vez, su propia filosofía de la praxis (su logos), lo que le permitió tomar partido (ser partisano, diría) y llevar adelante su vida, asumiendo con “tranquilidad y sin sacudirse” las consecuencias de su involucramiento consciente y racional en la lucha de clases y de la pesada derrota sufrida por las clases subalternas europeas. En otras palabras, todos los desenlaces posibles de la acción revolucionaria, entre ellos la derrota y la cárcel, hacen parte del itinerario del sujeto rebelde y es en, este sentido, que deben admitirse estoicamente, tal como el naufragio para un marinero o la mutilación y la muerte para un soldado.

Así las cosas, dado que las reflexiones de Gramsci eran a la vez fuente de su estoicismo materialista histórico, y puesto que las circunstancias que le impusieron adoptar la conducta que destaca en toda su correspondencia carcelaria derivaron de su lucha contra el poder político, consideramos que el problema tratado no puede eludir las cuestiones sobre el Estado y la hegemonía. Si el aspecto formal del derecho y del proceso judicial no difuminó el contenido político de la lucha de clases que por entonces se libraba, y que descolló en la derrota política de los trabajadores italianos y europeos, ¿cómo encuadra este aspecto en la teoría de la hegemonía?

SOBRE LA HEGEMONÍA

Al estudiar con cuidado las laberínticas páginas de los Cuadernos, resulta notoria la concordancia de las reflexiones de Gramsci con lo expuesto hasta aquí. En efecto, a análogos esbozos llegó Gramsci

(1999) en su celda, durante 1932, inicialmente en el § 62 del Cuaderno 8, pero de manera más pulida y precisa en el § 11 del Cuaderno 13 cuando anotó:

Si todo Estado tiende a crear y mantener cierto tipo de civilización y de ciudadano (y por lo tanto de convivencia y de relaciones individuales), tiende a hacer desaparecer ciertas costumbres y actitudes y a difundir otras, el derecho será un instrumento para este fin (junto a la escuela y otras instituciones y actividades). (p. 25)

Antes de seguir avanzando, es pertinente hacer por lo menos dos aclaraciones: 1) En cuanto expresión conceptual del materialismo histórico, el vocablo “hegemonía” no es patrimonio de Gramsci, pues antes de él se dieron algunas dicciones teóricas al respecto. En efecto, el “término gegemoniya (hegemonía) fue una de las consignas políticas más centrales en el movimiento socialdemócrata ruso desde finales de 1908 hasta 1917” (Anderson, 2018a, pp. 48-49).

En los escritos de Gramsci no existe de la hegemonía –y esta es una tesis conocidísima– una conceptualización unívoca o definitiva, sino, como mínimo, “tres versiones diferentes de las relaciones entre los conceptos claves (...) se disciernen simultáneamente (...), una vez desplazada la problemática de la hegemonía desde las alianzas del proletariado (...) hacia las estructuras del poder burgués” (Anderson, 2018a, p. 63).

La primera conceptualización que queremos resaltar se puede encontrar ya tanto en la carta de octubre de 1926 que Gramsci envió en nombre del Buró Político del PCd’I al Comité Central del PCUS –previniendo contra la ruptura del movimiento comunista en momentos en que las tensiones internas entre la oposición dirigida por Trotsky y la oficialidad encabezada por Stalin estaban en el punto de mayor inflexión–, como en las imprescindibles Tesis de Lyon, o como en Algunos temas sobre la cuestión meridional. Dicha conceptualización se mantiene, en sus rasgos

esenciales, en varios pasajes de los Cuadernos⁸.

Para Gramsci (1997), “el corazón mismo de la doctrina leninista y de la acción política del partido de la URSS” es el “principio y la práctica de la hegemonía del proletariado, [o sea], las relaciones fundamentales de la alianza entre los obreros y los campesinos” (p. 294). Así mismo, en sus reflexiones sobre el problema meridional sostuvo que la cuestión concreta de la hegemonía del proletariado, en tanto base del futuro Estado obrero, radica en lo siguiente: “El proletariado puede convertirse en clase dirigente y dominante en la medida en que consigue crear un sistema de alianzas de clase que le permita movilizar contra el capitalismo y el Estado burgués a la mayoría de la población trabajadora” (Gramsci, 1997, p. 307).

Continuando por esta ruta, en el Cuaderno 13, § 18, destacó:

[...] el hecho de la hegemonía presupone indudablemente que se tomen en cuenta los intereses y las tendencias de los grupos sobre los cuales la hegemonía será ejercida, que se forme un cierto equilibrio de compromiso, esto es, que el grupo dirigente haga sacrificios de orden económico-corporativo, pero también es indudable que tales sacrificios y tal compromiso no pueden afectar a lo esencial, porque si la hegemonía es ético-política, no puede dejar de ser también económica, no puede dejar de tener su fundamento en la función decisiva que el grupo dirigente ejerce en el núcleo decisivo de la actividad económica. (Gramsci, 1999, p. 42)

Las referencias anteriores son interesantes porque permiten extraer una serie de distinciones, pilares y oposiciones en el primer modelo gramsciano de hegemonía. Inicialmente, el sujeto activo de la hegemonía es la clase obrera. Esto es relevante si se compara con otras ópticas conceptuales de la hegemonía, en los que los sujetos centrales de ella no son las clases sino, por ejemplo, los Estados (Anderson, 2018b). En segundo lugar,

se presentan, al menos, dos oposiciones de la conducta política de esta clase: Fuerza/Consentimiento-Compromisos, por un lado, y Dominación-Dictadura/Hegemonía, por otro lado (Anderson, 2018a). Una exposición nítida de estos contrarios también se encuentra en el § 24 del Cuaderno 19, en el que Gramsci (1999) afirmó que un “grupo social es dominante de los grupos adversarios que tiende a ‘liquidar’ o a someter incluso con la fuerza armada y es dirigente de los grupos afines y aliados” (p. 387).

La hegemonía, entonces, representa la antítesis de la dominación o dictadura de clase, dado que su contenido consiste en dirigir, mediante el consentimiento, a las clases aliadas, promoviendo compromisos estratégicos y sacrificios parciales; per contra, el contenido de la dominación o la dictadura es la fuerza y la violencia represiva armada, ejercida contra las clases antagónicas dominantes. Mientras la hegemonía expresa una relación de guía y de mutua afirmación, la dominación manifiesta una relación de lucha irreconciliable, de antagonismo y de anulación. Aquí, la relación hegemónica es entre las clases subordinadas no antagónicas y su perfil es, por así decirlo, de tipo horizontal.

En tercer lugar, el fundamento de la hegemonía estriba en su cimiento estratégico, es decir, en su función de garantizar un proyecto histórico de revolución anticapitalista. El “concepto de hegemonía se constituye ante todo para designar la estrategia alternativa del proletariado” (Buci-Glucksmann, 1978a, p. 233), puesto que, para Gramsci (1999), un “grupo social puede e incluso debe ser dirigente aun antes de la conquista del poder gubernamental (ésta es una de las condiciones principales para la misma conquista del poder)” (p. 387). En este contexto, la afirmación hegemónica previa y necesaria a la toma del poder únicamente refiere al “problema de las alianzas de la clase obrera con otros grupos explotados y oprimidos; no es una pretensión de hegemonía sobre la sociedad en su conjunto, o sobre la clase dominante misma, imposible por

⁸ Lo dicho aquí no implica que en el vocabulario de Gramsci anterior a 1926 el vocablo “hegemonía” esté ausente. De hecho, en el periodo de *L'Ordine Nuovo*, puntualmente desde 1924, ya Gramsci había desplegado varias reflexiones apoyándose en el concepto de hegemonía, siendo palpable la influencia en él del marxismo ruso, especialmente de Lenin. Al respecto, véase Buci-Glucksmann, C. (1978b). *Gramsci y el Estado. Hacia una teoría materialista de la filosofía*. Siglo XXI Editores, S. A./Siglo XXI de España Editores, S. A.

definición en esta etapa” (Anderson, 2018a, p. 77). Los malentendidos y las tergiversaciones en este aspecto condujeron a considerar como posible una actividad hegemónica de los trabajadores sobre la sociedad entera antes del dominio político efectivo. Por esto, hay que recordar con Anderson (2018a):

El conocido principio marxista que la clase obrera bajo el capitalismo es inherentemente incapaz de ser la clase culturalmente dominante, porque está estructuralmente expropiada, por su posición de clase, de algunos de los medios esenciales de producción cultural (...) –en contraste con la burguesía del Siglo de las Luces que podía [y pudo] generar su propia cultura superior dentro del marco del Ancien régime. (p. 95)

Ahora bien, ¿cómo se efectúa concretamente aquella estrategia? Con una compleja y muchas veces problemática red de alianzas orgánicas de las clases subalternas, cuya cabeza son los obreros modernos, realizando “un nuevo bloque histórico económico-político homogéneo” (Gramsci, 1999, p. 60), es decir, afirmando “la unidad entre naturaleza y espíritu (estructura y superestructura), unidad de los contrarios y los distintos” (Gramsci, 1999, p. 24). Pero Maria-Antonietta Macciocchi (1975b) advirtió lo siguiente:

El «bloque histórico» no puede comprenderse, en ningún caso, como una (...) amalgama informe de las clases sociales más diversas, porque la hegemonía que asegura su cohesión corresponde a una nueva visión [y a una nueva práctica] global del mundo (...) y se presenta como la nueva capacidad de la clase dirigente en ascenso para tomar a cargo el conjunto de los problemas de la realidad nacional e indicar sus soluciones concretas. (p. 152)

El concepto gramsciano de bloque histórico no es un acuerdo formal y burocrático entre partidos de oposición para el teatro electoral, ni una totalidad social concreta, sino que contiene las facetas siguientes:

a) Una “clase dirigente que ejerce su hegemonía, es decir, su actividad de

dirección política y cultural sobre las clases aliadas” (Buci-Glucksmann, 1978a, p. 342), en el contexto de la gran política, o sea, de las “cuestiones vinculadas con la fundación de nuevos Estados, con la lucha para la destrucción, la defensa, la conservación de determinadas estructuras orgánicas económico-sociales” (Gramsci, 1999, p. 20).

- b) La clase dirigente sería aquella que, por su “función decisiva” en la estructura económica vigente, contiene en sí, como clase, el interés histórico de la superación del capitalismo.
- c) En sintonía con lo anterior, la “unificación en un bloque histórico de estratos sociales diversos, en torno a una clase dirigente, debe pasar por el Estado” (Buci-Glucksmann, 1978a, p. 348), pero no como incorporación pasiva a las instituciones ya establecidas, sino como lucha antagónica en favor de un nuevo Estado.
- d) El movimiento de los intelectuales hacia dicha clase dirigente y hacia el pueblo-masa, la unidad orgánica entre ambas dimensiones de las funciones y ubicaciones sociohistóricas.
- e) La consolidación de una nueva concepción del mundo capaz de irradiarse sobre el bloque entero a fin de superar el sentido común hacia el buen sentido, siendo, para el caso del bloque histórico socialista, la filosofía de la praxis la más facultada para explicar, comprender y superar las contradicciones realmente existentes de la totalidad social.

Por ello, los conceptos de bloque histórico (socialista) y de hegemonía, ambos fundados y nutridos por la filosofía de la praxis, implican la concreta síntesis dialéctica entre medio y fin, entre lo objetivo y lo subjetivo, entre ser y conciencia, entre “hechos’ y ‘valores’, (...) entre conocimiento y acción” (Löwy, 1978b, p. 22), entre necesidad y libertad, y juntos le permiten a Gramsci navegar con éxito entre Escila y

Caribdis de las concepciones voluntaristas y deterministas del marxismo imperante en sus tiempos.

La afirmación-realización del nuevo bloque histórico deriva en la concreta catarsis histórico-social:

Se puede emplear el término de «catarsis» para indicar el paso del momento meramente económico (o egoísta-pasional) al momento ético-político, o sea, la elaboración superior de la estructura en superestructura en la conciencia de los hombres. Esto significa también el paso de lo «objetivo a lo subjetivo» y de la «necesidad a la libertad». (...) La fijación del momento «catártico» se convierte así (...) en el punto de partida para toda filosofía de la praxis. (Gramsci, 1986, p. 142)

Para Diego Fusaro (2018c), la catarsis expresa “la ‘purificación’ de lo económico, en el sentido de un ensanchamiento de perspectivas y horizontes frente a la mera estructura” (p. 121), en medio del proceso efectivo y ascendente de las clases subordinadas que desarrolla en ellas mismas la “capacidad para cambiar las condiciones materiales en instrumento a través del cual crear una nueva forma ético-política que permita llevar a cabo las posibilidades encerradas en la realidad” (pp. 121-122). La catarsis desencadena lo universal-concreto futuro precisamente desde el particular-concreto actual de los explotados, escindidos, marginales, desencajados, de y por la totalidad del mundo del capital. Actualiza o realiza las subjetividades negativas, rebeldes y subversivas que llegan a ser “en-sí y para-sí-mismas” (Hegel) porque niegan políticamente la objetividad histórica de la que son resultado.

Fue precisamente la falta de hegemonía de los trabajadores del norte de Italia sobre los del sur, la no realización de un nuevo bloque histórico preparado para universalizarse, y la ausencia del “momento catártico” deseado por toda praxis revolucionaria fundada en el materialismo histórico, fueron algunas de las causales de la derrota de los consejos de fábrica de Turín

durante 1920 que, como se vio, significó la antesala de la detención de Gramsci seis años después.

Una segunda conceptualización gramsciana de hegemonía señaló un horizonte hasta aquel entonces insuficientemente explorado por el marxismo, ensanchando la noción de una vía de ascenso de clase para la conquista del poder político a “los mecanismos de la dominación burguesa sobre la clase obrera en una sociedad capitalista estabilizada” (Anderson, 2018a, pp. 57-58). En el § 1 del Cuaderno 12 es bastante explícita la redirección del asunto:

Es posible establecer (...) dos grandes «planos» superestructurales, el que se puede llamar de la «sociedad civil», o sea, del conjunto de organismos vulgarmente llamados «privados», y el de la «sociedad política o Estado» y que corresponden a la función de «hegemonía» que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad y al de «dominio directo» o de mando que se expresa en el Estado y en el gobierno «jurídico». (Gramsci, 1986, p. 357)

El escenario de la hegemonía es, en este caso, lo que Gramsci entendía por sociedad civil, que no es asimilable ni a la noción hegeliana de la Filosofía del Derecho ni a la esfera conceptualizada por Marx como la de las relaciones sociales de producción. ¿A qué hace referencia, entonces? “Entre la estructura económica y el Estado con su legislación y su coerción está la sociedad civil” (Gramsci, 1986, p. 149), en otras palabras, la sociedad civil aquí es el “sistema de instituciones superestructurales intermedio entre la economía y el Estado” (Anderson, 2018a, p. 61), esto es, las redes y los organismos privados estables que median, ideológica y culturalmente, en favor del dominio del sistema del capital, tales como los sindicatos y las asociaciones gremiales, la familia, los partidos políticos, las iglesias, los medios de comunicación privados, las industrias culturales, las instituciones educativas, etc.

La función principal de la sociedad civil es enmascarar y edulcorar todo el andamiaje y la acción de dominación y explotación capitalista,

con el fin de obtener en las masas oprimidas una aceptación voluntaria del statu quo. Semejante procedimiento se logra con sofisticadas, persistentes y atractivas operaciones de adoctrinamiento ideológico-moral, como “la difusión invisible del fetichismo de la mercancía a través del mercado” (Anderson, 2018a, p. 67), la publicidad y las redes sociales, o como las diversas formas de disciplinamiento social.

Según Anderson (2018a), la nueva serie de oposiciones puede registrarse de la siguiente forma: “Hegemonía= Consentimiento= Sociedad civil/Dominación= Coerción= Estado” (p. 61). Por un lado, se tiene la demagógica cultura ciudadana, por el otro, el Código Penal. Aquí, la relación se establece entre clases antagónicas y en un orden, por decirlo de alguna manera, vertical. El sujeto que ejerce la hegemonía en este modelo ya no es el proletariado sino la burguesía, su práctica no apunta a un fin de transformación sino de control y conservación, y lo que se tiende a guiar no es solamente un grupo de clases y sectores sociales aliados sino la sociedad entera, por cuanto la burguesía –en tiempos de Gramsci y hoy– es la clase al mando.

Si bien a lo largo de la historia de las sociedades divididas en clases, los grupos sociales dominantes han obtenido regularmente el consentimiento de los grupos oprimidos y explotados, la tarea de Gramsci fue destacar la especificidad concreta de la moderna forma del consenso respecto de otras maneras históricas. Ciertamente, la “novedad de este consenso es que adopta la forma fundamental de una creencia por las masas que ellas ejercen una autodeterminación definitiva en el interior del orden social existente”, erigiendo y reforzando la ilusión de la “igualdad democrática de todos los ciudadanos en el gobierno de la nación” (Anderson, 2018a, p. 71), y que por extensión se coagula en el credo de la imparcialidad de las instituciones y de la igualdad de todos ante ellas.

La tercera y última conceptualización de la hegemonía que vamos a tratar, implica una delicada operación teórica de ensanchamiento tanto del espacio donde esta opera como del sujeto de su ejercicio. Como en el segundo caso, esta nueva dimensión reflexiva no posee antecedentes en el

pensamiento socialista.

En el § 17 del Cuaderno 13, Gramsci (1999) detalló que en los momentos más agudos de la lucha política entre las clases, la confrontación, por lo general, avanza hasta “que una sola de ellas o al menos una sola combinación de ellas, tiende a prevalecer, a imponerse, a difundirse por toda el área social, (...) creando así la hegemonía [del] grupo social fundamental” (pp. 36-37). A esto añadió que el “Estado es concebido como organismo propio de un grupo, destinado a crear las condiciones favorables para la máxima expansión del grupo mismo, pero este desarrollo y esta expansión son (...) presentados como la fuerza motriz de una expansión universal” (Gramsci, 1999, p. 37). El deslizamiento es significativo, pues ahora la hegemonía se ejerce también a través del organismo más adecuado para universalizar los intereses y las condiciones de la clase social hegemónica, a saber, el Estado. El Estado ya no es concebido únicamente como el órgano encargado del aspecto represivo y de fuerza del dominio, ya que su fin radica en garantizar “el desarrollo y la expansión” del grupo social dominante por todo el tejido social mediante la “presentación” de lo particular como universal. El momento del consenso ahora pertenece también al Estado de clase.

En otro pasaje de los Cuadernos, la pluma de Gramsci es más explícita: “El ejercicio ‘normal’ de la hegemonía, en el terreno que ya se ha vuelto clásico del régimen parlamentario, se caracteriza por la combinación de la fuerza y del consenso que se equilibran diversamente” (Gramsci, 1999, p. 81). Se divisa una ampliación clave del contenido de la hegemonía, pasando del consenso a la mixtura fuerza-consentimiento. Tomando con pinzas la referencia, el equilibrio entre coerción y guía no necesariamente está signado en proporciones iguales o en intensidades equivalentes. Gramsci en este punto señaló que en la hegemonía ejercida por la clase dominante mediante el Estado moderno, metodológicamente se pueden distinguir las aristas represivas y del consentimiento, y que el equilibrio entre ambas precisamente es diverso o cambiante, dependiendo de las circunstancias históricas. En otras palabras, es el equilibrio

político del desequilibrio histórico.

Lo cardinal de la reflexión se ubica en la conciencia que Gramsci tuvo de la naturaleza del poder de una formación social capitalista, en la que “siempre existe una asimetría estructural en la distribución de las funciones consensual y coercitiva (...). La ideología se reparte entre la sociedad civil y el Estado: la violencia pertenece [legalmente] al Estado solo” (Anderson, 2018a, p. 75). En otro lugar, en el § 81 del Cuaderno 6, Gramsci (1984) exploró este tercer modelo de hegemonía, esta vez adjetivada, y destacó que los tres poderes que ejemplifican la unidad del Estado moderno (parlamento, magistratura y gobierno) “son también órganos de hegemonía política, pero en diversa medida” (p. 67).

El nuevo matiz no pasa desapercibido, pues ahora se tiene, por un lado, la hegemonía política, y por otro, lo que podría denominarse como hegemonía civil. El sujeto que en el presente histórico ejerce la hegemonía continúa siendo la burguesía en tanto clase dominante, pero el espacio de su praxis hegemónica, y no solamente represiva, ahora incluye al Estado como su propio “aparato hegemónico” (Gramsci). Sin embargo, esta nueva mirada de la hegemonía no excluye la eventual posibilidad de ser ejercida por los trabajadores, es decir, esta forma de hegemonía no será exclusiva del poder burgués.

Dado que la Magistratura es un órgano de hegemonía política, se comprenden las afirmaciones de Gramsci sobre el contenido político de su proceso. Pero esto no significa que se ignoren las distintas formas de intervención del poder judicial con base en los diversos motivos y modos de transgresiones de la ley. En efecto, en el § 34 del Cuaderno 14 se dice:

Una ley encuentra quien la infringe: 1] entre los elementos sociales reaccionarios que la ley ha desposeído; 2] entre los elementos progresistas que la ley comprime; 3] entre los elementos que no han alcanzado el nivel de civilización que la ley representa. (Gramsci, 1999, p. 125)

Prima facie, los puntos 1 y 2 aparecen como los

más genuinamente políticos, en el sentido acotado del término (interpretando que el elemento 3 concierne a los denominados delincuentes comunes cuyos crímenes, por ser estrechamente particulares, no afectan el acorazado jurídico-político). Pero ¿cuál sería, entonces, la diferencia entre uno y otro? El quebrantamiento de la ley es progresista cuando tiene como fin «mantener en la órbita de la legalidad a las fuerzas reaccionarias (...) y a elevar al nivel de la nueva legalidad a las masas atrasadas», mientras que es regresivo “cuando tiende a comprimir las fuerzas vivas de la historia y a mantener una legalidad superada, antihistórica” (Gramsci, 1999, p. 125).

El quebrantamiento de la ley vigente que es táctico y útil políticamente se puede valorar, en primera instancia, por su fin, es decir, desde un punto de vista teleológico-finito-materialista. Pero la valoración de tal contravención también aborda su carácter de medio adecuado o inadecuado para la consecución del objetivo propuesto.

Por lo anterior, el poder judicial vigente interviene como práctica de reeducación represiva. Dicho de otra manera, como forma de dirección-coerción:

El Estado, también en este campo, es un instrumento de «racionalización» (...), opera según un plan, presiona, incita, solicita y «castiga», porque, creadas las condiciones en que un determinado modo de vida es «posible», la «acción o la omisión criminal» deben tener una sanción punitiva, de alcance moral, y no solo un juicio de peligrosidad genérica. El derecho es el aspecto represivo y negativo de toda la actividad positiva de civilización desarrollada por el Estado. (Gramsci, 1999, p. 26)

Los factores de “racionalización” y “educación” de la sociedad por el Estado, a favor de normalizar la dominación de clase imperante, impulsan a Gramsci (1984) a proponer una fórmula sintética que le ayuda a evitar cualquier identificación entre Estado y Gobierno: “Podría decirse (...) Estado = sociedad política + sociedad civil, o sea, hegemonía acorazada de coerción” (p. 76).

Ahora, también es necesario abordar el problema

desde el ángulo del agente que comete la ilegalidad, puesto que “si un representante de la ley comete una ilegalidad la reacción es distinta de si la ilegalidad la comete un bandido” (Gramsci, 1999, p. 140). Este principio puede ser extensivo a los revolucionarios que, como el mismo Gramsci, actuaron a fin de derrocar el orden legal vigente, es decir, que se salieron del marco de legalidad hegemónico.

Vistas estas consideraciones desde la localización política estatal vigente, esto es, desde el ejercicio de la hegemonía del capital, el par “inocencia/ culpabilidad” es racional y necesario, no solo en el sentido de los juicios penales, sino en el sentido que, en la forma secular de los fetiches, de los ídolos, de las instituciones y del ejercicio mismo del poder, cualquier atentado contra el orden social dominante supone una culpabilidad penal, social y psicológica. Es conveniente al ejercicio de la hegemonía sostener el binomio en cuestión, pues así garantiza la unidad orgánica y de sentido a su proyecto, mientras contiene o integra las amenazas.

Únicamente el transgresor rebelde, anticapitalista, escapa a la carga de la culpa, ampliamente entendida, pues en los principios de su praxis no hay error o equivocación⁹. En él no hay una “conciencia de la culpa” (Freud).

CONCLUSIONES

¿Tienen alguna pertinencia los pensamientos de Gramsci en relación con su detención en los tiempos apocalípticos que nos amenazan? Las revueltas populares que sacudieron la región hace tres y dos años (2019 en Chile, 2019-2021 en Colombia) dejaron por saldo, entre otros muchos elementos, una gran cantidad de detenidos que todavía permanecen enclaustrados en las celdas. Se oye hablar de amnistías, indultos, decretos de libertad provisional, etc., pero siempre en el acotado vocabulario de la pequeña política, del fetichismo jurídico y procedimental, de los

cálculos electorales. Mientras tanto, los presos políticos (que como categoría jurídico-política no se puede reducir a los presos de conciencia, so pena de caer en la deshonestidad intelectual), con su sola existencia denuncian la naturaleza del poder de clase, las antinomias de la democracia representativa, y los límites de la política progresista-liberal, de suyo aporética.

En tal sentido, la relación que establecimos entre la hegemonía y la prisión política a partir de Gramsci como pensador y como revolucionario encarcelado, parece tener plena vigencia y ser del todo provechosa al momento de analizar la situación política hoy. Encontramos en Gramsci un genuino antídoto contra las obviedades del fetichismo jurídico y burocrático, y contra las creencias en la imparcialidad del orden legal imperante. En vez de rumiar frases, como diría el propio filósofo sardo, la filosofía de la praxis facilita entender la complejidad de la problemática, cuya solución va más allá de algún decreto presidencial bienintencionado.

Otro aspecto para resaltar es que, en los temas que conciernen a la lucha política, el par inocencia/ culpabilidad es más adecuado, precisamente, a dicha creencia fetichista liberal que a una comprensión histórica y realista de la relación entre poder, leyes y castigo carcelario. La prisión no se debe a la perversidad de los dominadores, no es un recurso atípico, accidental o secundario, sino que hace parte de la lógica de la dominación de clase. Ejercer la hegemonía incluye necesariamente, como uno de sus momentos y funciones, la aplicación del régimen penitenciario contra sus opositores. Aceptamos, entonces, que esta dimensión punitiva es propia de cualquier forma de régimen político (incluido el democrático liberal) y no una rareza totalitaria. ¿Acaso las rebeliones plebeyas recientemente ocurridas no desnudaron esta faz de las democracias representativas?

De aquí que insistamos en señalar la dimensión

⁹ El error, en este punto, se acota al campo de la táctica política, de las acciones concretas, es decir, de la adopción de medios inadecuados, ineficaces, para conquistar un fin. Este tipo de error amerita una corrección. Pero cuando se trata de un proyecto político estratégico, de un programa como el que pregonaba Gramsci, no hay error en negar el orden jurídico social como tal y, por tanto, no hay posibilidad de corrección.

estoica de Gramsci, fundamentada por la filosofía de la praxis y la teoría de la hegemonía. Ajeno a cualquier forma de victimismo o arrepentimiento, Gramsci se sostuvo anímicamente con este estoicismo, sin el cual difícilmente hubiese escrito esa monumental *De consolatione Philosophiae* roja, los Cuadernos de la cárcel.

Si la derrota es la compañera trágica de la

revolución que camina, la cárcel es uno de los destinos, dada la naturaleza, el fin y los medios en que se lleva adelante la lucha entre opresores y oprimidos, ejerciendo unos la hegemonía y tratando de vencerla otros. El filósofo sardo siempre se preocupó por exponer esta verdad con quienes interactuaba y de alimentarla en su interior para sobrellevar el encierro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, P. (1979a). Consideraciones sobre el marxismo occidental. Siglo XXI de España Editores.
- Anderson, P. (1979b). El Estado absolutista. Siglo XXI de España Editores.
- Anderson, P. (2018a). Las antinomias de Antonio Gramsci. Ediciones Akal.
- Anderson, P. (2018b). La palabra H. Peripecias de la hegemonía. Ediciones Akal.
- Buci-Glucksmann, C. (1978a). Gramsci y el Estado. Hacia una teoría materialista de la filosofía. Siglo XXI Editores/ Siglo XXI de España Editores.
- Fiori, G. (1968). Vida de Antonio Gramsci. Ediciones Península.
- Fusaro, D. (2018c). Antonio Gramsci. La pasión de estar en el mundo. Siglo XXI de España Editores.
- Gramsci, A. (1979c). Legalidad. En A. Gramsci, Sobre el fascismo (pp. 93-95). Ediciones Era.
- Gramsci, A. (1984). Cuadernos de la cárcel (Vol. 3). Ediciones Era.
- Gramsci, A. (1986). Cuadernos de la cárcel (Vol. 4). Ediciones Era de C. V.
- Gramsci, A. (1997). Al Comité Central del Partido Comunista Soviético. En A. Gramsci, Escritos políticos (1917-1933) (pp. 290-295). Siglo XXI Editores de C. V.
- Gramsci, A. (1997). Algunos temas sobre la cuestión meridional. En A. Gramsci, Escritos políticos (1917-1933) (pp. 304-326). Siglo XXI Editores de C. V.
- Gramsci, A. (1999). Cuadernos de la cárcel (Vol. 5). Ediciones Era de C. V./ Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Gramsci, A. (2003). Cartas de la cárcel. 1926-1937. Ediciones Era de C. V./ Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/ Fondazione Istituto Gramsci.
- Hobsbawm, E. (2010). Los oscuros años del comunismo italiano. En E. Hobsbawm, Revolucionarios. Ensayos contemporáneos. Crítica.
- Löwy, M. (1978b). El marxismo olvidado (R. Luxemburg, G. Lukács). Editorial Fontamara.
- Lukács, G. (1975a). Historia y consciencia de clase. Estudios de dialéctica marxista. Ediciones Grijalbo.
- Macciocchi, M.-A. (1975b). Gramsci y la revolución de occidente. Siglo XXI Editores/Siglo XXI Argentina Editores/Siglo XXI de España Editores.
- Weber, M. (1964). Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. Fondo de Cultura Económica.

Debates y aportes sobre el conflicto social en el siglo XX

Debates and contributions on the social conflict in the 20th century

Gonzalo Navarro Fuentes¹
(navarrogonzalo797@gmail.com)

Recibido 17/10/2022
Aceptado 31/05/2022

RESUMEN

A lo largo de la historia, constantes y extensos debates sobre conflictos sociales han permitido el desarrollo de nuevos enfoques y miradas que intentan explicar el origen de la acción colectiva. En este contexto, la teoría sociológica del siglo XX estuvo dominada por dos de las principales tradiciones holistas sobre este campo. Por un lado, la paz, la tranquilidad y el consenso estructural-funcionalista, cuyo objetivo máximo es evitar una ruptura catastrófica del orden. Y por otro, el marxismo y los intereses adversos de un sistema social dividido en clases, cuya disparidad logra el estado natural de la sociedad: la lucha y el antagonismo. Sin embargo, durante la segunda mitad del siglo XX aparecen nuevos enfoques desarrollados como consecuencia del estudio de estos marcos teóricos clásicos. Uno de ellos es la teoría de los sistemas de Niklas Luhmann, la cual describe la sociedad moderna como un sistema que se constituye no tanto por individuos, sino por comunicación, diferenciándose en subsistemas funcionales cerrados que se autoreproducen constantemente, trayendo como resultado un sistema social diferenciado.

Esta investigación apunta a rescatar los elementos centrales de estos tres enfoques en el marco del conflicto social, bajo un contexto de estallidos y crisis sociales en la realidad nacional e internacional, lo que indica la necesidad de estudiar e investigar nuevamente los principales cuerpos teóricos holistas y su discusión con enfoques más contemporáneos, buscando incorporar sus aportes para interpretar el conflicto en la sociedad actual.

PALABRAS CLAVE

Conflicto, antagonismo, consenso, orden, comunicación.

ABSTRACT

Throughout history, constant and extensive debates on social conflicts have allowed the development of new approaches and views to explain the origin of collective action. In this context, 20th-century sociological theory was dominated by two of the main holistic traditions in the field. On the one hand, peace, tranquillity and structural-functionalist consensus, whose maximum objective is to avoid a catastrophic breakdown of order. Conversely, Marxism and the adverse interests of a social system are divided into classes whose disparity achieves the natural state of society: struggle and antagonism. However, new approaches were developed during the second half of the 20th century due to studying these classical theoretical frameworks. One of these is Niklas Luhmann's systems theory, which describes modern society as a system constituted not so much by individuals but by communication, differentiating itself into closed functional subsystems that constantly reproduce themselves, resulting in a determined social system. This research aims to rescue the central elements of these three approaches within the framework of social conflict under a context of outbreaks and social crises in the national and international reality, which indicates the need to study and investigate again the main bodies of holistic theorists and their

¹ Administrador público del Departamento de Política y Gobierno de la Universidad Alberto Hurtado.
Orcid: 0000-0002-7640-498X

discussion with more contemporary approaches, seeking to incorporate their contributions to interpreting the conflict in today's society.

KEYWORDS

Conflict, antagonism, consensus, order, communication.

INTRODUCCIÓN

El siguiente artículo tiene como objetivo hacer una revisión de las bases analíticas de dos de los principales enfoques macrosociales y holistas sobre el conflicto social en el siglo XX: el estructural funcionalismo y el marxismo, incluyendo en el análisis una de las teorías desarrolladas en pos de estos debates: la teoría de los sistemas de Niklas Luhmann.

La irrupción de distintas teorías y categorías sobre el estudio del conflicto social ha marcado formas variadas de interpretación y acercamiento a los cada vez más diversos fenómenos colectivos. Asimismo, el análisis de estas temáticas ha permitido el desarrollo y crecimiento de enfoques orientados a diversas áreas del orden y el conflicto, apuntando cada una a razones complejas que explican el origen de la acción colectiva.

De esta forma, el número de debates al interior de las ciencias sociales en relación a esta temática han sido cada vez mayores, intensificando la búsqueda que permita reconocer cuál es la causa que origina su desarrollo, abundando las interpretaciones individuales y macrosociales que acercan a los investigadores a una realidad concreta.

En este sentido, la corriente holista cuenta con diversos enfoques desarrollados en el marco del conflicto, dentro de los cuales se encuentra una de las principales tradiciones investigadas durante el siglo XX: el estructural funcionalismo. Este parte su base analítica en el pensamiento de Émile Durkheim, estableciendo una premisa inicial: la visión mayor de la sociedad, que se constituye como una entidad superior compuesta por órganos que cumplen funciones distintas para el mantenimiento del todo, encontrando su punto central en el objetivo de que la sociedad no se fracture, sino que pueda mantener la cohesión, pues ella está por encima de todo y tiene interés en el orden y la paz.

De esta manera, el estudio de las estructuras y el desarrollo de las funciones de cada miembro permite identificar la capacidad de los sistemas para mantener la armonía característica de la sociedad, adaptándose continuamente a las problemáticas ocasionadas mediante reformas que no permiten la acumulación del malestar social, y otorgando a los movimientos sociales la relevancia necesaria en las áreas en las que la estructura no está cumpliendo su función, dando paso a las reformas y transformaciones adaptativas del orden institucional.

Una segunda tradición holista en el marco del conflicto es el enfoque marxista, el cual se ha caracterizado por un estudio complejo sobre la realidad de la sociedad, que cuenta con diversas visiones y discusiones en su interior, y se distancia de otros enfoques sobre acción colectiva –el estructural funcionalismo, sin ir más lejos– que se caracterizan por contar con un cuerpo teórico homogéneo.

En este escenario existen debates internos entre teóricos marxistas efectivamente preocupados por tomar a Marx con seriedad y de confrontar su pensamiento con los desafíos de la historia. Dos ejemplos de ello son las miradas de Louis Althusser y Antonio Gramsci sobre el aparato ideológico del Estado y la hegemonía mediante la cual la clase dominante mantiene su estatus sobre la clase proletaria, y los aportes de Nicos Poulantzas sobre la importancia de los aspectos políticos e ideológicos en la lucha de clases. De este modo, y pese a los constantes debates e intercambios, el enfoque marxista ha logrado establecer ciertas premisas generales sobre la acción colectiva, en el cual las problemáticas desencadenadas producto de los procesos de acumulación propios del capitalismo permiten encontrar el aspecto principal del conflicto: la división del sistema social en clases, las que presentan intereses irreconciliables y propician el estado natural de la sociedad, el antagonismo y la lucha.

Por otra parte, la discusión sobre el conflicto social ha permitido la aparición de cuerpos teóricos que han evolucionado a partir de estos debates. Uno de estos es el desarrollado por el sociólogo alemán Niklas Luhmann –discípulo de Talcott Parsons–, quien señala que todo sistema social opera en entornos que poseen más complejidad de la que pueden abarcar, por lo que debe seleccionar estrategias y excluir posibilidades para poder realizar alguna acción. En esa línea, Luhmann señala a la sociedad como un sistema que se autoreproduce constantemente gracias a la comunicación. No obstante, esta también se convierte en el eje central del conflicto, puesto que se remite a la existencia de dos comunicaciones que se presentan como contradictorias entre sí, lo cual provoca desestabilización y permite la reproducción del sistema gracias a las inestabilidades y no en contra de estas.

ESTRUCTURAL FUNCIONALISMO Y EL AJUSTE CONFLICTO-INSTITUCIONAL

Una de las principales áreas de debate dentro de los enfoques macrosociales que estudian la conflictividad trata sobre la composición de la sociedad. Así, una de las bases analíticas del pensamiento estructural funcionalista encuentra sustento en Émile Durkheim, quien señala que la sociedad se compone mediante la suma de sujetos que forman un todo, convirtiéndose en un ente distinto que prima sobre el individuo, y establece una premisa inicial: una visión mayor de la sociedad, argumentando la necesidad de que cada individuo realice útilmente una función específica para el mantenimiento del todo (Durkheim, 1984).

Dahrendorf (1962) agrega que:

En modo alguno es imaginable como realidad... la existencia de una sociedad en la que no se produzca una diferenciación de funciones” [pues], “no solo toda sociedad, sino toda organización social exige una diferenciación de posiciones, correspondiendo a unas cometidos de dirección y mando y estando otras excluidas de dichas prerrogativas. (pp. 233-234)

Dahrendorf (1962), añade que las tareas diferenciadas que permiten el movimiento de la estructura son definidas por “actitudes de conducta derivadas de los valores vigentes en un sistema social y orientadas hacia su funcionamiento” (p. 209), que corresponden a un “sistema común de valores”. Parsons (1987, citado en Girola, 2010, p. 174) establece que “la internalización y la institucionalización de los valores y normas, convencionalmente aceptados por cada sociedad, son la principal condición para mantener el orden social y la búsqueda de estabilidad y equilibrio como un imperativo para todos los sistemas sociales”

Bajo esa mirada, los valores y principios son una base fundamental para el mantenimiento de la cohesión social, estableciendo consensos generales sobre las conductas socialmente aceptadas que permitan la paz y estabilidad. No obstante, este enfoque también considera el conflicto como algo propio de las sociedades, que es una fuerza clave para la reproducción del orden y el mantenimiento del equilibrio del poder.

El sociólogo estadounidense Lewis Coser (1961) reconoce el conflicto como una interacción que no siempre se asocia con una disfuncionalidad, sino que tiene la capacidad de funcionar como válvula de salida para expresar el descontento, manteniendo la estructura de la sociedad en estabilidad y consenso.

Siguiendo los postulados de Coser, Mariano Millán (2018) señala que “la conflictividad sería una característica presente en cualquier sociedad, que no es negativa en sí misma sino portadora de cambios y renovaciones” (p. 82). Coser (1970) menciona que el conflicto “no solo genera nuevas normas y nuevas instituciones, sino que actúa como estimulante directo en la esfera económica y tecnológica” (p. 3), promoviendo la evolución de las sociedades a través de la superación de los problemas que se desarrollan: adaptación, generalización integración-inclusión y latencia (AGIL).

Parsons plantea que la sociedad enfrenta un proceso de diferenciación propio del proceso evolutivo de estas, complejizando y diferenciando

las relaciones sociales. Por lo que es necesario que la población se adapte a este nuevo escenario, reasignando funciones que generen el entendimiento y progreso social para lograr un proceso efectivo de adaptación que permita un cambio normativo e institucional de las normas y valores de la sociedad de manera que incluyan estas nuevas variables generadas en el proceso de adaptación. Finalmente, es en el proceso de generalización de estos valores donde se legitima su existencia e inserción, formando parte de la nueva sociedad evolucionada y adaptada al cambio social⁴.

Asimismo, Coser (1961) reconoce a ciertas instituciones como las herramientas a través de las cuales el sistema permite expresar el descontento, pero cuando estas no logran cumplir su función y el problema persiste, se integra la manifestación o el conflicto social como medida de expresión de este descontento. De acuerdo a este autor, en el momento en que el descontento social alcanza niveles críticos, el conflicto se presenta como una forma de comunicar este malestar, sin otra intención más que subsanar esta anomalía que afecta la normalidad a la que está acostumbrado el sistema.

El estructural funcionalismo establece que –tal como los demás elementos de la estructura– el conflicto cumple una función: evitar la asincronía, permitiendo el reconocimiento de los desajustes y tensiones presentes en la sociedad, siendo imperativo para el buen funcionamiento que la conflictividad fluya, pues la estructura social debe estar libre de bloqueos que constituyan acumulaciones que puedan transformarse en rupturas del orden.

Para que el conflicto pueda constituirse como una “fuerza creadora”, son necesarias ciertas condiciones. En primer lugar, una estructura social flexible capaz de incorporar a la sociedad en la solución de las problemáticas, de manera que se genere sincronía entre ambos. Además, estas deben tener las aptitudes suficientes para llevar

diversos conflictos simultáneamente, ajustando sus estructuras para resolver y eliminar las fuentes de descontento. En esta misma línea, Coser (1970) plantea que:

Los sistemas rígidos que reprimen la incidencia del conflicto, ejercen una presión que da lugar al surgimiento de divisiones y formas violentas de conflicto. Los sistemas más elásticos, que permiten la expresión abierta y directa del conflicto dentro de ellos se ajustan al cambiante equilibrio de poder indicado y originado por tales conflictos, tienen menores probabilidades de ser amenazados por alineamientos básicos y explosivos dentro de su seno. (p. 8)

Coser (1961) señala que, si el sistema social no es capaz de reajustarse y tolera la acumulación del conflicto, es posible que los “grupos agresivos” lleguen a ser lo suficientemente poderosos como para producir un quiebre del sistema, propiciando el surgimiento de una nueva distribución de los valores sociales.

En segundo lugar, las instituciones deben contar con altos grados de fluidez de las demandas sociales, facilitando las respuestas institucionales y posibilitando el avance en la relación entre Estado y sociedad, además de permitir que los actores sociales puedan fluir y expresar ante el Estado su malestar (Millán, 2018), sin permitir la acumulación del descontento.

En tercer lugar, el conflicto solo puede ser funcional si se desarrolla dentro de las instituciones. Así, estas se convierten en la arena central del conflicto social, que interceden en la relación entre Estado y sociedad, y resuelven la asincronía existente entre ambas partes, utilizando los mecanismos institucionales establecidos para la resolución de conflictos. Por lo tanto, la conflictividad inicia y se resuelve en las instituciones del Estado⁵.

Tras la suma de todos los procesos anteriores, el conflicto da origen a una reforma del Estado

⁴ Presentado en Taller sobre conflicto social y antagonismo realizado en Universidad Alberto Hurtado por Francesco Penaglia, 2020.

⁵ *Ibid.*

orientada a reestablecer el orden, generando cambios y una reinstitucionalización que permita mantener el equilibrio.

Así, el conflicto se constituye como un elemento de tensión que permite el conocimiento de desajustes, dándole la oportunidad al Estado para que genere adaptación y, de esta forma, evitar que la sociedad se destruya por medio de revoluciones o rupturas catastróficas del orden, las que logran producirse en aquellas situaciones en que el sistema no fue capaz de detectar las tensiones a tiempo. Asimismo, en lugar de estas fracturas en el orden social, este enfoque establece la solución mediante constantes reformas en respuesta al malestar de la sociedad evidenciado en el conflicto, lo cual permite así, mantener el equilibrio, la cohesión y la fluidez en la relación entre el Estado y la sociedad.

MARXISMO

El origen del conflicto: la lucha de clases

Un segundo enfoque sobre el conflicto y el cambio social se encuentra en el marxismo. Esta mirada señala de manera inicial que existe una “pretensión de totalidad” (Althusser, 1988) de la cual ningún aspecto o dimensión de la realidad social puede teorizarse al margen de la totalidad en la cual se constituye (Borón, 2006). Asimismo, Antonio Gramsci indica que las separaciones de estos componentes solo pueden realizarse con fines analíticos en búsqueda de ser explorados sistemáticamente, “pero que, de ninguna manera pueden ser pensados como realidades autónomas e independientes” (Borón, 2006, p. 186). Por lo tanto, la sociedad, cultura, tradiciones y valores son una abstracción que forma parte de un todo mayúsculo.

Este enfoque intenta construir un análisis general e integral, en el que establezca que los aspectos específicos de la realidad jamás se podrán entender como entes autónomos o separados de la totalidad. Por tanto, el conflicto social no puede ser entendido como un elemento aislado de la estructura, sino que refleja las problemáticas de un todo.

Althusser (1988) agrega que:

Según Marx la estructura de toda sociedad está constituida por “niveles” o “instancias” articuladas por una determinación específica: la infraestructura o base económica (unidad de fuerzas productivas y relaciones de producción) y la superestructura, que comprende dos “niveles” o “instancias”: la jurídico-política (el derecho y el Estado) y la ideológica (las distintas ideologías, religiosa, moral, jurídica, política, etc.) (p. 5)

En este sentido, la lucha de clases aparece como un eje central del análisis sobre el conflicto en el que Marx establece la premisa de que todas las sociedades son sociedades de clase, por lo que la historia gira en torno a la constante lucha entre opresores y oprimidos. De esta manera, el debate se centra en las razones que determinan la pertenencia de los individuos a las clases sociales. Según el filósofo marxista George Politzer (1961), la teoría materialista señala que la superestructura es el reflejo de la infraestructura, por lo que es la base económica, finalmente, la que delimita el sistema social y su antagonismo. Nicos Poulantzas (1969) escribe que:

el economicismo considera que los otros niveles de la realidad social, incluso el Estado, son simples epifenómenos reducibles a la ‘base’ económica... Paralelamente, el economicismo considera que todo cambio en el sistema social tiene lugar, lo primero de todo, en la economía y que la acción política debe tener a la economía como su principal objetivo. (p. 74)

El historiador Edward P. Thompson señala que el factor determinante de la aparición de la clase obrera es, en la concepción marxista, necesariamente de tipo estructural, que está referido por completo al Modo de Producción Capitalista definido por las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción. Así, el autor señala que “a partir de este substrato objetivo se desarrolla la conciencia de clase, el elemento subjetivo mediante el que la clase toma conciencia de las condiciones de explotación económica y de dominación social... a las que está necesariamente

sometida” (Thompson, 1989 en Rodríguez, 2013), indicando así, que la determinación de lo que ocurre en la superestructura estará influenciado por la base económica.

Finalmente, el enfoque economicista señala que:

Los pisos de la superestructura no son determinantes en última instancia sino que son determinados por la eficacia básica; que si son determinantes a su manera (no definida aún), lo son en tanto están determinados por la base... es la base la que determina en última instancia todo el edificio. (Althusser, 1988, p. 6)

El establecimiento del capitalismo como base material económica y modo de producción de la modernidad es clave al momento de analizar el conflicto y la totalidad del enfoque marxista, puesto que los procesos de acumulación capitalista generan importantes instancias de dominación y conflicto establecidos por marcos regulatorios e institucionales que rigen el actuar de la sociedad.

Las formaciones sociales en las que actúa la lucha de clases son los lugares efectivos de existencia y de reproducción de los modos y formas de producción. Es por eso que el sistema capitalista se caracteriza también por la tendencia a la expansión y acumulación ilimitada, cuya “potencia transformadora” radica en la capacidad para producir circulación de capital y obtener beneficios y/o incrementar el capital para ser reinvertido (Cuevas, 2017). De este modo, este enfoque señala que el conflicto se da como consecuencia de la separación de las poblaciones respecto de sus medios históricos de producción, la aparición del trabajo asalariado y la constante reproducción de los mecanismos de acumulación (Cuevas, 2017), sentando las bases para el desarrollo y crecimiento de la clase capitalista, mientras que, a su vez, permite que la clase obrera no tenga posibilidades de cambiar su posición dentro del sistema social.

Las importantes desigualdades económicas entre los que viven del trabajo y quienes viven de la propiedad generan un constante enfrentamiento

entre ellos, cuando se expropia a los cuerpos y se enfrentan los intereses antagónicos de cada clase, este adquiere un carácter irreconciliable. Por lo tanto, Marx indica que, en el modo capitalista de producción, los dos lugares fundamentales en el proceso de producción son el lugar del capital y el lugar del trabajo, por lo que la burguesía y el proletariado son sus clases fundamentales (Duek, 2017).

Sin embargo, y tal como se mencionó anteriormente, esto forma parte de un largo debate entre una visión marxista economicista o determinista y otra que señala el papel de elementos políticos e ideológicos como “determinaciones estructurales” de clase, sumando a las relaciones de producción los lugares de dominación y subordinación política e ideológica (Poulantzas, 1977), las cuales están presentes a lo largo del proceso, por lo que no es solo la base económica lo que determina las clases, sino que la suma de las relaciones productivas, políticas e ideológicas, lo cual amplía el espectro del conflicto.

De esta forma, uno de los principales expositores de esta visión es el sociólogo greco-francés Nicos Poulantzas (1977), quien plantea que:

No se trata... de una ‘estructura’ económica que designe, ella sola, unos lugares, *de una parte*, de una lucha de clases que se extiende al dominio político e ideológico *de otra*; equívoco que suele adoptar actualmente la forma de una distinción entre ‘*situación (económica) de clase*’, de una parte, [y] posiciones político-ideológicas, de la otra. La determinación estructural de clase concierne en adelante a la lucha económica, política e ideológica de clase, ya que estas luchas se expresan, todas, por posiciones de clase en la coyuntura. (p. 15) (cursivas originales del autor).

La infraestructura o base económica desempeña un papel determinante en un modo de producción y en una formación social, no obstante, según este enfoque liderado por Poulantzas, la superestructura también desarrolla un rol fundamental en la determinación y el conflicto

existente entre las clases mediante aspectos político-ideológicos.

Poulantzas (1977) señala que la existencia de una clase obrera implica necesariamente un lugar específico en las relaciones ideológicas y políticas. De esta forma, sostiene que la esfera económica está determinada por el proceso de producción, en el cual, en el medio de producción capitalista, los productores directos –la clase obrera– son totalmente desposeídos de sus medios de trabajo, cuya posesión corresponde al capital, cubriendo mediante el salario las relaciones del mercado y las formas del contrato de compra y venta de fuerza de trabajo.

Es en medio de este papel dominante de las relaciones de producción sobre las fuerzas productivas donde deriva el papel fundamental de las relaciones políticas e ideológicas, puesto que el proceso de producción y de explotación es al mismo tiempo proceso de reproducción de las relaciones de dominación y subordinación político-ideológicas (Poulantzas, 1977).

Este enfoque señala que la clase explotadora y dueña de los medios de producción es a la vez la clase política e ideológicamente dominante, mientras que la clase explotada es política e ideológicamente dominada.

Los aparatos del Estado y su rol en la lucha de clases

Una vez establecidas las diversas áreas en conflicto, centraremos el estudio en los aparatos del Estado y cómo estos se relacionan con las clases sociales y la lucha entre estas. De este modo, Althusser (1988) señala la presencia de dos tipos de aparato estatal presentes en la superestructura: lo jurídico político como aparato represivo del estado (comprendiendo el gobierno, la administración, el ejército, tribunales, prisiones, y otros), y lo ideológico como aparato ideológico del estado (AIE), contando con las instituciones escolar, religiosa, familiar etc.

Althusser (1988) agrega que el aparato represivo del Estado consiste esencialmente en asegurar por la fuerza las condiciones políticas de

reproducción de las relaciones de producción, es decir, las relaciones de explotación. Así, y tras el “escudo del aparato represivo del Estado” (p. 16) interviene el rol de la ideología de la clase dominante, que busca asegurar la armonía entre el aparato represivo y el aparato ideológico del Estado, y encuentradistintas formaciones sociales orientadas a este fin. De esta forma, según señala el autor, el aparato represivo del Estado funciona mediante la violencia, mientras que los AIE funcionan mediante la ideología.

Asimismo, Althusser señala que la gran mayoría de los seres humanos estarían atrapados en una ideología sin la posibilidad de un conocimiento verdadero y, por tanto, anclados a la división social del trabajo y su rol en la estructura. En cuanto a esto, agrega:

La presión de la ideología burguesa es tal, y es ella en tal medida la única que proporciona la materia prima ideológica, los cuadros de pensamiento, los sistemas de referencia que la clase obrera misma no puede por sus propios recursos, librarse radicalmente de la ideología burguesa. Puede en todo caso expresar su protesta y sus esperanzas utilizando ciertos elementos de ideología burguesa, pero permanece prisionera de esta, presa de su estructura dominante. (Althusser, 1968, p. 58)

Althusser señala que el AIE se caracteriza por contar con diversos mecanismos para lograr la naturalización y aceptación del orden dominante, logrando que la clase dominada actúe según los parámetros establecidos mediante formas sutiles que logran mantener la hegemonía de la clase capitalista, disminuyendo cada vez más los miembros del proletariado conscientes de su dominación y, al mismo tiempo, dificultando su acción en el conflicto.

En este contexto, el sociólogo italiano Antonio Gramsci ubica el ejercicio de la hegemonía mediante la combinación de coerción y consenso, tratando de que la fuerza aparezca apoyada sobre el consentimiento de la mayoría. De esta forma, en aquellos casos en que el consenso no es suficiente,

se favorece la aparición de la fuerza represiva, en los que el Estado es parte de las actividades con las que la clase dirigente mantiene su dominio y logra obtener la aprobación activa de los gobernados, utilizando el ordenamiento político institucional para consagrar los valores capitalistas, es decir, el interés particular transformado en interés general (Galafassi, 2012).

Además, Gramsci señala que, tanto la hegemonía como la dominación, son las dos caras que el poder implementará para moldear las relaciones culturales, políticas e ideológicas, buscando perpetuar la supremacía de las clases dominantes.

Tanto para Gramsci (1986) como para Althusser (1988), los aparatos ideológicos del Estado son múltiples, sin embargo, lo que la burguesía pone en marcha como aparato ideológico dominante principal es el aparato escolar, donde “los intelectuales son los ‘encargados’ por el grupo social dominante para el ejercicio de las funciones subalternas de la hegemonía social y del gobierno político” (Gramsci, 1986, p. 357).

Para profundizar en este tema, Poulantzas (1977) explica que los aparatos ideológicos del Estado, como la escuela, no son los que generan la división en clases sociales pero contribuyen a esta división y a su reproducción: no es la existencia de una escuela la que forma proletarios y burgueses, es el proceso de producción, en su articulación con las relaciones políticas e ideológicas, y así, la lucha de clases, lo que origina dicha escuela.

Althusser (1968) agrega que:

La escuela (pero también otras instituciones del Estado, como la iglesia, u otros aparatos, como el ejército) enseña ciertos tipos de ‘saber hacer’, pero de manera que aseguren el sometimiento a la ideología dominante o el dominio de su práctica. (p. 107)

Asimismo, el intelectual francés (Althusser, 1976) indica que no existe aparato puramente represivo ni aparato puramente ideológico, utilizando en el primero de forma prioritaria la violencia y solo

secundariamente la ideología, mientras que en el segundo prima la ideología y solo de forma auxiliar aparece la represión, puesto que existe la necesidad de transformar el poder violento en poder consentido, en el que la clase dominante pueda obtener, mediante el consentimiento libre de la clase dominada, “una obediencia que con la sola fuerza no podría mantener. Para esto es para lo que sirve el sistema contradictorio de las ideologías” (p. 29).

En consecuencia, los aparatos ideológicos del Estado no hacen más que elaborar e inculcar la ideología dominante, que se encuentra presente en todos los estratos de la división social del trabajo, interviniendo como encarnación y materialización de las relaciones ideológicas y políticas en la determinación de las clases sociales y su reproducción. Así, el conflicto entre clases logra alcanzar el aparato represivo y el aparato ideológico del Estado, siendo estos los instrumentos de la clase dominante para perpetuar la reproducción del sistema social, utilizándolos como medios para el sometimiento del proletariado, quienes se encuentran capturados en una estructura dominada por la ideología implantada por la burguesía.

Según Galafassi (2017), la lucha de clases implica un conflicto permanente entre quienes intentan explotar, dominar y hegemonizar y aquellos que luchan por no ser explotados, dominados y hegemonizados, incluyendo todo el amplio espectro de relaciones sociales en sus múltiples dimensiones y a través de diversas contradicciones.

Finalmente, las clases sociales y su antagonismo forman diversos grados de determinación y contradicción debido a determinados modos de acumulación, incorporando elementos y dimensiones políticas e ideológicas contenidas en el ámbito de la hegemonía.

NIKLAS LUHMANN Y LA TEORÍA DE SISTEMAS

Durante la segunda mitad del siglo XX, la evolución de las discusiones y debates sobre

conflicto social nos presentan un nuevo enfoque: la teoría de sistemas del sociólogo alemán Niklas Luhmann, que establece un nuevo estudio que permite dar cuenta de los fenómenos sociales de manera novedosa, distanciándose de las investigaciones realizadas por Dahrendorf y Parsons.

Luhmann (1998, citado en Arriagada, 2003) sostiene, de manera inicial, que:

En general, se puede hablar de sistema cuando se tiene ante los ojos características que, si se suprimieran, pondrían en cuestión el carácter de objeto de dicho sistema. A veces, también se llama sistema al conjunto de dichas características. En el mismo sentido entonces: la afirmación 'hay sistemas' sólo quiere decir que hay objetos de investigación con tales características que justifican el empleo del concepto de sistema. Así como al contrario: el concepto de sistema nos sirve para abstraer hechos que son comparables entre sí, o hechos de carácter distinto bajo el aspecto igual/desigual. (p. 281)

Luhmann explica que todo sistema se constituye y mantiene como una unidad diferenciada respecto de un ambiente que siempre ofrece más posibilidades existenciales de las que él puede materializar en cada momento. Así, la asimetría entre sistema y ambiente queda conceptualizada como una diferencia entre dos estados de cosas complejos, donde el ambiente es siempre más complejo que el sistema.

La complejidad así entendida da cuenta de la necesidad que tiene todo sistema, en cada uno de sus actos existenciales, de excluir diversas posibilidades para poder realizar alguna, y es este diferencial de complejidad el problema fundamental de la teoría de los sistemas de Luhmann. Sumado a esto, Luhmann indica que los sistemas están estructuralmente orientados al entorno, y sin él no podrían existir, puesto que sistema y entorno mantienen una unidad indisoluble (Arriagada, 2003).

Luhmann entiende que esta asimetría solo puede

formularse con proposiciones sobre el sistema y el ambiente como unidades. En su opinión, esto exige un concepto que dé cuenta de la unidad de lo múltiple y, a tal efecto, utiliza duplicadamente el concepto de complejidad; es decir, lo aplica al sistema en cada caso referido y a su correspondiente ambiente (García Blanco, 1997). Asimismo, Luhmann (1993) señala que sistema y entorno "en cuanto constituyen las dos partes de una forma, pueden sin duda existir separadamente, pero no pueden existir, respectivamente, uno sin el otro" (p. 37). En ese contexto, la relación entre ambos no se trata de un contacto ocasional ni tampoco de una mera adaptación, sino que los sistemas se constituyen y se mantienen mediante la creación y la conservación de la diferencia con el entorno (Arriagada, 2003).

Al respecto, desde la perspectiva luhmanniana, esta asimetría ha tomado el lugar tradicionalmente ocupado por el funcionalismo clásico y su mirada sobre la conservación de equilibrio y estabilidad del sistema de Dahrendorf y Parsons. A partir de esto:

Luhmann define su postura teórica como funcional-estructuralismo, la que a diferencia del estructural-funcionalismo parsoniano, no considera que haya ciertas estructuras dadas que deban ser sostenidas por funciones requeridas, sino que es la función la que antecede a la estructura. (Rodríguez, 1995, citado en Arriagada, 2003, p. 278)

De esta manera, el sociólogo señala que la estabilidad de los sistemas ha de ser necesariamente dinámica, abierta a una constante comparación y búsqueda de alternativas, lo que obliga al análisis funcional. De ahí la preeminencia que el autor otorga a las funciones –como síntesis de una serie de posibilidades–por sobre las estructuras, que solo son auxilios selectivos (García Blanco, 1997).

Luhmann indica que la sociología siempre ha concedido demasiada importancia a las diferencias culturales, nacionales y regionales. Sin embargo, estas materias solo son diferencias internas y secundarias a la hora de comprender la manera

según la cual la sociedad actúa, se transforma y produce acontecimientos. Por ende, el principio de diferenciación que estructura verdaderamente la sociedad moderna es funcional. Al respecto, señala que:

Las investigaciones (de Luhmann) buscan dar paso a un concepto de sociedad radicalmente antihumanístico y radicalmente antirregionalístico. Naturalmente que no se niega que haya hombres y no ignoran tampoco las grandes diferencias que marcan las condiciones de vida de cada región del globo terrestre. Son investigaciones que renuncian a deducir de estos hechos un criterio para la definición del concepto de sociedad y para la determinación de los límites del objeto que corresponde a tal objeto. (Luhmann, 1993, p. 33)

Por otro lado, durante la segunda mitad de los setenta, la obra de Luhmann entra en una segunda etapa. De acuerdo con las ideas hasta entonces dominantes en la teoría general de sistemas, el autor había entendido estos últimos como realidades abiertas, en las que los sistemas necesitaban mantener un constante intercambio no sólo de energía, sino también de información con el ambiente para poder subsistir como unidades ordenadas dentro de este. De esa forma, esta concepción abierta describía a los sistemas como transformadores de inputs en outputs conforme a una función procesadora.

En un paso posterior, los modelos input/output fueron asumiendo que un sistema puede utilizar sus propios outputs como inputs, internalizando este proceso de retroalimentación. Este reconocimiento establece que, para la constitución del sistema y su correspondiente complejidad, es necesario que este sea operativa e informativamente cerrado (García Blanco, 1997).

Esta nueva concepción implica que los sistemas se orientan hacia el entramado que forman sus propias operaciones elementales, que en este sentido puede decirse que se reproducen a sí mismas. Es por ello que Luhmann hablará a partir

de entonces de la “autopoiesis” y los “sistemas autopoieticos”. Sin embargo, al hablar de ellos, el autor señala que no hace referencia a realidades aisladas o autosuficientes, ni implica la negación de la existencia de intensas relaciones causales entre un sistema y su ambiente (García Blanco, 1997).

El concepto de autopoiesis intenta explicar la manera en la que un sistema se autoreproduce, asociándose a la noción de “cerradura operativa”, la cual no trata de un conjunto de elementos que cierra el sistema y traza sus límites, sino de una cadena de operaciones en la que los elementos están pensados como efectos del sistema (Urteaga, 2009). Así, la reproducción autopoietica del sistema no es la repetición idéntica de lo mismo, sino la creación constante de nuevos elementos vinculados a los precedentes.

De esta manera, Luhmann distingue tres tipos de sistemas comparables y comparados: el sistema vivo, el sistema psíquico y el sistema social (García Blanco, 1997), e indica que los sistemas vivos se basan en la reproducción autopoietica de la vida, los sistemas psíquicos en la de la conciencia y los sistemas sociales en la comunicación. Todos ellos son sistemas capaces de combinar cierre con apertura pero, teniendo en cuenta que están basados en diferentes operaciones elementales, no pueden ser parte de un sistema autopoietico englobante. De este modo, Luhmann describe a la sociedad como un sistema que engloba toda la comunicación posible y, más en concreto, a su moderna forma de diferenciación funcional con sus consecuencias (García Blanco, 1997).

Luhmann (1993) agrega que:

La teoría general de los sistemas autopoieticos exige, que se indique con precisión la operación que realiza la autopoiesis del sistema y que de ese modo delimita al sistema con respecto a su entorno. En tal caso de los sistemas sociales, esto sucede mediante la comunicación. La comunicación tiene todas las propiedades necesarias para la autopoiesis del sistema: es una operación genuinamente social (y la única genuinamente tal). (p. 45)

Así, según la teoría sistémica luhmanniana, la comunicación produce y reproduce la sociedad, constituyendo una operación sistemática e inevitablemente de carácter social que implica, al menos, dos socios cuyas acciones solo pueden ser constituidas por la comunicación. Asimismo, la expresión “sistema social” hace referencia, en este caso, a la sociedad en su conjunto en la medida en que reproduce la comunicación (Urteaga, 2009).

Para Luhmann (1998), la comunicación también es el eje central del conflicto, puesto que este remite a la existencia de dos comunicaciones que se presentan como contradictorias entre sí, agregando que “los conflictos, por tanto, sirven, precisamente, para la continuación de la comunicación por medio de una de las posibilidades que mantiene abiertas: la utilización del no” (p. 350).

Asimismo, el autor destaca que no hay que entender la desestabilización generada por la contradicción como disfuncional, puesto que, bajo el contexto de complejidad que funcionan los sistemas, la inestabilidad es fundamental para reaccionar a cambios en el entorno o a transformaciones internas (Gonnet, 2017).

Al respecto, el conflicto y la contradicción desempeñan labores de inmunidad para el sistema, buscando la reproducción de este gracias a las inestabilidades y no en contra de ellas, pues:

El sistema no se inmuniza contra la negación, sino con ayuda de la negación; no se protege contra los cambios, se protege contra la rigidez de los patrones de comportamiento habituales que han perdido vigencia respecto del entorno. El sistema de inmunidad no protege la estructura, sino la autopoiesis, la autoreproducción cerrada del sistema”. (Luhmann N. , 1998, p. 335)

En este sentido, el conflicto en la teoría de los sistemas es un fenómeno siempre posible, aleatorio y probable, de acuerdo con el nivel de complejidad alcanzado por el sistema social,

atribuyendo a la contingencia la explicación de los fenómenos colectivos.

La necesidad de la sociedad de alcanzar un nivel superior de complejidad propicia la aparición de subsistemas con funciones respectivas. Por tanto, el sistema social se divide en los siguientes subsistemas: el sistema político, el sistema económico, el sistema científico, el sistema religioso, el sistema artístico, el sistema mediático, el sistema educativo, el sistema familiar y el sistema jurídico (Urteaga, 2009). En este contexto, se puede describir una sociedad como funcionalmente diferenciada a partir del momento en el cual forma sus principales subsistemas en la perspectiva de problemas específicos que deberán ser resueltos en el marco de cada sistema funcional (Urteaga, 2009), la cual es la razón principal por la que la diferenciación funcional es el primer criterio para distinguir las sociedades modernas de las sociedades que las preceden. Sumado a esto, cada subsistema observa la sociedad a partir de su propia función, dejando de depender estructuralmente de su relación con las demás funciones.

Finalmente, para Luhmann, la ruptura con la moral holista de las sociedades tradicionales es la condición y la consecuencia de este proceso de diferenciación. Así, la descripción del sistema social no se reduce a la suma de autodescripciones de los subsistemas, sino que cada uno reconstruye la sociedad a partir de su propia perspectiva sistema/entorno.

CONCLUSIONES

En consecuencia, existen diversas teorías sobre el conflicto y el orden social. Por un lado, los estudios estructural-funcionalistas siguen los postulados de Durkheim, según los cuales la sociedad es una entidad superior compuesta por órganos que cumplen una función distinta para el funcionamiento del todo, privilegiando el bienestar grupal por sobre el individuo y orientándose hacia la consecución de consenso, equilibrio y orden para evitar la asincronía. Sin embargo, cuando uno de los órganos no cumple su función, se

generan conflictos dentro de la estructura social, obligando al Estado a actuar y reformar aquellas áreas conflictuadas en búsqueda de volver al estado normal de la sociedad: el orden y la estabilidad.

Asimismo, esta teoría –al igual que el marxismo– concibe la idea de “totalidad”, no obstante, esta apunta hacia el equilibrio y consenso, reconociendo la existencia de clases sociales mas no la conflictividad inherente e irreconciliable en torno a ellas, por lo que la presencia de estas no excluye la unidad moral de la sociedad, estableciendo la homogeneidad de intereses entre capitalistas y obreros en el orden y la paz.

De esta manera, autores como Durkheim, Dahrendorf sostienen que el bienestar de la sociedad es un bien mayor, por lo que la estructura en su conjunto debe cumplir su función para que esta no se fracture. De modo que , esta mirada estructural-funcionalista se enmarca dentro del medio de producción capitalista, no obstante–a diferencia del marxismo– no considera que el conflicto sea inherente a la sociedad capitalista y su división en clases sociales, sino que este aparece en el momento que la estructura y sus componentes no cumplen sus funciones. Por lo tanto, el conflicto se debe al sistema y, mientras este sea flexible y logre la fluidez entre las demandas sociales y las reformas estatales, podrá cumplir un rol que permita a la sociedad seguir avanzando. En este contexto, los aportes del estructural funcionalismo al conflicto social se dirigen hacia el bienestar y funcionamiento de la estructura, puesto que si esta logra una articulación y un desempeño óptimo, la sociedad estará en estabilidad y consenso.

Por otro lado, el enfoque marxista establece que la sociedad es solo una abstracción que forma parte de una realidad total, en la que los organismos no pueden ser pensados como realidades independientes o autónomos separadas de la totalidad. En ese sentido, las sociedades no son homogéneas, sino que presentan desigualdades producto de la división en clases sociales, las cuales presentan intereses irreconciliables y propician el estado natural de la sociedad: el antagonismo y el conflicto entre clases.

De esta forma, los aportes de la tradición marxista a la interpretación del conflicto señalan que el origen de este se encuentra en la división de la sociedad en clases. Así, el antagonismo se da mediante aspectos económicos (quienes viven del trabajo y quienes viven de la propiedad) y político-ideológicos (la reproducción de las relaciones de dominación y subordinación).

En este escenario, las importantes desigualdades económicas entre los que viven del trabajo y quienes viven de la propiedad generan un constante enfrentamiento entre ambos, cuando se se expropia a los cuerpos y se enfrentan los intereses antagónicos de cada clase, y adquiere un carácter irreconciliable. Por lo tanto, Marx indica que en el modo capitalista de producción, los dos lugares fundamentales en el proceso de producción son el lugar del capital y el lugar del trabajo, por lo que la burguesía y el proletariado son sus clases fundamentales.

Sumado a esto, tanto el aparato represivo como el aparato ideológico del Estado cumplen un rol fundamental en la lucha entre ambos sectores como instrumentos de la clase dominante para perpetuar la reproducción del sistema social, que son utilizados como medios para el sometimiento del proletariado, quienes se encuentran capturados en una estructura dominada por la ideología implantada por la burguesía.

El aporte de la tradición marxista nos entrega una nueva mirada holista del conflicto, construyendo un análisis integral que explica la acción colectiva mediante diversos factores que convergen en la lucha de clases, reflejando las problemáticas de un todo mayúsculo.

De esta manera, a diferencia del estructural funcionalismo, este marco teórico señala que el conflicto es parte del medio de producción capitalista, independiente del funcionamiento de la estructura y sus funciones, puesto que nos encontramos frente a dos clases sociales divididas económica, política e ideológicamente, contando con intereses absolutamente contrapuestos, antagónicos e irreconciliables que hacen de la historia de la sociedad un permanente conflicto.

Por otro lado, la teoría de los sistemas logra establecer la premisa de que todo sistema social opera en entornos que contienen más complejidad de la que pueden abarcar, existiendo una diferencia entre el sistema y el entorno. Dado esto, el sistema debe excluir diversas posibilidades para poder realizar alguna, orientándose estructuralmente hacia el entorno.

En este contexto, la aparición de subsistemas se corresponde con la necesidad de la sociedad de alcanzar niveles superiores de complejidad. De esta manera, la sociedad funcionalmente diferenciada forma sus propios subsistemas, los cuales observan la sociedad a partir de su propia función para solucionar los problemas específicos en el marco de cada sistema funcional. Por lo tanto, la aparición de los diferentes subsistemas, tales como la economía, la ciencia, la religión, el arte o la intimidad, implica la existencia de diferentes fronteras, no solamente para cada uno de ellos, sino también para la sociedad en su conjunto.

Sumado a esto, Luhmann señala que las contradicciones son el eje central del conflicto, las cuales permiten la reproducción sistémica a partir de la desestabilización de las estructuras. Sin embargo, esta inestabilidad no se presenta como disfuncional, pues, en el contexto de la complejidad en la que operan los sistemas, esta resulta fundamental para lograr cambios y transformaciones en el entorno. Por lo tanto, el sistema no se protege de las contradicciones y el conflicto, sino que lo hace con su ayuda, reproduciéndose gracias a las inestabilidades y no contra ellas.

Finalmente, este enfoque señala que el conflicto no se encuentra determinado por las clases sociales y la lucha económica e ideológica inherente a ellas; tampoco se da por el incumplimiento de las funciones en la estructura, sino que el conflicto es una constante alternativa cuya ocurrencia siempre es posible, escapando al control de las estructuras.

En este sentido, el origen del conflicto social logra encontrar explicaciones distintas según las teorías mencionadas. Los enfoques holistas acuden a un estudio integral de las diversas áreas que componen la sociedad, argumentando que el conflicto aparece como resultado de una suma de elementos; aunque, por otro lado, Luhmann señala que estos postulados son cosa del pasado y, por tanto, debemos enfocarnos en una comprensión del mundo en términos de redes horizontales que no pueden ser unificadas por una mirada totalizada, entendiendo la sociedad como un sistema social diferenciado.

De este modo, la evolución de los enfoques holistas ha permitido el desarrollo de nuevas teorías durante la segunda mitad del siglo XX, y el funcionalismo-estructural de Luhmann ha logrado modernas formas de entender el conflicto en una realidad internacional marcada por la acción colectiva, agregando nuevos valores a una discusión que está lejos de acabarse.

Para finalizar, la Tabla 1 muestra una síntesis con las principales diferencias entrecada uno de los enfoques descritos en torno a seis dimensiones.

Tabla 1

Principales diferencias entre los enfoques Estructural funcionalismo, Marxismo y Teoría de Sistemas

Categoría	Estructural funcionalismo	Marxismo	Teoría de sistemas
Concepto preferente	Conflicto social	Antagonismo o lucha de clases	Conflicto o contradicción
Método de estudio	Holista	Holista	Particularista
Unidad de análisis	Estructura sociopolítica	Estructura socioeconómica	Subsistemas funcionales

Categoría	Estructural funcionalismo	Marxismo	Teoría de sistemas
Valoración normativa del fenómeno	Función reproductiva	Función de ruptura	Función reproductiva
Explicación sobre el origen del malestar	Desajuste funcional (asincronía)	Lucha de clases, tensiones en la estructura	Complejidad sistema-ambiente (asimetría).
Categorías de análisis	Sincronía, flexibilidad, reforma	Campos de lucha, ideología estadios	Flexibilidad, diferenciación funcional

Fuente: Elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

- Althusser, L. (1968). *La filosofía como arma de la revolución*. Siglo XXI.
- Althusser, L. (1976). Algunas cuestiones de la crisis de la teoría marxista y del movimiento comunista internacional. En L. Althusser, *Nuevos escritos. La crisis del movimiento comunista internacional frente a la teoría marxista*. Laia.
- Althusser, L. (1988). Ideología y aparatos ideológicos de Estado, Freud y Lacan. *Nueva visión*. <https://www.philosophia.cl/biblioteca/Althuser/ideologicosalth.pdf>
- Arriagada, E. (2003). La teoría de Niklas Luhmann. *Centro de Innovación Desarrollo e Investigación Educativa (CIDIE) Universidad Autónoma del Estado de México*, 277 - 312.
- Boron, A. (2006). *Teoría política marxista o teoría marxista de la política*. CLACSO, 185.
- Coser, L. (1961). *Las funciones del conflicto social*. Fondo de Cultura Económica.
- Coser, L. (1970). *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*. Amorrortu Editores.
- Cuevas, H. y Julián, D. (2017). Capitalismo en el primer plano: tensiones en el desarrollo latinoamericano. *Política. Revista de Ciencia Política*, 54 (2), 7 - 12.
- Dahrendorf, R. (1962). *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*. Ediciones RIALP
- Duek, C. (2017). Clases, conflicto y cambio social en la sociología clásica: Marx, Weber y Durkheim. *Perspectivas críticas sobre la conflictividad social*. Theomai libros, Extramuro Ediciones.
- Duhalde, S. (2008). *Un debate epistemológico sobre el Estado capitalista. La polémica Miliband - Poulantzas*. Kairos. Revista de Temas Sociales .
- Durkheim, É. (1984). *De la división del trabajo social*. Schapire.
- Galafassi, G. (2012). *Apuntes sobre hegemonía*. Ediciones Herramienta.
- Galafassi, G. (2016). Revitalización del debate sobre la acumulación primitiva y la reproducción ampliada. Su aplicación para el análisis de la conflictividad social en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 49 - 73.
- Galafassi, G. (2017). Perspectivas críticas sobre la conflictividad social. En G. Galafassi y S. Puricelli *Conflictividad social, contradicción y complejidad: entre las clases y los movimientos sociales*. Theomai libros, Extramuro Ediciones.
- García Blanco, J. M. (1997). Por fin, Luhmann. *Revista de Libros*, 1 - 10 .

- Girola, L. (2010). Talcott Parsons: a propósito de la evolución social. *Scielo*.
- Gonnet, J. P. (2017). Orden social y conflicto en la teoría de los sistemas de Niklas Luhmann. *Scielo*, 110 - 122.
- Gramsci, A. (1986). *Cuadernos de la cárcel (Tomo 4)*. Ediciones Era.
- Harvey, D. (2005). *El "nuevo imperialismo": acumulación por desposesión*. CLACSO.
- Hernández, J. J. (2019). El concepto forma de Estado: Desde la teoría de la Regulación parisina a la contribución de Jessop. *Revista Estudios sociales contemporáneos*, 204 - 214.
- Inda, G. (2016). *La cuestión Estado/luchas populares en Louis Althusser (1976 - 1978)*. Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad.
- Jessop, B. (2020). El enfoque estratégico-relacional del Estado y su relevancia para el Sur Global. En P. Andrade, *Nuevos enfoques para el estudio de los Estados latinoamericanos* (pp. 20 - 32). La Biblioteca de Ciencias Sociales .
- Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. Anthropos.
- Luhmann, N. (1993). *Teoría de la sociedad*. UIA.
- Miliband, R. (1970). Marx y el Estado. *Debates sobre el Estado capitalista*, 41 - 69.
- Miliband, R. (1970). Réplica a Nicos Poulantzas. *Debates sobre el Estado capitalista*, 93 - 103.
- Millán, M. (2018). Fluidez, flexibilidad, institucionalización, reforma y asincronía en las teorías clásicas del conflicto social. *Persona y sociedad*.
- Orta, M. (2020). Contribuciones del enfoque estratégico relacional de Bob Jessop al análisis del accionar estatal. *Revista Pilquen*, 2 - 11.
- Penaglia, F. (2016). *Subversión del orden tradicional*. El Buen Aire.
- Penaglia, F. (2019). *Antagonismo, conflicto social, acción colectiva y movimientos sociales: Ontología y epistemología de la movilización social*. Santiago.
- Penaglia, F. (2019, 9 Noviembre). La hegemonía como dimensión interpretativa del octubre insubordinado. *El Desconcierto*. <https://www.eldesconcierto.cl/opinion/2019/11/09/la-hegemonia-como-dimension-interpretativa-del-octubre-insubordinado.html>
- Penaglia, F. (2020). Taller sobre conflicto social y antagonismo. Universidad Alberto Hurtado, Santiago.
- Politzer, G. (1961). *Principios elementales de la filosofía*. Hemisferio.
- Poulantzas, N. (1969). El problema del Estado capitalista. En e. H. (comp), *Debates sobre el Estado capitalista* (pp. 73 - 90). Imago Mundi.
- Poulantzas, N. (1977). *Las clases sociales en el capitalismo actual*. Siglo XXI.
- Rodríguez, F. (2013). *La formación de la clase obrera en Inglaterra: E. P. Thompson y la crisis del marxismo*. Universidad de Valencia.
- Urteaga, E. (2009). La teoría de sistemas de Niklas Luhmann. *Revista internacional de Filosofía*, 301 - 317.

Las ideas racistas en la representación de América Latina en la revista Journal of Race Development 1909-1919¹

Racist Ideas in the representation of Latin America in the Journal of Race Development (1909-1919)

Lenissett Toro Ibacache¹
(lenissett.toro@usach.cl)

Recibido 20/06/2023
Aceptado 26/07/2023

RESUMEN

El objetivo de esta investigación consiste en identificar y describir las ideas sobre América Latina presentes en los artículos publicados en la revista Journal of Race Development entre 1909 y 1919, así como analizar a los principales exponentes de estas ideas. A través de este estudio se busca comprender la representación que se tenía de América Latina y la influencia de sus autores como actores clave en las decisiones de las relaciones internacionales estadounidenses durante un periodo complejo, en el cual los intereses del norte avanzaban sobre el centro y sur de América.

Este análisis pone de manifiesto que las relaciones internacionales de Estados Unidos no solo pueden ser estudiadas desde la perspectiva del poder, un enfoque común en la disciplina, sino que también desde la perspectiva de las ideas raciales. Este enfoque no solo constituye una temática histórica relevante, sino que también tiene una relevancia actual en el contexto global.

PALABRAS CLAVE

Racismo, Relaciones Internacionales, Estados Unidos, América Latina

ABSTRACT

The purpose of this research is to identify and describe the ideas about Latin America portrayed in the articles published in the Journal of Race Development between 1909 and 1919, as well as to analyse the main exponents of these ideas. Through this study, we aim to understand the representation of Latin America and the influence of its authors as key actors in shaping United States' international relations during a complex period when Northern interests advanced over the Central and South American regions. This analysis highlights that international relations of the United States cannot only be studied from the perspective of power, a common approach in the discipline, but also from the perspective of racial ideas. This approach not only represents a relevant historical theme but also holds contemporary significance in the global context.

KEYWORDS

Racism, International Relations, United States, Latin America

¹ Este trabajo es una parte de una investigación mayor realizada en la tesis para obtener el grado de Doctora en Estudios Americanos, especialidad Estudios Internacionales, de la Universidad de Santiago de Chile. Se agradece la Beca de Apoyo a la Investigación entregada por la Vicerrectoría de Postgrado de la USACH, que financió una estadía de investigación en la Library of Congress de Estados Unidos para los fines de esta investigación (Washington DC).

² Lenissett Toro Ibacache (lenissett.toro@usach.cl)

Dra. (c) en Estudios Americanos, especialidad Estudios Internacionales y Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile y Periodista de la Universidad Las Condes. Ha sido co-investigadora del Fondecyt Regular N°1200168 y N°1140244. Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-3265-9113>

PRESENTACIÓN

El debate historiográfico sobre las relaciones entre Estados Unidos y América Latina ha estado principalmente determinado por las claves interpretativas de la Guerra Fría, que fue cuando Estados Unidos alcanzó el estatus de superpotencia. Estas perspectivas han contaminado el debate contemporáneo y se han convertido casi en el único enfoque para analizar cualquier etapa de las relaciones de Washington con los países de la región. Como resultado, las dos primeras décadas del siglo XX –con características muy distintas– han sido estudiadas desde este enfoque, la de Estados Unidos con una posición de poder sobre otros, lo que ha llevado a una distorsión que la historiografía ha perpetuado sin un adecuado análisis crítico (Toro-Ibacache, 2023).

Este espejismo histórico resulta crítico, ya que durante las primeras dos décadas del siglo XX se podría estudiar la relación de Estados Unidos con los países de la región desde otro enfoque: desde las ideas racistas que circularon en ese período. Esto ocurría justamente en el marco en que Estados Unidos buscaba ampliar su zona de influencia del centro de América hacia los países del sur. Esta transición hegemónica implicó la circulación de ideas acerca del progreso, “las posibilidades latentes en la ‘sangre’ de los pueblos” (Blatt, 2018, p. 75), así como las consecuencias políticas de este encuentro.

La paradoja radica en que –en lugar de examinar estas primeras dos décadas por sus propios méritos– se ha generalizado e interpretado, principalmente, desde las externalidades negativas expresadas en relaciones de hegemonía y subordinación que no le corresponden a dicho período, lo cual invisibiliza una fase crítica en la configuración de esta relación.

Este artículo sostiene que es fundamental comprender las primeras dos décadas del siglo

XX examinando las ideas que se difundían en Estados Unidos sobre los países latinoamericanos, especialmente en las revistas especializadas que circulaban en ese período. Esto se debe a que el contexto de transformación del sistema internacional durante ese tiempo impulsó el estudio de las relaciones internacionales, la creación de sociedades académicas, departamentos universitarios y revistas especializadas.

Para el propósito de esta investigación, se observa que el racismo durante el período –al menos en los círculos académicos estadounidenses– no se fundamentaba exclusivamente en el fenotipo de las personas, sino en su origen cultural (civilización). En este sentido, las características “morales” asociadas a las particularidades de sus respectivas culturas se convirtieron en el foco central de las ideas que prevalecieron en dicho período. Esta realidad queda evidenciada en la considerada revista líder en el campo de las relaciones internacionales de la época, la cual, a través de su elección de nombre, reflejaba la temática central de aquel período: *Journal of Race Development* (JRD), publicación que estuvo en circulación con dicho nombre entre los años 1910 y 1919, y en la cual se expusieron ideas acerca de las diferencias raciales y sus implicancias en el desarrollo y progreso que circulaban en las primeras dos décadas del siglo XX.

El objetivo de esta investigación es identificar y describir las ideas acerca de América Latina, en los artículos de la revista JRD, así como a sus principales exponentes. Mediante esta selección se busca conocer la representación que existía acerca de los países de la región y el vínculo de sus autores como los tomadores de decisiones de las relaciones internacionales estadounidenses. Para lograrlo, se utilizará el concepto de ideas propuesto por Descartes (2005), considerando que estas representaciones mentales surgen a partir de la experiencia y la imaginación.⁴

4 Para ello se toma como base la propuesta sobre el dualismo mente-cuerpo de Descartes, que distingue entre la realidad material y la realidad mental. Los teóricos pueden analizar cómo las ideas, las percepciones y las intenciones de los actores influyen en su comportamiento y en las dinámicas internacionales (2005). Según el enfoque constructivista, las acciones de los Estados, organizaciones internacionales y no estatales están guiadas por sus creencias, valores, percepciones e intereses. Además, las estructuras como normas, instituciones y regímenes internacionales también influyen en el comportamiento de los actores, creando un ciclo en el que las ideas y percepciones compartidas por los Estados y otros actores pueden dar forma a estas estructuras y, a su vez, influir en las acciones y decisiones de los actores.

La hipótesis que orienta este artículo sostiene que las ideas que circulaban durante los años de circulación de la revista evidencian que los sujetos involucrados, como académicos, diplomáticos, viajeros y burguesía, poseían un conocimiento relativo de los países de América Latina y que, en muchos casos, este conocimiento estaba influenciado por una dimensión racial.

El período seleccionado para este estudio son los diez años de circulación de la revista, desde 1910 a 1919, que abarca el último año de la presidencia de Theodore Roosevelt (1901-1909), y los mandatos de William Howard Taft (1909-1913) y Woodrow Wilson (1913-1921), quienes llevan a cabo una serie de doctrinas dirigidas a intervenir política y económicamente en América Latina.

En términos teóricos, este trabajo aborda la problemática desde la perspectiva de la Historia de las Relaciones Internacionales, con un enfoque específico en la Historia Intelectual.⁵ Esta aproximación busca combinar el marco teórico de relaciones internacionales con los métodos históricos, centrándose en el análisis de fuentes para la identificación de los intelectuales, las ideas y patrones que se consideran “rasgos históricamente condicionados del mundo que se comprenden mejor dentro de un contexto más amplio” (Gordon, 2012, p. 1). Esta investigación postula que esto es fundamental para ampliar o cuestionar las teorías y explicaciones existentes en las relaciones internacionales, al expandir las perspectivas, conceptos y actores disponibles (Bain & Nardin, 2017). Para contribuir a esto, el objeto ontológico de este estudio se centra en las ideas, vinculadas a los sujetos que las formularon y difundieron.

En cuanto a las fuentes, se hizo una revisión completa de los 427 artículos publicados en la JRD, sin perjuicio que en esta investigación

se complementa con artículos publicados en otras revistas del período,⁶ así como fuentes secundarias que se refieren al rol que tuvo la JRD en la circulación de las ideas durante las primeras décadas del siglo XX.

La metodología propuesta combina la historia de las relaciones internacionales con la historia intelectual y la historiografía. Se basa en un análisis exhaustivo de fuentes primarias (artículos de la JRD y otras revistas contemporáneas) y secundarias (literatura existente sobre el tema), permitiendo identificar y contextualizar las ideas y actores clave que jugaron un papel fundamental en la convergencia de las ideas.

La investigación se estructura en tres partes. En la primera, se aborda el desarrollo de la ideología racista en Estados Unidos con el objetivo de contextualizar las ideas que surgieron en relación a la diferencia racial, centrándose específicamente en el sujeto latinoamericano. La segunda parte se enfoca en la recepción de estas ideas por parte de la comunidad académica estadounidense y cómo impulsaron el inicio del estudio de las relaciones internacionales. Por último, la tercera examina las ideas racistas sobre los países latinoamericanos presentes en la revista JRD. La investigación concluye con un resumen de los hallazgos y las conclusiones obtenidas.

EL DESARROLLO DE LA IDEOLOGÍA RACISTA EN ESTADOS UNIDOS

Durante la segunda mitad del siglo XIX diversas disciplinas se ocuparon de estudiar estas cuestiones en el contexto de la expansión territorial de las grandes potencias y la migración de las colonias hacia los imperios. Estas investigaciones se centraron principalmente en las diferencias raciales entre blancos/negros y

⁵ Referida al análisis de las ideas, teorías y conceptos que han influido en la formación y evolución de las relaciones internacionales a lo largo del tiempo. Su objetivo principal es examinar críticamente las corrientes de pensamiento que han dado forma al campo, explorando su desarrollo histórico y su impacto en la comprensión y práctica de las relaciones entre estados, actores no estatales y la comunidad internacional en general.

⁶ Como: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (1890-2017); *The North American Review* (1821-2017); *Proceedings of the American Political Science Association* (1904-1913); *The American Political Science Review* (1906-); *The Hispanic American Historical Review* (1918-1999); *The American Historical Review* (1895-).

blancos/indígenas, así como en los niveles de civilización de los países que conformaban el sistema internacional.

Estas ideas provenían desde Europa, donde fueron tema de debate entre intelectuales y políticos europeos influenciados por el darwinismo social, quienes postularon que a los sujetos se le podía aplicar las mismas leyes biológicas de la evolución de las de las especies.⁷ De acuerdo con esta perspectiva, la competencia y la lucha por la supervivencia eran los motores principales del progreso social, y aquellos individuos o grupos más aptos y mejor adaptados tenían mayores posibilidades de sobrevivir y prosperar, mientras que los más débiles o menos aptos estaban destinados a desaparecer o ser considerados inferiores. Esto permitió justificar las desigualdades entre las personas mediante el recurso a la ciencia y lo que se denominó “racismo científico”.

Estas ideas estaban estrechamente relacionadas con las problemáticas del imperialismo, especialmente tras la abolición de la esclavitud.⁸ Esta última supuso un desafío para la expansión comercial de las potencias, ya que los encuentros con otros países –ahora constituidos como Estados– se daban en un marco de nuevas normas internacionales y no bajo relaciones de subordinación y hegemonía como en el pasado. A partir de ese momento, las ideas sobre imperialismo y racismo científico no solo se extendieron, sino

que se complejizaron y, junto a otras ideologías (“ismos”)⁹ y fenómenos, cambiaron la forma de relacionarse entre los Estados, lo cual –junto a otras variables– provocó una transformación global en el sistema internacional.

Este enfoque se convirtió en un poderoso hilo ideológico de la modernidad en Estados Unidos que se expandió hacia las relaciones internacionales.¹⁰ Estas ideas adquirieron tal relevancia en las relaciones internacionales que, al observar ese período, es posible considerar que la raza fue una unidad ontológica fundamental de la política, quizás la más fundamental de todas. Para entender las relaciones internacionales, según esta perspectiva, era vital comprender el papel fundamental que desempeñaban las diferencias raciales, y en particular la superioridad de las razas “blancas”, sobre todo de los anglosajones, en la configuración del pasado, el presente y futuro (Bell. , 2013, . 2).

Robert Vitalis ha realizado valiosas contribuciones al campo de las relaciones internacionales, particularmente en las áreas del poder, raza y colonialismo, adoptando un enfoque crítico. En uno de sus libros más reconocidos sostiene que “durante las primeras décadas del siglo XX en Estados Unidos, las relaciones internacionales estaban estrechamente ligadas a las relaciones raciales” (Vitalis, 2015, p. 1).¹¹ De esta forma, el racismo se convirtió en una propuesta

7 Entre los autores influyentes en esta temática se encuentran Samuel Morton (1799-1851) y Louis Agassiz (1807-1873), ambos naturalistas suizo-estadounidenses; Herbert Spencer (1820-1903), Charles Darwin (1809-1882) y Francis Galton (1822-1911), naturalistas británicos; Arthur de Gobineau (1816-1882), diplomático y ensayista francés; y Ernst Haeckel (1834-1919), biólogo, filósofo y zoólogo alemán. También se destaca Ludwig Woltmann (1871-1907), antropólogo y zoólogo alemán. Cada uno de estos autores realizó contribuciones significativas en diversas áreas, abarcando la biología, la genética, la antropología y la filosofía, y sus ideas influyeron en el desarrollo y difusión del racismo científico.

8 El Parlamento Británico aprobó el Acta de Comercio de Esclavos de 1807, que prohibía el comercio de esclavos en el Imperio Británico. Posteriormente, se aprobó el Acta de Abolición de la Esclavitud de 1833 en el Reino Unido, poniendo fin a la esclavitud en el Imperio Británico, aunque la liberación de los esclavos se llevó a cabo gradualmente en los años siguientes. En 1848 Francia siguió el ejemplo, seguida por Estados Unidos en 1865, Cuba en 1886 y Brasil en 1888.

9 En este aspecto, Barry Buzan y George Lawson (2015) explican que en la segunda mitad del siglo XIX se dio inicio a una nueva estructura internacional dominada particularmente por cuatro ideologías de progreso: el Liberalismo, Socialismo, Nacionalismo y Racismo científico. Estas cambiaron las formas de entender la guerra, la territorialidad, las clases, la legitimidad política, la soberanía, la ley, la identidad individual, la colectiva y los tratados, lo cual marcó la forma de estudiar las relaciones internacionales.

10 Acompañado de las ideas acerca del liberalismo (asociadas al libre comercio, progreso y democracia) para el avance de Washington en América Latina.

11 Cabe destacar que el libro *White World Order, Black Power Politics* ganó el premio Theory Prize from the Department of

epistemológica para entender y explicar las relaciones internacionales de las potencias hegemónicas, basada en la idea de la “superioridad” de ciertos Estados sobre otros (Vucetic, 2011), la que ya no solo abarcaba el binomio blanco/negro o blanco/indígena. “Para entender la naturaleza del orden racial estadounidense, la doble colonización nos recuerda que Estados Unidos no tiene exclusivamente una herencia de categorías raciales binarias (blanco sobre negro), sino que también tiene una larga historia de múltiples categorías raciales” (Gómez, 2018, p. xxii).

Es importante señalar que, aunque la práctica del racismo vinculada a la esclavitud se remonta al siglo XVII en Estados Unidos, el desarrollo de las ideas propias se produjo durante la Era de la Reconstrucción (1861-1865).¹² Durante ese período se buscó abordar los problemas derivados del reintegro de los estados del sur que tenían una gran población afrodescendiente y mexicana.

En este contexto, la guerra con México fue un hito en Estados Unidos, no solo desde una perspectiva histórica, sino también en términos del nacimiento de un patriotismo y de la percepción de la existencia de diferencias raciales con los habitantes de la frontera sur. Históricamente, la guerra con México fue la primera guerra estadounidense librada en suelo extranjero y la primera en la que se ocupó una capital, la Ciudad de México, el 14 de septiembre de 1847. Esto brindó a Washington la oportunidad de probar nuevo armamento y tecnologías, lo que resultó una experiencia crucial para las fuerzas armadas en ese momento, tanto para el Ejército como la Marina.

En términos del relato patriótico, diversos historiadores, novelistas y poetas contribuyeron

a difundir la idea del excepcionalismo estadounidense. Según Robert W. Johannsen, esto construyó una nueva imagen de la identidad, que denomina un “ejercicio de autoidentidad”: la guerra con México ofreció tranquilidad al dar un nuevo significado al patriotismo, proporcionando un nuevo escenario para el heroísmo y reafirmando de nuevo los supuestos populares de la era romántica de Estados Unidos” (Johannsen, 1985, p. viii).

En la misma línea, es relevante mencionar a algunos de los novelistas y poetas más destacados de ese período: Charles J. Peterson,¹³ John Frost¹⁴ y Fayette Robinson,¹⁵ quienes narraron el “heroísmo” de la guerra y alimentaron los relatos sobre la nueva identidad estadounidense y las características de los mexicanos.

En el caso de Peterson, no solo escribió novelas y románticas ambientadas en el marco de la guerra, sino que también describió a los mexicanos como españoles degenerados que heredaron pocas de las virtudes y muchos de los vicios de su ascendencia, débiles y carentes de espíritu emprendedor; “la sutileza y el engaño (...) en Europa, un mexicano y un ruso son considerados igualmente adeptos al engaño y la intriga” (Peterson, 1848, p. 255), las que consideró que eran características nacionales transversales. Respecto de Frost, su producción literaria se caracterizó por su relato republicano y por la promoción del patriotismo (Frost, 1848), mientras que Robinson se enfocó en la historia de México para afirmar que, bajo Moctezuma, los mexicanos vivían un período de gloria que la conquista española retrasó y corrompió (Robinson, 1849).

Esta difusión de las diferencias raciales, más la

International Relations at the University of Sussex.

¹² Se refiere al período inmediatamente después de la Guerra Civil estadounidense, durante el cual se llevó a cabo un proceso de reorganización y transformación política, social y económica en el país.

¹³ Peterson fue miembro de la comunidad literaria de Filadelfia durante la década de 1840 y trabajó en las revistas, *Graham's Magazine* (donde compartió responsabilidades editoriales con Edgar Allan Poe por un breve período de tiempo) y la *Ladies' National Magazine* (Johannsen, 1985).

¹⁴ Frost fue mucho más fructífero que Peterson, ya que no solo escribió novelas, si no también historia nacionalista.

¹⁵ Robinson sirvió en el ejército, pero se retiró por razones de salud.

violencia ocurrida durante la anexión de Texas (1845) así como en la guerra contra México (1846-1848), impulsó aún más la exaltación de ideas acerca de las diferencias,

Las ideas estadounidenses sobre la inferioridad racial de sus enemigos mexicanos habían circulado ampliamente durante los debates que precedieron a la guerra y durante la guerra misma, como hemos visto (...) Los debates en Washington D.C., y en los principales periódicos de la nación reflejaron las preocupaciones racistas sobre la incorporación de “demasiados mexicanos”, y el objetivo de terminar la guerra se enredó con el objetivo de obtener la mayor cantidad de tierra de México con el menor número de mexicanos (Gómez, 2018, p. 40).

Estos conflictos de la primera mitad del siglo XIX resultaron claves para las construcciones de las ideas racistas hacia los mexicanos y luego hacia los latinos en general. Autores caracterizan la conquista del Oeste como un proceso de “doble colonización”, primero por los españoles, y luego por la invasión militar estadounidense de México y la posterior incorporación de territorios (Gómez, 2009; Rocco, 2014).

A partir de ese período, la historiografía hace referencia a los discursos de senadores e intelectuales estadounidenses que justificaban el avance de Estados Unidos en la frontera y resaltaban la diferencia racial entre los anglosajones y el resto de los individuos latinoamericanos (Bushnell, 1848). Estos discursos se basaban en

la supuesta fragilidad de sus vecinos del sur y en su incapacidad para aprovechar adecuadamente la tierra (Horsman, 1981). En sus memorias, el ministro estadounidense en México, Waddy Thompson (1842-1844) afirmó lo siguiente:

Es arriesgar muy poco decir que si México estuviera habitado por nuestra raza, el producto de las minas sería por lo menos cinco veces mayor que el actual (...) Dentro de cinco años, con la población que se tiene, y sólo con un número igual al que ahora tiene México, no vacilo en afirmar que las exportaciones de minerales y de productos agrícolas, por sí solas, casi igualarían a todas las exportaciones del producto del trabajo británico. (Thompson, 1847, p. 204)

Sin embargo, aunque estas ideas tuvieron una fuerte presencia en la política de expansión territorial de las fronteras estadounidenses, no fue hasta después de la Guerra Civil (1862-1865) que comenzaron a difundirse masivamente entre la élite estadounidense, esto acompañado por una nueva política estadounidense posterior a la guerra, denominada ‘continentalismo’,¹⁶ que proclamaba que Estados Unidos “era un escenario en el que se desarrollaba el drama de una sociedad política única, distinta de la de Europa y que brillaba con la luz blanca del destino manifiesto” (Vevier, 1960, p. 323).¹⁷ Se trató de un determinio geográfico, con lo que se buscó proteger y expandir su territorio y desarrollar el mercado interno¹⁸, en el que también existió un componente racial importante, no declarado formalmente en la política internacional estadounidense pero que

16 El continentalismo se refería a políticas que promueven la cooperación entre los países de una región o continente y, en el caso de Estados Unidos, se vinculó al concepto del Destino Manifiesto y a la expansión estadounidense en el continente. Esta visión también se relacionó con el crecimiento internacional bajo la política del secretario de Estado William H. Seward (1861-1869) (Vevier, 1960).

17 Más tarde esta idea se traduciría en otra que Arthur P. Whitaker denominó Western Hemisphere Idea: “El núcleo de la idea del hemisferio occidental es la proposición de que los pueblos del hemisferio occidental están unidos en una relación especial que la diferencia del resto del mundo; sobre todo, de Europa (Whitaker, 1954, p. 323).

18 Las acciones para lograrlo fueron los intentos de compra de Santo Domingo para obtener tierras en la Bahía de Samaná (1866), la compra de Alaska (1867), el aumento de aranceles para proteger el mercado interno, así como el desarrollo de nuevas y grandes empresas que pudieran producir bienes de exportación (Bancroft, 1898).

fue expresado por una figura clave del gobierno estadounidense,¹⁹ el secretario de Estado, William Henry Seward (1861-1869), quien “temía que las ‘razas mixtas’, como las de México, no pudieran todavía gobernarse a sí mismas” (Bancroft, 1898, p. 89).²⁰

En este contexto de expansión, las nuevas universidades abordaron las consecuencias del avance de los intereses de Estados Unidos fuera de sus fronteras, con lo cual se hicieron parte del surgimiento del “nuevo estado estadounidense”, uno que buscó crear y racionalizar un aparato administrativo moderno en respuesta a las realidades de una economía industrializada creciente (Blatt, 2018) desde una perspectiva científica que desarrollara las ideas y fuera un insumo para la toma de decisiones políticas:

Los científicos sociales que comenzaron a trabajar en problemas de política mundial o relaciones internacionales/interraciales encontraron fundamentos para justificar lo que más tarde se llamaría “realismo” en argumentos sobre la lucha incesante de la existencia, la supervivencia del más apto y el adagio de la época: “el poder hace lo correcto”, (Vitalis, 2015, p. 46)

En este sentido, se produce un desarrollo de especialistas en diferentes disciplinas de prestigiosas universidades estadounidenses, quienes propusieron impulsar el desarrollo de las sociedades más diferentes con el objetivo de que lograran el progreso y la estabilidad de sus países y, con ello, de la región. Esto permitiría al gobierno estadounidense administrar de manera pacífica la subyugación racial y lograr una hegemonía blanca próspera (Vitalis, 2015, p. 8).

A medida que los intereses de Estados Unidos se expandían hacia los países del centro y sur del continente, las ideas acerca del determinismo

biológico fueron evolucionando gradualmente. A principios del siglo XX estas ideas se combinaron con otras con mayor perspectivas historicistas, culturales y étnica más amplias y complejas, lo que impulsó la difusión de ideas que buscaban llegar a un grupo más amplio de personas, tanto en los círculos académicos como políticos que revisaremos a continuación.

EL INICIO DEL ESTUDIO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Antes de la Guerra Civil, la educación superior en Estados Unidos se enfocaba principalmente en la formación de clérigos y jóvenes de clase alta, con el propósito de inculcarles los valores y moralidades asociados a su estatus en la sociedad del siglo XVII. Como resultado, la educación avanzada en ciencias y tecnología se limitaba a ese contexto. Sin embargo, a través de la apertura de instituciones que permitieron un mayor acceso a la educación –como las universidades– y la diversificación de carreras y estudios de postgrado se logró ampliar la oferta académica (Blatt, 2018). Este cambio en la educación superior condujo a un aumento de profesionales que comenzaron a escribir en revistas especializadas, formar asociaciones, presentar trabajos y difundir ideas que abordaban los fenómenos de la época.

En este contexto, surgieron investigadores que comenzaron a difundir ideas sobre la excepcionalidad de Estados Unidos y el problema de los afroamericanos en la historia nacional. Uno de los destacados en ese sentido fue Herbert Baxter Adams (1850-1901), quien desarrolló estudios basados en la superioridad de los pueblos germánicos y su influencia en la historia estadounidense. Adams fue el tutor de la tesis doctoral de Woodrow Wilson, quien posteriormente se convirtió en presidente y es reconocido en la literatura actual como uno de los precursores de instituciones, tanto formales

20 Durante ese período es posible identificar al menos dos corrientes de pensamiento en Estados Unidos relativas a las diferencias raciales. La primera sostenía que existían diferencias biológicas irreversibles entre las razas, lo que llevaba a descartar cualquier intervención educativa en las personas “no blancas”. La segunda corriente surgía de la expansión territorial de Estados Unidos y veía posibilidades de progreso para los estados “no blancos”.

como informales, que contribuyeron a la negociación de derechos políticos a las poblaciones minoritarias del país (Hanchard, 2020).

Otra figura influyente en ese período fue John W. Burgess (1844-1931), decano fundador de la Escuela de Ciencias Políticas de Columbia y de la revista *Political Science Quarterly* en 1886, de quien se señala que –luego de Alfred T. Mahan– fue uno de los intelectuales que más incidió en el estudio de estrategia política en Estados Unidos. De hecho, el presidente Roosevelt (1901-1909), afirmó que Burgess influyó en su formación (Putnam, 1958). La obra más citada de Burgess, *Political Science and Comparative Constitutional Law* (1890), abordó temas de organización política y derecho constitucional, y defendió la idea de que solo las naciones teutónicas de ascendencia aria habían alcanzado la maestría en la organización política, por lo que eran responsables de impulsar y desarrollar las distintas civilizaciones no blancas.

Alfred T. Mahan también tuvo una estrecha relación con el presidente Theodore Roosevelt (1901-1919), quien fue un defensor de la expansión

y el poderío naval de su país, influenciado por las ideas del almirante.

Asimismo, las asociaciones profesionales desempeñaron un papel crucial en la difusión de ideas a través de conferencias anuales. Entre ellas se encontraban la American Historical Association, fundada en 1884; la American Economic Association, creada en 1885; la Academy of Political and Social Science en 1889 (y que fundó la revista *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* en 1890; y la American Political Science Association (APSA), fundada en 1903.

De esta forma, una serie de revistas en ciencias sociales comenzaron a circular a fines del siglo XIX. En la Tabla 1 se muestran las 22 revistas que se publicaron entre los años que abarca este trabajo (1910 a 1919) y que se revisaron para complementar con las publicaciones de la revista JRD. Esta lista de revistas muestra la diversidad de temas, campos y enfoques, donde es posible observar la longevidad de muchas de ellas y su interdisciplina, así como su pertenencia a universidades, y asociaciones profesionales.

Tabla 1

Revistas publicadas en Estados Unidos entre los años 1910 a 1919 (ordenadas por año de fundación)

Nº	Revista	Institución creadora	Período de publicación
1	Proceedings of the Massachusetts Historical Society	Massachusetts Historical Society	1791-1997
2	The North American Review	University of Northern Iowa	1821-2017
3	Journal of the American Geographical Society of New York	Taylor & Francis, Ltd.	1872-1900
4	The Pennsylvania Magazine of History and Biography	University of Pennsylvania Press	1877-2021
5	Political Science Quarterly	The Academy of Political Science	1886-2015
6	The Annals of the American Academy of Political and Social Science	Sage Publications, Inc. y American Academy of Political and Social Science	1890-2017
7	The Yale Law Journal	The Yale Law Journal Company, Inc.	1890-2017

Nº	Revista	Institución creadora	Período de publicación
8	The Advocate of Peace	Sage Publications, Inc.	1894-1920
9	The American Journal of Sociology	University of Chicago Press	1895-2015
10	The American Historical Review	American Historical Association	1895-2023*
11	The American Law Register	University of Pennsylvania Law Review	1898-1907
11	Proceedings of the American Political Science Association	American Political Science Association (APSA)	1904-1913
13	Journal of Race Development	Clark University	1910-1919
14	Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York	The Academy of Political Science	1910-1928
15	Annals of the Association of American Geographers	Taylor & Francis, Ltd.	1911-2015
16	Minnesota History Bulletin	Minnesota Historical Society Press	1915-1924
17	Current History	University of California Press	1916-1940
18	The Journal of Negro History	The University of Chicago Press	1916-2001
19	The Wisconsin Magazine of History	Wisconsin Historical Society	1917-2017
20	The Hispanic American Historical Review	Duke University Press	1918-1999
21	The Southwestern Political and Social Science Quarterly	Wiley	1920-1923*
22	Social Science	Pi Gamma Mu, International Honor Society in Social Sciences	1925-1981

* Sigue vigente

Fuente: Elaboración propia

Para la revisión de las revistas se realizó un estudio bibliométrico,²¹ que se complementó con una revisión historiográfica sobre las relaciones de Estados Unidos con América Latina en dicho período²² y con el análisis de fuentes secundarias referida al rol de las revistas científicas del período y de la JRD en particular.²³

La revisión de los artículos de estas revistas arrojó que los países latinoamericanos no fueron el

foco de estudio principal en estas publicaciones, siendo mencionados principalmente en revistas de geografía, antropología o de enfoque histórico. Sin embargo, es posible observar, progresivamente, que el número de artículos que escriben acerca de América Latina comienza a aumentar en la primera década del siglo XX, a propósito del avance de los intereses de Estados Unidos.

En este sentido, se identificaron algunas

21 El trabajo bibliométrico consideró un estudio cuantitativo de las 22 revistas (Nº de revistas, artículos, autores, de temas), así como cualitativo referido al título de la publicación, contenido del resumen y de las palabras claves o descriptores. Luego, se identificaron los artículos referido al tema de investigación y se identificaron aquellos contenidos que complementan esta investigación. En el caso particular de la JRD, se agregó además una identificación de los autores así como un estudio de su trayectoria académica y sus vínculos con políticos del período.

22 Esto consideró una revisión crítica de la literatura existente sobre las relaciones de Estados Unidos con América Latina para el período en estudio y las explicaciones predominantes sobre el tema de investigación.

23 En este análisis se consideraron factores históricos, políticos, sociales y económicos que pudieron influir en la formación y difusión de las ideas racistas acerca de América Latina.

referencias relevantes, como el ensayo de Edward A. Ross (1866-1951)²⁴ con una revisión crítica de algunos sujetos latinoamericanos en la revista *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, en el que resaltó los rasgos “temperamentales” de los sujetos de países de América Latina

Vivir de la mano a la boca sin pensar en el mañana, es el rasgo del hombre primitivo en general, y especialmente de las razas de las tierras tropicales donde la naturaleza es pródiga, y las razas esforzadas aún no han hecho sentir su competencia. Desde el Río Grande hasta el Río de la Plata, las masas trabajadoras, en gran parte de raza india, carecen de una visión convincente del futuro. Los mexicanos, nos escriben nuestros cónsules, están “ocupados en obtener comida y diversión para la hora que pasa, sin esperanza ni deseo de un futuro mejor” (...) En Ecuador, el trabajador deja que el día de mañana se ocupe de sí mismo y no se esfuerza por acumular. En Colombia los nativos no ahorran, ni trabajan para proveerse de comodidades. En Honduras Británica los nativos son negros alegres que rara vez ahorran y que gastan sus ganancias en festivales y extravagancias, más que en comodidades y decencia. En Venezuela, los trabajadores viven para el día a día y todo lo que ganan en la semana se acaba el lunes por la mañana. (Ross, 1901, pp. 74-75)

La falta de conocimiento acerca de los países al sur del continente y algunas ideas respecto de cómo el entorno, las condiciones históricas y geográficas fueron factores importantes en la configuración de la cultura y las condiciones de desarrollo de los latinoamericanos. El periodista y editor del periódico *The Philadelphia Press*, Talcott Williams señaló:

En lugar de estar situados de manera similar al norte y al sur de los trópicos,

la gran parte de América del Norte se encuentra en un clima que fomenta el esfuerzo, mientras que la mayor parte de América del Sur se encuentra en un clima que lo desalienta. Uno es esencialmente un continente templado y el otro es tropical. Ni las paralelas de latitud cerca de lo que se llama de manera general los trópicos deciden de manera definitiva las condiciones climáticas, ya sea en términos de temperatura, precipitación o saturación atmosférica, que es más importante que el conjunto de los otros factores en su efecto sobre el tipo humano. (Williams, 1903, p. 25)

Frente a este tipo de ideas, John Barrett, uno de los diplomáticos más influyente en asuntos latinoamericanos y director de la Unión Panamericana (1907-1910), advirtió en la revista *The United States and Latin America* el escaso conocimiento en el medio académico sobre los países latinoamericanos,

El pueblo y la prensa de Estados Unidos podrían prestar más atención a nuestras hermanas repúblicas americanas. La ignorancia de América Latina que prevalece hoy en día en los Estados Unidos es casi universal (...) Hay razones inmediatas para tener una nueva visión de ellas, para reformular nuestras ideas sobre ellas, y para llegar a una verdadera apreciación de nuestros vecinos del sur, de sus pueblos, su política, su desarrollo nacional, comercial y educativo, y sus rasgos, tendencias y asociaciones raciales o peculiares, en la medida en que afectan a los intereses de los Estados Unidos. (Barrett, 1906, p. 480)

Luego, en 1907, en la revista *Proceedings of the American Political Science Association* insistió en este punto y en el peligro que significaba no prestar atención a los intereses de las potencias europeas en América Latina,

24 Sociólogo y profesor de la University of Nebraska (1900-1904) y de la University of Wisconsin-Madison (1905-1937).

...si los Estados Unidos no prestan más atención al progreso y a la importancia de América Latina, pronto se verán tan distanciados por Europa en la carrera por el control del comercio y por el ejercicio de la influencia moral que nunca alcanzarán la posición de liderazgo que deberían ocupar entre sus repúblicas hermanas. El pueblo de los Estados Unidos está tan ocupado, por una parte, con sus propias cuestiones internas y, por otra, con lo que ocurre en Europa y en el Extremo Oriente, que no aprecia el maravilloso avance que está caracterizando a las naciones latinoamericanas. Nuestros periódicos y revistas están llenos de artículos sobre Europa y Asia, y sólo en raras ocasiones se hace referencia a Sudamérica (p. 34).

En 1910, uno de los autores más conocidos de ese período, el explorador y político Hiram Bingham, responsable de la difusión internacional de la existencia de las ruinas de Machu Pichu, señaló en la revista *The American Political Science Review* algunas de las características raciales de los latinoamericanos:

Al criticar los hábitos mentales y las tendencias políticas sudamericanas, hay que recordar que las características morales e intelectuales que forman el alma de un pueblo se desarrollan en su pasado y representan una herencia legítima de sus antepasados. Para conocer los motivos de su conducta, hay que acudir a su historia. Históricamente, la raza hispana fue llevada a desarrollar una acción individualista en lugar de cooperativa, (1910, pp. 508-509)

Como consecuencia, se evidencia un crecimiento progresivo en el número de artículos sobre

América Latina. A partir de 1910 se enseñaba la historia de América precolombina, la conquista, la independencia y su desarrollo económico: “Se trata en detalle a los países más grandes, mientras que los más pequeños, en algunos casos, se agrupan de manera más resumida. El curso concluye con una serie de conferencias dedicadas a las relaciones internacionales de Hispanoamérica” (Martin, 1919, p. 405).

Otro impulso motivado por el interés en conocer América Latina fue el realizado por la burguesía estadounidense que quería indagar sobre las transformaciones económicas y tecnológicas, y posibilidades de desarrollo y de inversión. El objetivo era proporcionar plataformas para que una nueva élite intelectual contribuyera al nuevo proyecto nacional, “en este contexto, muchos de los primeros doctores en ciencias políticas de los Estados Unidos pensaron que había llegado el momento de ampliar el alcance de la erudición política y ser útiles para un gobierno que recientemente había asumido nuevas funciones” (Blatt, 2018, p. 41). Es así como las ideas de progreso referidas a la expansión estadounidense sobre la región trajeron consigo ideas acerca de las diferencias raciales como consecuencia del choque cultural, lo que se convirtió en uno de los elementos centrales, no solo en relación a las predecibles diferencias biológicas, sino también a las civilizaciones, cuyas ideas quedaron plasmadas en la JRD.

LAS IDEAS RACISTAS SOBRE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS EN LA JRD

La JRD se creó en 1910 bajo el alero de la Clark University en Worcester, Estados Unidos. Su fundador y editor durante los diez años de circulación de la revista fue George Blakeslee,²⁵ y su coeditor, G. Stanley Hall,²⁶ quienes reunieron

25 Profesor de Historia y de Relaciones Internacionales en la Clark University. Su liderazgo en el estudio de las relaciones internacionales le permitió ser asesor del Departamento de Estado, trabajando en la Conferencia de Desarme de Washington de 1921, la Comisión Lytton de 1931-32 y la Comisión del Lejano Oriente posterior a la Segunda Guerra Mundial.

26 Psicólogo y director de la Clark University que se acercó a las relaciones internacionales a través de sus estudios de la evolución humana.

a distintos personeros de la era progresista²⁷ para escribir en la revista: funcionarios públicos, misioneros, viajeros, diplomáticos y otros.

Blakeslee fue un reconocido experto en temas internacionales que impulsó la creación de distintos cursos referidos a países no occidentales en la Universidad, así como una serie de conferencias bajo el título de “estudios regionales”, cuyas ponencias se convirtieron en números de la JRD. De esta forma, la revista presentó su agenda como una alternativa al colonialismo al estilo europeo, en la que las relaciones internacionales eran también relaciones interraciales, lo cual estaba implícito en la presentación del primer número de la revista,

Journal of Race Development se ofrece como un foro para la discusión de los problemas que se relacionan con el progreso de razas y estados generalmente considerados atrasados en sus estándares de civilización (...) Busca descubrir, no cómo se puede explotar mejor a las razas más débiles, sino cómo pueden ser mejor ayudadas por las más fuertes. Los temas tratados cubrirán todo el campo de la vida de un pueblo: gobierno, educación, religión, industria y condiciones sociales (...) La necesidad de comprender mejor estos países ha llegado, durante los últimos años, a ser más generalizada en Europa y América. (Blakeslee, 1910, p. 2)

Por su parte, Hall se acercó a las relaciones internacionales a partir del enfoque científico, desde el cual hacía su crítica respecto de la falta de atención de los países más poderosos a las consecuencias de no poner suficiente atención a la diferencia racial:

No está establecido de ninguna manera si las naciones que ahora gobiernan el mundo podrán ejercer indefinidamente

los recursos acumulados de la civilización. Es posible que algunas poblaciones que ahora están oscurecidas tomen dentro de unos siglos el relevo que dejamos caer de nuestras manos y desarrollen otros tipos de cultura muy distintos de la nuestra; y que a ellos y no a nosotros se les encomiende la tarea de inaugurar el reino del superhombre. Esto tal vez sirva para indicar aproximadamente la actitud general desde la cual los editores de esta revista consideran los deberes de los más altos hacia las llamadas razas inferiores. (Hall, 1910, p. 11)

Estos editores consideraban que existía un vínculo entre el determinismo climático que la política y el desarrollo educativo de los sujetos podría mejorar su condición racial, lo cual se expresó en varios de los artículos, de los cuales es posible extraer una visión positiva, aunque también crítica.

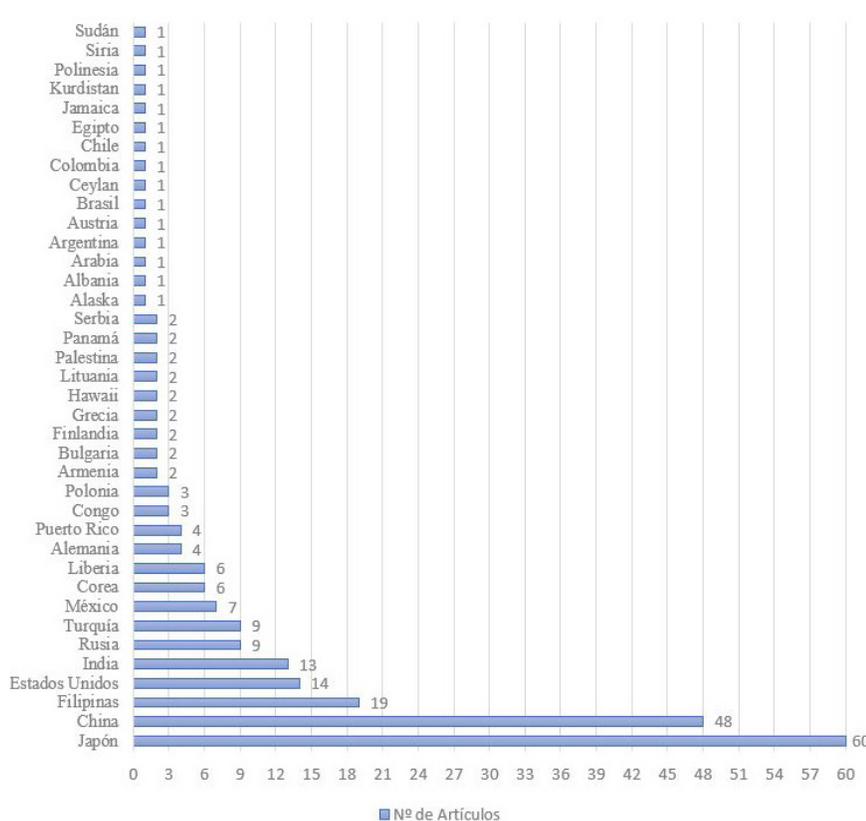
La JRD publicó 10 volúmenes, 36 números y 427 artículos. Todos fueron revisados y, para la primera revisión general, se clasificaron de acuerdo a cuatro enfoques: por país, por región, por temas generales, y revisión de libro (reviews).

En el primer grupo (Gráfico 1), referido a artículos que tratan acerca de países, la mayor concentración durante los diez años de la revista fueron: Japón (59), seguido por China (48), Filipinas (19), Estados Unidos (14), India (13), Rusia y Turquía (9).

²⁷ A diferencia de los intelectuales que miraban el pasado, los progresistas querían avanzar y aprovechar los beneficios de la modernidad, lo que incluía instituciones eficientes, la extensión del comercio y la democracia como herramienta para la superación de los problemas (Blatt, 2018).

Gráfico 1

Nº de artículos dedicados a países



En el segundo grupo, los artículos que hacen referencia a regiones del mundo fueron sobre África (18), América Latina (9), los Balcanes (8), Medio Oriente (7), Centro América, Asia (2) Océano Pacífico (2) e Imperio Otomano (1).

El tercer grupo hace referencia a artículos con temáticas generales: las razas (27), la Guerra Mundial (18), Religión (8), la Doctrina Monroe (7) y el Panamericanismo (5), Educación (3), Democracia (2) y Colonización (1).

El cuarto grupo suma 66 textos, de los cuales 63 son revisiones de libros con una extensión corta (2 páginas aproximadamente) y 3 son notas, una de estas corresponde a la presentación editorial del primer número y las otros dos a textos breves con noticias.

En la segunda revisión– y para los fines de este artículo– se eligieron solo los artículos

que hacían referencia a América Latina, tanto regionales, por países o por temas. De los 427 artículos, 143 artículos cumplían con este criterio, distribuidos de la siguiente forma: América Latina (9), Doctrina Monroe (7), México (7), Centroamérica (5), Panamericanismo (5), Puerto Rico (4), Panamá (2), Argentina (1), Brasil (1), Colombia (1) y Chile (1).

De aquí en adelante, la revisión se hace por año, con el objetivo de observar si los artículos se relacionan de alguna forma con el contexto histórico, o más bien respondían a razones editoriales.

El primer volumen (1910) publica dos números, con 10 artículos cada uno. Ninguno de ellos referido a América Latina. La mayoría fueron ponencias presentadas en la “Conference upon the Far East” realizada por la Clark University en 1909, por lo que las temáticas estaban

enfocadas en China, Corea y Filipinas, y una parte importante de sus autores eran profesores o diplomáticos.

El primer artículo acerca de un país o tema que tuviera relación con Latinoamérica fue publicado 1911, escrito por el profesor Juan Muñoz Morales,²⁸ trabajo que consta de tres páginas y que se refiere al estatus de la isla y su posible autonomía, como consecuencia de la anexión a Estados Unidos en 1898 (Muñoz, 1911).²⁹ El resto de los temas tratados en ese año tienen que ver con la países de Medio Oriente y África, pero la mayor concentración temática está en cuatro número publicados entre los años 1911-1912, que significó 26 artículos dedicados a Japón y otros cuatro volúmenes en 1913, es decir, 23 artículos dedicados a China (1913).

No es hasta los últimos dos números de los volúmenes de 1913 que fueron publicados artículos que hacían referencia a algunos de los países latinoamericanos. El volumen 3 de ese año contiene 12 artículos: cuatro referidos a México, seis a la Doctrina Monroe, uno a la Guerra Mundial y uno a Filipinas.

Los cuatro artículos referidos a México lo hacen en el marco de la revolución que sucedía en ese país y sus autores fueron Luis Cabrera, presidente de la Cámara de Diputados del congreso mexicano; Nevin O. Winter, escritor de una serie de libros acerca de países latinoamericanos;³⁰ S. W. Reynolds, quien fuera presidente de la Mexican Central Railway Company; y el profesor de francés Leslie Wells, de la Clark University. En estos artículos se revisa la historia de México, desde la conquista hasta la revolución, y se escribe acerca de la

falta de conocimiento de la situación política del país fronterizo. Al respecto, Winter, quien era considerado un conocedor de las características de las personas en distintos países, señalaba:

(...) hay mucha humanidad subdesarrollada, y es en esta clase donde debemos ubicar al peón mexicano. Es casi en su totalidad un ser subdesarrollado. Hay algunos ejemplos aislados que demuestran que está a la par de otras personas de piel más clara. Juárez era un indio mexicano de pura sangre, y es uno de los hombres más grandes que México ha producido. Díaz mismo tenía una octava parte de sangre de peón en sus venas. Se podrían mencionar muchos otros ejemplos. (Winter, 1914, p. 279)

Por su parte, Reynolds, quien tenía intereses económicos en México, consideraba que había que adaptarse a las diferencias con ese país y sacar la mejor ventaja para ambos:

La dificultad al considerar la cuestión actual de las relaciones entre nuestro gobierno y el de México es que prácticamente no sabemos qué está sucediendo (...) Si en lugar de tratar de forzarlos a adoptar una condición que nos gustaría, los tomamos tal como son y nos esforzamos por hacer que sigan por líneas que creemos que están de acuerdo con nuestra visión de la relación entre Estados Unidos y las repúblicas latinoamericanas, podemos esperar un éxito muy marcado y probablemente un ajuste de toda la condición existente. (Reynolds, 1914, pp. 290-291)

28 Puertorriqueño, doctor en Filosofía y Letras de la Universidad Central de Madrid en 1887. Al momento de la publicación del artículo había finalizado su período como juez de la Corte del Distrito de Guayama (1907-1910).

29 El 10 de diciembre de 1898 se llevó a cabo la firma del Tratado de París, en el cual España se vio obligada a ceder Puerto Rico, Cuba, Filipinas y Guam a Estados Unidos. En este contexto, Puerto Rico no se convirtió en un estado de la Unión ni adquirió plena igualdad política con los demás estados. En cambio, se estableció un gobierno civil bajo la Ley Foraker de 1900, que otorgaba cierta autonomía limitada a la isla.

30 Publicados por la L. C. Page and Company en Boston: Mexico and her people To-day (1908); Brazil and her To-day (1910), Argentina and Her people To-day (1911); Chile and her people To-day (1912).

Respecto a los seis artículos acerca de la Doctrina Monroe y las relaciones internacionales de Estados Unidos con los países del sur de América, escribieron F. E. Chadwick, contraalmirante de la Armada de los Estados Unidos; Charles H. Sherri, enviado Extraordinario y ministro Plenipotenciario en Argentina (1909-1911); George Tucker, profesor de leyes; Hiram Bingham, político y explorador; James M. Callahan, profesor de la West Virginia University; y Albert Bushnell Hart, profesor de la Harvard University.³¹

Estos autores coinciden en que había que considerar las necesidades de los países latinoamericanos, tanto porque eran oportunidades para el comercio como para evitar el desarrollo de los intereses de potencias europeas. De hecho, George Tucker (1914) se dirige a los empresarios señalando:

¿No es cierto que ustedes mismos han estado tan enfocados en su mercado interno que han descuidado los campos latinoamericanos que podrían haber sido aprovechados por su empresa, y que a través de estos campos podrían haber unido a todas las repúblicas americanas en unión de intereses, simpatía y esfuerzo? (p. 332)

Tucker también advierte la necesidad de participar en congresos con los países latinoamericanos que se habían estado desarrollando³²: “Permítannos recordarles que los Estados Unidos no participaron en ningún Congreso con los países latinoamericanos hasta casi un siglo después de la declaración de la Doctrina Monroe” (*Ibid*) e indica que, en ese momento, los esfuerzos internacionales estaban dirigidos exclusivamente a la región del Caribe dada su importancia estratégica. Esto mismo lo advierte Callahan (1914): “La base actual de la política de Estados Unidos en

los asuntos americanos es el interés supremo en el Caribe, sin ningún poder especial que pueda compartir ese interés, especialmente en la interferencia política en el Caribe” (p. 366).

Con los países del sur, la relación se mostró más distante, “...en nuestras relaciones con las regiones al sur, debemos tener en cuenta que las potencias son racialmente tan diferentes a nosotros que resulta extremadamente difícil entendernos mutuamente” (Chadwick, 1914, pp. 313-314). No obstante, reconocían el estatus de los tres países más poderosos del sur:

Si Argentina, Brasil y Chile se niegan a reunirse con nosotros en estos términos, entonces acudamos a La Haya y convoquemos a un consejo de todas las naciones civilizadas, y solicitemos una expresión de opinión internacional y el nombramiento de una policía internacional. (Bingham, 1914, p. 358)

Los siguientes dos números del año 1914 publicaron 15 artículos relacionados con los países latinoamericanos: siete hacían referencia a América Latina en su conjunto, tres a Centroamérica, uno al Panamericanismo, uno a Argentina, otro a Brasil, Colombia y Chile.

Sobre Latinoamérica escribieron Francisco J. Yanes, asistente del director de la Unión Panamericana ante la Asociación Americana de Profesores de Español en Washington D.C.; Selden Martin, economista; John Hays Hammond, diplomático y amigo personal del presidente William Howard Taft (1909-1913); Edgar Ewing Brandon, presidente de la Miami University (1909-1910); Leopold Grahame, argentino y editor de *The Buenos Aires Herald*; David Montt, corresponsal del periódico *El Ilustrado* de Chile; y Federico A. Pezet, quien fuera enviado Extraordinario y Ministro

31 Quien hace un breve resumen de la Doctrina en cuatro páginas.

32 En el año de publicación del artículo (1913) ya se habían realizado cuatro Conferencias Panamericanas: I Conferencia Panamericana (1889-1890) en Washington DC; II Conferencia Panamericana de 1901-1902 en Ciudad de México; III Conferencia Panamericana de 1906 en Río de Janeiro; y IV Conferencia Panamericana de 1910 en Buenos Aires.

Plenipotenciario a los Estados Unidos (1912).

Al respecto, Yanes (1914) hizo una caracterización geográfica de la región y destacó el interés de algunas universidades estadounidenses por crear cursos acerca de América Latina. Martin describió su viaje por destinos países de América del Sur en el marco de un curso que realizaba en Harvard University sobre recursos económicos y la organización comercial de América Latina. Fue enviado a América del Sur en octubre de 1910 para viajar, observar y realizar entrevistas, experiencia que plasmó en su artículo:

(...) a pesar de la inferioridad natural general de Sudamérica en comparación con América del Norte, progresará más en los próximos cincuenta años de lo que lo ha hecho en los últimos cuatrocientos (...) Sin embargo, aún no se recomienda la inversión aislada de pequeño capital privado. Es mucho más aconsejable la inversión a gran escala y corporativa (Martin, 1914, p. 489)

Hammond (1914) escribía en el mismo tono y advertía la atención que había que poner respecto del creciente comercio de Gran Bretaña, Alemania y Japón en la Costa este del Sur de América. Por su parte, Grahame apeló al desconocimiento y a la falta de entendimiento mutuo las razones por las cuales las relaciones internacionales entre Washington y los países del sur de América eran complejas:

Las principales causas que han limitado la interacción social y comercial de los países del sur con los Estados Unidos son las dificultades de distancia y la falta de medios de comunicación directos, pero, sobre todo, la mutua falta de conocimiento de las condiciones, los deseos y las características raciales ampliamente divergentes de las personas que habitan respectivamente en las dos divisiones del continente, (Grahame, 1914, p. 107)

Montt escribió acerca de cómo la influencia

extranjera tuvo consecuencias en la formación del alma latinoamericana, y su trabajo hizo un análisis bajo un enfoque que más tarde se denominaría constructivismo para comprender la relación entre las naciones del sur de América:

Considero que las naciones tienen una mente, una mente de constitución compleja si se quiere, pero a la cual se le pueden aplicar más o menos las mismas leyes que rigen la mente humana. A menudo escuchamos hablar de personas que actúan bajo la influencia de sugerencias o auto sugerencias, y creo que las naciones también actúan bajo tales influencias, desobedeciendo muchas veces los dictados de la justicia, (Montt, 1914)

Sobre Centro América escribieron Philip Marshall Brown, profesor de la Princeton University y diplomático en Honduras; Theodore Paschke, integrante de la *American Society of Civil Engineer* que trabajó en la construcción del ferrocarril en Guatemala; y Ellsworth Huntington, profesor de la Yale University y presidente de la *American Eugenics Society*. Al respecto, este último señaló:

Es literalmente cierto en Guatemala, por ejemplo, que cuanto más se le paga a un indio, menos trabajará. Si el pago de un día de trabajo alcanza para comprar comida para dos días, trabajará la mitad del tiempo; si se aumenta el pago de manera que alcance para tres días de comida, trabajará un tercio del tiempo. Se ha intentado el experimento una y otra vez, y prácticamente hay un acuerdo universal sobre su resultado, (Huntington, 1914, p. 194)

Respecto de los artículos sobre Argentina, Brasil, Colombia y Chile; Bailey Willis, académico e integrante de la *United States Geological Survey*, hizo una caracterización geográfica de los países del sur de América, y especialmente de Argentina, sobre los tipos de climas, las riquezas naturales, el desarrollo de la

agricultura, así como posibilidades para atraer la migración (Willis, 1914). Los artículos sobre Brasil (Branner, 1914) y Chile (Moneta, 1914) también hacen una descripción geográfica de ambos países, mientras que el de Colombia se refiere a los acuerdos de construcción del Canal de Panamá (Harding, 1914). De esto último trata el artículo sobre panamericanismo, en el que se destaca el desarrollo de los países y los avances de ese acuerdo regional (Barrett, 1914).

Durante los próximos años, desde 1915 hasta el último número de 1919, se publican 14 artículos referidos a alguna temática latinoamericana: 4 sobre Panamericanismo; 3 sobre la Doctrina Monroe; 3 sobre México; 2 sobre Centroamérica, y 2 sobre América Latina.

Al respecto, el editor de la revista señaló que “es importante reconocer la diversidad dentro de América Latina en cuanto a composición racial y características geográficas. Se deben evitar las generalizaciones sobre toda la región o su población, ya que cada país y su población tienen su propia historia, cultura y composición demográfica distintas”, y luego describió las características geográficas y climáticas de varios de los países del sur de América (Blakeslee, 1917, p. 346).

Por su parte, William R. Shepherd, profesor de la Columbia University, considerado una autoridad en América Latina, delegado en el primer Congreso Científico Panamericano en Santiago de Chile (1908) y editor de la revista *The Hispanic-American Review* (1918-1999), hizo una caracterización de la psicología del latinoamericano:

Los principales aspectos en los que la psicología del latinoamericano difiere de la nuestra pueden resumirse en las palabras “egoísmo”, “impulsividad” y “falta de moralidad”. Ninguna de ellas debe tomarse en el sentido en que normalmente la entendemos. Definido en su relación con el latinoamericano, el “egoísmo” es una disposición a considerar al individuo

por lo que es, más que por lo que puede hacer. La “impulsividad”, igualmente, incluye el concepto habitual de actuar sin previsión y contiene también otro ingrediente. Se trata de una tendencia a realizar dicha acción con vistas a producir efectos o impresiones inmediatas, más que a lograr resultados finales. Es una mezcla de oportunismo y determinación detenida. La “falta de moralidad”, a su vez, encuentra una representación inadecuada en la traducción del diccionario de “no moralidad”. El latinoamericano no es del todo una persona amoral. Se trata simplemente de un estado mental que reconoce las obligaciones éticas en teoría, pero que suele abstenerse de aplicarlas. (1919, p. 270)

Shepherd ya había escrito en otra revista un año antes un artículo en el que trató contrarrestar las ideas del antinorteamericanas que circulaban entre la élite latinoamericana, argumentando que Simón Bolívar fue un gran admirador del norte, lo cual estaba suficientemente fundamentado (Shepherd, 1918).

En 1919, la revista cambió su nombre a *Journal of International Relations* aunque continuó la misma numeración de la JRD, que había finalizado en el volumen N° 9, es decir, la primera publicación de la nueva revista comenzó con el volumen N° 10. Su primer número fue extenso y contó con 17 artículos, la mayoría de ellos dedicados a las problemáticas derivadas de la primera Guerra Mundial, tendencia que se mantuvo hasta su último número en 1922. Un año antes, en 1921, se había fusionado con otra revista y en conjunto formaron el Council on Foreign Relations, una organización con sede en New York, sin fines de lucro, que se dedica al estudio y promoción de asuntos internacionales y política exterior. En este contexto, en 1922 la revista cambió de nombre a *Foreign Affairs*, que mantiene hasta la actualidad.

CONCLUSIONES

Como se puede observar, la JRD evidencia el enfoque de las relaciones internacionales durante las primeras décadas del siglo XX. Si bien la revista se publicó solo diez años –entre 1909 y 1919– bajo el nombre *Journal Race Development*, esta muestra las ideas que sus autores tenían acerca de otras regiones del mundo, que resumían las ideas que prevalecían al menos en las dos últimas décadas. Los conceptos como civilización, progreso y raza respondían a una forma de entender el mundo, propia de su tiempo, que estaban ligadas a la ideas de desarrollo y cambio social que circulaba entre la élite intelectual y política.

La revisión general realizada a los 427 artículos permite afirmar que la idea de que las relaciones internacionales eran consideradas como relaciones interraciales fue central y estuvo fuertemente influenciada por las ideas de orden, de la existencia de un estándar de civilización y de un racismo que condicionó su percepción no solo interna, sino que también con el resto de la región.

Podemos afirmar también que los artículos referidos a América Latina (como región, país o fenómeno) concentran solo el 10,1%, y que su revisión comprueba la hipótesis inicial que sostiene que las ideas que circulaban en la considerada primera revista de relaciones internacionales de Estados Unidos evidencian el desconocimiento acerca de América Latina. De la misma manera, la revisión muestra que además, este poco conocimiento estaba influenciado por una dimensión racial, que no solo operó como un prejuicio subjetivo, ya que se cuestionaban las capacidades de la región para ejercer su autodeterminación y, por extensión, su autonomía.

De los artículos también se desprende que las ideas acerca de la raza eran la unidad básica para comprender la historia de los latinoamericanos y las ideas de progreso se presentan como posibilidades para mejores posibilidades de desarrollo. Los escritores de estos artículos

fueron principalmente profesores, diplomáticos, escritores y viajeros, la mayor parte de ellos cercanos a los tomadores de decisiones como presidentes Roosevelt y Wilson, así como en los escenarios de la Unión Panamericana que en 1948 se pasa a llamar Organización de Estados Americanos.

Hecha esta revisión, llama la atención la falta de atención que la teoría y la producción académica en el campo de las Relaciones Internacionales han dedicado a este período y a estas ideas fundamentales sobre las ideas que circulaban en Estados Unidos sobre América Latina, así como sus implicaciones económicas, sociales y políticas en el período. Esta falta de atención crea problemas en la forma en que la disciplina se comprende a sí misma y a su objeto de estudio. Este vacío es aún más notable en el caso de los estudios sobre América Latina, en los que la influencia de Estados Unidos en la región ha sido abordada desde diversas perspectivas, como el imperialismo, el enfoque de sistema-mundo y la dependencia, pero se han pasado casi por alto los procesos que influyeron en la transformación del siglo XIX, particularmente en relación con el racismo hacia los latinoamericanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Bain, W. & Nardin, T. (2017). International relations and intellectual history. *International Relations*, 31(3), 213-26.
- Bancroft, F. (1898). Seward's Ideas of Territorial Expansion. *The North American Review*, 167(500), 79-89.
- Barrett, J. (1906). The United States and Latin America. *The North American Review*, 183(599), 474-483.
- Barrett, J. (1907). Latin America of Today and its Relations with the United States. *Proceedings of the American Political Science Association*, 4, 34-45.
- Barrett, J. (1914). Pan-American Possibilities. *The Journal of Race Development*, 5(1), 19-29
- Blatt, J. (2018). *Race and the Making of American Political Science*. University of Pennsylvania Press.
- Blakeslee, G. H. (1910). Introduction. *The Journal of Race Development*, 1(1), 2-5.
- Blakeslee, G. H. (1917). True Pan-Americanism: A Policy of Coöperation with the Other American Republics. *The Journal of Race Development*, 7(3), 342-360.
- Bell, D. (2013). Race and international relations: introduction. *Cambridge Review of International Affairs*, 26(1), 1-4.
- Bingham, H. (1910). Causes of the Lack of Political Cohesion in Spanish America. *The American Political Science Review*, 4(4), 508-515.
- Bingham, H. (1914). Should We Abandon the Monroe Doctrine? *The Journal of Race Development*, 4(3), 334-358.
- Branner, J. C. (1914). Some of the Obstacles to North American Trade in Brazil. *The Journal of Race Development*, 4(4), 461-470.
- Burgess, J. W. (1890). *Political Science and Comparative Constitutional Law*. Ginn & Company.
- Buzan, B., & Lawson, G. (2015). *The Global Transformation History, Modernity and the Making of International Relations*. Cambridge University Press.
- Callahan, J. M. (1914). The Modern Meaning of the Monroe Doctrine. *The Journal of Race Development*, 4(3), 359-369.
- Chadwick, F. E. (1914). The Present Day Phase of the Monroe Doctrine. *The Journal of Race Development*, 4(3), 306-318.
- Descartes, R. (2005). *Meditaciones Metafísicas*. Alianza Editorial.

- Gómez, L. (2009). What's Race Got to do with it? *Journal of Civil Rights and Economic Development*, 24(2), 425-459.
- Gómez, L. (2018). *Manifest Destinies, Second Edition The Making of the Mexican American Race*. NYU Press.
- Gordon, P. E. (2012). *What is Intellectual History? A frankly partisan introduction to a frequently misunderstood field*. Recuperado en octubre de 2022, de Harvard: https://projects.iq.harvard.edu/files/history/files/what_is_intell_history_pgordon_mar2012.pdf
- Grahame, L. (1914). The Relations of the United States with the Latin-American Republics. *The Journal of Race Development*, 5(1), 105-113.
- Hall, S. (1909). The Point of View toward Primitive Races. *The Journal of Race Development*, 1(1), pp.5-11
- Hammond, J. H. (1914). The Development of Our Latin-American Trade. *The Journal of Race Development*, 5(2), 44-48.
- Hanchard, M. (2020). *The Spectre of Race: How Discrimination Haunts Western Democracy*. Princeton University Press.
- Harding, E. (1914). In Justice to the United States: A Settlement with Colombia. *The Journal of Race Development*, 4(4), 427-442.
- Huntington, E. (1914). The Adaptability of the White Man to Tropical America. *The Journal of Race Development*, 5(2), 185-211.
- Horsman, R. (1981). *Race and Manifest Destiny: Origins of American Racial Anglo-Saxonism*. Harvard University Press.
- Johannsen, R. (1985). *To the halls of the Montezumas: The Mexican war in the American Imagination*. Oxford University Press.
- Martin, P. A. (1919). The Teaching of Hispanic American History. *The Hispanic American Historical Review*, 2(3), 404-408.
- Martin, S. O. (1914). Some Economic Facts and Conclusions about South America. *The Journal of Race Development*, 4(4), 471-489.
- Moneta, J. (1914). Patagonia and Tierra Del Fuego. *The Journal of Race Development*, 5(1), 30-43.
- Montt, D. (1914). The Mind of the Latin-American. *The Journal of Race Development*, 5(1), 114-121.
- Muñoz, L. (1911). Autonomous Government for Porto Rico. *The Journal of Race Development*, 1(3), 363-366.
- Putnam, C. (1958). *Theodore Roosevelt: The Formative Years 1858-1886*. Charles Scribner's Sons.

- Reynolds, S. W. (1914). The Mexican Situation. *The Journal of Race Development*, 4(3), 280-292.
- Robinson, J. (1849). Mexico and Her Military Chieftains. *Graham's Magazine*, XXXIV, 283(149).
- Rocco, R. (2014). *Transforming Citizenship: Democracy, Membership, and Belonging in Latino Communities*. Michigan State University Press.
- Ross, E. (1901). The Causes of Race Superiority. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*(12), 67-89.
- Shepherd, W. R. (1918). Bolivar and the United States. *Hispanic American Historical Review*, 1(3), 270–298.
- Shepherd, W. (1919). The Psychology of the Latin American. *The Journal of Race Development*, 9(3), 268-282.
- Thompson, W. (1847). *Recollections of México*. Wiley and Putnam.
- Toro-Ibacache, L. (2023). Chile y Estados Unidos (1900-1930): Una revisión crítica de la historiografía del estudio de las relaciones entre ambos países. En C. Tapia, & M. Rubilar, *Chile y su política exterior: Trance y tránsito desde la Gran Guerra a la Guerra Fría (1914-1964)* (págs. 13-36). Ariadna.
- Tucker, G. F. (1914). The Monroe Doctrine. *The Journal of Race Development*, 4(3), 324-333.
- Vevier, C. (1960). American Continentalism: An Idea of Expansion, 1845-1910. *The American Historical Review*, 65(2), 323-335.
- Vitalis, R. (2015). *White World Order, Black Power Politics The Birth of American International Relations*. Cornell University Press
- Vucetic, S. (2011). *The Anglosphere: A genealogy of a racialized identity in International Relations*. Stanford University Press.
- Whitaker, A. (1954). *The Western Hemisphere Idea: its Rise and Decline*. Cornell University Press.
- Williams, T. (1903). Ethnic Factors in South America. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 22, 25-31.
- Willis, B. (1914). The Physical Basis of the Argentine Nation. *The Journal of Race Development*, 4(4), 443-460.
- Winter, N. (1914). The Fundamental Causes of the Present Situation in Mexico. *The Journal of Race Development*, 4(3), 262-279.
- Yanes, F. J. (1914). A Glance at Latin-American Civilization. *The Journal of Race Development*, 4(4), 381-397.

La nueva migración internacional y las medidas locales. Un análisis a la experiencia chilena

The new international migration and local measures.
An analysis of the Chilean experience

Gastón Ernesto Passi Livacic¹
(gaston_pl86@hotmail.com)

Recibido 28/04/2022
Aceptado 24/07/2023

RESUMEN

El siguiente trabajo tiene por objetivo central analizar la relación entre la Nueva Migración Internacional y la importancia de las medidas locales. Para tales efectos, en una primera instancia se abordan las principales tendencias internacionales que auguran lo que se denomina como fractura internacional, y –al mismo tiempo– debatiendo sobre las principales fuerzas que operan en el palco internacional, tanto sus nuevas dinámicas como las principales consecuencias globales de la transición internacional en curso. En una segunda instancia, el trabajo aborda el impacto de las nuevas dinámicas globales mediante el análisis de la experiencia chilena, indagando tanto en los factores demográficos como en el posicionamiento de Chile para lidiar con los síntomas que se observan en el palco internacional.

El trabajo se divide en tres grandes capítulos: el primero de ellos se denomina I- La Nueva Migración Internacional, en el cual se aborda cómo la nueva inmigración internacional se diferencia de la inmigración tradicional, asimismo, sobre las nuevas pautas que rigen al fenómeno migratorio internacional. En el segundo –II- Trayectoria de la Migración Internacional, la Aparición de la Nueva Migración Internacional y su Impacto en Chile– se enumeran y definen sucintamente las principales etapas migratorias en el país y la relación con la actual fractura internacional. En el tercero, III- La Respuesta Chilena en el Contexto de los Nuevos Flujos Migratorios Globales, se ponderan las medidas locales que asume el Estado chileno para enfrentar el nuevo escenario internacional en curso, fundamentalmente, abordando el programa Sello Migrante como una de sus principales estrategias.

PALABRAS CLAVE

Migración Internacional Tradicional; Nueva Migración Internacional; Impacto en Chile; Medidas Locales; Programa Sello Migrante

ABSTRACT

The main objective of the following work is to analyse the relationship between the New International Migration and the importance of local measures. For such purposes, in the first instance, the leading international trends that predict International fracture are addressed. At the same time, discussing the main international forces operating on the international stage, their new dynamics, and the leading global

¹ Docente de la Universidad Central de Chile; Docente Integrante del Comité Calificador del Programa Sello Migrante, Servicio Nacional de Migraciones de Chile. Máster en Ciencias Sociales, Universidad Federal de Santa María, Rio Grande do Sul, Brasil; Graduado en Ciencias Políticas, Universidad Central de Chile; Bachiller en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Central de Chile. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3609-6732>

* Dedicatoria: Un agradecimiento especial a mi amigo Sebastián Oportus Hugot, quien me invitó a participar y reflexionar sobre la nueva realidad migratoria en el país, transformándose en un asunto de permanente conversación entre nosotros, así como en un nuevo camino de investigación académica.

consequences of the ongoing global transition. In a second instance, the work addresses the impact of the new global dynamics through the analysis of the Chilean experience, investigating both demographic factors, as well as the position of Chile in dealing with the symptoms observed in the international arena. Thus, the work is divided into three large chapters, the first of which is called I- The New International Migration, which addresses how the new international immigration differs from traditional immigration, as well as the new guidelines that govern against the international migratory phenomena, however, the second chapter, called II- Trajectory of the Traditional International Migration, The Emergence of de New International Migration and Its Impact on Chile, lists and defines the main migratory stages in the country and the relationship with the current international fracture. In the third chapter, called III- The Chilean Response in a Context of Transition Global Migratory Flows, the local measures assumed by the Chilean State to face the new international scenario in progress are pondered, fundamentally addressing the Public Management Policy for Migrants as one of its main strategies.

KEYWORDS

Traditional International Migration; New International Migration; Impact in Chile; Local Measures - Public Management Policy for Migrants

INTRODUCCIÓN

El siguiente trabajo tiene como eje nodal analizar la relación entre la Nueva Migración Internacional y las medidas locales. Para tales efectos, en una primera instancia se examinan diversos datos y tendencias que auguran lo que se denomina como una transición entre un tipo de migración internacional tradicional versus una nueva migración internacional en formación.

En una segunda instancia, el trabajo explora y reflexiona sobre la experiencia chilena en torno a las nuevas tendencias globales. El eje fundamental de la incorporación de la experiencia chilena versa en ponderar cómo la actual transición global incide entre un período y otro. Para tales efectos, se realiza un sucinto análisis histórico en el cual se comparan las etapas tradicionales de la migración internacional en el país con la nueva migración internacional. Finalmente, en la tercera parte del trabajo, se aborda de manera general la estrategia en gestión pública que se constituye en el sistema político chileno frente al período de transición aludido.

El análisis de la implementación e impacto de las nuevas políticas en gestión para la migración internacional no deben ser aislado de los nuevos rumbos globales que explican parte de la nueva realidad internacional. En ese sentido, uno de los objetivos principales del presente trabajo

es evaluar conjuntamente las tendencias predominantes que auguran la manifestación de una nueva migración internacional así como los desafíos de las nuevas dinámicas en las agendas locales.

Toda vez que se observa una compenetración cada vez más profunda entre los problemas globales con las agendas domésticas de las diferentes unidades que comprenden el sistema político internacional, por consiguiente, la estrategia que se asume en el siguiente artículo es la de analizar conjuntamente “cambios globales” - “respuestas locales”, particularmente, con el enfoque tanto en la relación como en las consecuencias entrelazadas de la nueva migración internacional y las medidas locales que se construyen para hacer frente a la transición internacional en curso. Para tales efectos, el trabajo se divide en tres capítulos:

El primer capítulo, denominado La Nueva Migración Internacional versa sobre definir la emergencia de un nuevo tipo de migración internacional, uno distinto al que se consolida en la etapa moderna. En tal aspecto, su eje central está en distinguir las nuevas características de la migración internacional, sus diferencias con lo que se podría denominar “migración internacional tradicional”, así como las nuevas consecuencias globales que concita la actual fractura internacional.

El segundo capítulo, titulado Trayectoria de la Migración Internacional, la Aparición de la

Nueva Migración Internacional y su Impacto en Chile, aborda la experiencia chilena mediante una comparación entre las principales etapas migratorias y los nuevos síntomas que se evidencian en un contexto de transición en los flujos migratorios internacionales.

El tercer capítulo, llamado La Respuesta Chilena en el Contexto de los Nuevos Flujos Migratorios Globales, aborda el impacto de la transición en Chile ponderando el posicionamiento de país, alineado en dos ejes programáticos: las alianzas estratégicas y un nuevo diseño de gestión pública, preparado por diversas instituciones. La investigación se centra fundamentalmente en el programa Sello Migrante como una de las respuestas más relevantes y significativas de gestión estatal ante los “nuevos” desafíos de la actual etapa internacional.

Cabe consignar que las fuentes de información de primera categoría, referentes al tratamiento de la transición internacional en observación, son emanadas fundamentalmente de los últimos informes realizados por la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante, OIM) y del Portal de Datos sobre la Migración de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que son los insumos más actualizados sobre la materia. Entretanto, las fuentes de información de segunda categoría correspondiente al tratamiento de las etapas migratorias en Chile– en su gran mayoría, refiere a información oficial generada por el Estado de Chile.

A modo de presentación general, la relevancia del manuscrito se centra en los siguientes aspectos: I-) Reflexionar sobre temáticas que con frecuencia se abordan de manera separada; II-) Analizar conjuntamente las principales áreas de ruptura que se presentan en las últimas décadas en el plano internacional; III-) Examinar la transición de lo que se denomina “migración internacional tradicional” –constituida durante el período de la modernidad– hacia la emergencia de un nuevo tipo de migración internacional; IV-) Esa nueva realidad internacional se proyecta a partir de tres grandes áreas de ruptura, estipulando discontinuidades y continuidades entre una etapa y la emergencia de otro tipo de migración

internacional. V-) Finalmente, se apunta a concatenar la interpretación entre los nuevos desafíos globales con las transformaciones locales, particularmente, mediante la respuesta innovadora de gestión pública que asume el Estado de Chile, fundamentalmente a partir del programa Sello Migrante.

I. LA NUEVA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

El comienzo del siglo XXI es un período histórico que está siendo marcado por una gran cantidad de temáticas que repercuten en una escala planetaria. En ese sentido, probablemente uno de los elementos centrales de la presente etapa es la mayor convergencia entre los asuntos públicos globales y los problemas públicos locales. En consecuencia, la expresión Nueva Migración Internacional se refiere al alcance de cada vez más variables –problemas públicos globales– en una proporción y extensión nunca antes vista.

Entre los problemas más recurrentes desde una perspectiva internacional sobresalen la pandemia derivada del coronavirus, la extensión y propagación mediante todas sus variantes, el cambio climático, y los nuevos procesos migratorios. Según Friedmann, al ingresar a la nueva centuria; “presenciamos el perfilamiento de un mundo cualitativamente distinto, caracterizado por el policentrismo, la diversidad de estilos de vida, la paradoja, y el desencadenamiento de la complejidad. Es decir, una sociedad pluralista, multiopcional y policéntrica” (Friedmann, 2003, p. 5)

La idea principal del siguiente trabajo es analizar uno de los tantos cambios globales en curso, particularmente, lo que se denomina como Nueva Migración Internacional. Una vez comprendidas sus principales características, el trabajo analiza la transición, con la necesidad de adaptar la gestión pública ante lo que autores como Friedmann denominan como “perestroika” de la gestión pública tradicional, “el surgimiento de nuevos paradigmas de gestión y organización” (Friedmann, 2003, p. 5) frente a la emergencia de un mundo en constante movimiento.

La pregunta que surge por añadidura: ¿Cuáles son las principales características de la nueva inmigración? Consecuentemente, ¿en qué se distingue la nueva migración –la del siglo XXI– de la migración *tradicional*?

A *priori*, se observan tres grandes áreas en las que se presentan elementos asintomáticos a la migración internacional tradicional, tales cambios auguran una ruptura sin precedentes en materias ligadas sobre el asunto en observación. En tal sentido, y siguiendo la línea de análisis esbozada, las dimensiones señaladas son clasificaciones generales que permiten ordenar los diferentes indicadores y situaciones provocadas por el cambio aludido: la migración tradicional versus la nueva migración del siglo XXI.

¿Cuáles son los nuevos elementos que distinguen al nuevo tipo de migración? Asimismo, ¿cuál es su relevancia para la comprensión del fenómeno observado? Fundamentalmente se proyectan tres categorías que inician la senda hacia un nuevo tipo de migración: (1) Alcance planetario, (2) Carácter multidimensional (3) Debate global entre la construcción de un consenso global versus el conflicto, este último marcado por la mantención de barreras de todo tipo al tránsito migratorio, y que se configura con la nueva migración.

Las tres categorías analíticas construidas son proyectadas en tanto permiten clasificar toda la información de manera ordenada y sistematizada. A su vez, las tres grandes áreas en observación permiten visualizar, desde el punto de vista proyectado, algunos de los pasajes más relevantes acerca de la transición en curso, analizar las principales áreas de transformación, el tipo de transformación en marcha, la magnitud e intensidad del fenómeno. Asimismo, las principales tendencias, así como sus implicancias generales sobre el asunto.

En una primera instancia se examina la dimensión denominada Alcance Planetario. Entre sus objetivos se constituyen las siguientes esferas de atención: A) constitución teórica del Estado-moderno, B) una identificación suscita de las principales etapas de las migraciones internacionales en el período moderno; y en tercer

lugar, C) la globalización, como la principal fuerza histórica que estructura las relaciones de poder en el plano internacional, así como las nuevas fuerzas que se configuran en la actual etapa de la globalización.

Las relaciones internacionales y la gran cantidad de fenómenos que confluyen en el palco mundial pueden ser proyectadas tanto por variables estructurales como variables de carácter más coyuntural. Sobre los elementos estructurales, las condiciones asimétricas de la globalización han sido un elemento fundante de las migraciones en la etapa moderna; en tal sentido, las brechas de desarrollo explican parte fundamental de las migraciones históricas, sin embargo, en la actualidad, se observan fenómenos asociados al vector “histórico” que señalizan otros caminos al de la migración internacional tradicional.

¿Cuáles son las principales áreas de transformación? Asimismo, ¿cuáles son las principales características que señalizan el nuevo rumbo en formación? Paralelamente, ¿cómo ese nuevo rumbo puede ser dimensionado? Y del mismo modo, ¿cómo se relaciona con las estructuras de poder convencional?

El aumento exponencial de la migración internacional, los principales flujos de migración, porcentajes generales, así como las principales tendencias proyectadas (construcción de escenarios) marcan una pauta importante para comprender las características de la migración internacional. Todas las variables en conjunto, abordan lo que se comprende de Nueva Migración Internacional, es decir, la formación de un inédito (1) Alcance planetario.

La categoría (2) Carácter Multidimensional se constituye como una esfera que pone en énfasis en las principales fuerzas que operan en el palco internacional en temáticas relacionadas con la migración internacional. En ese sentido, se estudian las fuerzas “convencionales” que participan en el palco internacional, su relevancia en el asunto –asimismo, procurando explicar el surgimiento de las “nuevas fuerzas”–, sus características generales, así como elementos que ayuden a visualizar las principales dinámicas en acción.

Finalmente, la última categoría en acción –(3) Debate Global– se constituye como una instancia de indagación a las principales reacciones de algunas de las principales unidades que componen el sistema internacional. En estricto rigor, se pondera evaluar parte de las reacciones que se han manifestado en el panorama internacional, fundamentaciones contextuales e implicancias generales. A grandes rasgos, se conciben dos tipos de reacciones al aumento sostenido de la migración internacional: (I) Fuerzas de Contención versus (II) Fuerzas de Adaptación. La primera de ellas es tratada mediante la exposición de las principales fuerzas que se oponen a las nuevas dinámicas internacionales, tanto por la “presión migratoria” como por la percepción de desborde del fenómeno en distintas unidades del sistema internacional. Entretanto, en una segunda instancia, se reflexiona sobre las Fuerzas de Adaptación, y se abordan explicaciones teóricas que aludan a los cambios generales de la era actual y sus vínculos con la nueva migración internacional en camino.

Alcance Planetario

El contexto internacional es una de las variables fundamentales para comprender la relación entre los Estados nacionales y los flujos migratorios. En términos generales, es posible mencionar que la migración internacional ha estado atravesado por distintas etapas, las cuales–en última instancia– terminan condicionando el papel de los Estados frente al fenómeno observado; y en ese sentido, el siguiente trabajo pretende abordarlas sucintamente para, finalmente, significar de sentido las características generales que se constituyen en la etapa “tradicional” de los flujos migratorios.

En una segunda etapa de observación, la presente investigación aborda la naturaleza de la migración internacional tradicional de manera comparada con lo que se denomina como Nueva Migración Internacional. Para tales efectos, se indaga en la evidencia más actualizada acerca de los flujos migratorios contemporáneos, referente a los informes realizados por la Organización Internacional para la Migraciones –OIM- y a su base de datos generales.

Sobre la primera categoría, Alcance planetario, todas las regiones del planeta están incorporadas en los flujos migratorios internacionales, inclusive en la etapa denominada tradicional. En ese sentido, surge la siguiente interrogante: ¿en qué se distingue la etapa tradicional de la actual transición en curso en lo que respecta a la categoría Alcance planetario? La actual etapa en formación afecta algunos de los pilares de la migración internacional tradicional: hegemonía trasatlántica, Europa – Estados Unidos, en gran parte de los flujos migratorios internacionales (tanto en la expansión como recepción de los flujos migratorios), y en una segunda dimensión, en la expansión de los flujos migratorios internacionales en zonas “alejadas” de las presiones migratorias tradicionales.

Asimismo, la transición en curso se extrapola hacia otras áreas esferas que engloban el alcance planetario, la verticalidad de la migración internacional transita hacia un nuevo estado de desarrollo, las fuerzas preponderantes en los flujos migratorios contemporáneos pierden protagonismo, continúan siendo muy relevantes, empero, aparecen nuevas dinámicas que alteran las relaciones de poder convencionales en la materia. Las migraciones Sur-Sur asumen un nuevo estatus y, en ese sentido, se torna fundamental abordar el impacto de esas fuerzas sobre los actuales flujos migratorios desde una óptica global.

Tales cambios están generando diversas reacciones en torno del fenómeno, desde la resistencia/contención a las actuales tendencias en los flujos migratorios versus los esfuerzos que se alinean al cambio de época mediante distintos mecanismos; por ejemplo, estableciendo acuerdos internacionales, así como con la implementación de nuevas modalidades de gestión en políticas migratorias, entre otras.

Contornos de la Migración Internacional Tradicional

El siguiente trabajo se centra fundamentalmente en dos marcos temporales para distinguir las variables en observación, referente a los períodos como migración tradicional y la nueva migración. La migración tradicional comprende el marco temporal de la construcción de los Estados nacionales hasta la frontera temporal entre los siglos XX y XXI, y en ese interregno se constituye lo que se denomina como nueva migración internacional.

La Paz de Westfalia –documentos firmados en Europa en 1648 entre los diferentes actores de poder de la época– establece las bases del sistema internacional moderno. Uno de los elementos más importantes es la concepción del Estado soberano como unidad independiente. De acuerdo con Henry Kissinger (2016), “la Paz de Westfalia representó el primer intento de institucionalizar un orden internacional sobre la base de reglas y límites consensuados, basados en la multiplicidad de poderes antes que en la dominación de un solo país” (p. 39).

Entre las bases del sistema que se engrandaba, los Estados nacionales se transforman en los principales actores del sistema internacional, y –a su vez– el término Estado-soberano responde al rumbo procedimental del nuevo sistema: “Si un Estado aceptaba los requerimientos básicos del tratado podía ser reconocido como un órgano internacional capaz de mantener su propia cultura, política, religión y políticas internas, protegido de cualquier intervención externa por el sistema internacional” (Kissinger, 2016, p. 38).

Una vez consolidado el Estado como la base fundamental del sistema internacional, gran parte de los países europeos se transformaron en potencias con la capacidad de conquistar nuevos territorios, expandiendo las relaciones internacionales hacia otros continentes. La profundización de la interacción política, económica, militar y social con otros continentes repercutió en escala planetaria, proceso denominado como globalización ¿Qué es la globalización? Según el cientista social Andrés Solimano (2013):

La globalización es un proceso complejo que puede traer prosperidad, nuevos productos, avances tecnológicos y más estrechas conexiones entre las personas en muchas partes del mundo. No obstante, esta nueva prosperidad no está distribuida en forma uniforme entre todas las naciones y regiones del planeta (p. 45).

La época moderna ha estado atravesada por distintas etapas de migración, y los flujos migratorios del siglo XXI son una nueva etapa de ese proceso. Tradicionalmente, los procesos de migración han estado dominados por dos grandes fuerzas en la época moderna, preponderantemente las migraciones Norte-Sur, en una primera etapa; y en una segunda, las fuerzas de migración Sur-Norte.

Las fuerzas migratorias Norte-Sur son consideradas la primera etapa de la época moderna. Este tipo de migración surge una vez que se han estabilizados los procesos de formación y consolidación de los Estados modernos en Europa, en tanto, la competitividad entre las naciones constituidas se extrapola hacia la conquista de otros continentes: África, Asia, América y Oceanía (primera fase del Alcance planetario de la migración). Los procesos de conquista de territorios en otros continentes generaron procesos de colonización mediante las expediciones emanadas desde Europa hacia el resto del mundo.

Las fuerzas migratoria Norte-Sur atraviesan gran parte de la época moderna a través de distintas etapas históricas dentro de ese mismo período, proceso marcado por las pautas de los equilibrios de poder que subyacen en el nuevo sistema internacional.

El comando de las fuerzas Norte-Sur ha transitado por diversas potencias europeas (Portugal, España, Holanda, Francia, Inglaterra) inclusive en la consolidación de la alianza trasatlántica entre Estados Unidos y Europa luego de la I y la II Guerra Mundial⁴. En ese sentido, las guerras mundiales

4 De acuerdo a una periodización histórica, la economía mundial ha estado comprendida por cuatro grandes ciclos sistémicos, 100

se convierten en un evento histórico que terminó consolidando a los Estados Unidos como la principal potencia mundial, en consecuencia, considerándose como un nuevo tipo de migración Norte-Sur.

Para Andrés Solimano, la primera ola de migración internacional está contextualizada entre los siguientes años (1870-1914), considerada como la primera ola de globalización del trabajo y de los mercados de capitales, ola que colisiona con la Primera Guerra Mundial. Según el autor, “hasta la Primera Guerra Mundial, los viajes estaban escasamente sujetos al uso de pasaportes y las fronteras nacionales se atravesaban fácilmente (Solimano, 2013, p. 27)

Ese período es atravesado por una amplia migración en el mundo. En la región, por ejemplo, “a mediados del siglo XIX, el gobierno de Argentina ofreció a los inmigrantes europeos pasajes en barco gratis, nacionalidad inmediata, y títulos de propiedad de tierras” (Solimano, 2013, p. 27). Un fenómeno similar sucedió en Brasil, “se estima en 4,3 millones de europeos emigrados para Brasil entre los años de 1815 y 1930” (Milani et al, 2014, p. 25). En el caso de Chile, el período conocido como “primera ola migratoria” en temáticas de migración internacional se basa en la búsqueda de atracción de migrantes europeos por partes del incipiente Estado-nación (Bravo & Norambuena, 2018).

Luego de la Primera Guerra Mundial el contexto internacional cambia drásticamente los flujos migratorios. De la amplia libertad se transitó hacia una fuerte regulación por parte de los Estados-nacionales; en estricto rigor, los principales cambios son:

Consideraciones de tipo militar y de seguridad relacionadas con los viajes y la migración introdujeron el mundo de los pasaportes, visas y permisos de

trabajo. La Liga de las Naciones realizó una conferencia sobre pasaportes en 1920, seguido por otras conferencias en 1926 y 1927. Además de los documentos internacionales de identificación (pasaportes) que son utilizados hasta la actualidad, los países comenzaron a solicitar permisos de entrada, conocidos como visas, que especificaban una duración temporal y lugar de visita, así como una serie de restricciones sobre el propósito de los viajes internacionales (turismo, visita familiar, trabajo, negocios, etc.). Los tiempos de la inmigración libre –con salvedades mencionadas– pasaron a ser parte del pasado” (Solimano, 2013, p. 27)

Una segunda ola de la migración internacional se enmarca en lo que se denomina como un período de contracción en relación a la etapa precedente. Las guerras mundiales son un gran aliciente para las medidas proteccionistas en diversos aspectos, entre ellas se plasmaron medidas de proteccionismo económico, un fervor nacionalista en distintos rincones del mundo, reducción del comercio internacional, entre otras. Las medidas en conjunto consagraron una etapa antiglobalización y el aislacionismo fue una medida recurrente del período (1914-1945).

Posterior a la Segunda Guerra Mundial se comienza a cimentar la siguiente etapa migratoria en el concierto internacional, con la creación de instituciones como el Fondo Monetario Internacional (1944), Banco Mundial (1944), la Organización de Naciones Unidas (1945), Organización Internacional para las Migraciones (1951), entre otras.

La nueva etapa internacional se esgrime con el objetivo de desregularizar diversas medidas de protección que se constituyeron en el período de aislacionismo internacional, y –por consiguiente– entre los objetivos primordiales se procuró el

desde la configuración del sistema capitalista global hasta la conducción económica del sistema mundial por parte del liderazgo económico norteamericano; sobre los ciclos: son identificado cuatro ciclo sistémicos de acumulación, cada uno de ellos caracterizados por una unidad fundamental del agente y estructura primarias de los procesos de acumulación de capital en escala mundial: un ciclo genovés, del siglo XV al inicio del siglo XVII, un ciclo holandés, del fin del siglo XVI hasta parte importante del siglo XVIII, un ciclo Británico, de la segunda mitad de siglo XVIII hasta el inicio del siglo XX, y un ciclo norteamericano, iniciado en el fin del siglo XIX y que prosigue en la actual etapa de expansión financiera (Arrighi, 2016, p. 6)

incentivo al movimiento de capitales y tecnología. Sin embargo, durante ese mismo período “la migración ha permanecido por largo tiempo excluida de la agenda de liberalización económica mundial” (Solimano, 2013, p. 122).

Para Andrés Solimano, la tercera ola de la globalización es caracterizada por tener una agenda internacional direccionada hacia la liberalización económica asociada a regímenes migratorios cerrados, articulados fundamentalmente para la circulación de elites económicas, diplomáticas, élites intelectuales, entre otras.

La característica estructurante de la globalización ha estado atravesada por las brechas de desarrollo entre las potencias hegemónicas y el restante del mundo ¿Qué son las brechas de desarrollo en el sistema internacional? “Las brechas de desarrollo son un factor clave que indican la dirección de la migración internacional, la que generalmente va desde los países con salarios bajos hacia los países con salarios altos” (Solimano, 2013, p. 46).

Por consiguiente, en esa etapa de la migración internacional predominó un tipo de migración Sur-Norte. Las brechas de desarrollo han sido un incentivo fundamental para generar ese tipo de movimiento de los flujos migratorios internacionales y, paralelamente, en aumento de la migración internacionales irregular. Las desigualdades económicas, las brechas productivas, así como las asimetrías de oportunidades, generan una fuerte presión de los países en desarrollo o periféricos hacia los países hegemónicos.

Nueva Migración Internacional y el Alcance Planetario

La OIM es la institución internacional encargada de abordar la migración internacional mediante la recopilación de datos de manera periódica, entre una de sus funcionales principales. A continuación, en la Tabla 1 se ilustran los principales datos sobre la migración internacional en los último cincuenta años, desde 1970 hasta 2020.

Tabla 1
Migrantes internacionales, 1970-2020

Cuadro 1. Migrantes internacionales, 1970-2020

Año	Número de migrantes internacionales	Migrantes como porcentaje de la población mundial
1970	84 460 125	2,3
1975	90 368 010	2,2
1980	101 983 149	2,3
1985	113 206 691	2,3
1990	152 986 157	2,9
1995	161 289 976	2,8
2000	173 230 585	2,8
2005	191 446 828	2,9
2010	220 983 187	3,2
2015	247 958 644	3,4
2020	280 598 105	3,6

(Organización de Naciones Unidas, 2022)

Según los registros producidos por la Organización Internacional para las Migraciones, referentes al año 2019: “en el mundo vivían cerca de 272 millones de migrantes internaciones en ese período, y que casi dos tercios de ellos son migrantes laborales” (ONU Migración, 2021). En consecuencia, la diferencia de migrantes internacionales entre la última y la penúltima medición realizada por la OIM apunta a que, entre un año y otro (2019-2020), la diferencia es de 9 millones de migrantes internacionales más en el mundo.

En 50 años, de 1970 a 2020, la migración internacional ha crecido en casi 200 millones de personas que habitan en territorios fuera de sus países de origen. Es decir, esa cifra supera en más de un 350% los períodos comparados. A su vez, el incremento entre los últimos años de registro (2019-2020) indica que la expansión de los flujos migratorios es más pronunciada que el promedio de la migración internacional en el último decenio medurado.

Asimismo, la amplitud de la inmigración puede ser evaluada mediante diversos indicadores; a los ya mencionados, el impacto en proporciones internacionales, se le pueden agregar los siguientes aspectos: “El número de inmigrantes internacionales representa el 3,6% de población mundial, lo que significa que la enorme mayoría de las personas del mundo 96,4% residen en su país natal” (OIM, ONU Migración, 2022). Es un número –en términos porcentuales– aún menor, sin embargo supera las proyecciones realizadas

por la ONU para 2050⁵; por lo anterior, la tendencia indica que la expansión continuará superando las proyecciones en las próximas décadas.

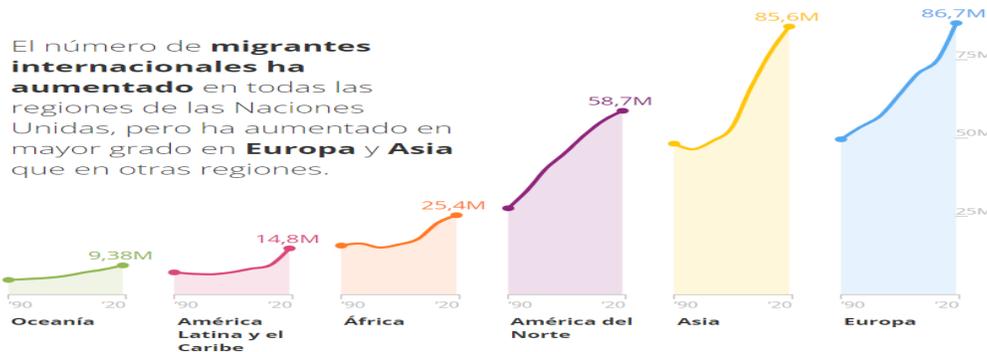
En definitiva, la existencia de un nuevo tipo de migración internacional es un tema que ya está instalado en el palco internacional, Parte del nuevo fenómeno en formación se explica a través de los indicadores recientemente ilustrados, es decir: 1) aumento sostenido de los flujos migratorios, 2) incremento del porcentaje de la migración internacional en un contexto de aumento de la población mundial, 3) a los fenómenos señalados, se agrega el adelanto de las proyecciones del fenómeno observado en casi 30 años, 4) el

medido en relación al último incremento anual evaluado con el promedio de los últimos decenios (fundamentalmente del decenio 2000-2010), y 5) la aparición de “nuevas” fuerzas que comienzan a compartir espacio con las “fuerzas” convencionales de la migración internacional tradicional.

Carácter Multidimensional

La trayectoria de los últimos años de la migración internacional es exponencialmente creciente en el mundo. Asimismo, de acuerdo a la figura 1, , entre 1990 y 2020, en todos los continentes, la migración internacional aumenta considerablemente.

Figura 1
Migrantes internacionales por región



(OIM, ONU Migración, 2022)

hacia la profundización de la migración como un tema político de orden global cada vez más profundo. A la extensión de la migración como un fenómeno de índole global, se agrega el carácter multidimensional que opera en los nuevos flujos migratorios. Según datos de la ONU en base a la migración internacional registrada para el año 2019, los datos son los siguientes:

Europa y Asia acogían alrededor de 82 millones y 84 millones de migrantes internacionales, respectivamente, sumando el 61% de la población mundial de migrantes internacionales. Le siguen América del Norte, con casi 59 millones de migrantes internacionales, equivalente al 22% de la población mundial de migrantes,

5 (ONU MIGRACIÓN, 2021)

6 De acuerdo a la misma información, “Asia acoge el 31% de la población migrante internacional mientras Europa un 30” Información disponible en: (ONU, 2021)

África, con el 10%, y Oceanía, con el 3%. (...) El crecimiento más marcado entre el 2000 y el 2019 se registró en Asia, con un aumento de un 69% (alrededor de 34 millones de personas). Europa experimentó el segundo crecimiento más alto durante este período, con un aumento de 25 millones en el número de migrantes internacionales, seguida por América del Norte (18 millones) y África (11 millones). (ONU Migración, 2021, p. 26)

Los datos observados demuestran una tendencia

Figura 2

Variación 1990 - 2020⁷



Tabla 2

Cuadro General de la Migración Internacional (2000-2020)

Continente	2000	2020	%	Incremento	Migrantes I.
Europa	56.900.000	87.000.000	30,9%	52,8%	30.000.000
América Norte	40.838.000 ⁹	59.000.000	20,9%	44,4%	18.000.000
Asia	49.100.000	86.000.000	30,5%	75,1%	37.000.000

⁷ Informaciones obtenidas en ONU, Portal de Datos sobre la Migración, 2022

⁸ Se agrega a Estados Unidos por ser el país que domina en la región América del Norte. No aparece como en los informe de la OIM, región América del Norte (ONU, Portal de Datos sobre la Migración, 2022)

⁹ Obtenida por la suma por países en el Portal de Migración de la ONU (Estados Unidos, Canadá y México) (ONU, Portal de Datos sobre la Migración, 2022)

Continente	2000	2020	%	Incremento	Migrantes I.
África	15.100.000	25.000.000	9%	65,5%	10.000.000
América Latina y el Caribe	6.500.000 ¹⁰	15.000.000	5,3%	130,7%	8.500.0
Oceanía	5.400.000 ¹¹	9.000.000	3,3% ¹²	66,6%	3.600.000

Cuadro realizado por el autor sistematizando la información del Portal de Migraciones de la ONU y el Informe de Migraciones Internacionales 2022, ONU.

Los cuadrantes 2000 y 2020 de la Tabla 2 ilustran la cantidad de migrantes en cada región para tales períodos. Posteriormente, el cuadrante porcentaje hace alusión a la cantidad de personas por continente en relación a la cantidad de extranjeros en el mundo. según la medición realizada en el 2020. Entretanto, la categoría incremento muestra el aumento de la población mundial por continente y región en los 20 años examinados. Finalmente, en el último cuadrante la evidencia demuestra el aumento de migrantes internacionales entre un período y otro por cada región.

De acuerdo a la información recabada, todos los continentes aumentan de manera considerable la cantidad de migrantes residentes, la cual es una tendencia a nivel mundial. Asimismo, aparecen otras dinámicas que confluyen de manera paralela a la profundización de la migración internacional.

En el período tradicional las fuerzas migratorias se concentran en las principales potencias económicas. En una primera instancia en Europa, y en la parte final de esa primera etapa, en la alianza trasatlántica entre Estado Unidos y Europa. Ese tipo de migración es denominado como Norte-Norte cuando se refiere a una migración entre los países aludidos. Otra modalidad existente es la migración Norte-Sur, referente a la realizada por la alianza trasatlántica a los distintos continentes del mundo.

En la parte final de la época considerada de migración internacional tradicional, el tipo de migración tradicional más recurrente se constituye a partir de la migración Sur-Norte, es decir, un tipo de migración que emana de países en vías de

desarrollo o periféricos hacia países considerados del primer mundo.

Ese tipo de migración se constituye a partir de las brechas de desarrollo que se constituyen en el seno de las relaciones internacionales; es decir, a partir de una serie de condicionantes estructurales que terminan formando una creciente desigualdad entre los países que participan y compiten en el palco de la globalización. Ese tipo de migración explica parte importante de la presión migratoria existente en la actualidad, sin embargo, esa presión migratoria convive con un tipo de fuerza migratoria inédito, las migraciones Sur-Sur.

En la época tradicional las migraciones Sur-Sur eran consideradas fuerzas “irrelevantes”. La preponderancia de las migraciones internacionales estaba determinadas por los movimientos migratorios que terminaban implicando la participación de los países del Norte. Esa hegemonía comienza a degradarse ante la participación de nuevas fuerzas y destinos migratorios.

Desde el inicio siglo a la fecha, la migración en Asia aumenta exponencialmente, afectando de ese modo la hegemonía de Europa en asuntos ligados a la recepción de flujos migratorios en gran escala. En 20 años, la cantidad de migrantes aumenta en más de 37.000.000 millones de años. Asimismo, en la medición de 2015 el continente asiático, en su conjunto, supera a Europa como el principal destino de la migración. En la última medición, referente a la de 2020, se evidencia un empate técnico entre Europa y Asia como los principales destinos de la migración internacional.

10 Se suman las categorías posibles para América: 1- Caribe – América Central – América del Sur. (ONU, Portal de Datos sobre la Migración, 2022)

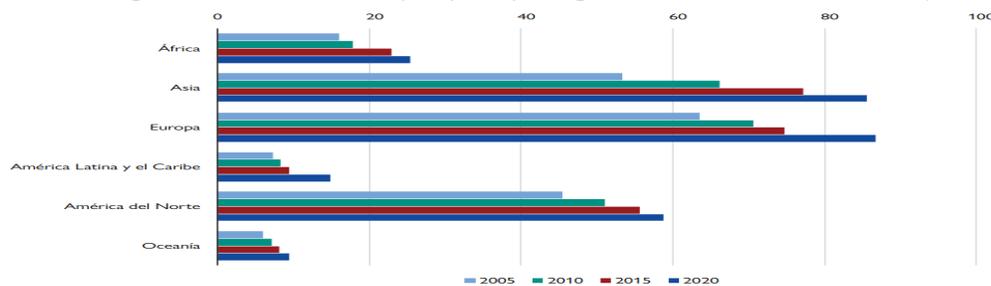
11 (ONU, Portal de Datos sobre la Migración., 2022)

12 (OIM, ONU Migración, 2022, p. 24)

Figura 3

INFORME SOBRE LAS MIGRACIONES EN EL MUNDO 2022

Gráfico 1. Migrantes internacionales, por principal región de residencia, 2005-2020 (millones)



Fuente: DAES de las Naciones Unidas, 2021a.

(OIM, ONU Migración, 2022)

En conjunto, la alianza trasatlántica mantiene el dominio de los flujos migratorios en el plano internacional. Parte fundamental de esas dinámicas se explican mediante las brechas de desarrollo, sin embargo, esa perspectiva no es capaz de explicar las nuevas dinámicas en formación, es decir, las tendencias que superan la estructura de poder vigente en la época en la que la migración internacional tradicional funcionaba.

No se explica, por ejemplo, el ascenso de los nuevos flujos migratorios en Asia. Para autores como Oliver Stuenkel, el mundo está frente a un proceso de desplazamiento de poder hacia nuevos polos de poder global, transición definida como “la multipolarización económica o desconcentración económica” (Stuenkel, 2018, p. 70). Parafraseando a Stuenkel, parte de la transición puede ser explicada mediante la tesis de la pos-occidentalización de las relaciones económicas en el mundo. Actualmente, el continente asiático se convierte en una fuerza relevante en lo que se denomina como una etapa marcada por un nuevo tipo de migración internacional, sin embargo, –a su vez– esa “salida teórica” no explica el importante crecimiento de América Latina como un “nuevo” destino de parte importante de los nuevos flujos migratorios; y, al mismo tiempo, no se entrelaza con el aumento de la migración en África y Oceanía.

La gradual estabilidad de los países independizados¹³ así como los nuevos avances tecnológicos en materia de conectividad mundial permiten un mayor traslado de personas

hacia diferentes espacios del sistema político internacional; y consecuentemente, una profundización de las interacciones en instancias internacionales. Tales avances permiten también la inclusión de sectores previamente excluidos de la globalización. Tales fenómenos abren diversos espacios en el palco internacional, en el área de la emigración internacional, generándose un enfoque multidimensional en las fuerzas que interactúan, además de establecerse otras rutas de desplazamiento a las que fueron predominantes en la etapa moderna.

La inmigración, junto con otras temáticas en la era de los problemas globales, asume un papel protagónico entre los asuntos mundiales discutidos en escala planetaria –Debate Global–. Es un asunto con diferentes aristas, y no exento de grandes polémicas y conflictos asociados, sin embargo, la ONU –mediante la Organización Internacional de la Migración (OIM)– se ha transformado en un actor fundamental en la búsqueda de la construcción de una respuesta coordinada a escala planetaria frente a los fenómenos planteados.

La ONU es la institución encargada de liderar y esgrimir ciertos consensos básicos y una gestión adecuada para lidiar con los nuevos problemas globales. En ese sentido, a través de sus diferentes mecanismos de acción, su función se aboca a coordinar lineamientos generales para problemas de orden global.

¹³ Del Nuevo Mundo, en primera instancia a los países de América Latina; posteriormente a la II Guerra Mundial, África y Asia.

La llegada del siglo XXI trae consigo la manifestación de una nueva migración internacional en el sistema mundial. A la continuidad de las fuerzas de migración Norte-Sur, Norte-Norte y Sur-Norte se añaden nuevas modalidades migratorias; por un lado, se constituye una presión migratoria Sur-Norte sin precedente, y al mismo tiempo, una inédita y expresiva migración Sur-Sur.

Debate Global

Actualmente el mundo se debate entre la generación de acuerdos globales para problemas públicos globales versus respuestas aisladas frente a los problemas que se configuran en la actual etapa de la nueva migración. Mayoritariamente, gran parte de las potencias establecidas han implementado medidas en una dirección de colisión contra la nueva migración internacional como uno de los nuevos problemas públicos globales que se constituyen en la arena internacional.

La pretensión en la construcción de un muro en toda la frontera entre Estados Unidos y México, y el Brexit probablemente sean los casos más emblemáticos contrarios a las nuevas dinámicas de la globalización. “América primero de nuevo” y el muro fronterizo que sería cobrado a México se convierten en algunos de los principales síntomas que representan la resistencia a los nuevos fenómenos globales por una parte significativa del establishment de Estados Unidos. Por otro lado, para el caso de Inglaterra, según Tim Marshall, “las dos principales temáticas que llevaron a los británicos poco a poco a aproximarse a la puerta de salida de la Unión Europea están relacionadas con: soberanía e inmigración” (Marshall, 2020, p. 115). Son casos que demuestran una reacción contraria a los efectos considerados como adversos de la nueva realidad internacional.

En el libro la “La Era de los Muros” de Tim Marshall, el investigador inglés señala que “millares de kilómetros de muros y cercas fueron erigidos en el siglo XXI. Por lo menos en 65 países, es decir, en más de un tercio de los Estados nacionales del planeta se han construido barreras a lo largo de sus fronteras; la mitad de las que fueron erigidas

desde la II Guerra Mundial surgieron entre el 2000 y ahora” (Marshall, 2021, p. 10).

Los problemas globales cada vez son más profundos y extensos, y, en ese sentido, las diversas barreras y muros que se construyen evocan una intencionalidad de resistir a los cambios globales en curso más allá de los casos más conocidos por la opinión pública internacional. Una interrogante que surge frente a ese fenómeno ¿Serán esas medidas capaces de contener y controlar las tendencias globales que vienen acompañadas con el nuevo tipo de globalización en transcurso?

Esa será una de las principales interrogantes que atraviesan parte importante de la actual etapa en el concierto internacional. De momento, las presiones migratorias hacia “el primer mundo” no se detienen; al contrario, continúan operando en diferentes ámbitos. Entre los ejemplos más paradójicos de esa nueva ola migratoria es posible destacar la persistencia de las caravanas humanas desde Centroamérica hacia los Estados Unidos, las diferentes embarcaciones intentando cruzar el mediterráneo desde el norte de África hacia Europa, entre otros focos de tensión internacional.

Probablemente parte importante de la nueva migración Sur-Sur se explique por las resistencias de los países que enfrentan una mayor presión migratoria, sin embargo, es imposible aludir el nuevo fenómeno en formación solamente a una variable.

Por otra parte, regresando al punto anterior, el aumento de la migración internacional no afecta exclusivamente a los países de Europa con altos porcentajes de migración. El caso de Hungría se posiciona entre los países que buscan resistir a la nueva migración mediante lo que se puede catalogar como percepción de amenaza en la materia.

El primer ministro de Hungría, Viktor Orbán, declara que visualiza a la nueva migración internacional como “algo malo para Europa. *Nosotros, no le deberíamos reconocer ningún tipo de mérito, porque solo trae desorden y peligro a los europeos*” (Da Empoli, 2020, p. 120). Cabe consignar que esas palabras son expresadas cuando la inmigración aún está bien distante de

la preocupación de los húngaros. Las pesquisas del momento apuntaban que solamente para un 3% de los electores el tema era prioritario” (Da Empoli, 2020, p. 120).

Asimismo, en el siglo de la nueva migración no solo se evidencia una intensificación de la migración Sur-Norte; al mismo tiempo, se visualizan nuevas fuerzas migratorias que operan en conjunto con las fuerzas ya constituidas. Por ejemplo, una veloz migración Sur-Sur que desborda la capacidad de respuestas de varios de los Estados que se han transformado en destino de la nueva ola migratoria.

¿Cómo entender los procesos migratorios en el siglo XXI? En el libro “El Fin del Poder” el politólogo venezolano Moisés Naím (2013) aborda la emergencia de una serie de problemas estructurales en diferentes interacciones políticas, económicas y sociales en una escala planetaria. Dichas transformaciones convergen en lo que él denomina “revolución del más”, “revolución de la movilidad” y “revolución de mentalidad”. En conjunto, esas tres revoluciones aumentan el poder y posibilidades de los distintos actores que conviven en la aldea global de manera más ágil que las estructuras de poder establecidas; es decir, tensionando países, instituciones o ciertas dinámicas consideradas como “tradicionales”. En consecuencia, esas tres revoluciones –en conjunto– pueden tornarse útiles para el presente debate.

La revolución del más, la revolución de la movilidad y la revolución de la mentalidad, según Moisés Naím:

La primera incluye a los cambios que se están produciendo con respecto al aumento de todo: el número de habitantes al número de países que hay en el planeta, o al crecimiento acelerado de todos los indicadores que tienen que ver con la condición humana: esperanza de vida, nutrición, educación, ingresos, entre muchos otros. Hay más de todo: Además, ese “todo” se expande cada vez más, y de ahí la revolución de la movilidad. La tercera revolución refleja los cambios de

mentalidad. Cada una de estas revoluciones hace que las barreras que permiten a los poderosos resguardarse de nuevos rivales y retener el poder ya no los proteja tanto como antes. Las barreras son cada vez más fáciles de atacar, rodear y socavar. (Naím, 2016., pp. 89-90)

Al mismo tiempo que se observan acciones contrarias a los desafíos que aboca la nueva migración internacional, en el debate global sobre la migración internacional es posible también identificar actores e instituciones que intentan coordinar consensos globales acorde a los desafíos que impone la nueva realidad internacional. En esa línea destacan El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, y el Pacto Mundial para los Refugiados. “La finalización de los pactos fue fruto de decenios de esfuerzos desplegado por Estados, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y otras entidades (como las organizaciones del sector privado) para mejorar la gobernanza de la migración internacional” (ONU Migración, 2021).

En la nueva era global se torna indispensable trabajar en dos grandes dimensiones al respecto. En una primera instancia, desde una perspectiva global, es decir, alineándose a todos los esfuerzos internacionales que procuren tratar el tema de manera coordinada y organizada en objetivos orientados a mantener el control y la estabilidad del mundo frente a los nuevos desafíos que impone la actual etapa de la globalización. Y en segundo lugar, establecer mecanismos domésticos de gestión sobre los nuevos procesos, es decir, generar una ingeniería estatal para enfrentar y proponer respuestas públicas alineados a los nuevos desafíos mundiales y a las particularidades de los países que se ven sumergidos en la nueva realidad.

II. TRAYECTORÍA DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL TRADICIONAL, LA APARICIÓN DE LA NUEVA MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y SU IMPACTO EN CHILE

El Chile actual también presenta un tipo de migración no tradicional, es decir, la actual migración es asintomática tanto al proceso de formación del Estado como a las etapas históricas que terminan por consolidar el Estado nacional chileno. En ese sentido, el siguiente capítulo tiene por objetivo caracterizar la transición sistémica en curso en relación a los procesos migratorios desde una óptica histórica. Al igual que gran parte de los países del mundo, el siglo XXI transforma las dinámicas de la migración que había enfrentado el país en su etapa tradicional.

La emigración Norte-Sur es la fuerza fundadora de los países en América, y Chile no es la excepción al caso, configurándose como un nuevo Estado-nación a la luz de las fuerzas expansivas promovidas por el Imperio Español desde finales del XV hasta los primeros años del siglo XIX.

Una vez independizado, Chile –al igual que la mayoría de los países de la región– procuró constantemente atraer inmigrantes del viejo continente al país, considerados como los extranjeros “ideales” para la formación de los incipientes Estados nacionales. Para tales efectos, se articuló una institucionalidad para “captar”, “convencer” y “persuadir” inmigrantes del viejo continente hacia Chile.

La institucionalidad originada para atraer extranjeros generó la persuasión de europeos de diversas nacionalidades, entre ellas, franceses, alemanes, suizos y italianos. De acuerdo a los estudios de Guillermo Bravo y Carmen Norambuena,

la puesta en marcha de programas de atracción de inmigrantes selectivos se mantuvo durante años en el imaginario migratorio de las autoridades chilenas, así como los controles de entrada, especialmente a partir del siglo XX. No obstante, los migrantes espontáneos y libres siguieron entrando al país y

constituyendo la mayoría. (Bravo y Norambuena, 2018, p. 13)

Es decir, de acuerdo a los antecedentes que se enfatizan en la investigación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), la migración selectiva promovida por las autoridades de Chile “siempre fue ampliamente superada por la migración libre y espontánea que, sin estar protegida por el gobierno, presentó características de ser más numerosa y constante en el tiempo” (Bravo y Norambuena, 2018, p. 31).

En el plano regional, mayoritariamente esa migración estuvo determinada por los países limítrofes, Argentina, Perú y Bolivia; así como otras olas migratorias provenientes desde el viejo continente. Ese tipo de migración internacional siempre fue más amplia y diversificada que la definida por el Estado chileno. Ambas olas migratorias en el país, tanto la europea como la de países limítrofes, estuvieron fundamentalmente condicionadas por crisis económicas y políticas, por lo anterior, y siguiendo la línea de Bravo y Norambuena, las olas migratorias en Chile fueron, en gran medida, espontáneas y libres.

El ciclo histórico observado estuvo fundamentalmente dominado por fuerzas migratorias Norte-Sur, pasando por diferentes países que lideraban esa tendencia. Posteriormente a la consolidación del Estado nacional, diferentes fuerzas migratorias comenzaron a visibilizarse con mayor intensidad, y la expansión de la globalización permitió la aparición de otras fuerzas migratorias en el palco internacional. Para el caso chileno, una vez consolidado el Estado nacional, las fuerzas migratorias de los países limítrofes fueron adquiriendo un peso significativo en el porcentaje de extranjeros residentes en el país.

La fuerzas migratorias Sur-Sur descansaron en una migración de países limítrofes, aunque también se observa un tipo de migración Sur-Sur desde otras latitudes hacia nuestro país, por ejemplo, migración del Medio Oriente y Asia, fundamentalmente. En menor medida, una inmigración regional de otros países.

Un punto de inflexión en la tendencia migratoria

internacional en Chile se origina en el período dominado por la Doctrina de Seguridad Nacional en el continente. En un contexto de Guerra Fría, la polarización internacional entre Estados Unidos y la Unión Soviética se extrapola a los procesos políticos domésticos de todos los países de la región.

Ante ese nuevo escenario regional e internacional, la dictadura chilena genera un tipo de estructura migratoria prohibitiva a los flujos migratorios; y, dentro de ese contexto, “en 1975 se dictó, bajo el mandato del general Pinochet, el Decreto de Ley 1.094, conocido como Ley de Extranjería. Esta se caracterizó por la rigurosidad en el control de admisión de extranjeros, con el fin de evitar ingreso de personas que pudiesen atentar contra la seguridad y orden del país” (Bravo y Norambuena, 2018, p. 72).

En efecto, la emergencia de los gobiernos autoritarios en la región generó un proceso opuesto a la tendencia histórica regional, en primera instancia, procurando controlar la migración internacional bajo un manto ideológico; y, al mismo tiempo, proporcionando una lógica migratoria internacional inversa, menos extranjeros residiendo y el exilio. De acuerdo con Bravo y Norambuena, “se entiende por exilio una forma de migración forzada. Para tanto, el ritmo migratorio de la región estuvo caracterizado por una mayor salida que ingreso de personas” (Bravo & Norambuena, 2018, p. 71).

El fin de la dictadura militar generó una transición a la normalidad en los flujos migratorios: la cantidad de extranjeros residentes aumenta considerablemente y, a su vez, el retorno de los exiliados y el fin del período autoritario posibilitaron la reintegración política chilena en el contexto internacional, la cual se fortaleció a través de los diversos acuerdos económicos que posibilitaron la inclusión de diversos sectores de la sociedad en el retorno a las posibilidades normativas de la globalización; entre ellas, el derecho a viajar y emigrar a diferentes destinos.

La transición chilena generó la reincorporación de nuestro país al sistema internacional. Ese tránsito ha estado determinado

por dos grandes elementos: en un primer lugar, en los procesos de democratización, y, en segunda instancia, en la profundización de la interacción del país en la aldea global. El segundo fenómeno genera un lazo cada vez más profundo entre nuestro país y el plano internacional, provocando así una inédita aproximación entre los problemas públicos mundiales y la agenda nacional.

En el plano de los nuevos flujos migratorios, la fractura internacional es proporcionada por una concatenación de variables que confluyen en un tipo de alcance planetario inédito. En primera instancia, la expansión proviene de las nuevas posibilidades normativas que ofrece el sistema político y económico internacional (revolución de más, de la movilidad y de la mentalidad); en segunda se explica por las guerras que conviven con la nueva etapa de la globalización; en tercer lugar, tanto por el fracaso económico y político de países que se transforman en grandes exportadores de flujos migrantes internacionales; en cuarto lugar, por el desbordamiento de las fronteras en los potencias establecidas (brechas de desarrollo); y en quinto lugar –y paralelamente a todas las categorías esgrimidas–, por el surgimiento de una nueva fuerza planetaria en los flujos migratorios, la migración Sur-Sur. En el período moderno las fuerzas migratorias Sur-Sur estaban en una posición marginal en relación a las fuerzas migratorias Norte-Sur y Sur-Norte, sin embargo, en la actual etapa de transición tales fuerzas conviven de manera más “simétrica”.

En la Tabla 3 se ilustra la formación del Estado chileno en relación a la población nacional, los extranjeros residentes en el país, el porcentaje de ellos y su continente de procedencia. Se considera la muestra de análisis desde el censo de 1854, en tanto que es la primera vez que se consideran a los extranjeros en la medición nacional. A partir de la muestra ilustrada, se constituyen una parte importante de los análisis realizados en el capítulo como en el trabajo en general.

Tabla 3

Caracterización de la Migración Internacional en Chile

N	Año	HABITANTES	EXTRANJEROS	%	Europa	América	Otros
1	1854	1.439.120	19.699	1,36	36,7	58,4	4,8
2	1865	1.819.223	21.982	1,20	53,7	41,4	4,9
4	1875	2.075.971	25.189	1,21	62,3	33,0	4,7
5	1885	2.527.320	87.077	3,38	30,1	67,2	2,7
6	1895	2.687.985	79.056	2,91	55,4	41,8	2,8
7	1907	3.249.279	134.524	4,14	53,3	42,7	4,1
8	1920	3.753.799	120.436	3,20	59,9	31,2	9,0
9	1930	4.287.445	105.463	2,46	63,8	24,6	11,5
10	1940	5.023.539	107.273	2,14	67,2	21,7	11,1
11	1952	5.932.995	103.878	1,75	55,9	23,4	20,7
12	1960	7.374.115	104.853	1,42	60,9	26,1	13,0
13	1970	8.884.768	90.441	1,02	53,3	34,4	12,3
14	1982	11.329.736	84.345	0,75	31,8	54,5	13,7
15	1992	13.348.401	114.597	0,86	20,1	65,1	14,8
16	2002	15.116.435	184.464	1,22	17,2	71,8	11,0
17	2012	16.572.475	339.536	2,04	10,5	80,6	8,9
18	2017	17.574.003	746.465	4,24	s/i	81,3	s/i

Tabla realizada por el autor con datos de Bravo y Norambuena, 2018, e Instituto Nacional de Estadística (INE), 2022.

La cantidad de extranjeros en Chile se actualiza periódicamente en relación a las estimaciones que realiza el Instituto Nacional de Estadística al final de cada año. Las estimaciones muestran una fuerte explosión de inmigrantes en 2018 y 2019. Las expansiones de los flujos migratorios disminuyen en 2020 por causa de la pandemia, las fronteras cerradas derivado de las políticas de salud, y la contención de coronavirus.

En las estimaciones 2018 y 2019 se evidencia una fuerte expansión de la inmigración internacional en Chile. El censo de 2017 ya mostraba síntomas fuera de la tendencia histórica del país, y las estimaciones posteriores vienen a confirmar la vigencia de un nuevo marco relacional del país.

En ese sentido, surge la siguiente interrogante: ¿en qué se diferencia en Chile la nueva inmigración internacional de la inmigración tradicional? Tanto el censo de 2017 como las estimaciones

posteriores rompen con varias estructuras previas. Por ejemplo, en el último censo, por segunda vez en la historia se observa que los extranjeros residentes en Chile superan el 4% de la población, indicador que se profundiza con la estimación del INE de 2020, en la cual se proyecta que casi el 8% de los habitantes del país nacieron en otro lugar. Por su parte, el censo de 2017 aproxima el número de residentes extranjeros en Chile en un marco inédito, por primera vez alcanzó las 500 mil personas, posteriormente, 1 millón (actualización INE 2019), y actualmente en aproximadamente 1,5 millones (actualización INE 2020). Es decir, solamente en tres años, desde último censo a la última actualización del INE (2020), el número de extranjeros se ha triplicado.

Asimismo, si se analizan las fuerzas migratorias residentes en el país, los cambios también son importantes. Desde 2000 a la fecha, las fuerzas migratorias Sur-Sur superan con amplitud a las

fuerzas hegemónicas de la época moderna; por su parte, las fuerzas migratorias Sur-Sur también escapan a la realidad histórica, los países limítrofes ya no tienen el dominio, y aparecen otros países regionales como fuerzas dominantes. Según los últimos datos del INE.

Tabla 4

Caracterización de Extranjeros Residentes en Chile (2018 a 2020)

PAÍS	2018		2019		2020	
	Total	%	Total	%	Total	%
Total	1.301.381	100	1.450.333	100	1.462.103	100
Venezuela	334.386	25,7	441.495	30,4	448.138	30,7
Perú	229.812	17,7	237.132	16,4	238.552	16,3
Haití	180.539	13,9	182.299	12,6	182.252	12,5
Colombia	154.894	11,9	167.777	11,6	166.323	11,4
Bolivia	110.001	8,5	120.775	8,3	123.731	8,5
Argentina	73.553	5,7	75.794	5,2	76.541	5,2
Ecuador	37.746	2,9	40.152	2,8	39.997	2,7
R. Dominicana	20.035	1,5	20.038	1,4	20.115	1,4
España	18.731	1,4	18.688	1,3	19.110	1,3
Brasil	17.444	1,3	18.422	1,3	18.644	1,3
Cuba	15.340	1,2	15.942	1,1	17.271	1,2
EE.UU	14.633	1,1	14.864	1,0	14.181	1,0
China	13.547	1,0	13.898	1,0	13.892	1,0
México	7.013	0,5	7.283	0,5	7.591	0,5
Francia	6.686	0,5	6.674	0,5	6.635	0,5
Alemania	6.703	0,5	6.753	0,5	6.530	0,4
Uruguay	5.862	0,5	6.122	0,4	6.136	0,4
Paraguay	5.422	0,4	5.851	0,3	5.888	0,4
Italia	4.761	0,4	4.582	0,3	4.842	0,3
Otros países	40.741	3,1	41.988	2,9	42.202	2,9
País Ignorado	3.532	0,3	3.534	0,2	3.532	0,2

Tabla realizada por el autor con datos de (INE / DEM, 2021)

Según los últimos datos del INE disponibles en la Tabla 4, aparecen países regionales inesperados como las fuerzas migratorias más pujantes en la migración hacia el país; el primer lugar, Venezuela desplazando a Perú. Perú es el único de los países que se mantiene en el podio de los “tradicionales” desde una óptica regional. En tanto, Haití¹⁴ y Colombia desplazan a Bolivia y Argentina respectivamente como los países preponderantes

en la migración regional en Chile. Esas nuevas tendencias son parte de un contexto regional, de acuerdo con la investigación de la CEPAL:

Se confirma una disminución reciente de los flujos de emigración dirigidos a los tradicionales países intrarregionales (Estados Unidos, Canadá y España); una pérdida de importancia relativa y absoluta de la inmigración proveniente de

otras regiones, un crecimiento y mayor dinamismo en la migración intrarregional. (Stefoni, 2018)

Según Bravo y Norambuena, Chile se ha posicionado como una sociedad atractiva que recibe un flujo migratorio denominado “Nueva Migración”, en oposición a la migración tradicional que estuvo llegando al país en el siglo XIX y XX” (Bravo y Norambuena, 2018, p. 99). Los autores apuntan a que “el único rasgo en común que tienen estos tipos de migración es que su origen no obedece a programa especiales o políticas públicas selectivas del gobierno, sino más bien, los migrantes tradicionales y los nuevos migrantes tomaron y toman la decisión de venir a Chile en forma personal, libre y espontánea” (Bravo y Norambuena, 2018, p. 99).

La nueva migración internacional condiciona al país a tomar medidas –gestión pública– de acuerdo con la nueva realidad internacional, es decir, a preparar una respuesta que procure establecer medidas institucionales, administrativas, culturales y otras, para que adapten a la estructura estatal chilena al nuevo fenómeno global en gestación y rápida expansión.

III. LA RESPUESTA CHILENA EN EL CONTEXTO DE LOS NUEVOS FLUJOS MIGRATORIO GLOBALES

Chile en los últimos años se ha transformado en uno de los países denominados como receptores de la nueva emigración internacional. Si se consideran las últimas cifras de la OIM sobre la cantidad de emigrantes internacionales fuera de sus países (281 millones) y la cantidad de extranjeros residentes en Chile, de acuerdo a la última actualización en Chile (1,5 millones), el país capta el 0,53% de total de residentes fuera de su país de origen.

La fractura internacional ha conllevado a varios países a imponer medidas migratorias más rígidas generándose lo que se denomina como debate global sobre su regularización y las implicancias sistémicas sobre el asunto. En

ese escenario, ¿Cuál es la respuesta de Chile en un contexto de Debate global frente al nuevo contexto internacional que está emergiendo? Con la implementación del programa Sello Migrante, el país se alinea con las fuerzas de adaptación con respecto a los nuevos procesos migratorios internacionales.

Sello Migrante se ha posicionado como una de las alternativas del Estado de Chile para posicionarse frente a los nuevos dilemas globales, es un programa que emerge desde la estructura central del Estado, primeramente, en el departamento de Extranjería y Migración (DEM), actualmente liderado por el Nuevo Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG).

¿Qué es el programa Sello Migrante? Entre los criterios fundamentales que consigna el programa, se establecen los siguientes aspectos:

Es un reconocimiento que entrega el Estado de Chile, a través del Servicio Nacional de Migraciones, a Municipalidades que realicen medidas de acción positivas tendientes a la inclusión de la población migrante y refugiada, basada en ciertos estándares de calidad y con un enfoque de derecho, inclusión y no discriminación. (SERMIG, 2022)

Una de las características fundamentales del programa es que genera una relación directa entre el Servicio Nacional de Migraciones y los territorios locales que demuestren la voluntad política de alinearse a uno de los fenómenos globales más relevantes del último tiempo. La voluntad política se consigna mediante lo que se denomina una carta compromiso, firmada entre el Alcalde y el concejo municipal. Ese acto se denomina como el proceso de inscripción entre un determinado gobierno local a las pautas migratorias comandadas y articuladas por el poder central del Estado.

La fase que le sigue a la inscripción se denomina como el proceso para optar al “Reconocimiento del municipio por parte del Servicio Nacional de Migraciones”. Para tales efectos, se consigna la entrega de un informe que evalúa cinco grandes dimensiones: A)

Fortalecimiento o Creación de Institucionalidad Migratoria; B) Capacitaciones, Implementación de Políticas Públicas Locales inclusiva y no Discriminatorias; D) Programas para Promover la Regularidad Migratoria; y E) Apoyar la Asociatividad y la Participación de las Comunidades Migrantes en instancias comunales¹⁵.

El programa Sello Migrante se crea en 2015, constituyéndose como un nuevo tipo de gestión pública migratoria en el país que contempla diferentes instituciones del sistema político chileno. A más de 7 años de su gestación, la trayectoria de este programa se expresa según muestran la Tabla 5 y 6.

Tabla 5

Caracterización del Avance del Programa Sello Migrante

AÑO	Municipalidades Certificadas	%	Municipalidades Inscritas	%
2015	1	0,28	3	0,87
2016	1	0,28	7	2,02
2017	1	0,28	15	4,34
2018	4	1,16	18	5,21
2019	6	1,73	15	4,34
2020	2	0,57	2	0,57
2021	5	1,44	9	2,60
2022	21	6,08	41	11,88
2023	0	0	4	1,16

Tabla 6

Municipalidades Certificadas	%	Municipalidades Inscritas	%	Municipalidades Alineadas	% TOTAL
41	11,88	73	21,59	114	33,04

Tablas realizadas por el autor con los datos disponibles en la página del Servicio Nacional de Migraciones (2023)

Según los datos informados por el Servicio Nacional de Migraciones al 31 de julio del 2023, casi un tercio de las municipalidades del país orbitan en el programa Sello Migrante. De acuerdo a la tendencia que se visualiza en las Tablas 5 y 6, año tras año el alcance de la política es creciente, a excepción del 2020, que corresponde al primer año de la pandemia. En consecuencia, es una política que se afianza en

el sistema político. Existe así una nueva gestión pública en expansión en el país, es decir, un tipo de gestión pública distinta a la etapa tradicional, que –entre sus principales cambios–, destaca el nuevo papel de las comunas en la articulación y la creación de políticas públicas migratorias en el ámbito local. Por consiguiente, la política pública en observación permite contemplar una nueva gestión migratoria estatal en formación, y de ese

¹⁵ El programa Sello Migrante considera las cinco dimensiones esbozadas en el texto, sin embargo, cada una de estas contempla otros criterios de medición. Para mayores detalles, revisar la siguiente cita: SERMIG, 2022.

modo supera una parte de los dilemas de gestión previas a su implementación, por ejemplo, la “política de la asimilación”. “La inmigración no era pensada como un área de políticas públicas que requería intervenciones específicas. Antes de la Segunda Guerra Mundial se esperaba que las poblaciones migrantes, inmigrantes o minorías, tanto nacionales como extranjeras, se asimilaran a la cultura dominante” (Gil y Yufra, 2018).

De ese modo, en la era de las nuevas migraciones internacionales, la implementación de una gestión pública innovadora se ajusta con la emergencia de una realidad internacional/doméstica inédita; y, en el caso del sistema político chileno, superando lo que se define como “la política del estado del ánimo”, concepto concebido por sus autores de la siguiente manera:

Disposiciones contingentes de funcionarios que, por iniciativa personal, en respuesta a una demanda de hecho de la población migrante y muchas veces en contra de resistencias institucionales, impulsan de manera intuitiva y en una casi completa escasez de recursos, líneas de acción dirigidas a resolver los problemas más urgentes de los migrantes. (Thayer et al, 2020)

La política en observación no sólo implica generar un proceso de gestión pública inexistente, siendo una de sus principales características la creación un marco de acción y cooperación entre diferentes piezas de los sistemas políticos –de acuerdo con Tshishi Ndouba– derrumbado el nacionalismo metodológico, aspecto predominante en la etapa tradicional:

A la adopción progresiva de la perspectiva del “territorio” o de la “localidad” y de los actores locales, desplazando las fronteras sociales y geográficas (o físicas) de la investigación hacia las demarcaciones locales y regionales. Con ello interesa también la posición de la “localidad” en los espacios de movilidad y de los intercambios materiales y simbólicos transnacionales. (Tshishi Ndouba, 2020, p. 12)

En el caso chileno, la implementación del programa Sello Migrante es concebido como un programa de gestión pública multinivel: en el cual diversas instituciones del Estado participan tanto en la creación como en la gestión de medidas de corte migratorio: la participación de los municipios con responsabilidades más allá de sus funciones habituales, la pérdida del monopolio en control migratorio por parte de la estructura central del Estado, la transferencias de responsabilidades hacia diversas instituciones, entre otras.

La participación de casi un tercio de las comunas del país en la nueva gestión pública migratoria señala, entre otros aspectos, que diferentes piezas del sistema político chileno se están adaptando a los nuevos fenómenos internacionales que irrumpen con mayor fuerza en el escenario internacional.

Según Kraft y Furlong (2004), una política pública es “un curso de acción o inacción que el Estado toma como respuesta” (En Olavarría, 2007). Siguiendo esa línea de reflexión, la acción emprendida por el Estado chileno mediante el programa Sello Migrante se posiciona como una acción a temáticas ligadas con la nueva migración internacional a través de tres grandes lineamientos: A) articulación con distintas organizaciones internacionales, B) mediante la construcción de una nueva gestión pública migratoria en la que los municipios asumen un papel central, y C) el surgimiento de un tipo de gestión pública migratoria multinivel, es decir, en la que distintas instituciones del Estado pueden participar de su creación y administración.

Con respecto a las nuevas políticas migratorias, se torna indispensable analizar varios asuntos de relevancia para el éxito de su implementación entre los diversos aspectos a ser ponderados. A modo de ejemplificación, evaluar la nueva gestión pública multinivel, incentivos, instituciones participantes, debilidades, oportunidades, entre otras tantas áreas de evaluación.

Desde un punto de vista conceptual, si bien predominan nociones de uso habitual en el campo, como integración, cohesión o diversidad; estas son escasamente problematizadas (Thayer

et al, 2020, p. 178). Siguiendo la interpretación de los autores de la investigación de “la política del estado de ánimo”, es posible agregar la escasa literatura sobre la materia en el área de la administración pública. La información disponible se divide en tres grandes áreas: internacional, gestión pública y caracterización municipal. En la dimensión internacional, en la ONU se difunden brevemente algunas de las características fundamentales del programa y su relevancia en la innovación de la gestión pública (ONU, 2023). Sobre una caracterización global de impacto, la única literatura disponible hasta el momento es la investigación denominada “Implementación del Programa Sello Migrante, Caracterización de la Institucionalidad Emergente y la Circulación de la Conocimiento en los Municipios Certificados en Chile (2015-2022)” (Passi Livacic, 2023). Por último, en el ámbito municipal se han realizado estudios de caracterización por parte de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH, 2020), así como un estudio del impacto de la migración en los municipios en Chile y su capacidad de respuesta (AMUCH, 2016).

Sobre la nueva estrategia de gestión pública en formación en Chile es necesario establecer una serie de desafíos para su profundización. Entre los elementos a considerar, destacan los siguientes: evaluar los incentivos existentes, tanto para que los municipios con carta de compromiso transiten a municipalidades certificadas, como para persuadir a municipios con realidad migratoria pero que están fuera de la órbita del programa, entre otros aspectos.

Por otra parte, también es necesario evaluar los aspectos de transformación interna que se generan en los municipios, por ejemplo, el tipo de relación/gestión que se promueve entre la nueva institucionalidad municipal y su relación con la institucionalidad establecida de los municipios, la relación entre los nuevos residentes comunales y las Oficinas de Migración que se constituyen en las municipalidades certificadas, entre otros aspectos que deben ser evaluados.

La actual estrategia posiciona a los gobiernos locales como actores claves en la nueva gestión migratoria. En ese sentido, cabe discutir si cuentan

con todas las herramientas y facultades para operar en el nuevo marco relacional diseñado por la institucionalidad chilena; y, de igual forma, es sumamente importante evaluar permanentemente el impacto de la implementación. Para tales efectos, la formalización de las municipales inscritas se torna una instancia de vital importancia para evaluar constantemente el alcance de la política en todos los municipios alineados con la propuesta, así como ponderar la colaboración y participación de otras instituciones del Estado que tienen una relación vinculante con la nueva realidad internacional en curso.

CONSIDERACIONES FINALES

En el siglo XXI los problemas públicos globales, de golpe, azotan de manera más intensa sobre una amplia gama de asuntos que influyen tanto en el plano de las relaciones internacionales como en las diversas unidades territoriales del sistema político global. En estricto rigor, esos problemas transitan de lo esporádico hacia una continuidad sin precedente; y, como consecuencia, los fenómenos con repercusión global son cada vez más profundos, amplios y diversos en relación a la etapa histórica que los antecede.

Otro de los elementos asintomáticos entre un período y otro es que se advierte de la pérdida de la exclusividad de los temas globales en las estructuras de poder convencionales; es decir, entre las potencias establecidas en la actual etapa de la globalización, los problemas públicos globales aparecen de manera inesperada, transitan desde lo momentáneo hacia lo permanente. No afecta preponderantemente a los países con mayores intereses planetarios, en esta etapa de la globalización todos los actores del sistemas internacional, de una u otras forma, son envueltos por un tipo de globalización más profunda.

Gradualmente, la ampliación de los horizontes de la globalización ha ido colocando mayor presión de temáticas mundiales en las agendas domésticas, sin embargo, en la época moderna las dinámicas globales respondían a lógicas más coyunturales, y –una vez esfumada cierta problemática global–

los asuntos domésticos retornaban a monopolizar las lógicas políticas.

Se evidencia una fractura en los ejes que estructuraban los procesos migratorios durante la época moderna. La verticalidad anterior se degrada frente al surgimiento de nuevas modalidades y, consecuentemente, de nuevos actores que comienzan a participar de los procesos migratorios, transformando las tendencias dominantes de la etapa moderna, proceso denominado como “alcance planetario inédito”.

Actualmente el mundo está observando las principales señales de esa transformación y, en ese sentido, el alcance planetario de los temas migratorios así como el carácter multidimensional que presentan las nuevas fuerzas en acción, han sido parte importante del presente artículo, cuyo esfuerzo se plasma en el horizonte de intentar significar las principales tendencias que auguran una transformación sin precedentes; y, asimismo, en indagar una parte de las respuestas que se plasman en el escenario internacional producto de la nueva realidad en curso.

Frente a los nuevos tiempos se constituyen diversas formas para abordar los nuevos flujos migratorios, que van desde la resistencia o esfuerzos por *desglobalizar* las nuevas pautas mundiales, pasando por los países alineados tanto por respetar, así como aplicar los tratados internacionales en la materia. De igual modo, aparecen las unidades estatales que desmonopolizan la gestión pública migratoria tradicional abriendo espacios a la construcción de lo que se denomina como “nueva gestión pública migratoria en formación”, en la cual diferentes instituciones del Estado pueden crear, liderar y proponer medidas migratorias hacia las actuales necesidades que concita el fenómeno en observación.

Chile, como uno de los nuevos países receptores de grandes flujos migratorios, busca adaptarse a la nueva realidad internacional a través de distintos mecanismos; entre ellos, acuerdos internacionales y la formación de una nueva gestión pública migratoria, siendo el programa Sello Migrante una de sus principales respuestas.

La presente investigación ha tenido como

objetivo, entre otros factores, convertirse en una herramienta de reflexión acerca de la nueva migración internacional en curso: sus principales características así como sus distinciones con respecto a lo que denomina como migración internacional tradicional. A su vez, el trabajo se centra en evaluar la estrategia de un país fuera del radar convencional de las migraciones internacionales, las transformaciones en marcha, la distinción entre las dos etapas en observación, así como las principales directrices de la nueva gestión migratoria en formación en el país.

A modo de síntesis entre las nuevas características de las migraciones internacionales y su relación con los aspectos domésticos, una conciliación analítica entre los dos aspectos permitiría A) liderar los diversos caminos que impone la nueva realidad internacional; B) ser parte de la comunidad internacional que busca consensos y respuestas a los nuevos dilemas mundiales; C) preparar y transformar la institucionalidad vigente a los profundos cambios que ya están en movimiento; D) incorporar a los nuevos residentes en el país con reglas claras y políticas públicas que fomenten la armonía entre todos los sujetos nacionales que conviven en el territorio nacional; E) generar una musculatura institucional, en diferentes áreas del entramado del sistema político, capacitada, apta y preparada para seguir trabajando en las nuevas temáticas que proporciona el fenómeno en diagnóstico; F) promover la integración de los nuevos residentes en diversos espacios de la sociedad; y, por último, G) promover múltiples espacios de integración institucional y social entre la sociedad receptora y los nuevos integrantes que eligen al país para su desarrollo.

REFERENCIAS

- Asociación de Municipalidades de Chile, AMUCH. (2016). *Impacto de la Migración a Nivel Local: ¿Qué han hecho los Municipios al Respecto?* Dirección de Estudios AMUCH. Asociación de Municipalidades de Chile. https://amuch.cl/wp-content/uploads/2022/05/ESTUDIO-AMUCH_-MIGRACION%CC%81N-Y-MUNICIPIOS.pdf
- Asociación de Municipalidades de Chile, AMUCH. (2020). *Encuesta de Caracterización de la Población Migrante y sus Problemáticas en el contexto de la crisis sanitaria derivada del Covid-19*. Dirección de Estudios Asociación de Municipalidades de Chile, AMUCH. <http://www.amuch.cl/wp-content/uploads/2022/05/Encuesta-Characterizacion-de-la-poblacion-migrante-y-sus-problematicas.pdf>
- Arrighi, G. (2016). *O longo Século XX* (Décima en portugués ed.). (V. Ribeiro, Trad.) Contraponto.
- Bravo, G., & Norambuena, C. (2018). *Procesos Migratorios en Chile: Una Mirada Histórico-Normativa*. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos: ANEPE.
- Instituto Nacional de Estadísticas, INE. (2017). Características Sociodemográficas de la Inmigración Internacional, CENSO 2017. *Síntesis de Resultados*, Instituto Nacional de Estadísticas INE, 13. <http://www.censo2017.cl/descargas/inmigracion/181126-sintesis.pdf>
- Da Empoli, G. (2020). *Os Engenheiros do Caos. Como as Fake News, as Teorias da Conspiração e os Algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, Medo e Influenciar Eleições*. (Vol. 3 reimpresión). (A. Vin, Ed., & A. Bloch, Trad.). Vestígio.
- Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2016). *Crea el SELLO MIGRANTE del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública*. Resolución Exenta N°10.331. <https://www.interior.gob.cl/transparencia/doc/ActosTerceros/1/2943534.pdf>
- Friedmann, R. (2003). *La Gestión Pública en el Siglo XXI. Anticipando los cambios que se vienen. Hacia un Sector Público Inteligente y en Constante Aprendizaje*. Facultad de Administración Pública y Ciencias Políticas, Universidad Central de Chile.
- Gil, S., & Yufra, L. (2018). La Integración en el Campo de las Migraciones. Notas sobre el Contexto Europeo. *Revista Temas de Antropología y Migración.*, 10, 86-93. https://www.researchgate.net/publication/331326886_La_integracion_en_el_campo_de_las_migraciones_Notas_sobre_el_contexto_europeo_Revista_Electronica_Equipo_de_Investigacion_sobre_Antropologia_y_Procesos_Migratorios
- INE / DEM. (2021). *Estimación de Personas Extranjeras Residentes Habituales en Chile al 31 de Diciembre del 2020. Informe Metodológico*. Instituto Nacional de Estadísticas y Departamento de Extranjería y Migración. <https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migracion-internacional/estimacion-poblacion-extranjera-en-chile-2018/estimacion-poblacion-extranjera-en-chile-2020-metodologia.pdf?sf>
- Instituto Nacional de Estadística INE. (2022). <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/informacion-historica-censo-de-poblacion-y-vivienda>.
- Kissinger, H. (2016). *Orden Mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. (primera edición en español ed.). (T. B. Arijón, Trad.). DEBATE.

- Marshall, T. (2020). Prisioneiros de la Geografía. 10 mapas que explicam tudo o que você precisa saber sobre a política global. En T. Marshall. Zahar.
- Marshall, T. (2021). *A Era dos Muros. Por que vivemos em um mundo dividido*. Zahar.
- Milani, C., Muñoz, E., Duarte, R., & Klein, M. (2014). *Atlas da Política Externa Brasileira*. Editora da Universidade do Estado de Rio Janeiro, EDUERJ. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20141216022358/Atlas.pdf>
- Naím, M. (2016.). *El Fin del Poder*. (M. L. Tapia, Trad.). DEBATE.
- OIM, ONU Migración. (2022). *Informe sobre las Migraciones en el mundo 2022*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones. <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES>
- OIM, ONU- Oficina América del Sur. (2022). *Migraciones Sur-Norte desde Sudamerica. Rutas, Vulnerabilidades y Contexto del Tránsito de Migrantes Extraregionales. Informes Estratégicos de Coyuntura*. Oficina Regional de la OIM para América del Sur. <https://repository.iom.int/bitstream/handle/20.500.11788/2348/ROBUE-OIM-039.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- OIM, Organización Internacional para las Migraciones. (2010). *Informe sobre las Migraciones en el mundo 2010. El Futuro de la Migración: Creación de Capacidades para el Cambio*. Grupo Editorial de la OIM. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2010_spanish.pdf
- Olavarría, M. (Diciembre de 2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. *INAP - Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública, 11*, 92. https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos_Politiclas_Publicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- ONU. (2021). *Desafíos globales: Migración*, www.un.org/es/global-issues/migration
- ONU. (2023). *Repository of practices: Sello Migrante*. <https://migrationnetwork.un.org/practice/sello-migrante>
- ONU Migración. (2021). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*. (U. d. OIM, Trad.). OIM, ONU Migración. Fuente: <file:///C:/Users/HP/Desktop/Informe%20sobre%20la%20migraci%C3%B3n%20en%20el%20Mundo.pdf>
- ONU (2022). *Portal de Datos sobre la Migración*. https://www.migrationdataportal.org/es/dashboard/compare-indicators?c&i=9799&r=142&s&t=1990_2020
- ONU. (2022). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*. <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES>.
- Passi-Livacic, G. (2023). Implementación del Programa Sello Migrante. Caracterización de la Institucionalidad Emergente y la Circulación del Conocimiento en los Municipios Certificados (2015-2022). *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 23, 31.
- Servicio Nacional de Migraciones. (2022). *Sello Migrante*. Santiago. <https://serviciomigraciones.cl/sellomigrante/>
- Solimano, A. (2013). *Migraciones, Capital y Circulación de Talentos en la Era Global*. Fondo de Cultura Económica.
- Stefoni, C. (2018). *Panorama de la Migración Internacional en América del Sur. Documento elaborado en el Marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración*

Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura... Serie 123, Población y Desarrollo. CEPAL / ONU / OIM. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43584/1/S1800356_es.pdf

Stuenkel, O. (2018). *O Mundo Pós-Occidental. Potências Emergentes e a Nova Ordem Mundial*. (R. Aguiar., Trad.). Zahar.

Thayer, L. E., Stang, F., & Dilla, C. (2020). La Política del Estado del ánimo. La Debilidad de las Políticas Migratorias Locales en Santiago de Chile. *Perfiles Latinoamericanos*, 28(55), 171-201. doi:10.18504/pl2855-007-2020

Tshishi Ndouba, K. (2020). Pensando la Inmigración desde las Instituciones de la Ciudad. *Migraciones Internacionales*, 11(18), 1-20. doi:10.33679/rmi.v1i1.1982

Conferencia magistral de la embajadora Alicia Bárcena, con ocasión de la conmemoración de los 50 años del golpe de Estado en Chile

Jueves 20 de abril, 2023

Aula Magna, Universidad Alberto Hurtado

Agradezco la cordial invitación de la Universidad Alberto Hurtado para compartir con ustedes algunas reflexiones en el marco de la conmemoración de los 50 años del golpe de Estado y con ello la trágica ruptura de la democracia, que abrió una profunda cicatriz en la historia de Chile cuyas grietas llegan hasta el día de hoy entre familiares, amigos y colegas. Un hecho que golpeó las conciencias de muchas y muchos que, a la distancia, observábamos el inédito proyecto transformador que lideraba Salvador Allende, primer presidente socialista del mundo electo democráticamente.

Agradezco en especial a mi muy querido Armando di Filippo, con quien me une una muy estrecha amistad e innegables coincidencias en el campo de las ideas políticas y, por supuesto, de nuestro respectivo paso por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina).

Más que intentar una reflexión académica de aquel aciago momento, quisiera recoger hitos de la memoria de este pueblo tan querido que *interpela* mi historia personal. Este recuerdo me revive la esperanza limpia que despertó en mí generación, y en muchas generaciones de latinoamericanos, la historia de una *patria* que había logrado en las urnas darse un gobierno de cambios, con vocación de justicia e igualdad, de la mano de un líder de estatura continental.

Muchos de ustedes no habían nacido hace 50 años, y a riesgo de revelar más información que la prudente sobre mi edad, recuerdo aún con nitidez clarísima el 2 de diciembre de 1972 cuando el presidente Salvador Allende visitó México.

Yo era una estudiante joven de veinte años, intentando descubrir los misterios de la biología en la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Junto a mi generación ansiábamos justicia, igualdad de derechos, una democracia plena y una vida digna.

En ese tiempo, la juventud mexicana, como en otras partes del mundo, vivíamos épocas definitorias. Compañeros de estudios, amigos y hasta hermanos, y muchos a quienes conocíamos solo por nombre, habían participado en el movimiento estudiantil, democratizador y libertario de 1968, y muchos de ellos dejaron su sangre sobre las losas de la Plaza de las Tres Culturas, en Tlatelolco en octubre de 1968. Otras y otros tantos padecieron la misma suerte en las calles del centro de la Ciudad de México ese jueves de Corpus Christi de 1971.

Eran tiempos de compromiso, eran tiempos de perplejidad y de indignación, porque de la forma más dramática, la represión había pulverizado la esperanza de que la manifestación pacífica, la libertad de prensa y la organización bastaban para influir en el futuro que anhelábamos.

No eran pocos quienes pensaban que la única ruta viable de cambios políticos era la lucha armada.

Es por eso que el ejemplo de Salvador Allende, y su visita a México en esos mismos tiempos, fue tan relevante para nuestras generaciones -y quedaron grabadas a fuego en nuestra memoria, al punto que perduran y resuenan en la actualidad.

Un presidente que venía de ese país remoto de la región austral, el fin de la tierra en nuestro continente, pero que representaba a hombres y mujeres con idénticas convicciones a las que nos animaban a nosotros y que evidenciaban que habían logrado, con las herramientas de la democracia, tras muchos intentos frustrados, hacer triunfar en las urnas a un gobierno comprometido con el interés de sus trabajadores.

Recuerdo especialmente el discurso que pronunció ante estudiantes en el auditorio del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara donde dijo, y cito:

“Ser joven y no ser revolucionario es una contradicción hasta biológica; pero ir avanzando en los caminos de la vida y mantenerse como revolucionario, en una sociedad burguesa, es difícil”.

Dijo ahí también que *“La revolución no pasa por la universidad, y esto hay que entenderlo; la revolución pasa por las grandes masas; la revolución la hacen los pueblos; la revolución la hacen, esencialmente, los trabajadores”.*

En ese discurso, como un presagio doloroso, Allende afirmó: *“Yo sé, por lo que he vivido, que México ha sido y será —gracias por ello— amigo de mi patria”.* **Y así fue.**

Por eso, tomando como excusa mi experiencia personal, y mi circunstancia actual como Embajadora de México en Chile, -la primera mujer- para hacer una reflexión sobre la solidaridad expresada por el Gobierno de México en aquellos aciagos momentos, y la forma en que esos acontecimientos consolidaron la tradición del derecho de asilo como elemento central de nuestra política exterior.

México considera, como principio fundamental, a las personas susceptibles a recibir asilo, a *“todo extranjero que encuentre en peligro su vida, su libertad o seguridad por ideas o actividades políticas directamente relacionadas con su perfil público, y carezca de la protección de su país”.*

Esta política fue instrumentada valientemente por el presidente Lázaro Cárdenas tras la Guerra Civil española, y con ejemplos emblemáticos como el asilo a León Trotsky y a los miles de republicanos españoles que llegaron a México ante el asedio de la dictadura de Francisco Franco.

Lo sucedido en la Embajada de México en Chile a partir del 11 de septiembre de 1973 -para ser más exactos a las 11 y media de la mañana de ese día-, fue un claro ejemplo de asilo diplomático, y acaso uno de los episodios más significativos para la diplomacia mexicana. Para el caso chileno se tramitaron oficialmente alrededor de 800 casos de asilo político, comparado con 400 para Uruguay y poco más de 60 en el caso argentino. Y me estoy refiriendo a la etapa inmediatamente posterior de 1973. Al menos 250 de los asilados chilenos permanecieron en algún periodo de los nueve meses siguientes al golpe de Estado, dentro de los espacios de la residencia de México -que yo hoy ocupo y que transito ahí recordando a estas 150 personas que lo estaban perdiendo todo: su patria, su familia, su país. Y quiero decir que esto se hizo bajo el alero protector y valiente del entonces embajador Gonzalo Martínez Corbalá, quién no escatimó esfuerzos por proteger al mayor número de personas posibles y concretó uno de los capítulos de mayor solidaridad de la diplomacia mexicana.

Destaco en particular que entre las personas asiladas en la Residencia de México se encontraba la familia del presidente Salvador Allende -su esposa, Hortensia Bussi; su hija, Isabel Allende; su nieta, Marcia Tambutti; su nieto, Gonzalo Tambutti; y como ellos, muchos más. Dentro del vasto grupo de chilenos que llegó a México, arribaron exiliados profesionales, intelectuales, académicos, políticos, investigadores de alto nivel intelectual. Por ello la triste frase que dice: *“México ganó lo que Chile perdió”.* Así, los chilenos en México se inscribieron en nuestra academia, a los círculos intelectuales y artísticos, a la música, a la política. Y construyeron una relación muy enriquecedora con ese país que hoy es su otra Patria. Como este país es para mí, mi otra Patria.

Cómo olvidar cuando, un 16 de agosto de 1940, el Premio Nobel de Literatura Pablo Neruda arribó a México, país donde entabló una profunda amistad con escritores e intelectuales, y con políticos renombrados.

Conocido también es el paso de Gabriela Mistral, Premio Nobel de Literatura, una latinoamericana universal -poco reconocida en Chile- que ayudó tanto en la reforma de la educación pública en México. Estuvo dos años, y trabajó en las zonas rurales, con mujeres, con niños y niñas y con pueblos indígenas.

Amigas y amigos, queridos jóvenes,

El alma social y democrática de Chile penetró en México a través de Salvador Allende. Hoy, en mi México natal, no hay ciudad donde su nombre, símbolo de dignidad y coherencia, no distinga una plaza, una calle, una escuela.

Reconozco que me convoca el pensamiento de Allende como un demócrata que buscaba la igualdad de derechos sociales y económicos para su pueblo.

Pero también entiendo que, para una parte importante de la sociedad chilena, de entonces y de ahora, consideraba que el gobierno de la Unidad Popular representaba al demonio mismo.

Y en este punto quisiera detenerme. Porque, más allá -y sin renunciar a lo que creo, mi historia y mis ideas – en Chile hay una realidad ineludible: conmemorar el Golpe no es un asunto de la izquierda, es un asunto de toda la nación. Porque el Golpe de 1973 no le pasó a Allende y a sus partidarios, le pasó a toda la sociedad chilena.

Por eso hoy, a cincuenta años, recorrer esta historia nos invita a reflexionar más profundamente sobre lo que pasó ese 11 de septiembre de 1973 cuando se bombardeó La Moneda, la casa presidencial. El golpe militar produjo la herida más amarga al pueblo chileno, que infringieron con fuego quienes bombardearon precisamente esta casa, y que sometieron a este pueblo querido a diecisiete años de terror y abuso, y a la demolición por la fuerza de sus conquistas sociales, políticas y económicas.

Lo que ocurrió ese día fue un golpe para todo Chile y para todas y todos los chilenos. Se produjo una profunda ruptura institucional y se violentaron años de una de las democracias más sólidas de América Latina que despertaban por cierto gran admiración mundial.

Se impuso el miedo, la tortura, la desconfianza, sin libertades, y la violación de los derechos humanos de los que pensaban distinto.

Se castigó duramente a los disidentes, se les acusó de revoltosos, violentistas o de comunistas y guerrilleros. Y, aun en los casos donde las acusaciones de violencia, secuestro, sedición y otras violaciones a la ley, pudieran ser ciertas, no se les dio la oportunidad de un juicio justo ni un castigo merecido bajo la ley y el derecho.

En cambio, y con plena impunidad, se les detuvo, se les humilló, se les torturó; se les asesinó y desapareció. Todo esto de las formas más crueles y despiadadas – para ellos y sus familiares -mientras prevaleció (como aún prevalece) el discurso del dictador, como salvador y padre, que afirma que “*en Chile no pasaba nada*”, que si algo pasó fue para salvar a Chile, y donde gran parte de la sociedad se convenció (y sigue convencida) de una obscena e interminable negación total de la existencia de detenidos, desaparecidos, torturados y presos, ejecutados e incluso exilados, cuando tantos de éstos tienen aliento, vida e historias por contar.

Esa violencia y esa injusticia no es aceptable, por más diferencias políticas e ideológicas que existan. Nunca entre parientes y connacionales, nunca entre hermanos, nunca de un Estado a sus ciudadanos. Nunca. Este es el *nunca más*.

Y ese debe ser el mensaje de este aniversario.

A 50 años del golpe militar de 1973, debemos entender que, más allá de ideologías y concesiones, a Chile se le ha negado la posibilidad de una reconciliación a partir de la verdad plena, el reconocimiento y la justicia. Y también, y, sobre todo, de confrontar como nación su propia historia.

¡Porque los derechos humanos no son monopolio de la izquierda, pertenecen a todos! Es urgente un respeto transversal de los derechos humanos y un reconocimiento de que independientemente de tu ideología nada justifica la violación de derechos. Ningún contexto político, ninguna situación social.

La profunda herida, que aún no cicatriza, se produce con esta ruptura institucional y el valor de la democracia. Fue una tragedia que afectó a todo el pueblo de Chile.

En ese tiempo mi esposo partió de Chile hacia México en exilio. Su familia se dividió profundamente, y aún hoy esta grieta persiste entre quienes piensan que el golpe se justifica porque salvó a la sociedad chilena. Y por ello tenemos que reconocer que este golpe hirió a todos y todas y lo que faltó fue justicia a partir de un proceso pacífico y transparente de los disidentes a través de las instituciones.

Mi esposo y yo nos conocimos en México, nos enamoramos, nos reunimos y formamos lazos profundos e inquebrantables, con tantas y tantos compañeros que, lejos de su país, lejos de sus raíces, de su pueblo, continuaron la lucha. Pero también con familiares y amigos con quienes pensamos distinto, pero que el amor y la solidaridad nos hace entender (o deberían) que las diferencias deben ser menos importantes que las convergencias, o al menos que nunca deben ser razón para el exterminio del otro.

Con mi compañero, hemos formado una familia chileno-mexicana con actos y razones profundos de amor (y el amor es de lo más político y valiente que hay entre lo humano) y con la convicción de que ningún contexto justifica la violencia ni la violación de los derechos humanos, muchísimo menos en la relación desigual entre el Estado y el ciudadano. Que vale la pena involucrarse en la lucha por la democracia y la igualdad, que son dos caras de la misma moneda.

Sin renunciar a mis convicciones porque no puedo negar que, en mi **búsqueda profesional, la experiencia chilena me marcó para dedicar mi vida a trabajar en propuestas de modelos de desarrollo con la igualdad y la sostenibilidad ambiental en el centro. Pero la igualdad como titularidad de derechos. Entonces confirmó mi convicción** de que la concentración del poder económico captura y distorsiona la política, y genera más desigualdad y descontento social -y eso es lo que pasó en Chile desgraciadamente. A partir del 73. Chile fue el mejor alumno de la política neoliberal y del Consenso de Washington; y yo diría de una cultura del privilegio que hoy está saliendo a la luz. Que debemos eliminar la cultura del privilegio, esa que beneficia a pocos y que está dominada por las elites económicas y políticas. Sustituirla por una cultura de la igualdad, participativa, que garantice derechos y construya ciudadanía. No podemos naturalizar la desigualdad; eso sería un contrasentido. Y por ello, creo que la democracia, las instituciones y un Estado representativo fundado en el diálogo y el acuerdo político es el único camino para lograr bienestar social y económico con inclusión.

Y que conseguir nuestros objetivos a través del dialogo, la diplomacia y la paz es inteligente, valiente y eficiente (además de amoroso) – mientras que la violencia, la obediencia y la represión son manifestaciones de renuncia, de indiferencia y cobardía. No podemos dejar de lado la acción colectiva; el modelo neoliberal es un modelo profundamente individualista.

Recorrer esta historia es persuadirse de que la memoria no puede, no debe, ser artefacto de la nostalgia. La memoria es herramienta de la Historia, de presente y de futuro.

Citando aquella frase de José Emilio Pacheco, “*Memoria y tradición no son la adoración de las cenizas... sino la transmisión del fuego*”. Y a eso vengo yo: a transmitirles fuego.

Por eso quiero invitar principalmente a las y los jóvenes estudiantes a apropiarse de su historia y reconocer la importancia de defender los valores y derechos que compartimos todos.

El legado mayor de esta conmemoración es recuperar lo que une a la sociedad chilena, a partir del mutuo entendimiento de que hubo una era de dolor y de ruptura. Uno de estos valores debe ser que, bajo ninguna circunstancia se justifica la violencia como sustituto del diálogo, por parte de nadie y a pesar de cualquier diferencia, por profunda que parezca. Eso, más que revivir heridas y diferencias, debe ser nuestra lección máxima y común.

Chile requiere reconciliación y visión compartida de como sanar las heridas juntos mirando al futuro. Entendiendo que no hay olvido sin justicia.

Amigas y amigos,

Hoy podemos decir que Chile y México se saludan, abrazan y caminan juntos hacia el desarrollo, como dos buenos amigos que, tal como dijo la ex Presidenta Michelle Bachelet, “*han estado en las buenas y en las malas*”.

La solidaridad expresada por México en esos momentos nos invita a reflexionar sobre los valores que compartimos actualmente los gobiernos de ambos países. Hago votos para que, al recordar este gesto, podamos avanzar hacia la garantía de no repetición y a la reconciliación dentro de la sociedad chilena, que aún queda pendiente por alcanzar.

Mi esperanza es que mis palabras de hoy les permitan conocer que más allá de sus fronteras, la historia que fraguaron las y los chilenos de ayer, de hoy, que están labrando las y los chilenos de hoy y el incierto futuro que desde esos cimientos construirán, entre otros, ustedes. Tienen una resonancia continental, me atrevería a decir global. No les es exclusiva, importa y mucho en otras latitudes que los observan no por mera curiosidad, sino porque en esta Patria se han gestado señales, proyectos, avances y fracasos que han tenido un impacto concreto en el devenir político, social, económico y cultural en muchas otras latitudes y de este continente.

Por cierto, que todos conocen mi afinidad con el progresismo, y en ese sentido considero que a principios de los 2000 y ahora mismo, la mayoría de las y los latinoamericanos viven bajo gobiernos de inspiración progresista -con mayor realismo y mayor pragmatismo. Todos esos procesos reconocen semilla fecunda en el “allendismo” chileno. A lo largo del continente y tras la experiencia del '88, Chile inspiró en nuestra región y en el mundo procesos de recuperación democrática que estudiaban los aciertos y errores de la experiencia de este país.

Los estudiantes de Chile, los pingüinos del 2006, los universitarios movilizados del 2011 y el estallido social de 2019, son motivo de análisis y lecciones aprendidas en otras naciones y en otras ciudades.

El singular recorrido constituyente que vienen transitando con luces y sombras, con avances y retrocesos desde hace ya tres años, es seguido con atención mucho más allá de Los Andes.

Nada de Chile nos es indiferente. Pese a su tamaño y ubicación, este país mueve la aguja.

Por eso, queridas y queridos estudiantes, aunque resulte injusto, pone sobre sus hombros una enorme responsabilidad.

Porque tengo la certeza que como las generaciones que les antecedieron, herederos de una tradición insumisa que periódicamente reivindica su voluntad rebelde, avanzarán también ustedes en la dirección de ampliar derechos, construir dignidad y legar a los que vienen una Patria mejor que la que han recibido.

México y muchos otros estaremos observándolos atentos, conscientes de que en estas tierras alumbran ideas y voluntades que nos serán útiles para construir nuestros propios caminos de emancipación. Quiero decirles que como Embajada de México estamos listos para realizar una aportación constructiva a las conmemoraciones que en Chile se desarrollarán este año y que se inscriben en el lema: “memoria, democracia y futuro”.

El Gobierno de México acompañará decididamente estas conmemoraciones a lo largo de este año y lo haremos desplegando una serie de actividades, que estarán completamente alineadas al relato que ha anunciado el gobierno chileno.

Nuestra región enfrenta hoy grandes desafíos, pero también posee múltiples oportunidades para concretar el anhelado desarrollo con una mirada centrada en la igualdad, la justicia social, la sostenibilidad, la democracia y la paz.

Estoy convencida de que es posible que la región levante una voz común frente a los desafíos históricos que esta hora crucial nos llama a asumir.

Pandemia, conflictos bélicos, crisis climática y ambiental, aumento en la pobreza y la desigualdad, magro crecimiento. Sé muy bien que el contexto de nuestro presente no parece alentador. Que corremos el riesgo de aspirar a un horizonte de futuro justo cuya viabilidad es desmentida por los medios de comunicación.

Sin embargo, creo indispensable redoblar nuestros esfuerzos por preservar la democracia, las libertades, para cautelar los derechos humanos, para no sacrificarlos por nada, ni siquiera por la seguridad. Y en ello me refiero, ni siquiera frente a la delincuencia. Que construyamos consensos para alcanzar nuevos derechos.

Pero recorrer esta historia es persuadirse que la memoria no puede, no debe, ser artefacto de la nostalgia, que la memoria es herramienta de presente y de futuro. Por eso quiero invitar principalmente a las y los jóvenes estudiantes a apropiarse de su historia y reconocer la importancia de defender los derechos que compartimos con todos.

Al reflexionar sobre acontecimientos que sucedieron hace 50 años sé que me estoy dirigiendo a generaciones que no estaban vivas en esos momentos, pero que tienen el compromiso ineludible de garantizar la no repetición de los lamentables hechos que implicaron violación sistemática de derechos humanos, una regresión autoritaria que inauguró un régimen dictatorial y de eso se trata el nunca más.

El reconocimiento social es fundamental y parafraseando a Leon Felipe quisiera evocar las palabras de Bertolt Brecht:

“No. No acepten lo habitual como cosa natural, pues en tiempos de desorden sangriento, de confusión organizada, de arbitrariedad consciente, de humanidad deshumanizada, nada debe parecer imposible de cambiar”.

Siempre y cuando viajemos con la sabiduría de Leon Felipe cuando dice

“Voy con las riendas tensas y refrenando el vuelo porque no es lo que importa llegar solo ni pronto, sino llegar con todos y a tiempo.”