



20 POLICY PAPER 22



1. PRESENTACIÓN POLICY PAPER ACADE 2022

En momentos donde múltiples crisis de tenor humanitario, climático y de seguridad humana impactan a la comunidad internacional, se demuestra la necesidad de reforzar el compromiso con el multilateralismo y fortalecer la gobernanza internacional. En este sentido, la Política Exterior de Chile se alinea con una diplomacia centrada en dar soluciones a desafíos globales, regionales y nacionales. La promoción, el respeto y la protección de los derechos humanos, junto a una vocación multilateralista, representan sellos distintivos de Chile en el alcance de los intereses nacionales plenamente alineados con las necesidades globales.

De esta manera, como ha señalado la Ministra de Relaciones Exteriores, Antonia Urrejola, en el marco del inicio del año académico 2022 de la Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”, escenarios altamente complejos demandan una diplomacia renovada y de una profunda cooperación internacional que comienza, en el caso de Chile, desde América Latina. Fenómenos como el cambio climático, la migración, la revolución tecnológica y la crisis sanitaria en el contexto de la pandemia del COVID-19, requieren de la incorporación de la perspectiva de género acompañado de un enfoque de derechos humanos en la búsqueda de soluciones, considerando que son precisamente los grupos vulnerables los más afectados en estos escenarios.

En línea con lo mencionado, este documento entrega recomendaciones para la toma de decisiones de política pública basadas en la investigación académica, de alumnas y alumnos de segundo año de la Academia Diplomática, centradas en la idea de avanzar a un nuevo ciclo de la Política Exterior orientada a un desarrollo igualitario, sostenible e inclusivo. A su vez, se hace un llamado a intensificar la diplomacia chilena a través de la especialización en temas claves, la creatividad y la capacidad de despliegue internacional con iniciativas globales.

Se desarrollan cinco áreas temáticas interrelacionadas para la nueva Política Exterior de Chile. En primer lugar, la necesidad de poner en práctica una Política Exterior Feminista bajo estándares vanguardistas. En segundo lugar, se estudia el impacto de la nueva Ley de Migraciones en el proceso institucional de Cancillería. En tercer lugar, se evalúa la implementación de una Política Exterior Turquesa con enfoque en la gobernanza oceánica en el contexto de la crisis climática. Como cuarto tema, se destaca la importancia de la ciberseguridad bajo el contexto de crecientes amenazas y vulnerabilidades en el ciberespacio y, finalmente, en quinto lugar, se aborda el proceso de negociación internacional y adquisición de vacunas que permitió enfrentar efectivamente la pandemia.

Asimismo, desafíos que han cobrado relevancia en la agenda política mundial y requieren de una respuesta coordinada, son el cambio climático, la degradación ambiental y el desarrollo sostenible. Los ejes que impulsan los acuerdos medioambientales internacionales reconocen el factor de la interdependencia, y

contando con un sustento en la ciencia, estiman que el rol de los océanos, en la adaptación y mitigación frente a la crisis climática, está reconocido de forma tácita en las medidas que deben ser formuladas y adoptadas por los Estados.

Es aquí, que cobra relevancia el innovador concepto de Política Exterior Turquesa que invita a transversalizar las agendas de mitigación y adaptación al cambio climático, protección de la biodiversidad y gobernanza de los océanos, mediante una estrategia de conservación de bienes comunes globales que involucra el fortalecimiento de las redes bilaterales y multilaterales, incluyendo una perspectiva de derechos humanos.

En este escenario tan complejo, Chile ha sido capaz de sortear efectivamente la situación, lo que quedó reflejado en la capacidad institucional de negociar, adquirir y distribuir vacunas eficazmente. A su vez, el éxito en el proceso de negociación puede ser atribuido a una multitud de factores que, por su parte, representan oportunidades importantes para el desarrollo científico y económico del país.

Las futuras adversidades de impacto internacional como las abordadas en este documento, requieren que exista un mayor apoyo y reforzamiento del sistema multilateral, para poder sortearlas efectivamente. Esto es esencial, si se considera que los problemas que actualmente enfrenta la humanidad, solo pueden ser abordados de manera concertada, tanto a nivel regional como global a través del fortalecimiento de la diplomacia.

Prólogo

La edición 2022 del Policy Paper – documento académico realizado por las alumnas y alumnos de segundo año de formación – tuvo como objetivo analizar temas que se enmarcan en la definición de la política exterior fijada por el Presidente Gabriel Boric.

Se trata de un ejercicio académico-analítico que evidencia el aporte desde la función pública de la diplomacia al país. Los cinco trabajos entregan recomendaciones y propuestas con el fin de reforzar la necesidad de un trabajo cooperativo dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. Asimismo, relacionan la nueva Política Exterior de Chile con los escenarios desafiantes que se están viviendo, como la transversalización de la perspectiva de género, la revolución tecnológica, la respuesta sanitaria a la pandemia del Covid19, el cambio climático y la migración.

Como Academia Diplomática reafirmamos el compromiso de aportar a la generación de conocimiento, y de participar en el análisis y diseño de políticas en temas emergentes; por ello, esta publicación queda disponible públicamente como una contribución que recoge el trabajo de un grupo de profesionales que cumplió con su formación diplomática en la ACADE y ya se encuentra cumpliendo funciones en distintas divisiones del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Quisiera agradecer a quienes apoyaron el desarrollo de la investigación – tutores y entrevistadas y entrevistados -, quienes con su experiencia aportaron a un análisis exhaustivo y una enriquecedora reflexión.

También al Departamento Académico que hizo posible la coordinación y al Departamento de Extensión por el diseño del documento y la difusión.

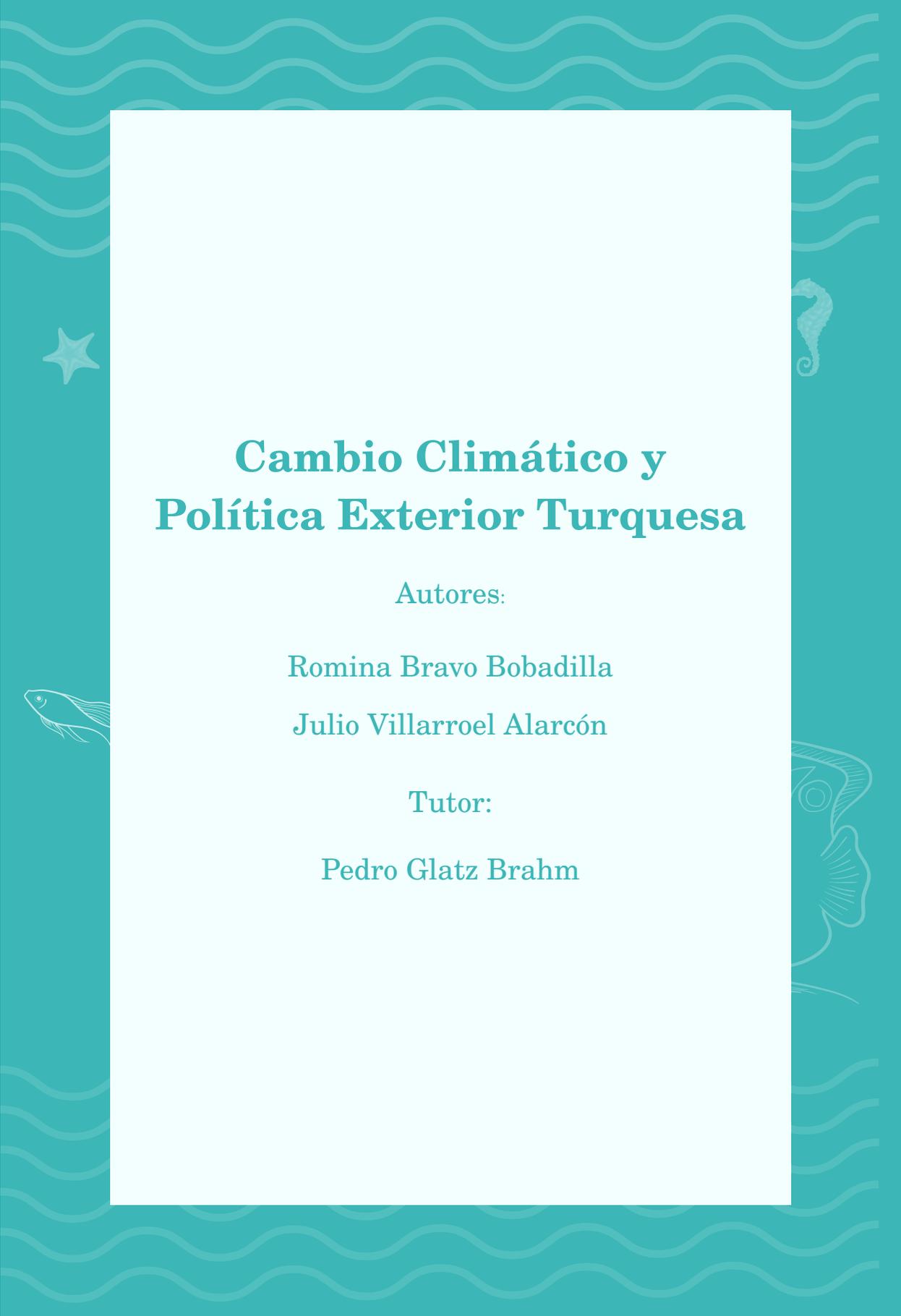
Las alumnas y los alumnos de la Promoción 2022 dejan este legado que representa su interés por temas de la diplomacia que tienen directa resonancia con preocupaciones actuales de la ciudadanía.



María del Carmen Domínguez

Embajadora

Directora de la Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”



Cambio Climático y Política Exterior Turquesa

Autores:

Romina Bravo Bobadilla

Julio Villarroel Alarcón

Tutor:

Pedro Glatz Brahm

ÍNDICE

	Cambio Climático y Política Exterior Turquesa.	9
I.	Resumen Ejecutivo.	13
II.	Introducción.	
III.	Antecedentes.	17
i.	Sistema internacional de gobernanza colectiva para la protección de la biosfera.	
a.	Historia de la gobernanza medioambiental.	18
b.	Gobernanza de los océanos.	19
c.	Gobernanza de los ecosistemas terrestres.	22
d.	Desarrollo sostenible, acción por el clima y el medio ambiente.	24
ii.	El rol internacional y la acción climática chilena.	25
a.	Regulación nacional.	27
b.	Política exterior de Chile y gobernanza medioambiental.	29
iii.	Identificación de países like-minded.	33
iv.	2022, el año para la Política Exterior Turquesa.	37
IV.	Conclusiones.	40
V.	Recomendaciones.	44
i.	Fortalecimiento del rol de Chile en el actual sistema multilateral medioambiental.	
ii.	Nuevas agendas.	
iii.	Diplomacia pública y normativas nacionales.	45

I. Resumen Ejecutivo

El cambio climático, la degradación medioambiental y el desarrollo sostenible son uno de los mayores desafíos que enfrenta la humanidad y que ha cobrado relevancia en la agenda política mundial. Sin embargo, es posible observar un sistema atomizado ante un objetivo común con falta de transversalización y enfocado en la biodiversidad terrestre y cambio climático, desplazando la importancia de los océanos en los equilibrios ecosistémicos.

La Política Exterior Turquesa, invita a transversalizar las agendas de mitigación y adaptación al cambio climático, protección de la biodiversidad y gobernanza de los océanos, mediante una estrategia de conservación de bienes comunes globales que involucra el fortalecimiento de las redes bilaterales y multilaterales. Por ello, la presente investigación analiza las oportunidades, desafíos y fortalezas para su implementación.

Palabras clave: Política Exterior Turquesa, transversalización de agendas, gobernanza oceánica.

II. Introducción

La participación en el sistema internacional para hacer frente al cambio climático constituye parte de la labor que ha efectuado la diplomacia durante los últimos años, siendo la década de los 90 el comienzo de una serie de negociaciones que perduran hasta hoy. Lo anterior, con el objetivo de formular objetivos y acordar una regulación internacional mediante la negociación multilateral.

Los acuerdos logrados entre los Estados, en conjunto con las contribuciones de las organizaciones defensoras de derechos humanos y ambientales, las Naciones Unidas, las organizaciones feministas, la academia y la sociedad civil han permitido abordar el desafío del cambio climático incluyendo una perspectiva de los derechos humanos y de igualdad de género. La desigualdad y su expresión en la violencia y discriminación de género, siguen siendo uno de los marcadores de vulneración de derechos humanos más persistentes y estructurales en el mundo, por lo que es necesario reducirlas con el fin de alcanzar los objetivos de paz, seguridad y de desarrollo sostenible acordados internacionalmente (Aguilar, 2021).

En aquel sentido, cabe destacar que los acuerdos internacionales modernos incorporan tanto la perspectiva de igualdad de género como el respeto a los derechos humanos, no siendo la excepción los acuerdos ambientales multilaterales. Además, para avanzar en la Agenda 2030, se deben abordar de manera integral los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Más importante aún, son cruciales para maximizar la efectividad, eficiencia y equidad de iniciativas, programas y proyectos orientados a abordar el cambio climático y lograr un desarrollo sostenible sin dejar a nadie atrás (Aguilar, 2021).

Los desafíos mundiales, requieren de una respuesta conjunta, como lo ha demostrado la pandemia del COVID-19. Asimismo, es necesario integrar los derechos humanos desde una perspectiva de seguridad humana que comprenda al medioambiente como un bien común global. A largo plazo, los fenómenos meteorológicos extremos, como las inundaciones, las tormentas, la sequía, la desertificación, el deshielo de los glaciares, el aumento del

nivel del mar y los cambios de las corrientes, suponen grandes amenazas para la humanidad y los ecosistemas. Lo anterior, afecta con mayor intensidad a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, a través de la pérdida de actividades de sustento, alza de precios, inseguridad alimentaria, migración climática y precarización de la salud (Dankelman, 2019).

Los ejes que impulsan los acuerdos medioambientales internacionales reconocen el factor de la interdependencia y contando con un sustento en la ciencia, se considera que el rol de los océanos en la adaptación y mitigación frente al cambio climático está reconocido de forma tácita en las medidas que deben ser formuladas y adoptadas por los Estados.

Es aquí que cobra relevancia el innovador concepto de Política Exterior Turquesa, desarrollado por Camila Carrasco y Pedro Glatz en el libro “Nuevas Voces de Política Exterior” y propuesto en el programa de gobierno del Presidente Gabriel Boric, como la **integración de agendas medioambientales**, desde una perspectiva oceánica (azul) y terrestre (verde) a través de una política proactiva en consideración a la vulnerabilidad de Chile ante el cambio climático.

Por ello, en consideración a las prioridades de política exterior del actual gobierno de Chile y la importancia de los océanos para el cumplimiento de la agenda climática del Acuerdo de París y los ODS de la Agenda 2030, la promoción de una Política Exterior Turquesa permitiría implementar medidas medioambientales de protección y administración de los océanos, que podrían posicionar a Chile y a la Región como impulsores de reglas en la gobernanza global con especial enfoque en los océanos.

En virtud de esta problemática, la presente investigación propone como objetivo general promover la Política Exterior Turquesa a nivel regional y extraregional, como una **respuesta transversal** a la triple crisis planetaria referida por Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, António Guterres, que consiste en la alteración del clima, la pérdida de naturaleza y biodiversidad, la contaminación y los residuos, comprendiendo que aquella “es una política ambiental de Estado de carácter internacional que integra las agendas medioambientales globales de cambio climático, biodiversidad, contaminación ambiental, océanos y desarrollo sostenible, a través de **acciones de impacto transversal**, con un especial enfoque en la promoción de la protección y administración de los océanos, mediante la gobernanza oceánica” (Bravo y Villarroel, 2022).

La Política Exterior Turquesa podría posicionar a Chile como un actor relevante dentro del escenario internacional, al promocionar una perspectiva multidimensional que fortalezca la protección de los océanos, un ámbito que requiere ser abordado con mayor intensidad y al que la ciencia le entrega un rol clave en la sobrevivencia de la humanidad.

Además, se plantean tres objetivos específicos que están íntimamente relacionados a la definición propuesta, siendo estos a) Identificar países like-minded y evaluar alianzas que permitan posicionar el concepto en el sistema multilateral b) Identificar iniciativas de alcance global para la implementación de la Política Exterior Turquesa a través del despliegue de la diplomacia chilena y c) Proponer acciones nacionales que contribuyan al posicionamiento internacional de Chile como potencia turquesa.

Para ello, se estructura la investigación a partir de la contextualización del problema, la evolución del sistema de gobernanza global medioambiental, el rol Internacional y la acción climática de Chile, la identificación de países like-minded, conclusiones y recomendaciones para el despliegue de la Política Exterior Turquesa.

III. Antecedentes

i. Sistema internacional de gobernanza colectiva para la protección de la biosfera

Una correcta evaluación prospectiva de la Política Exterior Turquesa a nivel internacional requiere realizar un recorrido por la evolución, presente y futuro esperado del Sistema Internacional de Gobernanza de los ecosistemas. Por ello, a continuación, se procede a contextualizar los puntos comunes y las diferencias existentes entre la gobernanza tradicional de los océanos por una parte y la gobernanza del medio ambiente y cambio climático por otra, en búsqueda de sinergias, limitaciones y oportunidades de cooperación. De esta forma se demostrará que, al igual que los ecosistemas acuáticos y terrestres, las instituciones y organizaciones internacionales encargadas de gobernar las actividades de la población humana en ellos, son extensas y complejas, reconociendo los ODS como el enfoque más integral existente hasta ahora al englobar ambos ecosistemas.

a. Historia de la gobernanza medioambiental

Los regímenes contemporáneos de gobernanza de ambos ecosistemas comprenden las reglas, normas, principios y procedimientos de toma de decisiones diseñados para gestionar tanto el aprovechamiento soberano de estos espacios como una mirada colectiva de impacto ambiental global. Sin embargo, a diferencia del régimen contemporáneo de gobernanza terrestre de los Estados, bajo el principio de territorialidad, el régimen contemporáneo de gobernanza de los océanos refleja un compromiso entre dos principios contrapuestos: la libertad de los mares y la territorialización (Harris et al, 2019).

Los regímenes contemporáneos de gobernanza tienen una nutrida historia. Aunque hay una serie de fuentes de derecho internacional consuetudinarias que se reflejan en ellos, la mayor parte de las reglas fueron negociadas en el siglo pasado, culminando en una serie de organismos internacionales de construcción de gobernanza de carácter permanente.

En general, las ideas sobre la gobernanza colectiva surgieron junto con el crecimiento del Antropoceno y a medida que aumentó la intensidad de los usos que generan impactos negativos en los ecosistemas, también lo hicieron los llamados para formular un consenso internacional sobre el estado de los ecosistemas y sus recursos. Se hizo evidente la necesidad de reglas más complejas, y bajo los auspicios de las Naciones Unidas, la comunidad internacional construyó una arquitectura detallada y vinculante para administrar colectivamente los océanos y regular el impacto de las actividades humanas en los ecosistemas terrestres como los mencionados en los apartados siguientes (Steffen et al, 2015).

b. Gobernanza de los océanos

Los océanos cubren más del 70% de la superficie de la Tierra y albergan hasta el 80% de toda la vida del mundo, siendo el mayor ecosistema conocido. Así mismo, contienen recursos minerales y energéticos necesarios para que la vida sobreviva y prospere; proveen oxígeno, alimentos y fuentes de trabajo; constituyen la principal vía de transporte para el comercio internacional y estabilizan el clima al absorber la mayor parte del calor atrapado en el sistema terrestre y por ser un sumidero de carbono, su importancia es indiscutible. Para que todo eso siga ocurriendo, las personas, animales y plantas dependen de océanos saludables.

Sin embargo, el informe de la **Organización Meteorológica Mundial** reveló que cuatro indicadores climáticos clave habían batido récords en 2021, a saber, el aumento del nivel del mar; aumento de la temperatura en los océanos; la acidificación de los océanos; y las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI). Fenómenos interrelacionados, pues el aumento de las emisiones de GEI, están haciendo que los océanos se vuelvan más ácidos, debilitando su capacidad para mantener la vida bajo el agua y en tierra (OMM, 2022).

Adicionalmente, la asfixia por residuos plásticos en los océanos conduce a más de la mitad de las especies marinas al borde de la extinción hacia el 2100, si no hay cambios en las políticas actuales de gobernanza de este espacio que constituye un bien público global (Naciones Unidas, 2021).

En particular, la **Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar** (CONVEMAR) sirve como marco o institución

paraguas para la gobernanza de los océanos al empoderar, coordinar y complementar otros acuerdos u “organizaciones internacionales competentes” relacionados con las actividades marítimas, a través de las cuales se pueden ejercer y cumplir los deberes de los Estados parte. Entre estas se encuentran la **Organización Marítima Internacional**, organismo especializado de las Naciones Unidas responsable de la seguridad y protección de la navegación y de prevenir la contaminación del mar por los buques; y la **Autoridad Internacional de los Fondos Marinos** que tiene como fin controlar las actividades de exploración y explotación de los recursos en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional (Zona), en el entendido que estos son “patrimonio común de la humanidad”, conformando junto al régimen oceánico centrado en la CONVEMAR, el “derecho del mar”.

Otra plataforma multilateral de acción, la constituye la **Conferencia de los Océanos** celebrada por primera vez en la sede de Naciones Unidas de Nueva York entre el 5 y el 9 de junio de 2017, coincidiendo con el Día Mundial de los Océanos¹. Hoy sus acciones conducen a una gestión sostenible de los océanos que incluye: enfrentar las amenazas a la salud, la ecología, la economía y la **gobernanza de los océanos** respecto a la acidificación, los desechos marinos y la contaminación, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, y la pérdida de hábitats y biodiversidad marina.

¹El Día Mundial de los Océanos se originó mediante la resolución 63/111 el día 5 de diciembre de 2008 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrándose cada 8 de junio como el día internacional sobre la gestión sostenible y protección de los océanos.

Desde entonces, una serie de esfuerzos se han llevado a cabo para concientizar sobre el problema que representan los vacíos de gobernanza en los océanos y emprender acciones para su protección. Entre ellos, Ocean Decade Alliance, Alianza Internacional contra la Acidificación de los Océanos, Panel de Alto Nivel para una Economía Oceánica Sostenible (Ocean Panel)², Cumbre del Clima de Madrid (COP25) o COP Azul³ y Conferencia Diplomacia Azul: Una mirada hacia el uso sostenible y pacífico de mares y océanos.

Mención especial requiere la **Conferencia Intergubernamental sobre Biodiversidad Marina de Áreas Fuera de la Jurisdicción Nacional**⁴ que representa la negociación actual más significativa en materia de océanos y surge por las amenazas que existen a la biodiversidad en las áreas fuera de las jurisdicciones nacionales, así como la inexistencia de un marco normativo en esta área.

²El panel está compuesto por 14 miembros, que representan a casi el 40% de las costas y al 30% de las ZEE del mundo (Ocean Panel, 2020). La participación de Chile como único miembro sudamericano, reafirmó su compromiso con la gobernanza oceánica y la implicación de políticas económicas oceánicas sostenibles, en base a iniciativas multilaterales que involucran compromisos concretos sobre el manejo sostenible de los océanos. Se busca lograr el compromiso por gestionar de forma sostenible el 100% del área oceánica bajo jurisdicción nacional, mediante Planes Oceánicos Sostenibles, para el 2025.

³Chile al asumir la presidencia de esta versión, logró por primera vez incluir a los océanos en la discusión climática. Se manifestó que este ecosistema es un elemento central para afrontar el cambio climático y un área de efectos del mismo, instando a que sea incluido en las NDC en concordancia con la implementación del Acuerdo de París. A su vez el gobierno de Chile impulsó la Plataforma de Soluciones para el Océano basada en la ciencia, una estructura de apoyo en la administración y gestión de los océanos, que tiene como objetivo guiar en la formulación de políticas climáticas.

⁴En la actualidad el 64% de la superficie de los océanos y los fondos marinos se encuentran en áreas fuera de la jurisdicción nacional (BBNJ, por sus siglas en inglés) y no están protegidos de forma integral por el derecho del mar. Los recursos ubicados en estas áreas son actualmente aprovechados por unos pocos países que disponen de condiciones económicas y tecnológicas para realizar actividades de investigación, exploración y explotación de las BBNJ. Si bien existen instrumentos regionales que regulan el uso de algunas especies y establecen estándares para los sectores productivos, éstos son insuficientes para detener la sobrepesca, contaminación y la ausencia de respuestas a los efectos del cambio climático en las condiciones oceánicas que generan desequilibrios ecosistémicos en la Zona. Sumado a esto, la falta de coordinación entre Estados y organismos a cargo del cumplimiento de los acuerdos existentes hicieron necesario impulsar un instrumento de carácter internacional que finalmente fortalezca y complemente los esfuerzos aislados de conservación existentes y garantice un uso sostenible de los recursos genéticos en esta área del planeta (ONU BBNJ, 2022).

c. Gobernanza de los ecosistemas terrestres

La historia del desarrollo sostenible a nivel multilateral se inició con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (**I Cumbre de la Tierra**⁵), celebrada en Estocolmo en 1972. En ella se adoptó la Declaración y el Plan de Acción de Estocolmo que establecieron principios para la preservación y mejora del medio ambiente humano, con recomendaciones para la acción ambiental internacional. Así también, la Conferencia creó el **Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente** (UNEP), el primer programa de las Naciones Unidas centrado únicamente en cuestiones ambientales (ONU Conferencias, s.f.). En tanto, la **II Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro** de 1992 se destacó por la variedad de problemas estudiados y el arduo trabajo multilateral para ayudar a los gobiernos a pensar en el desarrollo económico y encontrar formas de acabar con la destrucción de recursos naturales irremplazables y la contaminación del planeta.

La II Cumbre de la Tierra fue el punto culminante de un proceso que había comenzado en diciembre de 1989, de planificación, educación y negociaciones entre los Estados miembros de las Naciones Unidas que condujo a la adopción por parte de los 172 gobiernos presentes de tres acuerdos importantes para

⁵Cada 5 de junio desde 1973 se celebra el Día Mundial del Medio Ambiente establecido por la ONU mediante la resolución 2994 (XXVII), el 15 de diciembre de 1972 en conmemoración del aniversario de la I Cumbre de la Tierra, como la plataforma mundial más grande para la divulgación ambiental

orientar los enfoques futuros del desarrollo: el Programa 21⁶, la Declaración de Río⁷ y la Declaración de los Principios Forestales⁸.

Asimismo, dio cabida a la firma de la **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático** (CMNUCC)⁹, cuyo objetivo fue la “estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”. Lo anterior ha permitido reforzar la conciencia pública global en respuesta a las implicancias globales del cambio climático centrado en los ecosistemas terrestres. Actualmente, cuenta con 197 Estados parte quienes trabajan en la implementación de la CMNUCC mediante negociaciones gestadas en las múltiples Conferencia de Partes (COP), convirtiéndola en uno de los tratados ambientales multilaterales con mayor adhesión de la historia.

Además, la Cumbre abrió la firma del **Convenio sobre la Diversidad Biológica** (CDB)¹⁰, instrumento jurídicamente

⁶El Programa 21 reconoció que la protección del medio ambiente requería colaboración a través de fronteras. Su objetivo estaba destinado a crear un consenso internacional para apoyar y complementar las estrategias y planes nacionales para el desarrollo sostenible, haciendo un llamado a todos los Estados a participar en la protección y mejor gestión de los ecosistemas y buscar un futuro más próspero para la humanidad. En 1997, un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado al medio ambiente, conocido como 'Cumbre para la Tierra +5', examinó su implementación y propuso un Plan para su ejecución.

⁷La Declaración de Río con 27 principios reflejó la responsabilidad de los seres humanos por el desarrollo sostenible; el derecho de los Estados de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo; y la necesidad de cooperación del Estado en la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente. Su objetivo era que los Estados debían cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra.

⁸Por su parte, la Declaración de los Principios Forestales es el conjunto de principios que sustentan la gestión sostenible de los bosques en todo el mundo.

⁹Fue adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994.

¹⁰La Asamblea General de las Naciones Unidas del 20 de diciembre de 2000, en la Resolución 55/201, declaró el 22 de mayo de cada año como el Día Internacional de la Diversidad Biológica coincidiendo con el aniversario de la firma del CDB.

vinculante al igual que la CMNUCC¹¹, de la cual a la fecha se han desarrollado 15 Conferencias de las Partes (COP) a diferencia de las 26 COP de la CMNUCC¹², a pesar de entrar en vigor antes que esta última.

d. Desarrollo sostenible, acción por el clima y el medio ambiente

Desde la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972 y el Informe Brundtland de 1987, se ha establecido una relación interdependiente entre gobernanza del medio ambiente y desarrollo sostenible. Es así como, en línea con los acuerdos alcanzados durante la Conferencia de Río, en el contexto de la **Cumbre del Milenio** del año 2000, se establecieron los ocho **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)**¹³, que inspiraron la **Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible** del 2015 que dio origen a la Agenda 2030 y sus diecisiete **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**, todos ellos con algún grado de conexión con el medio ambiente¹⁴. Así, se culminó con el trabajo realizado en la III Cumbre de la Tierra de 2002 y la IV Cumbre de la Tierra de 2012.

¹¹ Adicionalmente, se iniciaron las negociaciones sobre la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, que se abrió a la firma en octubre de 1994 y entró en vigor en diciembre de 1996.

¹² La última versión fue organizada por el Reino Unido en colaboración con Italia, entre el 31 de octubre y el 12 de noviembre de 2021 en Glasgow (Reino Unido).

¹³ En 2013, dos años antes de la fecha límite fijada para cumplir los ODM, se celebró un acto especial en Nueva York, en el que los Estados Miembros acordaron convocar una Cumbre de alto nivel para adoptar un nuevo conjunto de objetivos sobre las bases establecidas previamente.

¹⁴ Los objetivos más con mayor relación son: Objetivo 3 (Salud y Bienestar), Objetivo 6 (Agua limpia y saneamiento), Objetivo 7 (Energía asequible y no contaminante), Objetivo 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), Objetivo 12 (Producción y consumo responsables), Objetivo 13 (Acción por el clima), Objetivo 14 (Vida submarina) y Objetivo 15 (Vida de ecosistemas terrestres).

Por su parte, en la COP 21 de la CMNUCC, los Estados alcanzaron un acuerdo histórico llamado “Acuerdo de París”¹⁵ para combatir el cambio climático, acelerando e intensificando las acciones e inversiones necesarias para un futuro sostenible con bajas emisiones de carbono en línea con la Agenda 2030. Siendo la presentación de contribuciones nacionalmente determinadas (NDC) cada 5 años, uno de los principales mecanismos para limitar el calentamiento global.

Sin embargo, en consideración al principio de territorialidad del Acuerdo de París, este es incapaz de hacer frente a las emisiones del transporte marítimo internacional, que es materia de la OMI (UNFCCC, 2018), existiendo una deuda pendiente en cuanto al control de emisiones de dióxido de carbono en los océanos emitidos por este medio. Este hecho, representa una de las falencias del actual sistema de gobernanza de los ecosistemas conducentes a la protección de los ecosistemas y a la adaptación y mitigación del cambio climático, justificando así la necesidad de construir una política oceánica activa.

ii. El rol internacional y la acción climática chilena

Chile es un país oceánico y dispone de un espacio marítimo importante en consideración a su “Mar Presencial”. Cuenta con una costa de 6.435 km (Gobierno de Chile, s.f.), posee la décima zona económica exclusiva más grande del mundo y es

¹⁵ El objetivo central del Acuerdo de París es fortalecer la respuesta global a la amenaza del cambio climático limitando el calentamiento mundial preferiblemente a no más de 1,5°C, en comparación con los niveles preindustriales.

la decimosegunda potencia pesquera a nivel internacional (MINREL, 2021). Esto se debe a que la costa chilena es una zona caracterizada por la surgencia, un fenómeno oceánico “que consiste en el ascenso a la superficie de masas de agua profundas -que son frías y ricas en nutrientes-, debido al movimiento de aguas superficiales mar adentro” (Wieters y Ezquer, 2017), lo que le permite contar con un hábitat muy productivo.

Chile ha trabajado de manera constante en los compromisos climáticos y ambientales que ha asumido, bajo una actitud progresista que refleja una mirada que va más allá de un momento político. Como Estado cuenta con una posición que se ha construido a lo largo de los años, mediante el fortalecimiento institucional, la regulación jurídica y la información técnica de base científica, posicionándose en un lugar estratégico a nivel regional e internacional para liderar en materia ambiental.

Cabe destacar que la actual Ministra de Medio Ambiente, Maisa Rojas, es una destacada científica que cumplió relevantes roles internacionales en materia medioambiental y en representación de Chile, mostrando con su designación una continuidad en la política ambiental chilena¹⁶. Así también, bajo la lógica de una coordinación interministerial¹⁷ participa en la transversalización de las agendas con miras a desarrollar el sistema medioambiental que busca promover a Chile como una potencia turquesa.

¹⁶ Fue coordinadora del Comité Científico para la COP25 del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación; integrante del Consejo Asesor Presidencial de la COP25 y participante de la delegación chilena de la COP26. Además, coordinó el Comité Científico Asesor de Cambio Climático y es autora líder del Quinto Informe de Evaluación (AR5) del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) y participó como autora coordinadora del informe del IPCC (AR6).

¹⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores en conjunto con el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación y el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

a. Regulación nacional

Chile, a través de la regulación jurídica nacional, ha logrado crear una institucionalidad ambiental mediante la Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente del año 1994 y la Ley N° 20.417 del año 2010, la cual crea el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA) y los Tribunales Ambientales. Dentro de aquella institucionalidad, se deben destacar los avances que se han realizado por medio de la Ley Marco de Cambio Climático; creación de áreas protegidas; creación e implementación de un Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático; Política Energética Nacional al año 2050; Estrategia Nacional de Hidrógeno Verde; Política Nacional de Uso del Borde Costero, La Ley N° 20.920, Ley Marco para la Gestión de Residuos, la Ley de Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje (Ley REP)¹⁸, Ley N° 21.368 que regula la entrega de plásticos de un solo uso¹⁹, meta de carbono neutralidad al año 2050 y creación del Observatorio de Cambio Climático.

A nivel de compromisos internacionales, en el Marco del Acuerdo de París con impactos en las políticas públicas internas, Chile presentó la actualización de sus NDC en abril del 2020, en medio de la pandemia por COVID-19. Siendo con ello el primer país de América Latina en cumplir con el primer ciclo de renovación de

¹⁸ La Ley N° 20.920, conocida como “Ley REP”, es un régimen especial de gestión de residuos, conforme al cual los productores de productos prioritarios son responsables de la organización y financiamiento de la gestión de los residuos de los productos prioritarios que comercialicen en el país.

¹⁹ La Ley N° 21.368, prohíbe la entrega de productos de un solo uso de cualquier material para consumo dentro de los establecimientos. Y cuando se trata de consumo fuera del establecimiento, se permite la entrega de productos desechables pero distintos al plástico.

los compromisos climáticos nacionales. Con ello, Chile reafirma y profundiza los compromisos en once sectores del país y pone énfasis en áreas de relevancia estratégica como la seguridad hídrica y la reducción de riesgos de eventos climáticos extremos. Incluye un inédito componente de integración, que aborda de manera sinérgica e integral la adaptación y la mitigación, avanzando en el diseño e implementación de acciones que consideran el rol de los océanos, la economía circular, los bosques, las turberas y los ecosistemas en el cambio climático y el calentamiento global, abordando conjuntamente tanto sus causas como sus impactos (Ministerio del Medio Ambiente, 2021).

Sin embargo, aún presenta desafíos que deben ser abordados en el corto y mediano plazo, como son la regulación de corredores marítimos verdes, sequías, una nueva ley de pesca, mayor regulación de la industria acuícola²⁰, mitigación y adaptación a los impactos del cambio climático dado su alto nivel de vulnerabilidad y la eliminación de las zonas de sacrificio²¹

Cabe mencionar que Chile continúa avanzando en lograr una mayor integración jurídica e institucional en la protección de áreas protegidas mediante el proyecto de Ley del Servicio

²⁰ La gobernanza del sector de pesca y acuicultura, así como la regulación de la industria, se encuentra fragmentada entre varias instituciones que en conjunto deben regular dichas actividades. Con el objetivo de afrontar el desafío del cambio climático, el Ministerio del Medio Ambiente en conjunto con la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, elaboraron un plan de Adaptación al Cambio Climático en Pesca y Acuicultura (PACCPA). Aquel plan señala que, en el contexto del cambio climático, se genera la necesidad de reformar el concepto de enfoque ecosistémico y principio precautorio de la Ley de Pesca y Acuicultura, bajo la lógica de la protección del medio ambiente. (Fariás et al, 2019).

²¹ La expresión "Zona de sacrificio" es un concepto, que, si bien se encuentra presente a nivel internacional, se ha desarrollado en Chile. Fue en el año 2014 que el INDH por medio su Informe Anual abordó el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y que recogió la definición de ONG OCEANA de Zona de sacrificio como "zonas que han sido destinadas al sacrificio, olvidadas por los sucesivos gobiernos que han seguido permitiendo la instalación de nuevas industrias contaminantes, aun cuando el impacto sobre la salud de las personas y el medio ambiente ha sido inmenso" (INDH, 2014), que más tarde recogió el Programa para la Recuperación Social y Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente, así como también la Cámara de Diputados." (Universidad de Chile, 2020) Activistas y ONGs identifican cinco zonas de sacrificio en Chile: Mejillones, Tocopilla, Huasco, Quintero-Puchuncaví-Ventanas y Coronel (Ramos, 2020).

de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP). Así también, en materia energética, busca incentivar la prosecución de las metas con vista a lograr la meta de carbono neutralidad con mayor antelación mediante el proyecto de ley sobre transición energética. En tanto, el Banco Central de Chile ha incorporado los efectos del cambio climático como variable para el análisis y cuantificación de los riesgos a la estabilidad del sistema financiero²²

b. Política exterior de Chile y gobernanza medioambiental

Chile ha tenido una participación permanente en el sistema internacional y de gobernanza global en materia de medio ambiental descrito en el apartado "Sistema Internacional de gobernanza colectiva para la protección de la biosfera". Además, ha sido pionero en el desarrollo de reglas en el sistema multilateral, con iniciativas como la Declaración de Santiago de 1952 que establece la Zona Económica Exclusiva (ZEE) y el Acuerdo que creó la Comisión Permanente del Pacífico Sur, la creación de la primera reserva forestal de Latinoamérica en 1907, disponer de herramientas de protección de la biodiversidad y ser el primer país en incluir el océano en los NDC.

Entre las participaciones en instancias multilaterales de este año, se destaca el anuncio de Cancillería, en el marco de la séptima versión de Our Ocean, desarrollada en Palau, en abril

²² En el marco de la COP 26 que se realizó en Glasgow, el Banco Central de Chile se comprometió, en el marco de lo que su mandato legal le permite, a aplicar y estudiar los lineamientos propuestos en la iniciativa colectiva de la Red de Bancos Centrales y Supervisores para Enverdecer el Sistema Financiero (NGFS) en relación con incorporar los efectos del cambio climático para analizar y cuantificar los riesgos a la estabilidad financiera.

El informe de estabilidad financiera del primer semestre de 2022 del Banco Central de Chile, se dedica por primera vez un capítulo a los desafíos del cambio climático. La agenda de trabajo "incluye el desarrollo de pruebas de tensión con consideraciones climáticas para el sistema bancario, incorporar esta temática en sus herramientas de monitoreo de estabilidad financiera" (Banco Central de Chile, 2022).

de 2022, donde reafirmó su compromiso con la protección y gobernanza de los océanos, recordando los esfuerzos que Chile ha emprendido para proteger los ecosistemas marinos mediante las Áreas Marinas Protegidas (AMP).

Chile confirmó la colaboración para trabajar en la creación de un Área Marina Protegida en las cordilleras submarinas de Nazca y Salas y Gómez en alta mar del Pacífico Sur, la creación del Parque Marino Tic Toc en el Golfo de Corcovado, un área marina protegida en conjunto con Argentina para el Dominio 1 en la península Antártica y el proyecto The Blue Boat Initiative que busca proteger a la ballena azul. Así mismo, anunció un acuerdo formal para establecer una red de corredores verdes que permitan el transporte marítimo verde dentro y fuera de Chile, siendo el primer paso del proyecto denominado Chilean Green Corridors Network (Maersk, 2022).

Así mismo, en la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Océanos, realizada en Lisboa, Portugal, el presidente Gabriel Boric dio a conocer la posición de Chile presentada en el marco de la 32ª reunión de Estados Partes de CONVEMAR, con el fin de extender el plazo perentorio gatillado por la solicitud de la República de Nauru ante la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA) para elaborar las normas, reglamentos y procedimientos que regulen la explotación de los fondos marinos, de conformidad con la Sección 1, párrafo 15 del Acuerdo de Aplicación de la Parte XI de CONVEMAR en un plazo de dos años²³. Chile propone que los Estados Partes acuerden extender

²³ El plazo de dos años a partir de la presentación de Nauru se cumplirá el 30 de junio de 2023.

el plazo del párrafo 15 por un periodo de 15 años, con el fin de obtener mayor evidencia y certeza científica para garantizar la protección del medio ambiente marino.

Ahora bien, la continuidad de aquello por parte de Chile en la esfera internacional es posible dado que forma parte de las prioridades de la política exterior de Chile declaradas como “Cooperación para la seguridad global”, “Biodiversidad y desarrollo sustentable” y “Cambio climático”, así como en sus principios²⁴, los lineamientos fundamentales que sustentan y dan coherencia a las decisiones que adopta Chile en materia de relaciones exteriores.

En aquel sentido cobra gran relevancia la ratificación, el 31 de mayo de 2022 por parte del gobierno del Presidente Boric, del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)²⁵ y su Anexo 1. De esta forma, la dimensión de los derechos humanos y su vinculación con el Derecho Ambiental se hacen presente entendiendo la amenaza a la sobrevivencia de la humanidad ante el cambio climático.

²⁴ Respeto al Derecho Internacional”, “Promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos” y “Responsabilidad de cooperar”.

²⁵ Dicho acuerdo tiene como “objetivo garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible”.

En palabras de la Ministra de Relaciones Exteriores Antonia Urrejola:

<<Chile va a ser parte de un acuerdo cuyo eje central es la cooperación en un continente fragmentado y golpeado por la crisis climática. Es fundamental que un país como Chile, con una institucionalidad medioambiental robusta, coopere con Estados que no la tienen, así como requerimos de prácticas en defensa de defensores de derechos humanos (c.p. Cancillería de Chile, 2022).>>

Por su parte la Ministra de Medio Ambiente, Maisa Rojas, señaló que:

<<Es un momento para festejar que se vuelve al multilateralismo, para dar soluciones de manera mancomunada. Nadie puede resolver la crisis climática o de biodiversidad solo, o lo resolvemos juntos o no dejamos a nuestros hijos un planeta que sea habitable. Con este tratado se fortalece la democracia ambiental, nos da herramientas para cristalizar el compromiso del presidente Gabriel Boric de que este sea el primer Gobierno ecologista del país (c.p. Zermeno, 2022).>>

Finalmente, entendiendo que “la política exterior puede, por lo tanto, ser ya definida como el conjunto de acciones de un Estado en sus relaciones con otras entidades que también actúan en la escena internacional con objeto, en principio, de promover el interés nacional” (Reynolds, 1971), una Política Exterior Turquesa va intrínsecamente unida a los intereses permanentes de la política exterior de Chile definidos como “Fortalecer la imagen de Chile en el exterior”, “Contribuir al fortalecimiento del multilateralismo”, “Promover la paz y la seguridad

internacional”, “Contribuir al fortalecimiento de la integración regional” y “Promover los intereses marítimos y antárticos de Chile”.

iii. Identificación de países like-minded

En base a tres criterios definidos como: nuevos lineamientos de Política Exterior del Gobierno de Chile; participación en instancias multilaterales de relevancia oceánica; y, vulnerabilidad climática y las acciones nacionales de adaptación y mitigación al cambio climático, perfil nacional y política exterior definidos en iniciativas y participación en la gobernanza global en el ámbito medioambiental, es que se han identificado diez potenciales aliados regionales para la promoción de la Política Exterior Turquesa.

EE. UU. es el principal aliado estratégico si se considera su influencia y capacidad de acción. El 8 de junio, en el marco de la Cumbre de las Américas, suscribió un Memorando de Entendimiento (MoU) en apoyo al Corredor Marino del Pacífico Oriental Tropical (CMAR) en presencia de altos representantes de los países miembros del CMAR: Colombia, Costa Rica, Ecuador y Panamá²⁶. Lo anterior, forma parte de la estrategia medioambiental de la administración del Presidente Biden²⁷ que

²⁶ En el MoU, los países acordaron reforzar la gobernanza, la seguridad en temas de pesca ilegal, pesca no declarada y pesca no regulada y el financiamiento para la protección de una de las zonas más productivas y biológicamente diversas, que comprende más de 500 km², y es reconocida como una de las más importantes para la protección, conservación y gestión de la biodiversidad en el Océano Pacífico Oriental Tropical.

²⁷ Así mismo, en junio propuso la creación de un nuevo santuario marino frente a las costas de Nueva York y Nueva Jersey que será la mayor zona protegida de la costa atlántica, una medida que ayudará a preservar las especies en peligro de extinción y que será sometida a una consulta ciudadana. Además, anunció un “Plan de Acción Climática del Océano” que guiará las acciones significativas de mitigación y adaptación al clima basadas en los océanos, incluyendo el transporte marítimo verde, la energía renovable basada en los océanos, el carbono azul y otras soluciones relacionadas. Finalmente, el gobierno dio a conocer nuevas propuestas políticas centradas en la limpieza de los océanos, cuya medida más visible podría ser la orden de eliminar progresivamente los plásticos de un solo uso de los parques nacionales para el año 2032 y denominó a junio como el mes del mar en Estados Unidos.

busca cumplir con la meta global de conservación del 30% de superficies marinas y terrestres para el año 2030 en línea con el Marco Global para la biodiversidad Post-2020.

Ya en el marco de la COP 26, dio muestras de avanzar en la materia al unirse junto a Noruega como miembro de Ocean Panel con el objetivo de lanzar un “desafío marítimo verde” en la COP 27, que promueva acciones climáticas basadas en los océanos, como corredores de navegación verde y cero emisiones del sector del transporte marítimo internacional a más tardar en 2050, impulsando la producción de energías limpias.

Un segundo aliado estratégico es Canadá, país con el que Chile comparte políticas progresistas y una mirada de integración americana, sumado a objetivos comunes respecto a la promoción y defensa de la democracia, compromiso con los derechos humanos, la promoción de la igualdad de género y desarrollo sostenible. También, el compromiso con la protección del medioambiente terrestre, conservación de los océanos y acciones en la lucha contra el cambio climático.

En el contexto de la visita del Presidente Boric a Canadá, la primera fuera de Latinoamérica, ambos Jefes de Gobierno emitieron una declaración conjunta donde destacaron el 25º aniversario del Acuerdo de Cooperación Ambiental entre Canadá y Chile, comprometiéndose a trabajar juntos para garantizar un resultado ambicioso de las negociaciones del Marco Mundial de la Diversidad Biológica Post-2020 y la transición hacia economías más eficientes. Así mismo, como miembros del Grupo de Alto Nivel para una Economía Oceánica Sostenible, y a través

de la Alianza Mundial de los Océanos, acordaron apoyar los esfuerzos encaminados a lograr el objetivo de conservar al menos el 30% de los océanos para 2030 mediante la declaración y la implementación efectiva de una red de Áreas Marinas Protegidas y otras Medidas Eficaces de Conservación Basadas en Áreas. Reconocieron el liderazgo mutuo en esta área y se comprometieron a cooperar bilateralmente y en foros multilaterales para lograr estos objetivos, en línea con el Acuerdo de París. Adicionalmente, anunciaron el objetivo de convocar un evento de alto nivel en la COP 27 para exponer el rol del precio del carbono en la respuesta global al cambio climático (Ministerio del Medio Ambiente, 2022).

Un tercer aliado es Barbados, en consideración al liderazgo de su Primera Ministra Mia Mottley, quien se ha destacado por sus alegatos contra la degradación ambiental y el cambio climático. Ya en la COP 26 sostuvo que la acción contra la crisis climática es vital para estimular el desarrollo económico y combatir la pobreza, siendo una defensora de los Estados pequeños más vulnerables ante el cambio climático. Ha enfatizado la acción preventiva para la emergencia climática, ya que para Barbados -como para la mayoría de los países insulares- el cambio climático tiene efectos devastadores para su economía y riesgos en su existencia con el paulatino incremento de la temperatura y del nivel del mar. Adicionalmente, una de sus demandas es la formulación de un nuevo índice de desarrollo²⁸. En esa línea, Chile ha reiterado el llamado a todas las agencias de la ONU a seguir teniendo en cuenta las necesidades de estos Estados en

²⁸ El actual indicador de vulnerabilidad utilizado por los países para acceder a fondos de cooperación internacional, además de no reflejar el verdadero nivel de desarrollo, les impide obtener recursos cuando la renta alcanzada los clasifica como graduados, impidiendo que sean receptores o beneficiarios de tales recursos.

todas sus actividades y promover un enfoque integrado de su desarrollo sostenible y las estrategias para adaptación, de modo de reducir sus vulnerabilidades, haciéndose eco de los desafíos que implica ser clasificado como país de renta media.

Todos estos compromisos se encuentran en sincronía con la iniciativa “Declaración de las Américas para la Protección del Océano”, propuesta por Chile, co-patrocinada por Canadá y firmada el 9 de junio durante la Cumbre de las Américas, cuyo objetivo principal es crear un espacio de colaboración, cooperación y coordinación a nivel político sobre áreas marinas protegidas y Otras Medidas Efectivas de Conservación Basadas en Áreas en el Pacífico, transformando el tema de biodiversidad y océanos en un problema común a ser abordado bajo la Política Exterior Turquesa.

Chile hasta el momento había realizado un trabajo unilateral como país pionero en protección de los océanos, mostrando al mundo los múltiples beneficios que las áreas marinas protegidas (AMP) brindan a los Estados y a los ecosistemas marinos. Esta iniciativa fue valorada, destacando la trayectoria nacional en la materia de la que el mundo ha sido testigo, evidenciando reciprocidad a la idea planteada por Chile en el sentido de la necesidad de enfrentar de manera conjunta, los desafíos y oportunidades que ofrecen las AMP para el desarrollo sostenible de la Región. Así también, lograr que América Latina tenga una sola voz en este tema para ser presentada en los foros internacionales.

Por tanto, en base al apoyo a la declaración recibido de México, Panamá, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Perú, en conjunto

a Canadá y Estados Unidos, y a la plataforma que entrega el liderazgo de Barbados en el Caribe, es que la Política Exterior Turquesa debe estar enfocada en la Región. Fuera de ella, Noruega es un potencial socio en virtud del MoU firmado con Chile con el propósito de fortalecer el diálogo y la cooperación sobre cuestiones relacionadas con los océanos sostenibles, siendo Chile el tercer país con el que Noruega ha establecido un “diálogo oceánico” formal, y el primero de Latinoamérica.

iv. 2022, el año para la Política Exterior Turquesa

En lo externo, el año 2022 es considerado un “Súper Año” en materia medioambiental, tanto en lo que respecta a materia oceánica (azul), como en cambio climático y biodiversidad (verde). Es decir, la Política Exterior Turquesa encuentra una oportunidad para su implementación como en ningún otro momento en la historia del sistema multilateral ha ocurrido.

Entre el 27 de junio y el 1 de julio de 2022 en Lisboa, se llevará a cabo una nueva versión de la Conferencia de los Océanos, con el objetivo de ampliar la acción oceánica basada en la ciencia y la innovación para la implementación del Objetivo 14 de los ODS), después de cinco años desde la última reunión. Se cree será el puente para profundizar las negociaciones en el marco de la COP27 que se llevará a cabo en Sharm el-Sheikh, Egipto a fines de 2022, en línea con lo ya alcanzado en la COP anterior que abrió la puerta a la conexión con actores no estatales y una mayor ambición en las NDC en temas oceánicos.

En tanto, la Asamblea General de Naciones Unidas, recordando su resolución 72/249, del 24 de diciembre de 2017, decidió convocar una quinta reunión de la Conferencia Intergubernamental sobre un instrumento internacional jurídicamente vinculante en virtud de la Conferencia Intergubernamental sobre Biodiversidad Marina de Áreas Fuera de la Jurisdicción Nacional entre el 15 y el 26 de agosto de 2022, con la cual se esperan avances en el proceso de negociación de la protección de la biodiversidad marina.

Por otra parte, se espera que la COP15 de la CDB avance en el Marco Global para la Biodiversidad Post-2020 con la idea de convertir el 30% del planeta en áreas protegidas terrestres y marinas para el año 2030²⁹. Propuesta que se discutió en la Cumbre sobre Biodiversidad, el 30 de septiembre de 2020, en el marco del 75 período de sesiones ordinarias de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En materia de desarrollo sostenible, la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA-5.2) acordó por unanimidad desarrollar un tratado legalmente vinculante para poner fin a la contaminación por plásticos, cuya resolución incluye referencias explícitas a la economía circular, el ciclo de vida completo y la producción y el consumo sostenible (UNEP, 2022), en unión con el problema de contaminación por plásticos en los océanos.³⁰

²⁹ Se busca proteger al menos el 30% de los océanos para 2030 y garantizar que se gestione efectivamente en un 100 % de manera sostenible, considerando que actualmente solo el 1% de la alta mar está plena y completamente protegida (Coutts, 2021).

³⁰ Esta es una de las acciones ambientales más ambiciosas desde el Protocolo de Montreal de 1989, que eliminó efectivamente las sustancias que agotan la capa de ozono, y el acuerdo verde más grande del mundo desde el Acuerdo de París.

A nivel regional, la adaptación al cambio climático es la principal prioridad pues se depende de los equilibrios ecosistémicos para el desarrollo económico³¹. A pesar de ello, se evidencia la falta de mecanismos de coordinación política para la defensa de posturas comunes en foros internacionales ante la ausencia de un liderazgo que sea capaz de representar a América Latina.

En lo interno, Chile goza de un fortalecimiento institucional, normativo y una alta disponibilidad de información de base científica para la toma de decisiones como queda de evidencia en el apartado “El Rol Internacional y la Acción Climática de Chile”, sumado al despliegue internacional histórico de la diplomacia chilena en múltiples foros y organismos de la gobernanza mundial del medio ambiente.

Sin consideramos que Chile da muestras de una actitud progresista y ambiciosa en materia medioambiental, que se ha desarrollado de forma armónica y constante a lo largo de los años reflejada en una mirada que va más allá de un momento político, convirtiéndola por ende en una posición de Estado, y que cuenta con el apoyo de la ciudadanía, tiene tanto fortalezas (interno) como oportunidades (externo) que puede utilizar como plataforma para el despliegue exitoso de la Política Exterior Turquesa. Esto posiciona a Chile, en un lugar estratégico a nivel regional e internacional para liderar y cooperar en la transversalización de las políticas medioambientales en línea con el desarrollo sostenible.

³¹ La Región posee una gran diversidad biológica, paisajística y climatológica, concentrando una gran cantidad y calidad de recursos naturales, incluyendo ríos y recursos alimenticios, estando rodeada de los dos océanos más extensos del planeta.

Teniendo presente el contexto expuesto, que indica el momento de actuar, es que se proponen tres áreas temáticas de acción para el diseño de una hoja de ruta para el desarrollo de la Política Exterior Turquesa, proponiendo iniciativas nacionales que mejoren la política ambiental e iniciativas internacionales donde posicionar este nuevo concepto.

IV. Conclusiones

El antiguo modelo de desarrollo iniciado con la primera revolución industrial no es sostenible (UNEP, 2019). Se requiere un nuevo modelo equilibrado con los ecosistemas que reconozca los límites planetarios del crecimiento, pues en base a estimación del uso de los recursos naturales que entrega la plataforma Earth Overshoot Day (EOD, 2022), la humanidad vive en sobregiro ecológico.

Es evidente que instancias de gobernanza multilateral en materia medio ambiental abundan y que dichas agendas en la actualidad tienen una perspectiva de desarrollo sostenible. Sin embargo, las políticas de protección de la hidrosfera (política azul) continúan siendo abordadas de forma separada de las políticas de la protección de la atmósfera y litosfera (política verde), aun cuando la evidencia científica indica que el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación están relacionados con la salud de los océanos, de la que toda la sociedad depende en última instancia.

Algunas de las razones de esta separación, son las limitaciones jurídicas de los mandatos que dan vida a cada organismo relacionadas con la carencia de evidencia científica al momento de

su creación, la falta de coordinación entre Estados y organismos a cargo del cumplimiento de los acuerdos existentes y la ausencia de un instrumento vinculante de carácter internacional que consolide los esfuerzos bajo una perspectiva de transversalidad.

Sin embargo, es indispensable reafirmar el multilateralismo como el mecanismo idóneo de cooperación entre todos los Estados que comprenda a la biosfera como un bien común global desde una perspectiva de seguridad humana, ratificando la importancia de la evidencia científica en la toma de decisiones y la construcción de políticas de Estado.

Además, se debe considerar que la agenda de desarrollo sostenible presenta un pilar social de transición justa que lleva a incorporar la visión de los más vulnerables en las agendas medioambientales, por lo cual, su desagregación es un problema al momento de establecer objetivos ambiciosos. Por ello, es necesaria una política internacional para enfrentar todas estas problemáticas en su conjunto.

La Política Exterior Turquesa es la perspectiva de transversalización que reconoce la existencia de una **interdependencia** entre ellas, al fortalecer y complementar los esfuerzos aislados existentes en materia de mitigación y adaptación al cambio climático, protección de la biodiversidad y gobernanza de los océanos. Además, promueve el desarrollo sostenible desde una perspectiva de derechos humanos e igualdad de género.

Hasta ahora el Acuerdo de París y los ODS, mecanismos del multilateralismo del siglo XXI, parecen ser las plataformas más idóneas en línea con una política internacional que reconozca que el desequilibrio de un ecosistema es un fenómeno que afecta a la biosfera en su conjunto y sus impactos en el desarrollo sostenible.

El siglo XXI se presenta como una oportunidad para que Latinoamérica pase de ser un seguidor de reglas a un creador de reglas internacionales. La integración que se da en distintas esferas, desarrollada durante años, es la plataforma que permite enfrentar el desafío del cambio climático en forma conjunta a través de la diplomacia turquesa. Un hito importante de la Política Exterior Turquesa que muestra un punto de inflexión hacia esa transformación es la ratificación del Acuerdo de Escazú que establece una visión de DD.HH. en política medioambiental.

Marco Conceptual Política Exterior Turquesa



La actitud progresista y ambiciosa en materia medioambiental de Chile, reflejada en una **política de Estado**, se ve potenciada por las fortalezas institucionales y normativas nacionales, y

un contexto internacional favorable marcado por encuentros internacionales de alto nivel que han sido y serán llevado a cabo este año.

Lo anterior, unido al apoyo de los firmantes de la declaración “América para la Protección de los Océanos” y alianzas con países like-minded como Barbados y Noruega constituyen la masa crítica necesaria para la implementación de una Política Exterior Turquesa, que posicione a Chile como **líder regional** en la transversalización de las agendas medioambientales con un enfoque de desarrollo sostenible, igualdad de género y derechos humanos a través de acciones enmarcadas en cuatro ámbitos a) áreas marinas protegidas b) transición y eficiencia energética c) economía circular y d) regulación de las actividades extractivas oceánicas.

Se concluye haciendo un llamado a formular este año una Hoja de Ruta que incluya iniciativas que mejoren la política ambiental nacional, al despliegue de la diplomacia pública, acciones que fortalezcan el régimen de gobernanza internacional y que contribuyan al posicionamiento internacional de Chile como **potencia turquesa** a través de un enfoque multidisciplinario, multisectorial y multilateral en materia medioambiental.

V. Recomendaciones

i. Fortalecimiento del rol de Chile en el actual sistema multilateral medioambiental

Es primordial reconocer el rol de Chile en los procesos multilaterales y utilizar la experiencia acumulada en materia medioambiental en este “Súper Año”, participando en cada una de esas instancias con la mayor preparación y despliegue, llevando propuestas concretas, que sean de consenso con miras a alcanzar resultados ambiciosos.

1. Utilizar la participación de Chile en las cumbres internacionales para **anunciar iniciativas de gobernanza global**, como áreas marinas protegidas de alta mar y el uso eficiente y sostenible de recursos minerales en la Zona con base en información científica, en oposición a la degradación ambiental oceánica.

2. Utilizar la COP27 como plataforma para lanzar la **Hoja de Ruta** de la Política Exterior Turquesa.

ii. Nuevas agendas

Desarrollar nuevas iniciativas fuera de las agendas multilaterales preestablecidas tanto de iniciativa nacional como de países aliados con las siguientes acciones:

1. Impulsar encuentros de alto nivel con autoridades de los países identificados como *like-minded* para formalizar acciones conjuntas. Entre ellas, apoyar la iniciativa de la Primera Ministra

de Barbados Mia Mottley respecto al desarrollo de un nuevo índice de vulnerabilidad que incluya la vulnerabilidad climática.

2. Avanzar en planes de acción para el establecimiento de corredores de áreas marinas protegidas en el Océano Pacífico en relación con la Declaración Presidencial “América por la protección de los océanos”.

3. Considerando la vocación latinoamericana de Chile, proponer una cooperación técnica regional para el desarrollo de sistemas de medición de fenómenos climáticos, basado en la experiencia con la Plataforma del Observatorio de Cambio Climático.

4. Impulsar un Pacto Verde Latinoamericano siguiendo los lineamientos de la versión europea, con las debidas adaptaciones a la realidad regional.

iii. Diplomacia pública y normativas nacionales

Desarrollar una estrategia comunicacional de Diplomacia Pública y de legitimación internacional, considerando que la Política Exterior es el reflejo de la identidad nacional.

1. Informar a la ciudadanía las acciones nacionales e internacionales que el país emprende en materia de políticas medioambientales e Incentivar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

2. Influir en otros espacios internos de gobernanza, con el objetivo de transversalizar la Política Exterior Turquesa en todos los sectores y niveles de toma de decisión.

3. Aportar a la gobernanza multilateral con las buenas prácticas nacionales, como por ejemplo la Ley REP y Ley N° 21.368, en el marco de la construcción de un instrumento internacional jurídicamente vinculante para poner fin a la contaminación por plásticos impulsado por la Quinta Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA 5.2), lo que permite fortalecer la Política Oceánica del país.

4. Continuar con los cambios en la matriz energética y eficiencia del transporte en todas sus modalidades, en línea con la Estrategia Nacional de Hidrógeno Verde y Eficiencia Energética.

5. Avanzar en el proyecto de Ley del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y en el proyecto de Ley Marco sobre Protección y Gestión Costera.

6. Poner fin a las zonas de sacrificio y establecer un plan de reparación ambiental, en el marco del Decenio de las Naciones Unidas sobre Restauración de los Ecosistemas 2021-2030.

REFERENCIAS

Aguilar Revelo L. (2021). La igualdad de género ante el cambio climático: ¿qué pueden hacer los mecanismos para el adelanto de las mujeres de América Latina y el Caribe? Serie Asuntos de Género, N° 159 (LC/TS.2021/79), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Alkire, S. (2003). A conceptual framework for human security (CRISE Working Paper 2, Centre for Research on Inequality,

Human Security and Ethnicity, Queen Elizabeth House, University of Oxford)

<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.580.2805&rep=rep1&type=pdf>

Allwood Gill (2020). Mainstreaming Gender and Climate Change to Achieve a Just Transition to a Climate-Neutral Europe. JCMS 2020 Volume 58. Annual Review. pp. 173–186. Nottingham Trent University.

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jcms.13082>

Berman, T., Newell P., Stilwell M. (2020). A Cold War lesson for the climate change era: Why we need a Fossil Fuel Non-Proliferation Treaty. Bulletin of the Atomic Scientists

Bruckmann, M. (2021). El Pacto Verde Europeo y las perspectivas de América Latina. Fundação Rosa Luxemburgo.

<http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/file/El-Pacto-Verde-y-las-perspectivas-de-Ame%CC%81rica-Latina-1.pdf>

Carson, Rachel (1962) “La Primavera Silenciosa”, traducción de Valeria Molina. Recuperado el día 11 de junio de 2022 de https://www.academia.edu/40460138/Primavera_Silenciosa_de_Rachel_Carson

Cancillería de Chile. [@Minrel_Chile]. (31 de mayo de 2022). “Defender derechos es parte esencial de una democracia y este acuerdo lo que hace es profundizar la democracia” [Tweet]. **Twitter:** https://twitter.com/Minrel_Chile/status/1531813118313123840?s=20&t=gHXB_VERFHPbJFXK4mtFPA

Coutts, W. (10 de noviembre de 2021). El desafío de una alta mar protegida. Ladera Azul.

<https://laderasur.com/articulo/el-desafio-de-un-alta-mar-protegida/>

Dankelman, I. (2019). "Gender and Climate Change: An Introduction". Earthscan, London: Routledge; 1er edición.

Earth Overshoot Day. This year Earth Overshoot Day lands on July 28. Recuperado el día 11 de junio de 2022 de <https://www.overshootday.org/>

Farías, L., et al. (2019). Propuestas para la actualización del Plan de Adaptación en Pesca y Acuicultura. Mesa Océanos-Comité Científico COP25; Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.

Frohmann Alicia, Cordano Julio, Wetzig Alex, Vega Salvador. (2022). Política Exterior Turquesa Política Regional Latinoamericana [Webinar]. Academia Diplomática de Chile "Andrés Bello".

https://www.youtube.com/watch?v=rDfHe_mw4s4

Gobierno de Chile. Nuestro País. Gobierno de Chile. Recuperado el día 11 de junio de 2022 de <https://www.gob.cl/nuestropais/#:~:text=Chile%20tiene%20una%20costa%20de,espacio%20mar%C3%ADtimo%2C%20llamado%20Mar%20chileno.>

Glender, A. y Lightinger, V. (1994). La diplomacia ambiental, México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Secretaría de Relaciones Exteriores y Fondo de Cultura Económica México.

Harris, Paul G. (2019). Climate Change at Sea: Interactions, Impacts and Governance. In P.G. Harris (ed.) Climate Change and Ocean Governance: Politics and Policy for Threatened Seas. Cambridge: Cambridge University Press.

Ley N° 19.300 de 1994. Ley de Bases Generales del Medio Ambiente. 01 de marzo de 1994.

Ley N° 20.417 de 2010. Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. 12 de enero de 2010.

Ley N° 20.920 de 2016. Establece marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje. 17 de mayo de 2016.

Ley N° 21.455 de 2022. Ley Marco de Cambio Climático. 30 de mayo de 2022.

Ley N° 21.368 de 2021. que regula la entrega de plásticos de un solo uso y las botellas plásticas. 13 de agosto de 2021.

Maersk Mc-Kinney Møller Center (13 de abril de 2022). Chilean Ministries of Energy, Transport and Telecommunications, and Foreign Affairs, together with the Mærsk Mc-Kinney Møller Center for Zero Carbon Shipping launch joint project to establish green shipping corridors in Chile

https://cms.zerocarbonshipping.com/media/uploads/documents/Chilean-Green-Corridors-Network_2022.04.13.pdf

Mann, Geoff y Wainwright, Joel (2018). Climate Leviathan: a political theory of our planetary future. Londres: Verso Books.

Mendenhall, E. (2019). The Ocean Governance Regime: International Conventions and Institutions. In P. Harris (Ed.), Climate Change and Ocean Governance: Politics and Policy for

Threatened Seas (pp. 27-42). Cambridge: Cambridge University Press.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (08 de junio de 2021). Consejo de Ministros aprueba Programa Oceánico Nacional. <https://minrel.gob.cl/noticias-anteriores/consejo-de-ministros-aprueba-programa-oceanico-nacional>

Ministerio del Medio Ambiente (2021). Policy Brief: Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) 2020 de Chile, Santiago, Chile.

Ministerio del Medio Ambiente. (2021). Oficio Ord: 212820 Informa Glosas N 3, 5 6 - Ley No 21.289, año 2021. P-3. https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/07/Of_212820.pdf

Ministerio del Medio Ambiente. (06 de junio de 2022). Declaración conjunta del Primer Ministro Justin Trudeau y el Presidente Gabriel Boric. <https://acuerdochilecanada.mma.gob.cl/declaracion-conjunta-del-primer-ministro-justin-trudeau-y-el-presidente-gabriel-boric/>

Naciones Unidas (21 de marzo de 2021) Durante la Conferencia de los Océanos 2022, se fletará una 'flota' de soluciones. <https://news.un.org/es/story/2022/03/1505952>

Ocean Panel (2020). Transformaciones para una economía oceánica sostenible Una visión para la protección, la producción y la prosperidad. <https://www.oceanpanel.org/ocean-action/files/transformations-sustainable-ocean-economy-es.pdf>

Orozco, G. (2006). El concepto de seguridad en la teoría de las relaciones internacionales. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, 76.

https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/el_concepto_de_la_seguridad_en_la_teoría_de_las_relaciones_internacionales

Organización Meteorológica Mundial (18 de mayo de 2022). Cuanto Indicadores del cambio climático batieron récords en 2021

<https://public.wmo.int/es/media/comunicados-de-prensa/cuatro-indicadores-clave-del-cambio-clim%C3%A1tico-batieron-r%C3%A9cords-en-2021>

ONU BBNJ, Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249) Recuperado el día 11 de junio de 2022 de <https://www.un.org/bbnj/>

ONU Conferencias | Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Recuperado el día 11 de junio de 2022 de <https://www.un.org/es/conferences/environment>

Reynolds, P. A. (1971). An Introduction to International Relations. - Londres. Edit. Lognman Group Leed. (traducción de Francisco Condomines. - Introducción al estudio de las relaciones internacionales. - Madrid,1977. Edit. Tecnos; pág. 46)

Torres-Guarnizo, M. A., & Velandia-Pardo, E. F. (2022). La interrelación de derechos humanos y medio ambiente desde el

concepto de la seguridad humana. Revista Científica General José María Córdova, 20(37), 111-128.

<https://doi.org/10.21830/19006586.803>

UNEP (12 de marzo de 2019). La ONU pide un replanteamiento económico urgente por el aumento acelerado de la explotación de recursos.

<https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/comunicado-de-prensa/la-onu-pide-un-replanteamiento-economico-urgente-por-e>

UNEP (22 de marzo de 2022) 5th. sess., U.N. Doc EA.5/L.23/Rev.1

https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/38522/k2200647_-_unep-ea-5-l-23-rev-1_-_advance.pdf?sequence=1&isAllowed=y

UNFCCC (14 de abril de 2018) Acuerdo mundial para reducir las emisiones del transporte marítimo en al menos un 50% para 2050.

<https://unfccc.int/es/news/acuerdo-mundial-para-reducir-las-emisiones-del-transporte-maritimo-en-al-menos-un-50-para-2050>

Universidad de Chile (2020). Position Paper “Los territorios que habita(re)mos: ¿Qué futuro existe para las zonas de sacrificio?”. Position Paper N°1, Serie Desastres Socionaturales. Santiago, Chile: Universidad de Chile. Programa de Reducción de Riesgos y Desastres, Unidad de Redes Transdisciplinarias, Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo.

Wieters E. y Ezquer C. (2017). Surgencia: Un fenómeno oceanográfico. Rema N 8. Pontificia Universidad Católica: Centro de Conservación Marina.

<http://chileesmar.cl/wp-content/uploads/2017/07/REMA-N%C2%B0-8.pdf>

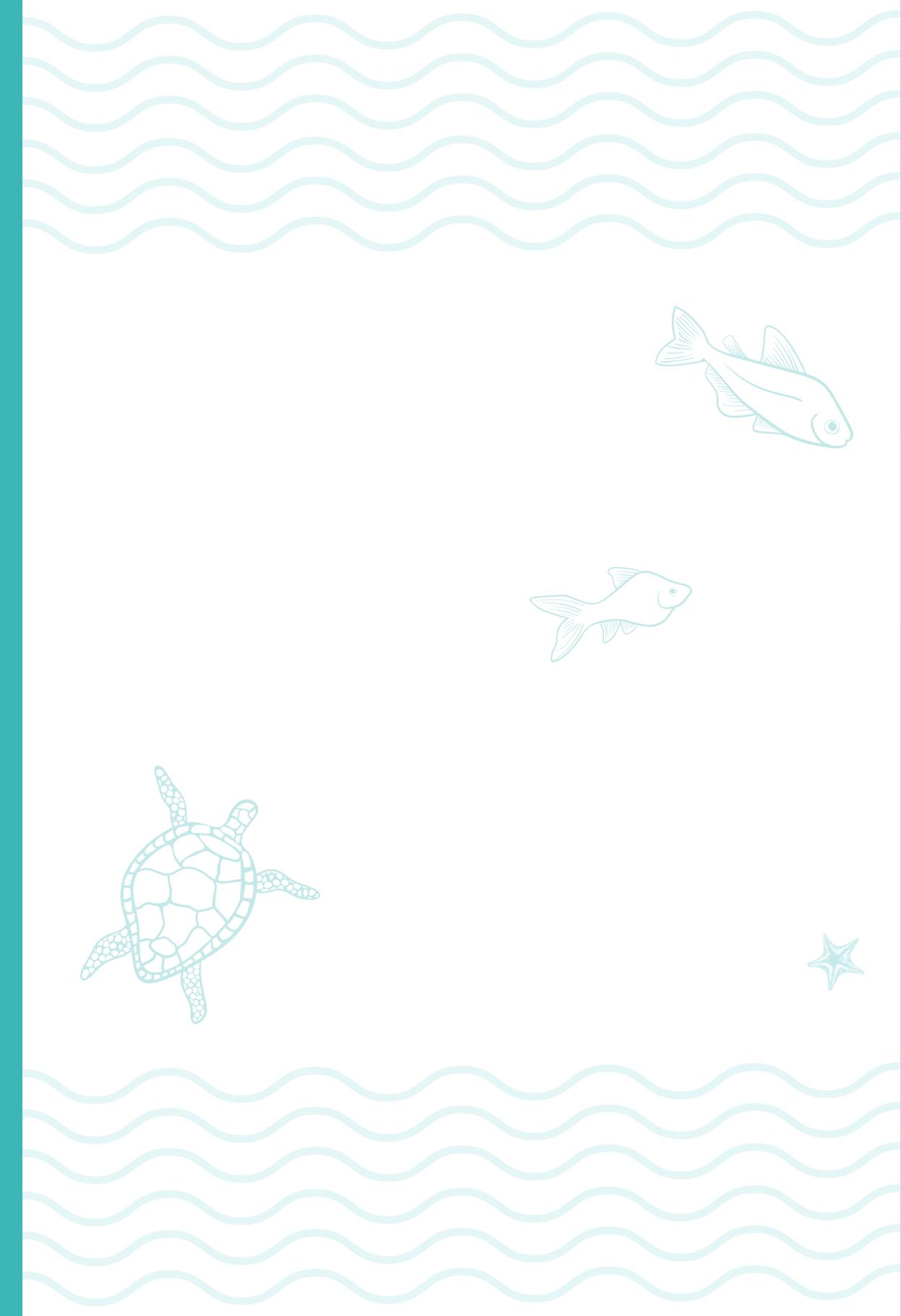
WWF. (2010). El camino hacia las Áreas Marinas Protegidas de Alta Mar.

<https://www.wwf.cl/?192504/areasmarinaprotegidasaltamar>

Ywaters C., Sepúlveda D., Villar A. (2021). Nuevas Voces De Política Exterior. Fondo De Cultura Económica.

Zermeno, A. (01 de junio de 2022). Chile ratifica el primer acuerdo del mundo orientado a proteger a los defensores ambientales. Euronews.

<https://www.direccion.de/recuperacion-para-el-lector/>



Implementación de una Política Exterior Feminista en Chile

Autoras:

Francisca Acevedo Avsolomovich

Javiera Anabalón González

Tutora:

Ministra Consejera Verónica Rocha

Declaración ejecutiva

En este documento se plantea el desafío de articular, coordinar y gestionar la implementación de una Política Exterior Feminista en Chile. Se explican los principales conceptos en materia de género y se exponen los hitos más relevantes que conforman el marco normativo a nivel internacional en lo relativo a los derechos de mujeres y niñas.

Mediante el análisis de las experiencias de otros países que han implementado Política Exterior Feminista, así como también los avances institucionales dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y el catastro de los esfuerzos realizados dentro de Cancillería se plantean lineamientos de acción para la adopción de una Política Exterior Feminista en Chile.

Palabras claves: Política Exterior Feminista - Igualdad de género - Feminismo – Interseccionalidad

I. INTRODUCCIÓN

La Política Exterior Feminista (PEF) se ha ido posicionando, a nivel internacional, cada vez con más fuerza. En 2014, Suecia fue el primer país en declarar la implementación de una Política Exterior Feminista, incorporando la perspectiva de género en cada acción y decisión vinculada a su política exterior. A partir de ese año otros países, como Francia, Canadá y México se han sumado a esta iniciativa, incorporando sellos distintivos según el contexto nacional y las prioridades de su política exterior, pero siempre enfocados en los derechos humanos, la participación de las mujeres y la perspectiva de género.

En abril de 2022, la Ministra de Relaciones Exteriores, Antonia Urrejola, se refirió a las prioridades de la política exterior del gobierno del Presidente Gabriel Boric, esto es, el respeto y protección de los derechos humanos; una Política Exterior Turquesa; y el desarrollo e implementación de una Política Exterior Feminista (Urrejola, 2022a), lo que plantea una necesidad, y a la vez un desafío a la Cancillería chilena.

La Política Exterior Feminista que se busca implementar en Chile responde a un esfuerzo internacional por introducir la perspectiva de género en las políticas públicas y en las relaciones internacionales; esfuerzo que comenzó hace décadas y que se ha ido cristalizando en diversas materias, tanto a nivel global como doméstico. En este último ámbito han existido distintas

iniciativas dentro de Cancillería orientadas a introducir la perspectiva de género en los distintos espacios de su quehacer. El desafío entonces es articular ese cúmulo de acciones fragmentadas, coordinar y gestionar la implementación de una PEF en Chile que responda a las necesidades actuales y a los retos que presenta el escenario internacional contemporáneo.

Para contribuir a lo anterior, es que se han planteado en este trabajo tres objetivos:

1. Conocer las experiencias de países con PEF (Suecia, Canadá, Francia, México y España), sus aspectos más relevantes, elementos comunes y características diferenciadoras.

2. Destacar el avance institucional en materia de género y realizar un catastro de los esfuerzos realizados en distintas Direcciones, Divisiones y otros órganos de Cancillería.

3. Proponer lineamientos de acción para desarrollar e implementar una Política Exterior Feminista en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (MINREL).

Para el desarrollo y comprensión de estos objetivos y de la temática general, en este trabajo se explicarán, en primer lugar, conceptos claves para entender la Política Exterior Feminista y, brevemente, el debate teórico que existe en relación a ella. En segundo lugar, se mencionarán los argumentos que justifican la importancia de la adopción de una PEF, los principales hitos en materia internacional y el por qué incorporar la perspectiva de género en Chile. En tercer lugar, se expondrán los elementos principales de las experiencias de Suecia, Canadá, Francia, México y España, y los componentes comunes que se podrían rescatar para Chile. Luego, se mencionarán los principales avances institucionales en materia de género, y se revisarán los esfuerzos realizados por distintas Direcciones y Divisiones de Cancillería en esta materia. Por último, se propondrán lineamientos generales para la implementación de una PEF en Chile.

II. ANTECEDENTES

i. Conceptos claves y elementos de una Política Exterior Feminista

La elaboración e implementación de una PEF es un proceso que requiere conocer y comprender algunos conceptos fundamentales

plenamente adoptados dentro del marco jurídico internacional relevante, pero cuya apropiación, comprensión y aplicación demanda un esfuerzo comunicacional dentro de la Cancillería y la sociedad civil.

En este trabajo se considera que el primer concepto relevante para el desarrollo de la PEF es el de género, que suele entenderse como la construcción cultural y social de la diferencia sexual, es decir, las atribuciones propias de las categorías de feminidad y masculinidad (Ruiz-Giménez, 2000). Ann Tickner, importante referente del feminismo en las Relaciones internacionales, plantea que:

“When feminists use the term gender today, they are not generally referring to biological differences between males and females, but to a set of culturally shaped and defined characteristics associated with masculinity and femininity. These characteristics can and do vary across time and place” (Tickner, 1992, p. 10).

De esta forma, el género constituye una serie de características sociales y culturales que se le atribuyen a hombres y mujeres.

El segundo concepto clave es la transversalización de la perspectiva de género o gender mainstreaming que se busca aplicar a las políticas impulsadas desde el Estado y en todos los niveles de la Cancillería. Ya en 1997 en el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC, por sus siglas en inglés), se definía la incorporación de la perspectiva de género como “el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles” (ECOSOC,

1997). Esto requiere considerar las preocupaciones y efectos en hombres y mujeres durante la elaboración, aplicación y evaluación de todos los programas y políticas públicas, con el fin de lograr la igualdad de género.

Siguiendo lo planteado en el ECOSOC, la perspectiva de género se ve también como una respuesta a la desigualdad social entre los sexos, así como herramienta de análisis de procesos e interacciones sociales (Kauffer, 2016). Respecto a la política exterior, la perspectiva de género supone considerar la experiencia y el impacto en hombres y mujeres en cada decisión y acción que se tome tanto en el ámbito interno de la institución, como a nivel consular, bilateral y multilateral.

Además, y según Daniela Sepúlveda, el gender mainstreaming permite entender que las mujeres pueden realizar aportes estratégicos en las políticas exteriores y relaciones internacionales de los Estados, permitiendo redefinir ciertos elementos sociales, culturales, administrativos y políticos (Sepúlveda, 2021a).

Un tercer concepto o elemento necesario de entender es el de interseccionalidad de las desigualdades que viven mujeres y niñas. Esto significa que la discriminación por motivo de género no es la única que sufren las mujeres, sino que se entrecruzan con otros tipos de discriminación, como su pertenencia étnica, su edad, situación económica, orientación sexual, identidad de género, entre muchas otras (Echarri, 2020).

La Embajadora en Misión Especial para la PEF de España, María Jesús Conde, planteó en su visita a Chile, en abril de 2022, que la

interseccionalidad permite analizar las múltiples discriminaciones que pueden sufrir las mujeres, por ejemplo, por su estatus migratorio o su condición sexual (Conde, 2022).

Por último, el concepto principal de este trabajo es el de Política Exterior Feminista. La Ministra de Relaciones Exteriores de Chile planteó, en abril de 2022, que una PEF supone incorporar el enfoque de género en todos los ámbitos del quehacer de la Cancillería. El objetivo es instaurar esta política en Chile, “en la que la perspectiva de género será un aspecto distintivo y transversal de nuestra Política Exterior” (Urrejola, 2022b).

Para la Embajadora Conde, la PEF significa la adopción de un enfoque transformador, un marco para la acción que tiene componentes comunes como la igualdad de género, la revisión de la estructura tradicional de poder, y la interseccionalidad (Conde, 2022). Además, se plantea también que la PEF es una oportunidad para descubrir nuevos enfoques, que se ven invisibilizados con las estructuras de poder recién mencionadas (Sepúlveda, 2021b).

Es importante señalar que existe un debate académico sobre los distintos tipos de feminismo, su definición y su acción en la sociedad. Por ejemplo, hay diferencias entre el feminismo liberal y el feminismo radical, donde el primero plantea el problema sobre los roles de género y la poca representación de las mujeres, y el segundo, sobre la carga jerárquica del patriarcado, no solo en la vida pública, sino también en la privada (Sepúlveda, 2021b). Si bien en este trabajo no se profundizará en este debate, es importante reconocerlo para comprender que este tema sigue generando resistencia y distintas visiones dentro de la sociedad. Por lo demás,

si bien existen distintos enfoques dentro del feminismo, en el centro de la discusión se reconoce la importancia de reivindicar el papel de las mujeres y de la necesidad de una sociedad más justa e igualitaria.

Autoras, como Daniela Sepúlveda, han planteado también que la PEF implica que el Estado reoriente sus prioridades, por lo tanto supone una reorganización de éste, e incorpora elementos fundamentales como la promoción de las mujeres como agentes de cambio; el establecimiento de acciones afirmativas asociadas a la política exterior; involucra a la sociedad civil; prioriza la igualdad de género; y es inclusiva (Sepúlveda, 2021b).

Complementando lo anterior, Lyric Thompson, directora de políticas y defensa del International Center for Research on Women, propone una definición de PEF como la interacción de Estados basados en “teorías políticas, económicas y la igualdad política, económica y social de los géneros, entregada para el avance de derechos e intereses” (Clement y Thompson, 2019, p. 6).

Como se evidencia, diversas autoras definen y rescatan elementos propios de una Política Exterior Feminista. Para efectos de este trabajo, la PEF es, en parte, la consolidación de un proceso que comenzó con esfuerzos importantes pero aislados en materia de igualdad de género, realizados en distintos ámbitos de la Cancillería chilena. Es, al mismo tiempo un punto de partida que requiere construir una definición propia a partir de la incorporación de los conceptos señalados al comienzo de este apartado, estos son: género; la transversalización de la perspectiva de género -en el sentido que debe considerar en cada acción y decisión a nivel consular,

bilateral y multilateral los impactos en hombres y mujeres-; y la interseccionalidad - reconociendo las distintas discriminaciones y desigualdades que sufren las mujeres, tanto en Chile como en el exterior.

Asimismo, una PEF supone reforzar el compromiso de Chile en foros internacionales e iniciativas multilaterales relacionadas con la igualdad de género, y a la vez implica revisar y cuestionar a nivel interno agendas, políticas y programas en todos los ámbitos del MINREL, bajo el lente del género y los derechos humanos.

Igualmente, en este trabajo se considera que el desafío actual es implementar la Política Exterior Feminista como una política pública, lo que implica su reconocimiento y su adopción como una política de Estado.

ii. Argumentos que justifican la implementación de una PEF en Chile

En este apartado se expondrán las razones por las cuales se considera que Chile debe implementar una PEF, mencionando en primer lugar los hitos a nivel internacional que justifican la importancia de esta política, para luego abordar algunos datos que reflejan los beneficios de incorporar la perspectiva de género en la política exterior de un Estado.

a. Hitos relevantes a nivel internacional en materia de género

En virtud de la Carta de las Naciones Unidas de 1945 se fundó la organización bajo el mismo nombre y se establecieron sus principales

órganos, entre los cuales se destaca el ECOSOC. A partir de este último, se crea la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

En 1975 se conmemoró el Año Internacional de la Mujer en México, durante el cual se celebró la primera Conferencia Mundial sobre la Mujer en Ciudad de México. En este contexto, podría afirmarse que un hito relevante en materia de igualdad de género es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), adoptada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y que entró en vigor en 1981.

La CEDAW constituye un hito porque establece el principio de no discriminación contra la mujer y establece la obligación de los Estados Partes de tomar medidas para eliminar esta discriminación en las esferas de la educación, empleo, atención médica, vida económica, social, entre otros ámbitos. En el mismo sentido, la Convención se refiere a la obligación de los países de reducir las brechas de género en materias civiles y de capacidad jurídica, que disminuyen la autonomía de las mujeres para ejercer la plenitud de sus derechos; lo que constituye una muestra del reconocimiento a la existencia de patrones históricos, roles de género y estereotipos que perjudican a niñas y mujeres (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2006).

Chile ratificó la CEDAW en 1989, mientras que su Protocolo Facultativo fue aprobado en 2019. Al ser un país miembro de la Convención, Chile está sujeto a exámenes periódicos del Comité

CEDAW, el cual supervisa y fiscaliza el cumplimiento de los compromisos adoptados mediante la revisión de Informes Periódicos. Chile ha presentado estos informes en 1991, 1995, 1998, 2004, 2011, 2016 y 2022 y, como contrapartida, el Comité los examina y plantea una serie de recomendaciones y observaciones.

Asimismo, en 1994 y bajo el alero del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como Convención de Belém do Pará (1994), que representa un hito a nivel regional en la protección de los derechos de las mujeres para América Latina y el Caribe. Esta Convención conceptualiza la violencia contra las mujeres como un tipo de violencia estructural basada en el género, la perfila como una violación a los derechos humanos y, al mismo tiempo, reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

En paralelo se celebraron nuevas versiones de la Conferencia Mundial sobre la Mujer: Copenhague en 1980, Nairobi en 1985 y Beijing en 1995. Se destaca el acuerdo alcanzado en su IV versión: la adopción de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995). Su relevancia radica en catalogar de manera explícita los derechos de las mujeres como derechos humanos e incorporar la transversalización de la perspectiva de género en la elaboración de las políticas públicas. En el mismo sentido, este acuerdo considera una serie de objetivos estratégicos y medidas para asegurar el empoderamiento de las mujeres y la igualdad en el goce de sus derechos. En 1996 pasó a ser parte de las competencias de la CSW, la revisión de los avances logrados en la aplicación de la Declaración y Plataforma de Beijing.

En el 2000 se logró otro hito del multilateralismo en materia de género: la adopción de la Resolución 1325/2000 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la cual forma parte de la Agenda “Mujeres, Paz y Seguridad”. Mediante esta Resolución se reconocen los efectos desproporcionados que tienen los conflictos armados en mujeres y niñas, y se incorpora la perspectiva de género en la prevención y resolución de los conflictos armados, así como también en las operaciones de mantenimiento de paz. Es a partir de esta Resolución que se han elaborado políticas públicas para hacer frente a la vulnerabilidad y la violencia a la que se ven enfrentadas las mujeres en países en los que existen operaciones de paz (Sepúlveda, 2021a).

Luego, en julio de 2010, se aprobó la creación de ONU Mujeres, organismo que tiene como fin último promover la igualdad de género. Entre sus principales objetivos se encuentra la lucha contra la violencia a mujeres y niñas, la acción humanitaria, el empoderamiento económico y el aumento de la participación política de las mujeres. (ONU Mujeres, s.f.) Destaca la designación de la ex Presidenta Michelle Bachelet como la primera Directora Ejecutiva de ONU Mujeres.

Por su parte, en septiembre de 2015, los Estados Miembros de la ONU acordaron la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que constituyen una hoja de ruta de las metas por las cuales los Estados Miembros deben trabajar para el año 2030. Los ODS amplían los objetivos en torno a la equidad de género y llenan los vacíos que no habían sido considerados por los Objetivos del Milenio, como la violencia, la salud sexual y reproductiva, el trabajo doméstico y el empoderamiento económico (Sepúlveda, 2021).

Para efectos de este trabajo, se destaca el objetivo número 5: “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas”, pues se reconoce el papel que tiene la no discriminación para lograr un futuro sostenible (Gamez, 2022).

Los hitos recién mencionados constituyen parte del marco normativo internacional que respalda la implementación de una PEF en Chile. Además, evidencian la existencia de esfuerzos internacionales de larga data para incorporar la perspectiva de género a nivel social, económico, cultural, político, entre otros.

b. Por qué incorporar la perspectiva de género en Chile

Existen informes internacionales que respaldan la necesidad de promover políticas públicas encaminadas a lograr la igualdad de género y la implementación de una PEF.

Se estima que podrían transcurrir 135.6 años para eliminar la brecha de género a nivel mundial. Según datos de 2021, Chile ocupa el lugar número 70 de 156 países en el ránking del Índice de Brecha de Género, lo que representa un descenso de 13 lugares respecto de la edición anterior de este estudio en 2020. En el mismo informe, se consideran cuatro áreas de análisis, en las cuales Chile obtuvo los siguientes resultados: (1) Participación Económica y Oportunidades: lugar número 113; (2) Logros Educativos: lugar número 31; (3) Salud y Sobrevivencia: lugar número 78; (4) Empoderamiento Político: lugar número 49 (World Economic Forum, 2021).

Con respecto a la participación de mujeres en procesos de paz, un informe de 2015 indicaba que en el período de análisis entre 1992 y 2011, sólo un 2% de los jefes de negociación y 9% de los negociadores de procesos de paz formales corresponden a mujeres (O’Reilly et al., 2015). En el mismo reporte, se señala que la inclusión y la participación activa de las mujeres en los procesos de negociación, se asocia a una mayor probabilidad de que se alcance un acuerdo y que dicho acuerdo sea implementado, lo que contribuye a mantener la paz.

Asimismo, según un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019), alcanzar la igualdad de género es crucial para alcanzar todas las metas y objetivos de la Agenda 2030. En efecto, señala que lograr la equidad de género tendrá efectos positivos y actuará como un acelerador para alcanzar los siguientes ODS: Fin de la pobreza (ODS N°1); Hambre Cero (ODS N°2); Salud y Bienestar (ODS N°3); Educación de calidad (ODS N°4); Trabajo Decente y Crecimiento Económico (ODS N°8); Acción por el Clima (ODS N°13) y Paz, Justicia e Instituciones Sólidas (ODS N°16).

Por otra parte, un reporte de 2022 indicó que un 21,6% de los cargos de embajador o embajadora alrededor del mundo corresponden a mujeres, lo que representa un leve avance respecto al índice de 2020. En el mismo sentido, se concluye que Suecia y Canadá llevan la delantera en cuanto a mujeres embajadoras, con ambos países logrando un 50% de mujeres en estos cargos. Lamentablemente Chile no fue considerado para este estudio, pero sí otros países de la región como Brasil, Argentina y Colombia, los cuales promediaron un 18.8% en cuanto a nombramiento de mujeres embajadoras (Anwar Gargash Diplomatic Academy, 2021).

A modo de conclusión para este apartado, se considera que existe suficiente evidencia a nivel multilateral sobre la importancia de la equidad de género como un tema global; así como también sobre la relevancia y los beneficios aparejados que podría traer la implementación de una PEF en Chile.

iii. Experiencias comparadas de otros países con PEF

a. Suecia

Suecia ha sido un referente internacional en cuanto a la PEF. En 2014, se convirtió en el primer país en integrar la perspectiva de género como elemento fundamental de su política exterior, transformándose en el país pionero en establecer una PEF. Esto significaría, dentro de otras cosas, que cada decisión y acción de la política exterior consideraría los posibles efectos en hombres y mujeres, en diversos ámbitos (Sepúlveda, 2021a).

La experiencia y métodos utilizados por Suecia en el proceso de implementación de una PEF se encuentran contenidos en el “Manual de Política Exterior Feminista de Suecia” (2019). En este documento, se asegura que “la política exterior feminista conlleva la aplicación de una perspectiva de igualdad de género sistemática en toda la política exterior” (Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia, 2019, p. 9), asegurando que la PEF es una perspectiva a la vez que un método de trabajo, basada en la interseccionalidad.

Esta PEF se estructura en torno a tres componentes: (1) Derechos: el manual sueco plantea que el Servicio Exterior busca que se promueva el disfrute pleno de los derechos humanos de las mujeres, a la vez que se combata la violencia y discriminación contra ellas; (2) Representación: el segundo elemento que articula la PEF sueca es la participación de mujeres en los procesos de toma de decisiones, en distintos niveles del Servicio Exterior; (3) Recursos: este componente es fundamental para el desarrollo de la PEF de Suecia, ya que significa considerar la asignación suficiente de recursos para impulsar y fomentar la igualdad de género en diversos niveles de su política exterior.

Además de estos elementos, la PEF sueca y su Servicio Exterior deben contribuir a otros seis objetivos planteados por el Estado, tales como el disfrute de los derechos humanos de todas las mujeres; el fin de los distintos tipos de violencia hacia ellas; mayor participación de mujeres en la resolución de conflictos y misiones de paz; su participación política en distintos niveles de la sociedad y en diversos ámbitos; el empoderamiento económico; y el pleno disfrute de su salud y derechos sexuales y reproductivos (Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia, 2019: 9).

b. Canadá

Canadá lanzó en 2017 la “Canada’s Feminist International Assistance Policy” (FIAP), que tiene como foco la ayuda internacional feminista para el desarrollo, basada en aportar más recursos en el programa de asistencia internacional, tanto a movimientos feministas, como a organizaciones de derechos de la mujer (Ahmed et al., 2021).

La FIAP canadiense incluye también el tema de participación política de las mujeres, pero se centra principalmente en el ámbito de la cooperación y el desarrollo, asegurando que un mundo más próspero, pacífico e inclusivo se puede lograr si se fomenta la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas.

La asistencia internacional de Canadá centra sus esfuerzos en seis áreas prioritarias: (1) La igualdad de género y empoderamiento de mujeres y niñas; (2) Dignidad humana que se vincula a la salud, la nutrición y la acción humanitaria; (3) Un crecimiento para todos y todas; (4) Acción climática y medio ambiente; (5) Gobernanza inclusiva; y (6) Paz y seguridad (Government of Canadá, 2017).

Canadá sigue ampliando el alcance de su política feminista, tanto en sus negociaciones comerciales, como también mediante acciones específicas, como el nombramiento de una embajadora dedicada a este tema: la figura de la Ambassador for Women, Peace and Security.

c. Francia

El país galo no ha publicado aún una estrategia que aborde explícitamente el concepto de PEF, pero lo más cercano corresponde a la France's International Strategy on Gender Equality (2018- 2022).

En la Estrategia se utiliza la palabra “feminismo” sólo una vez; sin embargo, las autoridades francesas han hecho referencia a “la diplomacia feminista de Francia” (International Center for

Research on Women, 2021). En el mismo sentido, en la Estrategia se señala de forma categórica que la igualdad de género es una prioridad para este país, al mismo tiempo que busca incorporar la perspectiva de género y lograr su transversalización en la acción exterior de Francia hacia el mundo y en su red diplomática (French Ministry for Europe and Foreign Affairs, 2018).

Se indican tres principios fundamentales: un enfoque integral, un enfoque basado en derechos humanos y un enfoque basado en el género. La Estrategia integra los compromisos internos existentes en el French Ministry for Europe and Foreign Affairs para alcanzar la igualdad profesional entre mujeres y hombres.

Se reconocen también prioridades sectoriales, tales como asegurar un acceso libre e igualitario a la educación, salud sexual y reproductiva; promover el acceso a los recursos económicos, productivos y el acceso a un trabajo digno; garantizar el acceso libre e igualitario de las mujeres y niñas a la justicia y la protección de todas las formas de violencia; asegurar la participación de las mujeres en los foros de decisión económicos, políticos y sociales; y reforzar la representación de las mujeres en los procesos de paz y seguridad.

Asimismo, se esbozan los siguientes objetivos: (1) Promover una cultura institucional de igualdad de género e integración de los asuntos de género en el Ministerio y sus agencias; (2) Intensificar los esfuerzos de Francia y su incidencia en cuanto a la igualdad de género; (3) Aumentar y mejorar la integración de la igualdad de género en el Programa de Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA); (4) Mejorar y fortalecer la visibilidad,

transparencia y responsabilidad de las acciones del Ministerio y sus agencias sobre igualdad de género; y (5) Fortalecer los lazos con los actores de la sociedad civil y el sector privado para luchar contra la desigualdad de género (French Ministry for Europe and Foreign Affairs, 2018).

Por último, se establece un marco de cumplimiento para monitorear el avance de la Estrategia, en el cual se establecen los objetivos y resultados esperados, los indicadores a considerar, los tomadores de decisiones y el tiempo en que debieran alcanzarse estos objetivos. En el mismo sentido, se instauró un Alto Consejo por la Igualdad de Género, que tiene por objeto asesorar en la implementación de políticas sobre género tanto en el ámbito doméstico como en el internacional, y que entregó su primer reporte de evaluación y monitoreo en noviembre de 2020.

Francia manifestó su intención de publicar un manual con las directrices y lineamientos sobre su Política Exterior Feminista, que clarifique los objetivos y el enfoque de la misma, que se espera sea publicado durante 2022.

d. México

En 2020 México se convirtió en el primer país de América Latina y el Caribe en anunciar explícitamente una PEF en la cual se reconoce la igualdad de género y la promoción de los derechos humanos como ejes centrales. Esta Política es definida como un “conjunto de principios que buscan, desde la política exterior, orientar las acciones gubernamentales para reducir y eliminar las diferencias estructurales, brechas y desigualdades de género

con el fin de construir una sociedad más justa y próspera” (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2020).

Se establece una ruta de acción y plan de trabajo para los años 2020-2024, reconociendo cinco ejes: (1) Política exterior con perspectiva de género y agenda feminista exterior plus; (2) Una Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) paritaria; (3) Una SRE libre de violencia y segura para todas; (4) La igualdad se ve: visibilización del personal femenino de la SRE; y (5) Una SRE feminista e interseccional.

Dentro de los aspectos que se destacan de la Política Exterior de México está la consideración de mejoras organizacionales dentro de la SRE para un ambiente de desarrollo igualitario y libre de violencia. En efecto, se puede recalcar la consideración de “mecanismos efectivos para lograr

la eliminación de las brechas en todo el personal de la SRE: licencias de maternidad y paternidad, sistema de cuidados, inclusión, movilidad y ascenso; paridad en todo el personal de la SRE y el Servicio Exterior Mexicano” (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2020); así como también acciones inmediatas al interior de la Cancillería tales como cuadrantes y perímetros seguros; capacitaciones continuas a todo el personal en todos los niveles del Ministerio en materia de género, derechos humanos e interseccionalidad y la meta de lograr la paridad en todo el personal de Cancillería para el 2024.

Todas estas medidas evidencian que, para México, la promoción del enfoque de género en el plano internacional debe conllevar

también acciones en el ámbito doméstico que sean congruentes con lo que se proyecta al exterior.

e. España

Bajo el alero del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, el Gobierno de España publicó la guía “Política Exterior Feminista: Impulsando la Igualdad en la Acción Exterior española” (2021), la cual incorpora la igualdad de género como elemento clave de la política exterior.

Mediante esta guía se busca concretar una política pública sobre la base de cinco principios: (1) Enfoque transformativo; (2) Liderazgo comprometido; (3) Apropiación (de la PEF por todo el Servicio Exterior); (4) Participación inclusiva y fomento de alianzas; y (5) Interseccionalidad y diversidad.

Para concretar esta política se consideran diversas herramientas: la transversalización del enfoque de género en la política exterior; diplomacia bilateral y regional; diplomacia multilateral; cooperación internacional para el desarrollo sostenible; políticas de igualdad dentro del Servicio Exterior, entre otras.

Por su parte, dentro de las prioridades temáticas se encuentran Mujeres, Paz y Seguridad; violencia contra mujeres y niñas; Derechos Humanos de mujeres y niñas; participación de mujeres en espacios de toma de decisiones; y la justicia económica y empoderamiento de las mujeres.

En 2007 se creó el cargo de Embajadora para el Fomento de las Políticas de Igualdad de Género, puesto que en 2020 pasó a

denominarse Embajadora en Misión Especial para la Igualdad de Género, la cual “se encarga de mantener la visión global de la política exterior feminista” (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2021). En la misma línea, se indican mecanismos de seguimiento de esta Política, lo cual se concretará a través de informes anuales de los avances logrados. Tras revisar las experiencias comparadas, se infiere que la implementación de una PEF por parte de Chile se verá beneficiada si cuenta con la colaboración y los aprendizajes de los países recién mencionados. En efecto, Chile ha sido invitado a participar en el Grupo Informal de Países con Política Exterior Feminista y otros países alineados, instancia que constituirá un punto focal para el intercambio de experiencias y para ampliar la agenda temática de las relaciones internacionales con un enfoque de género.

iv. Avance institucional en materia de género

Para efectos de este trabajo es relevante reconocer los avances institucionales que se han realizado en materia de género, en particular algunas acciones específicas encaminadas a corregir desigualdades y a introducir la perspectiva de género a nivel ministerial.

En primer lugar, los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) en los servicios públicos han sido una herramienta que introdujo el tema del género en las instituciones del Estado. Tuvieron su origen con la Ley N°19.553, y están vinculados con objetivos y metas para los funcionarios y funcionarias, con un incentivo monetario (Dirección de Presupuestos, s.f.).

Por ejemplo, en el PMG de 2018 se introdujo un indicador relacionado al porcentaje de medidas para la igualdad de género en la Cancillería (MINREL, 2018). Sin perjuicio de lo anterior, no existe una exigencia de fondo para cambiar o para adoptar un enfoque de género a nivel institucional.

Otro elemento que adoptó el MINREL en relación a esta temática son los protocolos de acoso. La “Guía para la prevención del acoso laboral dirigida a trabajadoras/es del sector público, desde una perspectiva de género” de 2009, plantea los distintos tipos de violencia de género, así como definiciones de acoso sexual y acoso laboral. Además, expone estadísticas sobre acoso laboral en la administración pública chilena y la manera de presentar una denuncia en caso de ser víctima de acoso (Santos, 2009). Si bien no se plantea un cuestionamiento más profundo del quehacer ministerial, los protocolos de acoso significaron un avance significativo al reconocer el problema del acoso laboral y establecer un documento concreto, evidenciando la intención del Estado de corregir algunas deudas históricas con sus funcionarias.

Actualmente existe en la intranet del MINREL una sección destinada a la prevención del maltrato y al acoso, distinguiendo entre acoso laboral y acoso sexual. El documento más reciente es el

“Procedimiento de denuncia y sanción del maltrato, acoso laboral y sexual” (2020), que establece un marco conceptual en la materia y el proceso para realizar una denuncia.

Por otro lado, en 2015 se creó una Mesa Interministerial de Equidad de Género, con el objetivo de contribuir a la plena igualdad de género, a través de estrategias y acciones y “por medio de la transversalización de género en el Ministerio de Relaciones Exteriores y sus servicios dependientes” (Decreto Exento 1417, 2015). Este es un hito relevante porque significó el primer esfuerzo de coordinación entre las distintas áreas de Cancillería en temas de género, y logró importantes avances como la implementación de una sala de lactancia y la suscripción de un Memorándum de Entendimiento (MdE) con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Tras el anuncio de que Chile implementará una PEF, se ha considerado la puesta en marcha de una Mesa Técnica Asesora que congregue las diversas áreas del MINREL y sirva como instancia para intercambiar y coordinar la información existente en temas de género.

Otro avance a nivel institucional son las capacitaciones y cursos que se han dictado desde el Departamento de Capacitación de la División de Gestión de Personas (DIPER), que consideran la perspectiva de género. Por ejemplo, en la Capacitación de Destinación del año 2021, se dictó un módulo sobre el ODS N°5 y el enfoque de género, que abordó este tema en los servicios públicos (DIPER, 2021a). En esta misma línea se han dictado cursos, a través del aula virtual, que se dedican exclusivamente al tema de género, enfocados especialmente en los elementos conceptuales y el lenguaje inclusivo en Cancillería (DIPER, 2021b).

Uno de los últimos elementos de avance a nivel ministerial ocurrió el 17 de mayo de 2022, cuando la Ministra de Relaciones Exteriores comunicó la adopción de la variable de género en las denominaciones del personal del MINREL y sus servicios dependientes. Esto responde a una lucha histórica que han dado las mujeres diplomáticas en Cancillería, al mismo tiempo que constituye un reconocimiento que las visibiliza como parte integrante y fundamental del Ministerio (Urrejola, 2022c).

Otro elemento importante es que, durante los nombramientos de embajadores y embajadoras de la actual administración, 13 de los 28 cargos han sido asignados a mujeres. Además, se han enviado representantes mujeres a misiones que han sido tradicionalmente encabezadas por hombres, tales como la Embajada de Chile en Argentina y la Misión de Chile ante la ONU en Nueva York (MINREL, 2022a).

Asimismo, este año la Embajadora María del Carmen Domínguez fue nombrada Directora de la Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello” (ACADE), convirtiéndose en la primera mujer en

ocupar este cargo en la historia de la institución. Además, se han realizado importantes avances en la ACADE, como la introducción de un taller de género obligatorio para ambas generaciones.

v. Catastro de Direcciones y Divisiones que contemplan el enfoque de género en sus áreas temáticas

En este apartado, se pretende destacar las acciones de las diversas Direcciones y Divisiones de la Cancillería cuyo trabajo

temático involucra la consideración de la perspectiva de género y la implementación de compromisos asumidos en instancias multilaterales.

En primer lugar, dentro de la Dirección General de Asuntos Consulares, Inmigración y de Chilenos en el Exterior, el Departamento de Servicio Social Consular es el encargado de coordinar con los Consulados de Chile el auxilio y asistencia a mujeres y niñas en casos de violencia. Dentro de esta Dirección General también está la División de Migraciones, la que contempla como parte de su trabajo, entre otros temas, la aplicación de la Ley 21.325, que reconoce la igualdad de derechos de los extranjeros, y la obligación del Estado de promover el respeto y protección de mujeres extranjeras ante posibles casos de discriminación o violencia por género (Ley 21.325, 2021).

Por su parte, la División de Asuntos Multilaterales (DIMULTI) está abocada a la implementación, en Chile, de las directrices y lineamientos contenidos en algunos de los instrumentos que ya abordamos previamente, tales como la Agenda 2030 y los ODS, realizando un trabajo conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social; así como también los temas relativos al ECOSOC, la CSW y la promoción de la candidatura de Chile al Consejo de Derechos Humanos para el período 2023 a 2025 (MINREL, 2022b). Los ODS materializan la transversalización del enfoque de género en Chile y la agenda internacional al vincularse con el cumplimiento de la CEDAW para alcanzar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres (ONU Mujeres, s.f.). En el mismo sentido, según la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), las 169 metas de los 17 ODS evidencian una

transversalización del enfoque de género, pero no siempre de forma explícita (CEPAL, 2021).

Chile entregó su primer Informe Nacional Voluntario de los ODS en 2017 y la segunda versión en 2019; a lo que se agrega la elaboración de Informes de Estrategia de Implementación en 2020 y 2022 (Ministerio de Desarrollo Social, s.f.). A mayor abundamiento, Chile contempla la existencia de un Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, conformada por representantes de diversos Ministerios, incluida la Cancillería.

Asimismo, Chile participó en 2021 en el establecimiento formal del Grupo de Amigos de la Igualdad de Género, el cual tiene por objetivo promover medidas para alcanzar la igualdad de género y la protección de derechos humanos de mujeres y niñas (MINREL, 2021).

En la misma línea, la División de Seguridad Internacional y Humana (DISIN) es la encargada de la implementación en Chile de la Resolución 1325/2000 y la Agenda “Mujer, Paz y Seguridad”. En 2009, Chile fue el primer país de Latinoamérica en adoptar un Plan de Acción Nacional (PAN) para la Implementación de la Resolución 1325/2000 y, en 2015, reiteró su compromiso al anunciar el segundo PAN. Esta versión considera la creación de indicadores cuantitativos para monitorear el cumplimiento de los objetivos, metas y compromisos alcanzados, cuyo seguimiento está a cargo de la Mesa Interministerial de la cual forma parte la Cancillería (DISIN, 2022). Actualmente, DISIN se encuentra trabajando en la evaluación y diagnóstico final de la segunda

versión, al mismo tiempo que avanzan en la elaboración del tercer PAN, el cual pretenden tenga una visión más holística y que no se limite a operaciones de paz.

A mayor abundamiento, DISIN es el punto focal de Cancillería en lo que se refiere a la Red Regional de Mediadoras del Cono Sur y la Red de Mujeres, Paz y Seguridad.

Por otra parte, el Departamento del Sistema Universal de la División de Derechos Humanos (DIDEHU) colabora en el establecimiento de las directrices que sustentan la candidatura de Chile para ser miembro del Consejo de Derechos Humanos para el período 2023 a 2025. En el mismo sentido, Chile ha copatrocinado la gran mayoría de las resoluciones en materia de género que se han promovido ante el Consejo de Derechos Humanos y se somete a la evaluación de pares mediante el Examen Periódico Universal; al mismo tiempo que coordina anualmente, en conjunto con Canadá, dos paneles de debate anual sobre derechos de las mujeres, en el marco del Consejo de Derechos Humanos (DIDEHU, 2022).

El Departamento del Sistema Interamericano de DIDEHU coordina y apoya la participación del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género en la Comisión Permanente de Género y Derechos Humanos de las mujeres, en el contexto de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercosur y Estados Asociados.

Por otro lado, la División de Medio Ambiente, Cambio Climático y Océanos (DIMA) contempla la perspectiva de género en parte

de sus negociaciones internacionales atendidos los efectos desiguales del cambio climático en las mujeres y niñas. Si bien la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) no contempla disposiciones sobre los temas de género y los derechos de mujeres y niñas, desde 2012 este tema se ha convertido en un ítem permanente en la agenda de negociación en materias medioambientales. Durante la

Presidencia de Chile en la COP25, los estados miembros de la CMNUCC aprobaron la renovación del mandato del “Plan de Acción de Género (GAP)” y celebraron el Encuentro Regional sobre Cambio Climático e Igualdad de Género. Las acciones recién mencionadas constituyen una continuación del trabajo realizado en la COP20, en la cual se adoptó el “Programa de Acción de Lima en Género” (LWGP) y la COP23, instancia en que se aprobó la primera versión del GAP (DIMA, 2021).

A nivel nacional podemos destacar distintos avances que evidencian la transversalización del enfoque de género, tales como la Mesa Nacional de Género y Cambio Climático; el Grupo Interinstitucional de Género y Cambio Climático; la integración del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género en el diseño de políticas climáticas y la incorporación del Enfoque de Género en la actualización de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) presentadas por Chile.

En la misma línea, Chile ha reflejado este compromiso en el ámbito bilateral, mediante la suscripción de MdE que fomentan la cooperación en materias de género y facilitan el intercambio de experiencias y aprendizajes. Ejemplo de lo anterior es la

suscripción del MdE entre la Cancillería chilena y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina sobre Cooperación en Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres, durante la Visita de Estado a Argentina en abril de 2022 (Gobierno de Chile, 2022); y la firma del MdE con Canadá sobre Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres, en el marco de la visita presidencial de junio de 2022 (MINREL, 2022c).

Estos compromisos se suman a la suscripción de otros pactos en el pasado, como el Acuerdo complementario firmado en 2019 con el Gobierno de la República de Costa Rica, para promover y consolidar el intercambio de iniciativas y experiencias en el ámbito de la igualdad efectiva y equidad de género, y la autonomía económica de las mujeres; y el MdE entre Cancillería y el PNUD en 2016, para fortalecer la incorporación de la perspectiva de género en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Existen otros organismos descentralizados vinculados con la Cancillería que también ejecutan acciones con perspectiva de género. En efecto, el Instituto Antártico Chileno (INACH) contempla desde 2019 una agenda de género, bajo el alero de la Agenda de Igualdad de Derechos y Equidad de Género de la Región de Magallanes y la Antártica Chilena.

INACH señala en su Cuenta Pública Participativa (2021) que esta agenda contempla tres ejes de acción: (1) La incorporación del enfoque de género en el levantamiento de información y bases de datos de los diferentes programas del Instituto; (2) la incorporación del enfoque de género en las comunicaciones y

productos estratégicos del INACH; y (3) la promoción de una cultura organizacional en base a la igualdad y la equidad entre las personas, capacitando al personal en la temática de género y previniendo comportamientos de maltrato y acoso laboral y sexual (INACH, 2021).

Asimismo, afirma que la participación de mujeres en proyectos del Programa Nacional de Ciencia Antártica (PROCIEN) ha aumentado drásticamente durante los últimos años. El Instituto señala que incorporar el enfoque de género permite visibilizar ciertas dinámicas, como lo es la diferencia en la conformación de equipos según sean liderados por hombres o mujeres, lo que podría ser uno de los factores que incide a la hora de acceder a puestos de liderazgo y en la diferencia de las trayectorias académicas de hombres y mujeres.

INACH le reconoce un papel central a las comunicaciones con miras a no perpetuar y reducir los estereotipos de género que determinan que ciertas profesiones, entre las cuales se encuentran las relacionadas a la ciencia, suelen ser categorizadas como “masculinas”, lo que perjudica la participación de niñas y adolescentes en este rubro (INACH, 2021).

Por otra parte, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) publicó en 2021, en colaboración con PNUD, el informe “Perspectivas y Brechas de Género en el Desarrollo Local y Regional”. En este reporte, se afirma que AGCID promueve la transversalización del enfoque de género mediante medidas tales como el fomento de la participación de las mujeres en becas de postgrado, la generación de información

desagregada por sexo y la consideración de indicadores para monitorear los avances, así como también a través de medidas institucionales como procedimientos para enfrentar el acoso sexual y laboral, y la elaboración de investigaciones permanentes en torno a las brechas de género (AGCID Chile y PNUD, 2021).

A mayor abundamiento, los Convenios de Transferencia de Fondos Públicos entre la AGCID y otras instituciones para el desarrollo de proyectos, consideran explícitamente una cláusula de género, mediante la cual se asume el compromiso entre las partes de respetar el principio de igualdad y promover la equidad de género, entre otras.

En la misma línea, destaca la labor de ProChile y el lanzamiento el pasado 13 de abril de 2022 de la “Agenda de Género 2022”, la cual busca fomentar la participación de las mujeres y los pueblos originarios en las exportaciones y el comercio internacional. Lo anterior se suma al “Programa Mujer Exporta”, orientado a apoyar el proceso de internacionalización de empresas exportadoras lideradas por mujeres (ProChile, s.f.); y el reconocimiento de la institución al recibir el Sello “Iguala Conciliación” del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, correspondiente

a la certificación en Gestión de Igualdad de Género y conciliación de la Vida Laboral, Personal y Familiar bajo los estándares de la Norma chilena NCH3262, convirtiéndose en el cuarto servicio público en obtener esta certificación (ProChile, 2022).

A continuación, destaca la labor que realiza la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI), cuyos

lineamientos en materia de género están alineados con los objetivos de la Agenda 2030 de la ONU, al reconocer la importancia de un comercio inclusivo y el empoderamiento económico de las mujeres, labor que es llevada a cabo por el Departamento de Comercio Inclusivo. En este sentido, resaltan las diversas áreas de trabajo en las que participa SUBREI: el establecimiento del Grupo de Acción para el Comercio Inclusivo, en conjunto con Canadá y Nueva Zelanda en el marco de la Cumbre de Líderes de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), incluyendo la suscripción en 2020 del Acuerdo Global sobre Comercio y Género (SUBREI, s.f.a); la participación en el Grupo Técnico de Género de la Alianza del Pacífico; la colaboración en el grupo de trabajo Policy Partnership on Women and the Economy (PPWE) de APEC; y la participación en el Grupo de Trabajo Informal sobre Comercio y Cuestiones de Género en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Por último, Chile contempla capítulos de género en varios de sus Tratados de Libre Comercio y ha sido un país pionero en esta materia. Estos capítulos tienen por objetivo promover y facilitar el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los países firmantes, con el fin de mejorar la capacidad y las condiciones de las mujeres emprendedoras y fomentar su participación en el comercio internacional. El primer capítulo de género en un Acuerdo de Libre Comercio a nivel global, fue firmado entre Chile y Uruguay en 2016; seguido por Canadá y Argentina en 2017, sumado a la negociación en curso de estos capítulos con otros países (SUBREI, s.f.b).

III. CONCLUSIONES

Tras analizar los antecedentes expuestos en este trabajo, se observa que existen beneficios asociados a implementar el enfoque y la igualdad de género, tanto a nivel nacional como internacional. La transversalización de la perspectiva de género es una herramienta, a la vez que un fin para lograr importantes objetivos en el ámbito social, económico, político e incluso para alcanzar un mundo inclusivo y sustentable.

A nivel internacional, los países que han implementado una PEF tienen características particulares, según su contexto nacional y prioridades de su política exterior, pero comparten cinco elementos comunes relevantes: (1) Enfoque de derechos humanos; (2) Transversalización

de la perspectiva de género; (3) Diversidad e interseccionalidad; (4) Promoción de la participación de las mujeres en la política exterior; y (5) Evaluación y monitoreo del cumplimiento de los objetivos. Estos elementos son claves para la implementación de una PEF, por lo que deben ser tomados en consideración a la hora de elaborar un documento de prioridades y una hoja de ruta para Chile. En el mismo sentido, la implementación de una PEF en Chile debe considerar su reconocimiento como una política pública, que considere el diseño de un plan de acción, un marco de cumplimiento y un sistema de evaluación con reportes de monitoreo, así como también la asignación de recursos para su efectiva implementación.

Por otro lado, se puede concluir que han existido importantes avances en materia de género en la Cancillería chilena. A nivel institucional destacan los protocolos de acoso laboral y sexual; las capacitaciones y cursos de género; la Mesa Interministerial creada en 2015; la aplicación de la variable de género en las denominaciones del personal del MINREL; y la designación de mujeres en puestos de liderazgo, los que evidencian el esfuerzo a nivel ministerial que se ha realizado en materia de género y que se ha consolidado en los últimos años.

En la misma línea, diversas Direcciones y Divisiones de la Cancillería incorporan la perspectiva de género en algunas de sus áreas de trabajo, lo que constituye un reflejo de los compromisos adoptados a nivel multilateral por Chile y, en conjunto con el avance institucional, demuestran que la implementación de una PEF es la culminación y consolidación de un proceso que ya ha iniciado dentro de la Cancillería chilena. En virtud de lo anterior, es importante conocer y reconocer cuáles han sido las iniciativas en materia de género que se han adoptado a la fecha, para estructurar e implementar una PEF que las incluya, las mejore y las complemente.

Por último, la adopción de una PEF por parte de Chile puede constituirse en una herramienta de soft power que posicione a nuestro país en el cono sur y en la región, lo que destacará a la Cancillería chilena y le permitirá forjar alianzas estratégicas con países like-minded.

IV. RECOMENDACIONES

1. Reforzar el compromiso de Chile en la adopción de resoluciones y compromisos a nivel multilateral que reconozcan y fomenten la igualdad de género.
2. Crear alianzas con organismos internacionales para compartir experiencias y aprendizajes sobre la implementación de la PEF.
3. Desarrollar un plan de acción y un marco de cumplimiento, conforme a indicadores establecidos para la evaluación y monitoreo de los avances logrados, que incluya acciones tanto en el área consular, bilateral y multilateral; así como también la asignación de recursos para alcanzar estos objetivos.
4. Realizar acciones específicas, tales como: (a) incluir la perspectiva de género al momento de asignar las destinaciones a las funcionarias y los funcionarios del Servicio Exterior; (b) elaborar un manual para sistematizar el lenguaje a nivel institucional considerando un enfoque de género; (c) considerar una mayor representación de mujeres en actividades o eventos oficiales de la Cancillería; (d) implementar cursos y capacitaciones con enfoque de género obligatorio en todas las plantas y escalafones del Ministerio; y (e) sistematizar la información que las Misiones comunican a Cancillería, priorizando los temas de género, con el fin de potenciar posibles alianzas de cooperación en esta materia.
5. Crear una estructura institucional formal dentro de MINREL a cargo de sistematizar y coordinar los esfuerzos que actualmente

realizan las diversas Direcciones y Divisiones dentro de la Cancillería; esta puede ser inicialmente una Unidad o bien una División que cuente con presupuesto propio y en su fase inicial tenga dependencia directa de las más altas autoridades para contar con el respaldo político que estas transformaciones demandan.

REFERENCIAS

AGCID Chile y PNUD. (2021). Perspectivas y Brechas de Género en el Desarrollo Local y Regional.

https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/Perspectivas_y_brechas_de_Genero_Doc_PNUD.pdf

Ahmed, S., Khokhar, T. y Thompson, L. (2021). Definición de Política Exterior Feminista: actualización de 2021. International Center for Research on Women.

https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2022/01/FFP-2021Update_v4-spa.pdf

Anwar Gargash Diplomatic Academy. (2021).

Women in Diplomacy Index 2021.

<https://www.agda.ac.ae/docs/default-source/Publications/agda-women-in-diplomacy-mar-2021.pdf?sfvrsn=4>

CEPAL. (2021). Transversalización de género en el seguimiento estadístico de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Observatorio de Igualdad de Género CEPAL.

<https://oig.cepal.org/sites/default/files/transversalizacionods.pdf>

Charlesworth, H., 2005. Not Waving but Drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights in the United Nations. Harvard Human Rights Journal, Volumen 18, pp. 1-18.

Clement, R. y Thompson, L. (2019). Definiendo la Política Exterior Feminista. International Center for Research on Women.

https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2019/11/ICRW_DefiningFeministForeignPolicy_Brief_Spanish.pdf

Conde, M. (2022). Política Exterior Feminista: Desafíos y lecciones aprendidas. [Webinar]. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

<https://www.youtube.com/watch?v=YfZ0ePC5pCw>

Consejo Económico y Social. (1997). Resoluciones y decisiones del Consejo Económico y Social. Organización de las Naciones Unidas.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/205/53/IMG/N0020553.pdf?OpenElement>

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2000) Resolución 1325.

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/1759.pdf>

Decreto Exento 1.417 de 2015 [Ministerio de Relaciones Exteriores]. Créase la Mesa de Trabajo Interministerial de Equidad de Género. 18 de mayo de 2015.

DIDEHU (2022), Candidatura de Chile al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2023-2025) - Compromisos voluntarios. Santiago: MINREL.

DIDEHU (2015), Insumos de Intervención 59° período de sesiones CSW. Santiago: MINREL.

DIMA (2022), Minuta Género y Cambio Climático en el contexto de las negociaciones de la UNFCCC. Santiago: MINREL.

DIPER. (2020). Procedimiento de denuncia y sanción del maltrato, acoso laboral y sexual. Santiago: MINREL

DIPER. (2021a). Capacitación para la destinación 2021-2022. Santiago: MINREL. DIPER. (2021b). Programa - “Curso ODS5 y Derechos Humanos”. Santiago: MINREL.

Dirección de Presupuestos. (s.f.). Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG). Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile. <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15230.html>

DISIN (2022), Minuta Mujeres, Paz y Seguridad. Santiago: MINREL.

Echarri, C. (2020). Interseccionalidad de las desigualdades de género en México. ONU Mujeres. <https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2020/Julio%202020/Interseccionalidad%20de%20las%20desigualdades%20de%20genero%20en%20Mxico.pdf>

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. (2006). CEDAW en 10 minutos. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/25166.pdf>

French Ministry for Europe and Foreign Affairs. (2018). France’s International Strategy for Gender Equality (2018–2022). https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/meae_strategie_-en_cle076525.pdf

Gamez, M. J. (2022). Objetivos y metas de desarrollo sostenible. Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Gobierno de Chile. (2022). Presidente de la República Gabriel Boric Font participa en firma de Memorándum de Entendimiento junto a su par argentino Alberto Fernández. Prensa Presidencia. <https://prensa.presidencia.cl/fotonoticia.aspx?id=190056>

Government of Canada. (2017). Canada’s Feminist International Assistance Policy. https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/priorities-priorites/policy-politique.aspx?lang=eng.

Instituto Antártico Chileno. (2021). Cuenta Pública Participativa. <https://www.inach.cl/inach/wp-content/uploads/2021/05/CUENTA-PUBLICA-INACH-2021-v1-low.pdf>

International Center for Reserach on Women. (2021). Defining Feminist Foreign Policy: a 2021 Update. <https://www.icrw.org/publications/defining-feminist-foreign-policy/>

Kauffer, E. (2016). Género, desarrollo y políticas públicas. Regions & Cohesion, Vol. 6 (No.2), pp. 13-34.

Ley N°21.325 de 2021. Ley de Migración y Extranjería. 20 de abril de 2021.

Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia (2019). Manual Política Exterior Feminista de Suecia. Gobierno de Suecia.

<https://www.government.se/492c36/contentassets/fc115607a4ad4bca913cd8d11c2339dc/handbook---swedens-feminist-foreign-policy---spanish.pdf>

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (2021). Política Exterior Feminista Impulsando la Igualdad en la Acción Exterior española.

http://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/2021_02_POLITICA%20EXTERIOR%20FEMINISTA.pdf

Ministerio de Desarrollo Social. (s.f.). Informes Nacionales y regionales. Chile Agenda 2030.

<http://www.chileagenda2030.gob.cl/documentos/informes>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2022b). Chile promueve su candidatura como miembro del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

<https://minrel.gob.cl/noticias-antteriores/chile-promueve-su-candidatura-como-miembro-del-consejo-de-derechos>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2022c). Ministra Antonia Urrejola valora firma de memorándum de entendimiento con Canadá sobre igualdad de género y destaca plan de acción conjunto.

<https://minrel.gob.cl/noticias-antteriores/canciller-antonia-urrejola-valora-firma-de-memorandum-de-entendimiento>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (30 de marzo de 2022a). Presidente Gabriel Boric designa a nuevos Embajadores y Embajadoras de carrera. Recuperado el 25 de abril.

<https://minrel.gob.cl/noticias-antteriores/presidente-gabriel-boric-designa-a-nuevos-embajadores-y-embajadoras>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018). Programa de Mejoramiento de la Gestión.

<https://minrel.gob.cl/transparencia/archivos/Programa%20de%20Mejoramiento%20de%20la%20Gestion%20Formulacion%20ano%2020182.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2021). Subsecretaria Valdivia participa en el establecimiento del Grupo de Amigos para la Igualdad de Género.

<https://www.minrel.gob.cl/noticias-antteriores/subsecretaria-valdivia-participa-en-el-establecimiento-del-grupo-de>

ONU Mujeres. (s.f.). Acerca de ONU Mujeres.

<https://www.unwomen.org/es/about-us/about-un-women>

ONU Mujeres. (s.f.). Derechos de las Mujeres y Objetivos de Desarrollo Sostenible: Un camino hacia la igualdad sustantiva. ¡Vincúlalos!

<https://ecuador.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Ecuador/Documents/En%20la%20mira/Por%20un%20mundo%2050-50%20y%20ODS/INFOGRAFICO%20ODS%20CEDAW%20LINK%20IT%20v3.pdf>

O'Reilly, M., Ó Súilleabháin, A., & Paffenholz, T. (2015). Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes. International Peace Institute.
<https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/06/IPI-E-pub-Reimagining-Peacemaking.pdf>

Organización de Estados Americanos. (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará). Belém do Pará.
<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Organización de las Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).
https://www.ohchr.org/sites/default/files/cedaw_SP.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (1995). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Beijing.
<https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>

ProChile. (s.f.). ProChile y Género.
<https://www.prochile.gob.cl/innovacion-y-competitividad/mujer-exporta-prochile-y-genero>

ProChile. (2022). ProChile obtiene Sello Iguala Conciliación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Prochile Internacional.
<https://www.prochile.gob.cl/internacional/noticias/detalle-noticia/2022/05/10/prochile-obtiene-sello-igual-conciliacion-del-ministerio-de-la-mujer-y-la-equidad-de-genero>

Ruiz-Giménez, I., (2000). El feminismo y los estudios internacionales. Revista de Estudios Políticos, (108), 325-360.
Santos A. (2009). Guía para la prevención del acoso laboral dirigida a trabajadoras/es del sector público, desde una perspectiva de género. Servicio Civil.
https://www.minrel.gob.cl/minrel_old/site/artic/20090831/asocfile/20090831111948/gui_a_prevenio_n_acoso.pdf

Secretaría de Relaciones Exteriores. (2020). La Política Exterior Feminista del Gobierno de México.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/576095/Presentacio_n_PEF_baja.pdf

Sepúlveda, D. (2021a). Una política exterior feminista e inclusiva para Chile: construir la nueva regla y no la vieja excepción en Bywaters, C. Sepúlveda, D., y Villar, A. (eds.). Nuevas voces de política exterior. Fondo de Cultura Económica.

Sepúlveda, D. (9 de diciembre de 2021b). Política Exterior Feminista: el próximo emprendimiento normativo de América Latina. Fundación Carolina.
<https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/12/AC-34-2021.pdf>

SUBREI. (s.f.b). Género.
<https://www.subrei.gob.cl/ejes-de-trabajo/home-comercio-inclusivo/genero>

SUBREI. (s.f.a.) ¿Qué es el Grupo de Acción para el Comercio Inclusivo (Inclusive Action Group - ITAG).
<https://www.subrei.gob.cl/ejes-de-trabajo/home-comercio-inclusivo/itag-grupo-de-accion-para-el-comercio-inclusivo>

Tickner, A. (1992). Gender in International Relations. Feminist perspectives on Achieving Global Security. New York: Columbia University Press.

UN Women & UNDP. (2019). Gender Equality as an Accelerator for Achieving the SDGs.

<https://www.undp.org/publications/gender-equality-accelerator-achieving-sdgs>

Urrejola, A. (27 de abril de 2022a). Canciller Antonia Urrejola expone prioridades de la política exterior de Chile: “Aspiramos a que América Latina tenga una sola voz”. Ministerio de Relaciones Exteriores. Recuperado el 20 de mayo de 2022.

<https://minrel.gob.cl/noticias-antteriores/canciller-antonia-urrejola-expone-prioridades-de-la-politica-exterior-de>

Urrejola, A. (17 de mayo de 2022b). Política Exterior Feminista: Desafíos y lecciones aprendidas. [Webinar]. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

<https://www.youtube.com/watch?v=YfZ0ePC5pCw>

Urrejola, A. (16 de mayo de 2022c). Cancillería aplicará variable de género en los cargos de las mujeres en la institución. Ministerio de Relaciones Exteriores. Recuperado el 2 junio de 2022.

<https://minrel.gob.cl/noticias-antteriores/cancilleria-aplicara-variable-de-genero-en-los-cargos-de-las-mujeres-en>

World Economic Forum. (2021). Global Gender Gap Report 2021.

<https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2021/>

Proceso de negociación de Chile para acceder a vacunas contra el COVID-19

Autores:

Nicolás Donoso y Nicolás Muñoz

Tutora:

Segunda Secretaria Bárbara Vallejos

I. Introducción

La pandemia del COVID-19 ha representado un desafío mundial que sigue afectando la salud pública global. Esta crisis sanitaria es, además, un llamado de atención a la comunidad internacional para ser capaces de formar un plan para el futuro colectivo de la humanidad.

De hecho, este tipo de crisis evidencian el nivel de interconectividad que se vive actualmente y, a la vez, la urgencia de responder de manera concertada a los obstáculos comunes. Cabe destacar que diversos estudios (Boriani et al., 2021; Hernandez et al., 2022) de la llamada salud planetaria, demuestran que no tan solo los brotes epidémicos deben ser abordados de manera global, sino que también desafíos como el cambio climático necesitan de una respuesta conjunta. Existe “la necesidad de reconocer el efecto que el ser humano ha tenido en las transformaciones ambientales, propias del Antropoceno, y en la propia salud y calidad de vida de la humanidad” (De Paula, 2021, p. e8).

Sin embargo, tal como el Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, expresó en el 75º Aniversario de las Naciones Unidas el 2020: “existe un superávit de desafíos multilaterales, pero un déficit de soluciones multilaterales”.

Y es que instituciones como la Organización Mundial de la Salud (OMS), se han visto fuertemente afectadas por este momento, históricamente bajo, del multilateralismo. Esto es especialmente cierto si se considera que este tipo de organismos necesitan del impulso y apoyo de los propios Estados para funcionar

efectivamente. De hecho, tal como explica la politóloga Tanisha M. Fazal (2020, p. 3): “como efecto del alejamiento de los Estados de estas instituciones, las mismas ven debilitada su capacidad de hacer frente a futuras pandemias”.

En este sentido, se produce una retroalimentación positiva donde se genera la noción de que estas instituciones no son suficientes para abordar problemas globales y como consecuencia se les va quitando apoyo y financiamiento. Esto tiene como resultado que dichos organismos se vuelvan ineficaces a la hora de poder enfrentar estos desafíos debido a su dependencia de los Estados para su adecuado funcionamiento, generándose un círculo vicioso.

Otros factores, como los constantes roces geopolíticos entre los grandes poderes como China y EE. UU., también afectan la capacidad de respuesta de la comunidad internacional. Además de tener un efecto negativo en los planes multilaterales para enfrentar la pandemia, como ocurrió con COVAX.

En aquel escenario altamente complejo, Chile logró una exitosa negociación para la adquisición de vacunas de diferentes proveedores, fue pionero en esquemas de vacunación, contribuyó a que la vacuna del laboratorio Sinovac fuera reconocida por la OMS y negoció con diferentes industrias farmacéuticas para lograr que se establecieran en territorio nacional. En el éxito de la estrategia chilena concurren diversos factores institucionales y sociales que serán analizados en este documento.

La experiencia adquirida por Chile en la pandemia permitirá al país posicionarse como un centro de abastecimiento de vacunas a nivel internacional, acceder a un mayor desarrollo científico interno y establecerse como un actor relevante en nuevas áreas del multilateralismo poco exploradas hasta ahora.

Así, los antecedentes del país previos a la pandemia, la forma en que se dio solución al problema de adquisición de las vacunas y las iniciativas que surgirán como producto del aprendizaje institucional de la pandemia son un reflejo de la efectividad de la diplomacia chilena de los últimos años.

Palabras claves: pandemia - multilateralismo - vacunas – negociación.

II. Key points / Mensajes claves

1. El escenario internacional previo a la pandemia y la evolución que este tuvo durante la misma, implicaron un desafío para Chile en su estrategia de obtención de vacunas. La incapacidad multilateral de establecer un mecanismo global de acceso a vacunas efectivo, el nacionalismo de vacunas, y la creciente rivalidad entre Estados Unidos y China, impulsaron a Chile a adoptar una estrategia de negociación directa con los laboratorios extranjeros.

2. Chile desarrolló una estrategia exitosa de negociación y de inoculación que se debe a factores institucionales y sociales, respaldados por la reputación comercial del país a nivel internacional, y por la fortaleza del sistema de inmunización nacional.

Existen desafíos y oportunidades a futuro para que Chile aproveche lo aprendido en el proceso y adquiera un rol relevante, tanto a nivel económico en el mercado internacional de vacunas, como en el espacio académico y científico.

III. Metodología

El objetivo de esta investigación fue identificar fortalezas y debilidades del proceso de negociación para adquirir vacunas contra el COVID-19, reconociendo que el escenario internacional determinó, en gran medida, la forma en que Chile logró acceder a las vacunas, e identificando las causas institucionales internas que facilitaron dicho acceso.

Para ello, se adoptó un enfoque basado en tres tipos de fuentes. Primero, se realizó un estudio bibliográfico de documentos académicos y de análisis de salud global en general, y de vacunación contra el COVID-19 en específico. Segundo, se analizaron las bases de datos públicas y la recopilación de información técnica llevada a cabo por el Ministerio de Salud (MINSAL). Luego, según lo investigado y una vez definido el enfoque del trabajo, se realizaron entrevistas en profundidad con actores clave dentro de los procesos de negociación y de vacunación nacional. Se entrevistó a dos de los siete miembros del Comité Asesor en Vacunas y Estrategias de Vacunación, ambos representantes de la Cancillería:

-Rodrigo Yáñez, Ex Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales, cuya repartición fue la encargada de negociar los contratos de adquisición de vacunas.

-Bárbara Vallejos, Tercera Secretaria del Servicio Exterior de Chile, que desempeñó funciones en la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI) durante la negociación.

Además, se entrevistó a un funcionario del Ministerio de Salud:

-Felipe Muñoz, miembro del Comité Asesor en Vacunas y Estrategias de Inmunización (CAVEI), encargado de la logística de distribución de vacunas a nivel interno.

IV. Antecedentes

i. Procesos y estrategias internacionales que condicionaron el desarrollo y respuesta a la pandemia

a) El déficit multilateral para enfrentar la pandemia

Uno de los ejemplos más claros de cómo el multilateralismo fue insuficiente para abordar la pandemia, fue la estrategia COVAX. Se trató de una iniciativa establecida en 2021, donde los países donantes, la industria farmacéutica y el propio sistema COVAX propusieron el concepto de “compartir vacunas”, como la solución principal al “problema de distribución global inequitativa de vacunas” (De Bengy Puyvallée y Storeng, 2022, p. 2), actuando como un centro global para la repartición de las mismas, y con el objetivo de distribuir las dosis de manera “equitativa, efectiva y de manera transparente” (Op. cit., p. 2).

COVAX intentó posicionarse como la antítesis del nacionalismo de vacunas -de carácter unilateralista- y de la diplomacia de

vacunas -de carácter bilateralista-. Sin embargo, por las propias dinámicas de la política internacional y las dificultades que se han presentado en la arena de la diplomacia, este fue un afán poco exitoso.

Tal como explican Feldbaum y Michaud (2010, p. 1), la diplomacia de salud global puede llevar a objetivos duales, incluso contradictorios: “los países están utilizando, de manera incremental, las iniciativas de salud como un método para mejorar su seguridad, proyectar poder e influencia, mejorar su imagen internacional, o para apoyar otros objetivos de política internacional más tradicionales”.

Un hecho que explica por qué falló el sistema COVAX, para hacer frente tanto al nacionalismo como al bilateralismo de vacunas, es que los cinco principios de COVAX fueron rotos sistemáticamente. Esto, según los propios datos que entrega la UNICEF (2021):

1. Las dosis deben ser seguras y efectivas.
2. Deben ser donadas lo antes posible en 2021.
3. Deben ser enviadas directamente desde los fabricantes.
4. No deben tener un receptor predeterminado.
5. Los volúmenes tienen que ser suficientes y predecibles (GAVI, 2021).

En este mismo sentido, la mayor parte de las vacunas fueron entregadas para el tercer trimestre del 2021. Incluso, según cifras de UNICEF, más de la mitad de las donaciones de vacunas ocurrieron las seis últimas semanas de ese año.

Sobre estos problemas es que durante la Declaración Conjunta sobre Donación de Dosis de Vacunas de COVID-19 para Países Africanos, efectuada en noviembre de 2021, se expresó que:

“La mayor parte de las donaciones fueron ad hoc, entregadas con poca anticipación y poca vida útil, lo que hizo extremadamente difícil para los países preparar campañas de vacunación efectivas” (OMS, 2021).

Sobre esto mismo, acorde a cálculos realizados por el Dr. Tedros Adhanom, Director General de la OMS, “dos tercios de dichas vacunas tenían menos de tres meses antes de caducar” (de Bengy Puyvallée y Storeng, 2022, p. 6). Este antecedente complicaba aún más cualquier tipo de estrategia logística.

Para un problema esencialmente multilateral como la pandemia del COVID-19, las estrategias más exitosas no fueron a través de mecanismos multilaterales. Al respecto, Felipe Muñoz, del Ministerio de Salud, quien fue parte del Comité Asesor en Vacunas y Estrategia de Inmunización (CAVEI), explicó que *“lamentablemente, para el mundo, los acuerdos bilaterales fueron los que tomaron protagonismo y nos permitieron asegurar muchas más vacunas de las que podríamos haber asegurado por mecanismos multilaterales”*.

Es importante entender que Chile también fue parte del sistema COVAX, a través de la Organización Panamericana de la Salud, con el objetivo de realizar una alianza que hiciera más expedito el flujo de vacunas. Sin embargo, esto no dio resultado *“porque el COVAX no cumplió con la promesa, yo creo que un poco porque los países no confiaron. Especialmente las potencias, pues prefirieron asegurarse por las de ellos”*, recalcó Muñoz.

Algo interesante que comentó el experto es que, tal vez, el sistema de COVAX hubiese sido más efectivo si se hubiese implementado el uso de inteligencia artificial para que éste determinara, a través de datos fidedignos, a qué países entregar las vacunas para atacar más efectivamente el avance de la pandemia y minimizar el impacto a nivel humano de la misma. Y es que, justamente, COVAX podría haber fallado, según declaró el miembro del CAVEI, pues “cuando un proceso o institución está sujeto a una persona, siempre va a tener algún componente de riesgo de corrupción o de falta de transparencia”.

La pandemia ha demostrado que las instituciones multilaterales están pasando por un momento particularmente álgido. Esto, ante todo, representa un desafío para la comunidad global en conjunto. La capacidad de Chile para sortear efectivamente la actual crisis sanitaria es algo loable, no obstante, es necesario entender que en un mundo altamente globalizado las respuestas a las crisis también deben tener su origen en un esfuerzo común.

Chile debe seguir apostando por el multilateralismo, no solo por un afán idealista, sino porque representa la manera más efectiva en la que países de poder medio pueden hacerse escuchar y defender causas que van en pos de la comunidad global. Haber enfrentado efectivamente este desafío sanitario de manera bilateral, no significa necesariamente que se puedan abordar las dificultades del futuro con esta misma estrategia.

De esta manera, también cabe destacar los esfuerzos que ha hecho Chile en el ámbito multilateral para poder crear un sistema universal más resiliente y preparado para futuras crisis.

Uno de estos ejemplos es la propuesta que Chile anunció en abril del 2020 sobre una “iniciativa de un instrumento global para la preparación y la respuesta multidimensional a las pandemias” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020). Este tratado, que será liderado por la OMS, tendrá como objetivo fortalecer el sistema de salud global, mejorar las comunicaciones y coordinaciones a nivel intersectorial, promover los mecanismos multilaterales, entre otras medidas.

A pesar de que Chile fue uno de los primeros países en proponer este mecanismo para abordar futuras pandemias, todo esto sigue sujeto a los procesos y vaivenes propios del multilateralismo. Es importante entender que para que un tratado de este tipo, que tiene la ambición de permitir “a los países de todo el mundo reforzar las capacidades y la resiliencia nacionales, regionales y mundiales frente a futuras pandemias” (Consejo de Europa, 2022), se necesita un amplio consenso, lo que toma tiempo, diálogo y voluntad global. De hecho, en el mejor de los casos este instrumento podría ser adoptado el 2024, sin considerar los años que puede tardar en que se vuelva un acuerdo de alcance global.

De la misma forma, existen diversos asuntos de carácter universal que solamente pueden ser abordados a través de una respuesta multilateral. El ejemplo más claro es el cambio climático que representa un desafío existencial para la humanidad. De forma similar, las pandemias, que se pueden volver exponencialmente más comunes a medida que avanza la globalización, serán abordadas de manera más efectiva en cuanto exista una respuesta conjunta que permita garantizar el bienestar de la sociedad global como un todo. En efecto, el multilateralismo es la única

forma de avanzar efectivamente en estos temas, más allá de las complicaciones inherentes a sus procesos.

Tal como expresó el Presidente Gabriel Boric -citando a Juan Rulfo- en la inauguración de la Primera Conferencia de las Partes (COP) del Tratado de Escazú, “o nos salvamos juntos, o nos hundimos por separado” (Martínez, 2022).

b) El nacionalismo y bilateralismo de vacunas

Es fundamental entender por qué los Estados eligen una u otra estrategia, ya sea multilateral, bilateral o unilateral, para abordar efectivamente una crisis sanitaria como la actual. En este sentido, se debe dejar en claro que “el principal objetivo de un Estado que atraviesa una pandemia es garantizar la protección física y económica de sus propios ciudadanos” (Fazal, 2020, p. 2). Por lo tanto, la adopción de una u otra aproximación para lidiar de manera efectiva con una pandemia es determinada pragmáticamente.

Sobre lo anterior, es posible concluir que si las organizaciones intergubernamentales y diferentes organismos internacionales ligados a la salud hubieran estado altamente preparados, bien financiados y apoyados por la comunidad global, la aproximación multilateral probablemente hubiese sido la manera más efectiva para los Estados de combatir efectivamente al virus. Puesto que, de esta manera, se “puede minimizar los costos de adquisición de vacunas e incrementar el traspaso de información” (Fazal, 2020, p. 2).

Sin embargo, la falta de confianza y apoyo a estas instituciones hizo que las mismas fueran deficientes en esta lucha. Este escenario hizo que el unilateralismo y bilateralismo ganaran terreno como alternativas para asegurar el objetivo central de cada Estado en una pandemia.

En este sentido, el nacionalismo de vacunas, de carácter unilateralista, es descrito como:

Una estrategia económica para acumular vacunas de aquellos que las fabrican para así incrementar el suministro para el propio país. El objetivo es surtir y vacunar a la nación lo más rápidamente posible, sin tener en consideración la capacidad de distribución limitada de la industria manufacturera de vacunas para con el resto del mundo. (Riaz, 2021, p. 1).

De hecho, dichos como los que el Ex Secretario de Estado para Asuntos Exteriores y de la Mancomunidad de Reino Unido, Dominic Raab, expresó en julio de 2021 al anunciar la donación de nueve millones de vacunas por parte del Reino Unido, ejemplifican muy bien esta postura. Fue en este contexto que el actual parlamentario dijo que “las vacunas que están siendo donadas no son necesarias para la demanda interna. Y las dosis llevarán la marca del Reino Unido” (ReliefWeb, 2021).

En ese sentido, Felipe Muñoz también enfatizó que “EE.UU. no permitió que se sacaran vacunas del país hasta que tuvieran suficientes para vacunar a su gente, a su país”. Justamente, la Ley de Producción de Defensa, que se instauró en los EE.UU. a comienzos del año 2020, fue utilizada para obligar a la industria

manufacturera de vacunas de dicho país a que “priorizaran los envíos a las agencias gubernamentales de EE.UU., lo que resultó en que virtualmente no existieran exportaciones o donaciones al extranjero” (de Bengy Puyvallée y Storeng, 2022, p. 8).

De hecho, estas medidas fueron replicadas, de una u otra manera, por la Unión Europea, India, y otros países. Sobre esto, el Ex Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales, Rodrigo Yáñez, explicó que “ningún país, por muy generoso que pueda parecer, va a arriesgarse políticamente por no favorecer a sus propios constituents”.

Otro cariz del nacionalismo de vacunas fue la llamada estrategia de stockpiling nacional. Bajo esta aproximación, los Estados se preocuparon de acumular vacunas, incluyendo aquellas que no habían sido aprobadas, como un instrumento de seguridad nacional. Esto, obviamente fue en directo detrimento de los esfuerzos multilaterales de vacunación.

Por su parte, “diplomacia de vacunas” fue el nombre que adoptó la estrategia de carácter bilateralista durante la pandemia. Este método se caracterizó por instrumentalizar la entrega de dosis, de manera bilateral, con propósitos diversos por parte de los Estados. Sin embargo, este tipo de diplomacia no es nueva; “la diplomacia de vacunas es la rama de la diplomacia global de salud que se centra en el uso o entrega de vacunas” (Hotez, 2014, p.2). De manera concreta, esta estrategia se utiliza como un instrumento de poder blando para mejorar las relaciones entre Estados o lograr objetivos de interés nacional.

Un problema con la diplomacia de vacunas es que ha sido “incapaz de reconocer que la equidad en el acceso a las vacunas es un bien público global que se alinea con los intereses de cualquier gran poder” (Rajah, 2022). En este sentido, y según estos autores, cualquier escenario en donde el acceso a vacunas no sea equitativo significa propiciar diversos tipos de inestabilidades, al tiempo que se prolonga la propia pandemia.

Esto último es un punto importante, pues mientras el grueso de la población global no esté inoculada contra el COVID-19, la probabilidad de que surjan nuevas variantes es muy alta. Esto claramente puede causar nuevos brotes y complicar el combate contra el virus, “no existen certezas de que una variante futura no sea capaz de evadir la inmunidad -que ya se ha generado con las vacunas- y los tratamientos existentes de formas que son peligrosas” (Rajah, 2022).

Sin embargo, para países con un poder inferior al de potencias como China y EE.UU., y con una capacidad para la producción de vacunas inexistente al comienzo de la pandemia, como es el caso de Chile, esta estrategia fue la única que permitió negociar el acceso a vacunas para poder proteger a la población. De hecho, en este aspecto, la reputación de Chile como un país serio y confiable fue esencial a la hora de poder acceder a estas dosis antes que otros Estados.

Además, “el deseo de atraer, a través del poder blando de las vacunas, debiese ser considerado una mejora total en comparación al uso del poder duro militar” (Pannu y Barry, 2021, p. e744).

En este sentido, los Estados de poder medio o bajo pueden verse incluso beneficiados por esta dinámica, y estrechar o ampliar sus lazos.

c) La diplomacia de vacunas como un nuevo escenario de competencia entre China y EE.UU.

La diplomacia de vacunas ha sido particularmente evidente como una arista en la competencia que se ha venido dando, hace ya unos años, entre China y EE. UU. Ambas naciones han sido capaces de instrumentalizar las vacunas para poder posicionarse, de manera más efectiva, en la arena geopolítica. Una de las formas de ilustrar cómo se ha dado esta rivalidad, es analizarlo a nivel regional. Latinoamérica es un buen ejemplo para observar cómo ambos países han competido durante la pandemia y la manera en la que han utilizado las vacunas como una herramienta de su diplomacia.

Como indican Brizuela et al. (2022, p. 1), “el COVID-19 ha dejado al descubierto las prácticas y estrategias competitivas de China y EE. UU. para mejorar su influencia en Latinoamérica y el Caribe”. De hecho, estos mismos autores aseguran que la pandemia ha acelerado ciertas propensiones diplomáticas. Por ejemplo, el hecho de que China esté intentando llenar los espacios que EE. UU. no es capaz de cubrir, mediante su poderío diplomático y crecimiento económico. China espera posicionarse como una alternativa a EE. UU., país que muchas veces ha dado por sentada su influencia en la región. En este sentido, la pandemia les ha otorgado a ambas potencias la capacidad de

ampliar sus redes con distintas regiones. Ya sea solidificando su influencia, o generando nuevas alianzas estratégicas alrededor del mundo.

De cierta forma, la diplomacia de vacunas explica las maneras en las que estas potencias entienden y se aproximan a la región. Por un lado, la aproximación de China se “enfoca, y ha crecido significativamente, en torno a la diplomacia, el comercio e inversiones durante las últimas décadas” (Brizuela et al., 2022, p. 3). Por su parte, la nueva aproximación de EE. UU. hacia la región “refleja un nuevo sentido de desplegar herramientas diplomáticas para avanzar en la prosperidad hemisférica” (Op. cit., p. 3). Esta mirada es más holística que la china, y entre sus enfoques se encuentra la lucha contra la corrupción, las causas subyacentes de la inmigración, y problemas globales, como el cambio climático.

EE.UU. siempre ha tenido una relación muy importante con Centroamérica y la pandemia no fue la excepción en este vínculo histórico. Sin embargo, también ha sido un escenario de despliegue de la diplomacia de vacunas entre ambos poderes. EE.UU. entregó asistencia monetaria y donó vacunas de manera bilateral, y a través de COVAX, mientras que China, además de hacer donaciones, decidió comenzar a entregar financiamiento de cientos de millones de dólares para facilitar el pago de vacunas Sinovac. A nivel de óptica mediática la estrategia China fue efectiva y “logró generar una impresión más fuerte que aquellas donaciones realizadas por EE.UU. a través de COVAX” (Brizuela et al., 2022, p. 9).

Uno de los ejemplos más notable del éxito de la diplomacia China en Centroamérica fue lo que lograron en Nicaragua. “El Gobierno de la República de Nicaragua rompe a partir de hoy las relaciones diplomáticas con Taiwán y deja de tener cualquier contacto o relación oficial”, expresó el Canciller Denis Mondaca en diciembre de 2021 (BBC News Mundo, 2021). Más de 200.000 vacunas fueron entregadas a dicho país, por parte de China, a los pocos días de este anuncio.

El otro acierto chino fue en Trinidad y Tobago. De hecho, el embajador y autor Dr. Riyad Insanally comentó que este caso fue catalogado como un “coup diplomático” (Brizuela et al. 2022, p. 5). Mientras el país caribeño estaba necesitado de vacunas, y EE.UU. ponderaba sobre la situación, China le otorgó un préstamo de más de 200 millones de dólares y le donó 300.000 dosis. Esto le ganó bastante reputación en dicho país.

Otro de los focos de China ha estado en el Sudeste Asiático, con el objetivo de expandir su influencia en la región. Es más, “representa el 29% de sus donaciones y el 25.6% de sus ventas de vacunas” (Zaini, 2021, p. 3). Sin embargo, estos países han apostado por obtener dosis de una diversidad de países, para así no verse obligados a adquirirlas de tan solo un proveedor.

Algo que le ha complicado a China, es saber utilizar la narrativa del poder blando de manera efectiva, cuando históricamente su estrategia, para con la región, ha sido marcada por el poder duro. En este sentido, Joseph. S. Nye explica que el poder blando puede ser socavado cuando “parece ser hipócrita, arrogante, indiferente a la opinión de otros, o basado en un enfoque limitado

a la maximización de intereses nacionales” (Nye, 2019). En este sentido, y debido a la falta de experiencia china en el ejercicio de este tipo de poder, EE. UU. puede sacar una ventaja frente a su contraparte asiática.

Más allá de lo que ha sido esta disputa entre superpoderes, Chile ha sabido mantener una estrategia de neutralidad ante el conflicto y ha sido capaz de negociar efectivamente con ambos países. De hecho, Rodrigo Yáñez señaló que esto debiese ser un principio de carácter más permanente en la diplomacia chilena, logrando mantener “el pragmatismo y la independencia” para poder manejarse entre tales poderes.

Otro tema relevante, es que en esta disputa entre China y EE.UU., también hubo un intento de polarizar las vacunas como “buenas” y “malas”, dependiendo de si su procedencia era occidental o de origen chino, ruso o indio, lo que demuestra una suerte de ideologización de las dosis. Sobre esto mismo, Yáñez explicó que “desde el día uno todas las vacunas estaban sobre la mesa. La vacuna rusa, la vacuna india, la vacuna china, la americana, la europea, fuese la que fuese”. Esto se debió, en gran medida, a que Chile decidió no optar por un alineamiento con uno u otro poder y se supo manejar de manera efectiva, desde Cancillería, las relaciones políticas internacionales.

ii. El proceso nacional para acceder a las vacunas

a) El Comité Asesor y la negociación con los laboratorios

A pocos meses de declarada la pandemia, cuando a nivel internacional recién se daban los primeros atisbos de discusión

respecto al desarrollo de vacunas contra el COVID-19, el Presidente de la República instruyó a su gabinete asegurar la provisión de vacunas de manera urgente. Específicamente, a través del Decreto 11 de 2020, se creó el “Comité Asesor Interministerial para la Disponibilidad de una Vacuna COVID-19”, con el objetivo de “asesorar al Presidente de la República en la planificación, coordinación e implementación de las acciones necesarias, de carácter urgente y transitorias, que permitan disponibilizar oportunamente en el país una vacuna” (Decreto 11, 2020). En dicho decreto se le asignaba al Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación la tarea de identificar una estrategia para acceder a las vacunas que eventualmente se desarrollarán.

En sus inicios este Comité fue presidido por el Ministro de Ciencia y contaba con la presencia de los Ministros de Salud y de Relaciones Exteriores, quienes eran convocados a sus sesiones por el Presidente de la República. Una vez definida la estrategia para abordar el problema, la tarea de negociar acuerdos de compra de vacunas fue derivada al Ministerio de Relaciones Exteriores, y específicamente a la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, dirigida en ese entonces por Rodrigo Yáñez. Para ello, el Comité contó con el apoyo técnico de funcionarios del Ministerio de Salud, de Cancillería y de la Presidencia.

En paralelo, como ya se mencionó, a nivel global se comenzaba a trabajar la iniciativa COVAX, con el objetivo de articular la demanda por vacunas con la poca oferta disponible, en un intento de equiparar las condiciones de acceso para países con más y menos recursos. Sin embargo, a medida que avanzaba el desarrollo de las vacunas, los países vieron que el mecanismo

multilateral de COVAX no lograría satisfacer la necesidad de vacunas (de Bengy Puyvallée y Storeng, 2022, p. 4) por lo cual Chile redobló sus esfuerzos en lograr acuerdos bilaterales con los laboratorios.

Así, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y específicamente de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, el equipo negociador fue liderado por el Subsecretario Rodrigo Yáñez, con el apoyo directo de la Tercera Secretaria Bárbara Vallejos, y la Directora de Asuntos Jurídicos de SUBREI, Eliana Muñoz; quienes debieron negociar con los representantes de los principales laboratorios acuerdos que permitieran a Chile un rápido acceso a las vacunas que en esa época aún estaban en etapa preliminar de pruebas. El trabajo de negociación comercial contaba con el apoyo del resto del Comité en cuanto a temas sanitarios y de logística. En ese sentido, una de las primeras determinaciones que se adoptó fue la de no descartar las vacunas de ningún proveedor, pues una mayor disponibilidad de proveedores a futuro se traduciría en la posibilidad de mantener un ingreso constante de vacunas a Chile, sin importar su país de origen.

Es importante destacar que, si bien la SUBREI contaba con una amplia experiencia previa en negociación de acuerdos, por ejemplo, de libre comercio con otros Estados, no se habían dado instancias de negociación directa con empresas privadas a este nivel. En ese mismo sentido, Felipe Muñoz, indicó que el Ministerio de Salud enfrentaba la misma dificultad, pues el sistema de salud público se abastece en su totalidad a través de licitaciones públicas en las que las empresas privadas postulan y se elige

al postor más conveniente. Por ello, no existía experiencia en negociación privada directa para las autoridades sanitarias. En esa línea, se destaca que, si bien los contratos fueron negociados por SUBREI, la firma de los documentos quedó en manos del MINSAL. Los entrevistados para esta investigación coincidieron en que el trabajo coordinado entre ambas reparticiones fue clave para lograr un buen resultado.

Pese a las dificultades que implicó negociar directamente con empresas privadas en un momento de emergencia, los miembros del Comité estuvieron de acuerdo en que el Estado de Chile llegó a las mesas de negociación con un buen respaldo de reputación, con la imagen de un país que respeta los acuerdos que suscribe y con una larga tradición de apertura hacia el comercio internacional evidenciada por los más de 30 Tratados de Libre Comercio vigentes en el país. Artículos científicos y de prensa (Farzan, 2021; Castillo et al., 2021) y el testimonio de los funcionarios entrevistados de SUBREI y MINSAL dan cuenta de que, gracias a este antecedente, las condiciones para negociar, y los contratos finales, fueron favorables para el país.

De hecho, el prestigio de Chile implicó que no se le aplicaran ciertas exigencias, que sí se le impusieron a otros Estados a la hora de adquirir las vacunas (Fuentes, 2021; Rivadeneyra, 2021). Al respecto, Felipe Muñoz mencionó que “por nuestra capacidad de pago, por nuestra calificación de riesgo, tenemos una chapa, una reputación que es bastante favorable al momento de entrar a negociar”. En definitiva, esta reputación y capacidad de negociación dieron como resultado una mezcla virtuosa que fue instrumental a la hora de poder adquirir las vacunas.

Pese a los positivos resultados del proceso de negociación para la compra de vacunas, y su exitosa distribución una vez que fueron adquiridas, los entrevistados compartieron la opinión de que el mayor desafío del proceso fue la incertidumbre. Si bien los laboratorios estuvieron disponibles para negociar con Chile, la incertidumbre respecto al inicio de las pruebas de las vacunas, su posterior fabricación, sus niveles reales de protección ante la enfermedad y la cantidad de vacunas que estarían disponibles en cada envío fueron las mayores preocupaciones para el equipo negociador.

Afortunadamente, una vez superados los problemas iniciales, el Estado chileno pudo mantener un flujo constante de importación de vacunas. En este sentido, cabe destacar la rapidez con que las autoridades sanitarias lograron instalar sistema logístico de distribución y aplicación de las vacunas en todo el territorio nacional. Al respecto, el representante del MINSAL destacó que uno de los pilares más fuertes de la salud pública en Chile ha sido, y sigue siendo, la política nacional de inmunización, pues llega transversalmente a la ciudadanía independientemente de su ubicación geográfica o nivel socioeconómico. Gracias a ello, la población tenía internalizada la utilidad de las vacunas y no hubo cuestionamientos serios al proceso de inoculación contra el COVID-19.

La fortaleza del sistema de vacunación nacional, junto a la aceptación social que tuvieron las vacunas en el país, permitieron alcanzar rápidamente una alta cobertura de personas inmunizadas. Un alto porcentaje de personas recibieron vacunas de la farmacéutica Sinovac, que estuvo ampliamente

disponible desde el inicio del proceso de vacunación. Gracias a la negociación directa entre Chile y la empresa, y con el trabajo en conjunto con la Pontificia Universidad Católica de Chile, Sinovac ha proyectado un trabajo de mediano y largo plazo en el país, que se ha traducido en una próxima instalación de dos plantas de la empresa en territorio nacional. Asimismo, la Universidad de Chile estableció una alianza con la farmacéutica Reithera. Más allá de ello, se destaca que, gracias al uso de los datos obtenidos en el proceso de vacunación chileno, datos conocidos como “de mundo real”, Sinovac consiguió que su vacuna fuese reconocida por la OMS.

Pese al positivo balance que se puede hacer respecto al desarrollo de la negociación e inoculación, un tema importante que surgió en las entrevistas fue el de la institucionalización del proceso. Dada la emergencia sanitaria repentina, el Gobierno conformó el ya mencionado Comité Asesor en Vacunas y Estrategias de Vacunación. Sin embargo, persiste la inquietud en algunos miembros respecto a qué podría ocurrir en el futuro con otra eventual pandemia. Un desafío importante para las instituciones del Estado será estar preparadas para reaccionar rápido, recogiendo e internalizando la experiencia que deje este proceso. En este mismo sentido, se destaca la rápida y fluida transición que se dio entre autoridades del gobierno anterior y actual en cuanto al manejo de la pandemia.

b) Desafíos sociales en los procesos de negociación y de vacunación

Uno de los objetivos de esta investigación fue descubrir qué problemas se habían dado a lo largo del proceso de vacunación, desde la negociación de los contratos de compra hasta la

inoculación misma, sobre todo considerando una perspectiva de género. En ese sentido, se analizó en primer lugar la conformación del Comité Asesor en Vacunas y Estrategias de Vacunación. De las siete personas que lo conformaron, dos de ellas eran mujeres. Cabe destacar el hecho de que ambas representaban al Ministerio de Relaciones Exteriores. Así, el rol de asesorar en la negociación recayó en Bárbara Vallejos y Eliana Muñoz de SUBREI, quienes trabajaron directamente con el Subsecretario Yáñez. Consultada al respecto, Bárbara Vallejos indicó que, afortunadamente, no enfrentaron problemas de discriminación de género ni a nivel interno en el Comité, ni al negociar con representantes de los laboratorios extranjeros.

Por otro lado, respecto al proceso de vacunación, no se puede dejar de mencionar el caso de las vacunas del laboratorio AstraZeneca-Universidad de Oxford, ampliamente usadas en Chile durante algunos meses de 2021. Como se documentó ampliamente en la prensa (Domínguez, 2021), la vacuna de este laboratorio aumentaba el riesgo de sufrir trombos en la población femenina. Ante el riesgo adicional para la salud de las mujeres, el Ministerio de Salud decidió autorizar el uso de esta vacuna solo en hombres de todas las edades y en mujeres mayores de 60, quienes se verían menos afectadas por el riesgo de desarrollar trombos. Pese a la restricción de uso de estas vacunas, que posteriormente fue modificada, las mujeres menores de 60 no vieron afectado su acceso al proceso de vacunación, pues hubo disponibilidad de vacunas de otros fabricantes en su reemplazo. Un problema que se dio en esta etapa del proceso fue la falta de claridad respecto a la restricción en distintos momentos, lo que generó una sensación de desconfianza en algunas personas (Kinkartz, 2021).

En línea con lo anterior, una de las críticas que hizo un miembro del Comité tiene relación con la forma en que se entregó la información a la ciudadanía, sobre todo en los inicios de la pandemia. En momentos de crisis, el manejo comunicacional debe ir de la mano con la estrategia de resolución del problema de fondo, pues una mala comunicación puede dañar el proceso general, análisis con el que coincidió Felipe Muñoz, indicando que “la comunicación al final determina la confianza o percepción de riesgo de la población”. En el caso de la pandemia en Chile, incluso antes del arribo de las vacunas, distintas autoridades ofrecieron declaraciones que podrían haber generado sensaciones de disconformidad en la ciudadanía, lo que podría haber llevado a una mayor reticencia a recibir una vacuna.

Finalmente, y desde un punto de vista más amplio, es necesario mencionar el desproporcionado efecto que tuvo la pandemia en su totalidad para las mujeres. Como ejemplo, en mayo de 2020 se registró un 314% más de llamados de auxilio por violencia intrafamiliar que en el mismo mes de 2019 (Segovia y Pérez, 2021). En paralelo, la participación laboral femenina, que recién en 2019 había llegado al 50% a nivel nacional, retrocedió a 41% (Alonso, 2022), debido a que muchas mujeres debieron dejar sus trabajos para cuidar a sus hijos, por el cierre de los colegios a nivel nacional (CEPAL, 2021). Atendiendo a que estos problemas tienen una causa más profunda que la pandemia misma, a la cual ninguna repartición estatal puede ser ajena, es que el Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentra en proceso de implementar una nueva política exterior feminista, como ya se mencionó en un trabajo previo de este documento.

V. Resultados y Conclusiones

Desde el inicio del proceso de vacunación contra el COVID-19, Chile ha estado en los titulares en medios internacionales por la rapidez con que logró adquirir las vacunas suficientes, y por el alto porcentaje de personas que fueron vacunadas en un periodo muy breve.

La situación internacional previa a la pandemia, y su evolución durante esta misma, pusieron a Chile en una posición difícil, donde los mecanismos multilaterales a los que el país se ha orientado desde hace décadas no lograron crear una estructura efectiva para proveer acceso comunitario a las vacunas. Por ello, las autoridades debieron orientar su estrategia hacia la negociación directa con laboratorios extranjeros para garantizar el suministro de vacunas para la población.

En base a los testimonios de actores clave de los procesos de negociación y de distribución de las vacunas, el éxito de la estrategia chilena puede atribuirse principalmente a cuatro factores. Primero, la cooperación entre agentes del Estado, que permitió tener una postura única y clara para Chile ante los laboratorios. Segundo, la reputación comercial y política del país, que facilitó la negociación de los contratos, pues no se exigieron garantías de pago fuera de lo común como sí ocurrió en otros países. Tercero, la apuesta por la mayor diversificación posible de proveedores de vacunas, que permitió mantener un flujo de importaciones constante. Y cuarto, la fortaleza del sistema nacional de inmunizaciones, que previo a la pandemia ya era uno de los pilares más fuertes de la salud pública chilena.

VI.Recomendaciones e implicaciones: Oportunidades para Chile post-pandemia

Estos cuatro factores, los que habrían determinado el éxito de la estrategia nacional, se tradujeron en una campaña de vacunación con una cobertura nacional superior al 92% hacia finales de 2021 (Ministerio de Salud, 2021) y permitieron, además, que el país obtuviera beneficios más allá del acceso expedito a vacunas. Entre ellos, los que más se destacan son la instalación de plantas farmacéuticas en Chile y el uso de datos chilenos en la OMS. Por ello, desde una perspectiva de políticas públicas, se ofrecen las siguientes recomendaciones:

i.Aspecto diplomático

La vocación multilateral es uno de los principios fundamentales de la política exterior de Chile. Que el país haya sido exitoso en vacunar efectivamente a la población chilena con una estrategia de carácter más bien bilateralista respondió a las necesidades coyunturales en las que se encontraba y permanece, inmerso el mundo. Esto obviamente se debe tomar como un acierto y entender, de manera pragmática, que respondía a la primera necesidad de un Estado al enfrentarse a una crisis sanitaria de esta envergadura.

Es importante entender que, más allá de la urgencia por comprar estas dosis atendiendo a la urgencia de poder inocular a su población, Chile siempre procuró adquirir las cantidades que fueran necesarias para este fin, sin nunca incurrir en un acopio excesivo. Además, según los datos del propio MINSAL, se le hizo un envío total de 120 mil dosis a Paraguay y 20 mil a Ecuador.

Chile debe insistir con su compromiso al multilateralismo y apostar por el mismo, entendiendo que representa la manera más efectiva de garantizar un mundo basado en reglas en donde se hagan efectivos los principios fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas. Una gobernanza global, la que incluye a la salud, requiere de un esfuerzo conjunto. De esta manera, se rescata lo expresado por la Ministra Urrejola tras la aprobación del Acuerdo de Escazú, “Chile vuelve con fuerza al multilateralismo en tiempos que se pone en duda la importancia del multilateralismo” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022).

ii. Aspecto económico y científico

Chile ha alcanzado un importante logro gracias a la fluida relación que se ha dado con el laboratorio Sinovac, pues este ha anunciado la construcción de dos plantas de producción y distribución de vacunas en territorio chileno. Asimismo, la Universidad de Chile anunció en 2021 una alianza con la farmacéutica italiana Reithera, la cual también abriría una planta de producción en el país. Como indicó Felipe Muñoz, esto es importante a nivel comercial pues abre la puerta del mercado latinoamericano en el caso de Sinovac y permitiría exportar vacunas fabricadas en Chile a otros países. Sobre esto, Rodrigo Yáñez ponderó que “ahí la Cancillería vuelve a ser importante, ProChile va a tener un rol muy importante de sacar eso para afuera y también, evidentemente, significa una herramienta de diplomacia relevante”.

Es necesario señalar que, para consolidar el rol de exportador de vacunas, el trabajo conjunto entre el Estado y las farmacéuticas que inicien producción en el país deberá continuar y ser profundizado luego de la apertura de las plantas de producción.

Para incentivar el desarrollo y exportación de vacunas, el Estado deberá velar por alianzas entre universidades y empresas, y, dentro de sus posibilidades, orientar a estas últimas para establecerse como proveedores atractivos para los países de la región, con el objetivo de que opten por los productos de fabricación nacional. Como se indicó, será una labor importante para ProChile prepararse como futuro promotor de exportaciones científicas, área poco desarrollada de la economía chilena en la actualidad.

Por otra parte, se deberá profundizar el trabajo que ha llevado a cabo el Estado chileno con el objetivo de ampliar las capacidades de desarrollo científico a nivel interno. Abrir el espacio de producción de vacunas con plantas de llenado y distribución puede entenderse como una primera etapa, pero, como señaló Felipe Muñoz, lo ideal es que la presencia de las farmacéuticas en Chile vaya de la mano de una estrategia de alianzas que permita a científicos chilenos producir mayor y mejor conocimiento.

En este sentido, puede establecerse un mecanismo que exija a las empresas farmacéuticas contratar un mínimo de personal científico chileno, como ya ocurre en el caso de los observatorios astronómicos. Establecer una exigencia de este tipo sería una gran oportunidad para incorporar una perspectiva de género en el desarrollo científico, para lo cual se debería incentivar la contratación de mujeres científicas explícitamente. En todo ello

será clave el rol de las universidades involucradas, y posiblemente del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.

iii. Aspecto comunicacional e institucional

Por último, se destacan dos aprendizajes institucionales de los que debería quedar registro para futuras situaciones de crisis. Primero, debe tenerse presente lo esencial que es el manejo de la información que se le transmite a la ciudadanía. Las decisiones adoptadas deben informarse una vez que son definitivas, ya que los retractos o modificaciones de información oficial generan una sensación de inseguridad en la población. Asimismo, la opinión pública es cada vez más crítica con las autoridades que perciben como insensibles, por lo que el tono de las declaraciones públicas debe ser un tema a considerar siempre.

Finalmente, considerando que el balance sobre el manejo de la pandemia en Chile fue positivo, se insta a las autoridades involucradas, sobre todo a los Ministerios de Salud y de Relaciones Exteriores, a dejar un registro del proceso que se llevó a cabo de manera conjunta. De esta forma, se le podrá explicar a otras instituciones del Estado, en caso de que sea necesario, cómo se llevó a cabo la negociación y qué elementos de esta deberían estar presentes en futuras situaciones de emergencia y sobre todo en otras pandemias que puedan surgir en el futuro.

REFERENCIAS

Alonso, C. (2022, 5 de marzo). Mercado laboral femenino sigue sin recuperar lo perdido en pandemia. La Tercera.

<https://www.latercera.com/pulso/noticia/mercado-laboral-femenino-sigue-sin-recuperar-lo-perdido-en-pandemia-y-nuevo-gobierno-analizara-subsidios-focalizados-en-mujeres/LU6VUJF3KZDANF64OMSBGYCHKM/>

BBC News Mundo. (2021, 10 de diciembre). Nicaragua rompe relaciones con Taiwán: “En el mundo solo existe una sola China”. BBC News Mundo.

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59603623>

Boriani, E., et al. (2021). Pragmatic Use of Planetary Health and Nature-Based Solutions for Future Pandemics Using COVID-19 Case Scenario. *Frontiers in Public Health*, (9).

<https://doi.org/10.3389/fpubh.2021.620120>

Brizuela et al. (2022, February 22). US-China vaccine diplomacy: Lessons from Latin America and the Caribbean. Atlantic Council.

<https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/us-china-vaccine-diplomacy-lessons-from-latin-america-and-the-caribbean/>

Castillo, C. et al. (2021). The successful COVID-19 vaccine rollout in Chile: Factors and challenges. *Vaccine: X* (9).

<https://doi.org/10.1016/j.jvacx.2021.100114>

CEPAL. (2021, 10 de febrero). La pandemia del COVID-19 generó un retroceso de más de una década en los niveles de participación

laboral de las mujeres en la región [Comunicado de prensa].

<https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pandemia-covid-19-genero-un-retroceso-mas-decada-niveles-participacion-laboral>

Consejo de Europa. (2022, 25 de marzo). Un tratado internacional sobre la prevención y preparación ante pandemias.

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/coronavirus/pandemic-treaty/>

De Bengy Puyvallée, A., y Storeng, K. T. (2022). COVAX, vaccine donations and the politics of global vaccine inequity. *Globalization and Health*, 18(1).

<https://doi.org/10.1186/s12992-022-00801-z>

De Paula, N. (2021). Planetary health diplomacy: a call to action. *The Lancet Planetary Health*, 5(1), e8–e9.

[https://doi.org/10.1016/s2542-5196\(20\)30300-4](https://doi.org/10.1016/s2542-5196(20)30300-4)

Domínguez, N. (2021, 14 de abril). Por qué los trombos tras las vacunas de AstraZeneca y de Janssen afectan más a las mujeres. *El País*.

<https://elpais.com/ciencia/2021-04-14/por-que-los-trombos-tras-las-vacunas-de-astrazeneca-y-de-janssen-afectan-mas-a-las-mujeres.html>

Farzan, A. (2021, 17 de marzo). How Chile’s vaccination push outpaced the rest of the Western Hemisphere. *The Washington Post*.

<https://www.washingtonpost.com/world/2021/03/17/chile-vaccination-success/>

Fazal, T. M. (2020). Health Diplomacy in Pandemical Times. *International Organization*, 74(S1).

<https://doi.org/10.1017/s0020818320000326>

Feldbaum, H., y Michaud, J. (2010). Health Diplomacy and the Enduring Relevance of Foreign Policy Interests. *PLoS Medicine*, 7(4), e1000226.

<https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000226>

Fuentes, F. (2021, 1 de junio). “Ni glaciares ni coimas”: la compleja negociación de Argentina con Pfizer por la vacuna contra el COVID-19. *La Tercera*.

<https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/ni-glaciares-ni-coimas-la-compleja-negociacion-de-argentina-con-pfizer-por-la-vacuna-contra-el-covid-19/OVV54GEO35AQLLBIVFNDPG53ZE/>

GAVI. (2021). Gavi, the Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI) and WHO. GAVI, The Vaccine Alliance.

<https://www.gavi.org>

Hernández, J., et al. (2022). Prevent pandemics and halt climate change? Strengthen land rights for Indigenous peoples. *The Lancet Planetary Health*, 6(5), pp. e381–e382.

[https://doi.org/10.1016/s2542-5196\(22\)00069-9](https://doi.org/10.1016/s2542-5196(22)00069-9)

Hotez, P. J. (2014). “Vaccine Diplomacy”: Historical Perspectives and Future Directions. *PLoS Neglected Tropical Diseases*, 8(6), e2808.

<https://doi.org/10.1371/journal.pntd.0002808>

Kinkarzt, S. (2021, 20 de febrero). COVID: AstraZeneca vaccine remains unpopular in Germany. *DW*.

<https://www.dw.com/en/covid-astrazeneca-vaccine-remains-unpopular-in-germany/a-56630827>

Martínez, C. (2022, 20 de abril). “Nos salvamos juntos o nos hundimos por separado”: Presidente Boric encabeza inauguración de la primera reunión de la COP 1 del Acuerdo de Escazú. *La Tercera*.

<https://www.latercera.com/politica/noticia/nos-salvamos-juntos-o-nos-hundimos-por-separado-presidente-boric-encabeza-inauguracion-de-la-primera-reunion-de-la-cop-1-sobre-el-acuerdo-de-escazu/F4CAZRJRV5CWLNTJWO267EO5HE/>

Ministerio de Relaciones Exteriores (2020, 14 de diciembre). Subsecretaria de RR. EE. participa en la 31 a sesión Especial de Asamblea General de ONU [Comunicado de prensa].

<https://chile.gob.cl/onu/en/noticias/subsecretaria-de-rree-participa-en-la-31-sesion-especial-de-asamblea>

Ministerio de Relaciones Exteriores [@Minrel_Chile]. (2022, 31 de mayo). “Es un hecho histórico, porque Chile vuelve con fuerza al multilateralismo en tiempos que se pone en duda la importancia del multilateralismo”.- Afirmó la Ministra @UrrejolaRREE tras la aprobación del #AcuerdoDeEscazú [Tweet]. *Twitter*.

https://twitter.com/Minrel_Chile/status/1531800786170220550?ref_src=twsrc%5Etfw

Ministerio de Salud de Chile. (2021, 16 de octubre). Gobierno envía 100 mil dosis de vacunas AstraZeneca contra COVID-19 a

Paraguay [Comunicado de prensa].

<https://www.minsal.cl/gobierno-envia-100-mil-dosis-de-vacunas-astrazeneca-contra-covid-19-a-paraguay/#:~:text=%C2%ABChile%20fue%20el%20primer%20gobierno,de%2020%20mil%20vacunas%20Sinovac.>

Ministerio de Salud de Chile. (2021, 7 de diciembre). Chile supera los 9 millones de dosis de refuerzo contra SARS-CoV-2 [Comunicado de prensa].

<https://www.minsal.cl/chile-supera-los-9-millones-de-dosis-de-refuerzo-contra-sars-cov-2/>

Ministerio de Salud de Chile. (2022). Pandemia 2020-2022: COVID-19 en Chile.

https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2022/03/2022.03.03_LIBRO-COVID-19-EN-CHILE-1-1.pdf

Nye, J. S. (2019, 20 de mayo). American Soft Power in the Age of Trump. USC Center on Public Diplomacy.

<https://uscpublicdiplomacy.org/blog/american-soft-power-age-trump>

Pannu, J., y Barry, M. (2021). The state inoculates: vaccines as soft power. *The Lancet Global Health*, 9(6), e744–e745.

[https://doi.org/10.1016/s2214-109x\(21\)00091-7](https://doi.org/10.1016/s2214-109x(21)00091-7)

Rajah, R. A. L. (2022, 9 de marzo). Towards a Better Vaccine Diplomacy. Lowy Institute.

<https://www.lowyinstitute.org/publications/vaccine-diplomacy-asia>

Guterres, A. (2020, 21 de septiembre). Remarks at General

Assembly Ceremony marking the 75th Anniversary of the United Nations.

<https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-09-21/remarks-general-assembly-ceremony-marking-the-75th-anniversary-of-the-united-nations>

Riaz, M. M. A. (2021, 29 de diciembre). Global impact of vaccine nationalism during COVID-19 pandemic. BioMed Central.

<https://tropmedhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s41182-021-00394-0#:~:text=Vaccine%20nationalism%20is%20an%20economic,the%20rest%20of%20the%20world.>

Rivadeneira, D. (2021, 26 de febrero). Pfizer y sus condiciones “abusivas” a países sudamericanos para vender vacunas. Radio France Internacional.

<https://www.rfi.fr/es/programas/vida-en-el-planeta/20210226-pfizer-exige-condiciones-abusivas-a-paises-sudamericanos-para-vender-vacunas>

Segovia, M. y Pérez, G. (2021, 9 de marzo). Violencia contra la mujer en la cuarentena: denuncias bajaron 9,6% y llamadas de auxilio aumentaron 43,8%. CIPER.

<https://www.ciperchile.cl/2021/03/09/violencia-contra-la-mujer-en-la-cuarentena-denuncias-bajaron-96-y-llamadas-de-auxilio-aumentaron-438/>

ReliefWeb. (2021, 28 de julio). UK begins donating millions of COVID-19 vaccines overseas [Comunicado de prensa].

<https://reliefweb.int/report/world/uk-begins-donating-millions-covid-19-vaccines-overseas>

UNICEF. (Sin fecha). COVID-19 Vaccine Market Dashboard. UNICEF Supply Division.

<https://www.unicef.org/supply/covid-19-vaccine-market-dashboard>

OMS. (2021, 29 de noviembre). Joint Statement on Dose Donations of COVID-19 Vaccines to African Countries [Comunicado de Prensa].

<https://www.who.int/news/item/29-11-2021-joint-statement-on-dose-donations-of-covid-19-vaccines-to-african-countries>

Zaini, K. (2021, 24 de junio). «China's Vaccine Diplomacy in Southeast Asia - A Mixed Record». ISEAS-Yusof Ishak Institute.

<https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2021-86-chinas-vaccine-diplomacy-in-southeast-asia-a-mixed-record-by-khairulanwar-zaini/#:%7E:text=2021%2F86%20%E2%80%9CChina's%20Vaccine%20Diplomacy,cent%20of%20its%20vaccine%20sales>

Desafíos del Ministerio de Relaciones Exteriores y la red consular en el marco de la Ley N° 21.325 de Migración y Extranjería. Información íntegra, oportuna y eficaz

Autoras:

Daniela Briones Riveros y Camila Depassier Lavados

Tutora:

Dra. Adriana Palomera Valenzuela

I. INTRODUCCIÓN

Considerar los diversos ámbitos que la migración conlleva es esencial para configurar la política migratoria. Factores tales como la pandemia por COVID-19, situaciones de extrema vulnerabilidad y de inseguridad en diversos países, junto a las consecuencias que ha traído consigo el cambio climático, entre otros elementos, dan cuenta de la relevancia de conocer las características de los flujos y de los procesos migratorios.

En este escenario, Chile publicó la Ley N° 21.325 de Migración y Extranjería que entró en vigencia en febrero del año 2021 y se distingue de la normativa precedente por incorporar un enfoque de derechos al sistema de gestión migratoria, donde la persona humana y su dignidad están en el centro.

En el contexto del rol del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL), como autoridad migratoria en el exterior a través de la red consular, es de interés analizar la implementación de la Ley N° 21.325. Lo anterior, pues entre las funciones que dicha norma le asigna se encuentran la responsabilidad de mantener actualizada la información respecto a las migraciones, proteger los intereses y derechos de los chilenos en el exterior, contribuir a la resolución de las diferentes solicitudes de entrada a Chile y difundir la Política Migratoria Chilena.

En consideración a estos antecedentes, el objetivo de este documento es exponer y analizar en qué medida la entrega de información íntegra, oportuna y eficaz a los usuarios y partícipes del proceso migratorio y del régimen de permanencias y residencia

en Chile, elemento incluido en la Ley N° 21.325, implica un desafío para el MINREL y la red consular. Lo anterior, bajo el supuesto de que la calidad de la información disponible incide en la toma de decisiones de todos los actores que participan del proceso de gestión migratoria.

Con este propósito, se llevó a cabo una recopilación, revisión y análisis de las referencias bibliográficas y la normativa correspondiente. El presente documento contempla una revisión de los conceptos clave, de las características de la migración a nivel mundial, la normativa internacional vinculada a las temáticas de migración e información, la normativa nacional respecto a dicho tema, las disposiciones de la Ley N° 21.325, sus disposiciones sobre las tareas del MINREL y la red consular en relación con la información, así como una aproximación a los desafíos que actualmente se enfrentan. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones del estudio.

Palabras clave: migración internacional; acceso a la información; Ley N°21.325 de Migración y Extranjería.

II. MENSAJES CLAVE

1. Las características de los flujos migratorios, las disposiciones de la normativa nacional y las obligaciones asumidas a nivel internacional, requieren de una optimización de los procesos de información para que esta sea íntegra, oportuna y eficaz para todos los actores involucrados.

2. Proveer información íntegra, oportuna y eficaz es fundamental para la ejecución de las funciones que la Ley N° 21.325 de Migración y Extranjería le asigna al MINREL y a la red consular.

3. Es necesario optimizar las plataformas electrónicas y proveer apoyo o capacitación continua a las y los funcionarios del MINREL en Chile y en el extranjero para facilitar la ejecución de las tareas que la normativa vigente les encomienda.

III. ANTECEDENTES

i. Conceptos clave

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la migración es una constante en la historia de la humanidad que ha experimentado cambios en las últimas décadas del siglo XXI, lo cual ha repercutido en las respuestas gubernamentales. Por ejemplo, países que se caracterizaban por ser un punto de origen o emisores del movimiento de personas luego se encontraban en la situación de recibir migrantes, y viceversa (OIM, 2009).

El dinamismo propio de las migraciones, resalta la importancia de los marcos conceptuales como bases explicativas de sus características y motivaciones. Más aún, al considerar que permiten fundamentar las políticas, normas y modelos de gestión migratoria, al proporcionar herramientas para su conceptualización. De hecho:

Los patrones migratorios pueden definirse a través de diferentes criterios tales como la temporalidad (definitivas, temporales



o circulares); la voluntariedad (voluntarias o forzosas); la composición (nivel socioeducativo, características étnicas, religiosas o nacionales, composición política, estructura familiar); el objetivo (económico laboral, de retorno, de colonización, reunificación familiar); o el tipo de migración (directa o por etapas) (OIM, 2009, p.30).

En consecuencia, el concepto de patrones migratorios no solamente proporciona una guía para la gestión, sino que también dan cuenta de la multidimensionalidad de la movilidad humana en sí. Sin perjuicio de lo anterior, la interconexión propia del mundo globalizado e interconectado actual, dificulta la comprensión de las dinámicas migratorias y, en consecuencia, resalta la necesidad de contar con información y un lenguaje común para la generación de respuestas coordinadas, a nivel nacional e internacional (OIM, 2019).

Por su parte, la noción de crisis migratoria hace referencia a que todavía no se ha logrado una adecuada gobernabilidad respecto a los movimientos internacionales de personas. Esta situación, se evidencia no tan solo en un incremento de la irregularidad -entendida como el tránsito sin el cumplimiento de los requisitos necesarios para entrar a un país (OIM, 2019)- sino también en el aumento de la xenofobia, la trata y tráfico de migrantes (OIM; 2009). En este contexto, los Estados enfrentan el desafío de conjugar los principios de soberanía, respeto a los derechos humanos y transparencia, en base a tres pilares clave: la eficiencia, la adecuación de las normas y la información (OIM, 2009)

En línea con el propósito de este documento, es relevante establecer qué se entiende por migración e información. De acuerdo con el artículo 1 de la Ley N° 21.325, migración se define como la “acción y efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él”. Por su parte, migrante es quien “se desplaza o se ha desplazado a través de una frontera internacional, fuera de su lugar habitual de residencia, independientemente de su situación jurídica, el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento, las causas del desplazamiento o la duración de su estancia” (BCN, 2022, p. 2).

Adicionalmente, el artículo 6 señala que la migración se caracteriza como segura, ordenada y regular. Esto implica que, en conformidad con la Constitución de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por el país, el Estado promoverá que los extranjeros cuenten con las autorizaciones necesarias para su estadía, fomentará la migración segura y las acciones en pos de prevenir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, y buscará que las víctimas de trata puedan regularizar su situación migratoria (BCN, 2022).

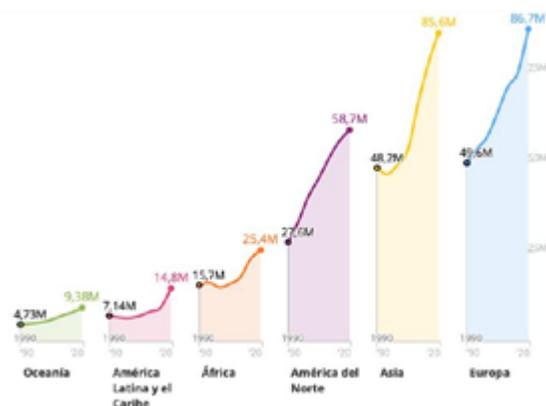
En cuanto a la información, el artículo 5 de la Ley N° 21.325 dispone el deber del Estado de velar por el procedimiento migratorio informado. Como lo señala Feddersen, la norma establece que “la información sea íntegra, es decir, completa; que se entregue de forma oportuna, vale decir con un tiempo razonable antes de que se deba ocupar, y eficaz, que su conocimiento sea útil para quien la reciba” (2021, p. 68).

En esta línea, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en la Vigésimoprimer Reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas señala la importancia de la recolección de datos en la gestión migratoria para “proporcionar información válida y confiable, útil no solamente para el estudio de esos cambios sino para diseñar políticas públicas que trasponen las fronteras nacionales” (Cepal, 2022, p.10). Con esto, se logra apreciar la necesidad e importancia de la información en la gestión pública, con un especial énfasis en la migración.

ii. Migración internacional en la actualidad

La magnitud de la migración internacional, se ha incrementado sostenidamente: si en el año 2000 el número de migrantes internacionales alcanzaba los 173 millones, en 2020 esta cifra llegaba a los 281 millones, lo que equivalía al 3,6% de la población mundial (UNDESA, 2020). Esta situación se replica en todas las regiones del mundo, como se observa en el gráfico a continuación (McAuliffe y Triandafyllidou, 2021)

Gráfico N°1: Crecimiento de las migraciones internacionales 1990-2020



Fuente: OIM, 2021

Dado lo anterior, la migración es un tema de interés a nivel global que ha suscitado diferentes respuestas desde los gobiernos, sobre todo considerando la denominada crisis migratoria, uno de los grandes desafíos ha sido el acceso a información íntegra, oportuna y eficaz. Desde el punto de vista de los Estados de origen, tránsito y destino es fundamental conocer el número y las características de la población migrante, pues esos datos son los que permiten diseñar políticas públicas adecuadas a las necesidades que se presenten. Considerando la perspectiva de las y los migrantes es menester contar con información suficiente para cruzar las fronteras de forma regular.

Se identifican dos dimensiones clave que destacan la relevancia de tener información, tanto desde la perspectiva de la población migrante, como de los Estados:

- **Digitalización:** las nuevas tecnologías han contribuido al acceso en tiempo real a información permitiendo que las y los migrantes formen redes en los países de destino, se contacten con sus seres queridos, accedan a información respecto al proceso migratorio o se contacten con organizaciones ilícitas (McAuliffe y Triandafyllidou, 2021), sobre todo cuando los procesos de movilidad humana son complejos o confusos. Por su parte, en general los Estados han creado una infraestructura digital para apoyar los procesos migratorios, conformada por bases de datos o plataformas web (Preiss, 2022).

- **Perspectiva de género:** las mujeres no solamente representan la mitad de la población migrante a nivel mundial, sino que “están en una situación de riesgo ante la discriminación, el abuso y la explotación cuando son trabajadoras migrantes” (OIM,



2015, p. 36). Del mismo modo, tienen una experiencia migratoria diferente porque se encuentran expuestas a abusos en el tránsito de un país a otro (Pombo, 2014) y sufrir discriminación múltiple por género, raza, nacionalidad, entre otros elementos (Granada et al, 2021). Por estos motivos, los Estados deben contar con la información suficiente para otorgar respuestas con perspectiva de género (Hennebry, KC y Williams, 2021). Cabe mencionar, que esta preocupación es acorde con el desarrollo de una Política Exterior Feminista en nuestro país.

La multidimensionalidad de la migración genera diferentes necesidades de información referidas a la cantidad y la composición de la población migrante, sus causas y consecuencias, las dinámicas de integración en los países de destino y las razones que motivan el regreso al país de origen (OIM, 2021a). Por este motivo, el año 2021, la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, presentó la IOM's Migration Data Strategy que considera tres objetivos principales: reforzar la base de datos global sobre la migración; desarrollar la capacidad de los Estados para mejorar la base de datos migratorios nacionales, regionales y mundiales, y garantizar que las comunicaciones y la cooperación entre la OIM y el sistema de las Naciones Unidas se base en datos empíricos (OIM, 2021b).

Los tiempos de crisis hacen que se tome conciencia de la relevancia de la evidencia para la toma de decisiones, al tiempo que revelan las deficiencias de los sistemas existentes. Es necesario compartir experiencias y aprovechar tecnologías para fortalecer la información requerida por quienes toman las decisiones, las y los servidores públicos, las personas que buscan migrar o las y

los connacionales en el exterior. Esto ayudará a anticiparse a los cambios y reducir los riesgos; prepararse y responder de manera oportuna y eficaz; y a informar sobre las estrategias de largo plazo en favor de la buena gobernanza.

iii. Normativa internacional en materia de migración e información

El derecho internacional migratorio en actual construcción, incluye tanto derechos humanos mínimos de los inmigrantes como las potestades soberanas de control migratorio (Domínguez, 2016). En este sentido, además de los instrumentos internacionales que tratan de forma específica a la migración, existen muchas normas del derecho internacional de los derechos humanos que reconocen derechos mínimos de los inmigrantes en virtud de su calidad de persona, de trabajador, en base al principio de igualdad y no discriminación, sin efectuar diferencias por su estatus migratorio.

Estos instrumentos suelen definir los derechos y prerrogativas de las personas y poblaciones afectadas, y pueden establecer también sus obligaciones. Asimismo, fijan directrices para los Estados y disposiciones para la implementación de los derechos y las obligaciones, incluidos los mecanismos para la aplicación y la supervisión. En algunas esferas, como la migración internacional, los instrumentos internacionales pueden contemplar medidas concretas y mecanismos de consulta y cooperación internacional para implementar los principios básicos relativos a los derechos, las obligaciones y los mecanismos de gobernanza (Unión Interparlamentaria, 2015).

Un elemento esencial que ha sido abordado por el derecho



internacional en el contexto de la migración es el acceso a la información. Esta permite que las y los migrantes tomen decisiones complejas e instruidas sobre sus rutas migratorias, transporte y medidas que puedan garantizar su seguridad en el trayecto, y puede fomentar la migración por medios regulares (OIM Medium, 2018). Asimismo, permite que los actores involucrados en el sistema de gestión migratoria, funcionarios y funcionarias, y todos los actores involucrados en el sistema de gestión migratoria, puedan tomar mejores decisiones, al ser basadas en datos.

Es así como el derecho internacional se ha referido a este tema como uno de los componentes del derecho humano a la libertad de expresión, tal y como se reconoce en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) que establece que el derecho fundamental a la libertad de expresión comprende la libertad de “buscar, recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de expresión y sin consideración de fronteras”.

En el ámbito multilateral, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible considera dentro de sus 17 objetivos principales la migración junto a la información como elementos que deben funcionar de forma conjunta. Es así como el ODS 10.7 señala: “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (ONU, 2022).

En la actualidad, un acuerdo en relación con el fenómeno

migratorio a destacar, que incluye el acceso a la información dentro de su normativa, es El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, en adelante El Pacto Mundial. Teniendo como antecedente la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes del año 2016, los Estados miembros se comprometieron a elaborar un Pacto Mundial que se adoptaría en una conferencia intergubernamental sobre migraciones en Marruecos en 2018.

Pese a su carácter de norma jurídica no vinculante, el Pacto Mundial logró sistematizar los estándares del derecho internacional de los derechos humanos vigentes en la materia, y tiene un alto potencial para ser utilizado como base y fundamento de futuras normas nacionales, así como para la eventual celebración de acuerdos internacionales (Naciones Unidas, 2021).

El Pacto Mundial comprende 23 objetivos que tienen como finalidad ayudar a gestionar la migración a nivel local, nacional, regional y mundial de una manera más efectiva y eficiente. Aunque este instrumento internacional no hace referencia explícita a las características de una entrega íntegra, oportuna y eficaz de la información, sí considera la relevancia de este factor y, de hecho, se menciona en algunos objetivos del acuerdo:

- **“Objetivo 1:** Recoger y utilizar datos precisos y desglosados como base para políticas basadas en evidencia”
- **“Objetivo 3:** Proporcionar información precisa y oportuna en todas las etapas de la migración”

- **“Objetivo 12:** Reforzar la certidumbre y la previsibilidad de los procedimientos de migración para un examen, una evaluación y una remisión adecuados” (AGNU, 2018).

De forma complementaria, el Foro de Examen de la Migración Internacional (FEMI), que se realizará cada cuatro años, constituye la principal plataforma mundial intergubernamental para que los Estados Miembros del Pacto Mundial repasen los objetivos, debatan y compartan los progresos alcanzados a nivel local, nacional, regional y mundial, en la implementación de este instrumento.

El primero en llevarse a cabo, tuvo lugar en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York en mayo de 2022, que dio como resultado la Declaración sobre los Progresos. La aprobación de esta declaración por la Asamblea General, se encuentra orientada a la acción y considera como elemento fundamental el acceso a la información. Es así como dentro de las medidas recomendadas para acelerar la aplicación del Pacto Mundial y reforzar la cooperación internacional en materia de migración internacional señala:

En ese sentido, nos comprometemos a facilitar a los migrantes el acceso a la información relativa a sus derechos y obligaciones durante todas las etapas de la migración, incluida la información sobre la contratación justa y ética, las competencias, las cualificaciones, los requisitos de entrada y salida, las condiciones de vida y de trabajo, los salarios y las prestaciones, y el acceso a la justicia y los servicios, entre otros (AGNU, 2022)

En definitiva, la relevancia de la migración ha provocado la necesidad de integrar en los instrumentos de carácter multilateral lineamientos relacionados con el acceso a la información por su importancia en cualquier proyecto migratorio.

iv. Normativa nacional en materia de migración e información

El carácter de la migración internacional ha cambiado, tanto en su dimensión cuantitativa, como en la cualitativa y Chile no es ajeno a este fenómeno. A nivel internacional, el país ha evidenciado su preocupación por esta temática lo cual se constata en la concordancia existente entre los lineamientos principales del Pacto Mundial y la normativa nacional, lo cual se aplica al caso del acceso a la información.

Si al año 2017, el total de la población extranjera era de 1.299.432 personas, al 31 de diciembre de 2021 la población extranjera que reside habitualmente en Chile es de 1.482.390 personas (INE y SERMIG, 2022). Estas cifras refuerzan la necesidad de contar con información íntegra, oportuna y eficaz en todas las etapas y para todos los actores que participan del proceso migratorio. La aprobación de la nueva Ley de Migración y Extranjería en 2021 implica un cambio en esta materia, pues se transita desde un enfoque de seguridad para abordar la migración, como el que tenía el Decreto Ley N° 1094 de 1975, a uno de derechos. La perspectiva respecto a la entrega de información y a la transparencia, pasa de una visión restrictiva, a una de apertura y disponibilidad.

El Decreto Ley N° 1094 no incluía referencias al acceso a la información de las y los migrantes. Tampoco indica que es un deber del Estado velar porque exista un procedimiento migratorio informado. Las menciones que realiza al concepto de la información aluden a las comunicaciones que deben existir entre organismos del Estado. Por ejemplo, el artículo 47 indica que el Ministerio del Interior podrá establecer una tarjeta de turismo afecta al pago de derechos, previo informe del MINREL (Ministerio del Interior, 1975).

Aunque hasta la publicación de la Ley N° 21.325 no se materializaron cambios sustantivos en la legislación migratoria nacional¹, sí se establecieron disposiciones administrativas tendientes a armonizar la normativa con el escenario migratorio (Rivera, 2020). Desde el año 2006 hasta el 2021, se identifican los siguientes hitos que enfatizan la relevancia de la información en los procesos migratorios:

- Instructivo Presidencial N° 9 del 02 de septiembre de 2008: presentado en el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, dentro de sus principios considera el “acceso a la residencia en condiciones igualitarias y debidamente informadas”, estableciendo que es deber del Estado proporcionar información sobre las disposiciones de la ley y cualquier otra información relevante (Gabinete de la Presidencia, 2008).

¹Cabe mencionar que, desde el retorno a la democracia es posible constatar la intención de actualizar la normativa sobre migración. Ello se demuestra en la presentación de al menos cuatro proyectos de ley en la Cámara de Diputadas y Diputados: el Proyecto de Ley sobre Migraciones en 1993 (Boletín 1114-06, presentado por Mensaje); la Ley de Migración y Extranjería en 2013 (Boletín 8970-06, presentado por Mensaje); el proyecto de ley que Modifica el DL N°1094 y establece normas para favorecer la integración de los migrantes y la migración segura en 2016 (Boletín 10779-06, presentado en Moción) y el Proyecto de Ley que Establece Nueva Ley de Migraciones en 2017 (Boletín 11395-06, presentado por Mensaje).

- Proyecto de Ley Boletín 8970-06 de 2013: enviado al Congreso durante el primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera, originó la actual Ley N° 21.325 e incluye disposiciones sobre la relevancia de un procedimiento migratorio informado en su artículo 4, señalando que “es deber del Estado proporcionar a los extranjeros información íntegra y oportuna” (Presidencia de la República, 2013, p.30).

Instructivo Presidencial N° 5 del 06 de noviembre de 2015: publicado en el segundo período de la Presidenta Michelle Bachelet, incluye nuevamente como un eje de la acción gubernamental contar con información de calidad como insumo para las políticas públicas (Gabinete de la Presidencia, 2015).

Cabe mencionar, que la nueva visión respecto a la entrega de información que la Ley N° 21.325 incorpora, se vincula con la preocupación internacional sobre el efecto diferenciado que tienen los procesos migratorios en las mujeres y las niñas. A pesar de que esta normativa no está expresada en lenguaje inclusivo, su artículo 13 se refiere a la igualdad de derechos y obligaciones, al establecer que es tarea del Estado promover el respeto y protección hacia la mujer extranjera, cualquiera sea su situación migratoria (BCN, 2022).

En este sentido, el artículo 22 referido a la potestad del Presidente de la República de definir la Política Nacional de Migración y Extranjería, señala que debe considerar el respeto y la promoción de los derechos humanos de quienes migran, con especial preocupación por grupos vulnerables como niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y adultos

mayores (BCN, 2022). Ello destaca la importancia de incorporar la perspectiva de género en la atención que brindan los diferentes actores involucrados, incluyendo al MINREL y los consulados.

v. Disposiciones respecto al acceso a la información en la Ley N° 21.325

La Ley de Migración y Extranjería también contiene disposiciones generales y, por lo tanto, igualmente aplicables al MINREL, sobre el acceso a la información. Su artículo 5, señala lo siguiente:

Artículo 5.- Procedimiento migratorio informado. Es deber del Estado proporcionar a los extranjeros información íntegra, oportuna y eficaz acerca de sus derechos y deberes, los requisitos y procedimientos para su admisión, estadía y egreso del país, y cualquier otra información relevante, en idiomas español, inglés y lenguaje de señas.

La Política Nacional de Migración y Extranjería definirá los idiomas adicionales en que la información deba comunicarse, de forma transparente, suficiente y comprensible, atendiendo a los flujos migratorios, lo que se evaluará anualmente.

Se establecerán canales de información accesibles, veraces y descentralizados, entre los que se encontrarán, a lo menos, las plataformas electrónicas del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, del Servicio Nacional de Migraciones, del Ministerio de Relaciones Exteriores, y de embajadas y consulados chilenos en el exterior.

El Estado deberá disponer de mecanismos accesibles de reclamo para el extranjero afectado por falta de información íntegra, oportuna y eficaz por parte de la autoridad migratoria (BCN, 2021).

Como se señaló previamente, este artículo entrega elementos esenciales de la información, la que debe ser íntegra, oportuna y eficaz, lo que se reitera en el artículo 5 del reglamento de la Ley N° 21.325. Siendo deber del Estado proporcionar las condiciones para un procedimiento migratorio informado, por ello, los datos disponibles deben ser completos para que los actores del proceso migratorio tengan claridad de las acciones que deben realizar. Además, debe ser entregada en la forma y en el periodo temporal en que sea de utilidad y que pueda ser de utilidad para quien la recibe.

Como proveer información es un deber del Estado, el artículo 7 del reglamento menciona cuál es el procedimiento a seguir por parte de las y los extranjeros que consideren afectado su derecho, haciendo especial mención a la situación de los consulados:

todo extranjero que estime haber sido afectado en su derecho a recibir información íntegra, oportuna y eficaz por parte de la autoridad migratoria podrá recurrir dentro de un plazo de cinco días hábiles contado desde el acaecimiento de la acción u omisión que lo privó de la información solicitada, ante el Director Nacional del Servicio Nacional de Migraciones, con el objeto de que se corrija tal conducta. En caso que la omisión al deber de información corresponda a algún funcionario consular en el extranjero, la reclamación deberá presentarse ante el Cónsul respectivo (Ministerio del Interior y de Seguridad Pública, 2022a).



La necesidad de contar con información íntegra, oportuna y eficaz también contribuye a prevenir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, objetivo que se establece en el artículo 7 de la Ley N° 21.325 (BCN, 2021). Las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad pueden ser más propensas a migrar irregularmente, porque las condiciones de su lugar de origen hacen que migrar parezca la única salida disponible. Esto se podría mitigar brindando la información necesaria respecto a cómo transitar de un país a otro bajo los criterios establecidos en la legislación.

En virtud de estos antecedentes, los que se pueden observar en el Anexo N°1, al hacer una revisión simple de las plataformas electrónicas propias del MINREL relativas a esta materia, se constata que es una tarea pendiente proporcionar información clara, completa y en otros idiomas diferentes al español e, incluso, evaluar la posibilidad o pertinencia de incorporar el francés. Adicionalmente, es necesario adecuar la infraestructura actual para contar con las capacidades de respuesta que permitan cumplir con el mandato de la normativa.

vi. Funciones del MINREL según la Ley N° 21.325 y la relevancia de la información

El proyecto de ley que origina la normativa migratoria vigente fue presentado el 04 de junio de 2013 al Congreso, y luego de ser sometido a una serie de indicaciones sustitutivas fue aprobado en la Cámara de Diputados en enero de 2019, tras lo cual pasó a segundo trámite en el Senado y luego de ser discutido, en septiembre de 2020 se aprobó en general (Rivera, 2020).

De acuerdo con su Artículo 2, el propósito de la Ley N° 21.325 y su reglamento es “regular el ingreso, la estadía, la residencia y el egreso de los extranjeros del país, y el ejercicio de derechos y deberes, sin perjuicio de aquellos contenidos en otras normas legales” (BCN, 2022). Del mismo modo, se regulan “las materias relacionadas con el derecho a la vinculación y el retorno de los chilenos residentes en el exterior”, y también las relativas a las y los refugiados y a sus familias, según corresponda. Es decir, “establece los deberes y obligaciones de los migrantes que arriben a Chile, permitiendo una migración segura, regular y responsable” (BCN, 2022).

Un punto a destacar es que la nueva ley modificó la institucionalidad migratoria de forma sustancial. Es así como las dos principales autoridades en materia migratoria son a nivel interno, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y en el ámbito exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores (Feddersen, 2021). Asimismo, ambos Ministerios trabajan en conjunto con otros organismos como el Servicio Nacional de Migraciones, generando una complementariedad entre todos los actores involucrados.

En cuanto al rol del MINREL, y sin ánimo de hacer un listado exhaustivo (pues la Cancillería cumple funciones en diversos temas, como el asilo, apatridia, registros y prórrogas), en la Ley N° 21.325 es posible identificar una serie de disposiciones específicas que, para su análisis, pueden clasificarse en las siguientes categorías:

a. Funciones relacionadas con la Política Nacional de Migración y Extranjería

Dado que en la nueva legislación representa un cambio de foco respecto a cómo se entiende la migración, prevalece la noción de otorgar una respuesta estatal integral. Por ello, la Ley N° 21.325 prevé la creación del Consejo de Política Migratoria que, según el artículo 15, es una instancia multisectorial presidida por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública e integrado por el MINREL, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Ministerio de Salud y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Este organismo tiene la responsabilidad de asesorar a la o el Presidente de la República en la elaboración de la Política Nacional de Migración y Extranjería (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2021). De hecho, en el mes de mayo recién pasado se celebró la primera reunión del Consejo (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2022b).

Cabe señalar, que según el artículo 22 de la normativa en comento, Política Nacional de Migración y Extranjería debe tener los siguientes contenidos mínimos:

1. La realidad local, social, cultural, económica, demográfica y laboral del país.
2. El respeto y promoción de los derechos humanos del migrante, consagrados en la Constitución Política de la República, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Chile

y que se encuentren vigentes, de los que son titulares los extranjeros con independencia de su situación migratoria, con especial preocupación por grupos vulnerables como niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y adultos mayores.

3. La política de seguridad interior y exterior del Estado, y el resguardo del orden público, especialmente en lo referente a la prevención y represión del crimen organizado transnacional, del narcotráfico, del terrorismo, del tráfico ilícito de migrantes y de la trata de personas.
4. Las relaciones internacionales y la política exterior del país.
5. Los intereses de los chilenos en el exterior.
6. La integración e inclusión de los migrantes, de conformidad con las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.
7. La contribución de la migración al desarrollo social, económico y cultural del país.
8. La evaluación de los programas sociales ejecutados por las municipalidades que tengan repercusión en la población migrante.
9. El mantenimiento de altos índices de regularidad de la población migrante (BCN, 2022, p. 6).

b. Funciones ejecutadas a través de la red consular

En su artículo 169, la Ley N° 21.325 señala que el MINREL tiene seis funciones respecto a las migraciones, las que se ejecutan a través de las representaciones consulares:

1. Recibir, resolver y otorgar las solicitudes de autorizaciones previas o visas de permanencia transitoria que les sean presentadas por las y los interesados, previa revisión del cumplimiento de los requisitos correspondientes.
2. Realizar las gestiones que sean necesarias para verificar que las declaraciones y documentos presentados por las y los solicitantes de un permiso de residencia sean auténticos.
3. Resolver y otorgar, cuando corresponda, los permisos de residencia oficial.
4. Difundir las políticas del país en materia migratoria.
5. Recibir y remitir al Servicio Nacional de Migraciones las solicitudes de residencia que les sean presentadas por las y los interesados, previa revisión del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 70 de la presente ley.
6. Otras funciones que le encomienden las leyes (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2021).

La relevancia de los consulados en la difusión de la información se constata en el mencionado punto 4 del artículo 169.

Adicionalmente, en su artículo 171, la normativa señala que los consulados deben enviar un informe trimestral al Servicio Nacional de Migraciones respecto a los permisos migratorios que hayan tramitado. A su vez, cumplen un rol relevante respecto a los procedimientos de Residencia Temporal, pues el Servicio Nacional de Migraciones podrá solicitarles que recaben antecedentes adicionales, lo que puede incluir una entrevista personal, a fin de realizar un informe sobre el caso respectivo.

En consecuencia, los consulados son actores principales en la transmisión vertical de información, pues deben dar a conocer los detalles sobre el procedimiento migratorio a las y los solicitantes (extranjeros o connacionales en el exterior), y también en la transmisión horizontal hacia otros organismos del Estado, al tener que informar al Servicio Nacional de Migraciones y al MINREL.

c. Funciones de apoyo a las y los chilenos en el exterior

Según el artículo 151 de la normativa en comento, por medio de las embajadas y la red consular, el MINREL debe informar a las y los emigrantes provenientes de Chile respecto a los requisitos y beneficios asociados con su retorno al país. En este orden de ideas, el artículo 152 también le asigna la responsabilidad de administrar un registro electrónico de las y los connacionales en el extranjero. Esta base de datos se nutrirá con información entregada voluntariamente y a la cual tendrá acceso completo el Servicio Nacional de Migraciones. Además, se dispone que el MINREL asistirá a quienes lo soliciten en sede consular (BCN, 2022).



Considerando estos antecedentes, se observa que en los tres tipos de funciones encomendadas al MINREL es fundamental la variable de acceso a la información. En el primer caso, relativo a la política migratoria, se observa la necesidad de contar con datos adecuados para la toma de decisiones estratégicas y para la coordinación horizontal. Esto se replica en el caso de las funciones ejecutadas a través de la red consular. De hecho, la normativa es enfática al otorgar la tarea de difundir los lineamientos migratorios del país. Lo mismo ocurre en el caso del apoyo a las y los chilenos en el exterior, agregando la misión de gestionar la información por ellos proporcionada.

Dado que estos procesos involucran la participación de diversos actores (MINREL, ministerios, Servicio Nacional de Migraciones, red consular, y eventuales solicitantes, ya sean connacionales en el exterior o extranjeros), es fundamental contar con canales de comunicación y de información adecuados que faciliten estos procesos.

vii. Desafíos respecto al procedimiento migratorio y acceso a la información

La información es primordial en el proceso de gestión migratoria, tal como lo indica el Pacto Mundial y lo señala la Ley N° 21.325. Al respecto, la conjunción entre la entrada en vigencia de esta normativa sobre migraciones y la Ley N° 21.080 que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores, dan cuenta de un escenario que destaca la necesidad de propiciar activamente el diálogo entre todos los actores involucrados en el proceso migratorio.

Otros factores a tomar en cuenta se relacionan con el efecto de la pandemia en la tramitación de las visas y la relevancia de contar con la dotación funcionaria y la infraestructura adecuada para realizar estas funciones. Adicionalmente, se debe tener en consideración no solo el tiempo necesario para adaptarse a la normativa, sino también las expectativas de la ciudadanía, dado que la sociedad contemporánea se ha habituado cada vez más a la inmediatez en la satisfacción de las necesidades.

En este escenario, es importante tener en cuenta la experiencia de los actores involucrados en el proceso, como lo es el Departamento de Inmigración (DIN). Este es el encargado de analizar y gestionar las visas de los extranjeros que se encuentran fuera del país y que desean ingresar a Chile para visitarlo o para residir por motivos de estudios, trabajo, familia entre otros.

Actualmente, DIN, dependiente de la nueva División de Migraciones (DIMIG), junto a BRIMINREL y la Red Consular, son los encargados de gestionar las visas de permanencia transitoria, trabajando de forma conjunta. Al respecto, es posible vislumbrar algunos desafíos generados por la reciente implementación de la nueva legislación. Lo anterior, debido a ciertas dificultades que enfrentan los analistas frente al funcionamiento del sistema de atención consular.

Uno de los asuntos que complejiza el conocimiento de la información a través de la cadena de actores involucrados en la tramitación de la visa en comento es, por ejemplo, que el sistema actual no permite a los analistas de la BRIMINREL incorporar su fundamentación al sistema. Esto genera que los actores



del proceso que puedan requerir de esa información de forma posterior, deban contactarse por correo electrónico para poder clarificar las eventuales dudas que pudieran surgir.

Otro elemento a destacar, es que el tiempo desde el ingreso de la solicitud de visa al Sistema de Atención Consular Ciudadano hasta que llega finalmente a los Consulados (que son los encargados de entregar físicamente la visa al solicitante), puede prolongarse en el tiempo debido a la gran cantidad de solicitudes que entran al sistema. Sobre todo, dado el contexto de la pandemia.

En este escenario, la magnitud de la tarea encomendada, demanda una actualización y mantención permanente de los sistemas tecnológicos que se utilizan (hardware y software), para que las personas encargadas de la tramitación puedan realizar su labor de la manera más expedita posible. Asimismo, un elemento que podría reforzarse dentro del sistema informático para facilitar el proceso, es la posibilidad de catalogar las solicitudes en razón de su urgencia o plazos de tramitación. Igualmente, dada la sensibilidad de la temática tratada y el volumen de trabajo, es pertinente desarrollar incentivos para potenciar y reconocer el trabajo del personal.

Con todo, el MINREL no es ajeno a esta realidad. Es por esto, que se ha creado la DIMIG, que tiene la función de coordinar el diseño y ejecución de la política aplicada a los procesos migratorios internacionales, en coordinación con los respectivos órganos de la administración del Estado. Es así como se ha podido facilitar la comunicación entre todos los actores involucrados y, al mismo tiempo, unificar criterios respecto al tema permitiendo una mejora en la entrega de la información.

En el ámbito multilateral, el MINREL por intermedio de DIMIG, también ha propiciado el diálogo respecto a la relevancia del proceso migratorio informado. Al respecto, este año Chile tuvo la oportunidad de ser la presidencia pro tempore de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, donde se impulsó una agenda regional conjunta.

Al respecto, los países participantes coincidieron en que la agenda migratoria tuviera los siguientes ejes: cooperación regional; cooperación internacional; humanitario; migratorio; y cohesión social. En este contexto, se destaca “la importancia de la elaboración e intercambio de estadísticas y datos para la gestión migratoria” (CSM, 2022, p.5)

Dentro de las iniciativas relevantes en esta misma línea, se encuentra el portal Suramérica Abierta, que tiene como objetivo “garantizar que las personas migrantes y actores clave en la región tengan acceso a información actualizada y confiable sobre las medidas que adoptan los gobiernos en materia de movilidad humana y sanitarias” (Suramérica Abierta, 2022)

Lo anterior, da cuenta de acciones afirmativas que realiza Cancillería de forma constante para abordar los desafíos que puedan darse en el contexto del sistema de gestión migratoria. En este orden de ideas, cabe señalar que en el contexto la política consular y migratoria:

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha brindado asistencia y protección consular a los connacionales en Chile y en el exterior, protegiendo sus derechos y auxiliándolos en caso de emergencias, esfuerzos que adquirieron particular relevancia



debido a la pandemia de COVID-19. En línea con lo anterior se ha puesto énfasis en avanzar hacia una gestión moderna y que se ajuste a los principios de eficiencia y eficacia. En el marco de la publicación de la Ley N°21.325 de Migración y Extranjería en 2021, se ha trabajado en documentos sobre las implicancias de lo presentado en el texto en las acciones y quehacer de Cancillería (MINREL, 2022).

IV. CONCLUSIONES

La migración es multidimensional y compleja que, en la actualidad, se ha visto impulsada e incentivada por diversos factores externos. Por esta razón es de suma importancia el hecho que nuestra legislación migratoria tenga un enfoque en las personas, en sus derechos y específicamente en la entrega de información que permita tomar decisiones con una base empírica.

En este sentido, es también relevante la existencia de documentos internacionales que determinen y aborden todas las dimensiones de la migración internacional de un modo holístico e integral. Es así como el Pacto Mundial, es actualmente uno de los acuerdos más notables en temas migratorios ya que brinda las herramientas necesarias para mejorar la gobernanza migratoria y afrontar los desafíos de ésta. Al respecto, se destaca la importancia de la información, específicamente en tres de sus 23 objetivos.

Asimismo, este tema ha sido plasmado en recomendaciones de la OIM porque se reconoce que es necesario fortalecer el acceso a la información para todos los actores que participan del proceso migratorio. También, ha sido abordado en el Foro de Examen

de la Migración Internacional y en la última Conferencia Suramericana sobre Migraciones.

Las disposiciones de la Ley N°21.325, siguen los lineamientos del Pacto Mundial, transitando de un enfoque de seguridad a uno de derechos, implicando cambios en el sistema, especialmente respecto a la disponibilidad y entrega de información, lo que es un desafío en el contexto actual.

Por las nuevas funciones que la nueva legislación otorga al MINREL, ha sido complejo implementar las directrices establecidas por la realidad del sistema. Para dar cumplimiento a la legislación vigente y, al mismo tiempo, satisfacer lo establecido por el Foro de Examen de la Migración Internacional, se hace necesario realizar una actualización del sistema de atención consular y todo lo que este conlleva como las páginas de servicios consulares. Esto, para así poder entregar una asistencia a la persona que lo necesite que cumpla con los estándares internacionales y nacionales con relación al acceso a la información. Igualmente, es indispensable que los y las funcionarias del Ministerio, conozcan la legislación y lo que esta exige para así poder identificar sus obligaciones y poder cumplirlas.

El esquema institucional es sumamente complejo, por lo que cumplir con los mandatos de acceso a la información o a cualquiera de sus aristas, no sólo conlleva un cambio a nivel cultural dentro de la institución, sino que implica una modificación estructural para poder dar un cumplimiento de forma cabal a lo solicitado por la nueva legislación migratoria. Al mismo tiempo, debe mantenerse tanto una coherencia interna como regional respecto al tema.

V. RECOMENDACIONES

Tabla N° 1: Síntesis de las recomendaciones	
Sugerencias	Características
1. Adecuar el sitio web Servicios Consulares	<ul style="list-style-type: none"> - Lenguaje simple. - Incluir la información, a lo menos, en español e inglés (también creole). - Incorporar videos explicativos del paso a paso de las solicitudes. - Hacer más intuitiva la navegación por la página web.
2. Actualizar el Sistema Atención Consular	<ul style="list-style-type: none"> - Rediseñar los formularios para que sean de fácil comprensión - Integrar todas las partes del proceso de solicitud (desde inicio hasta aceptación/rechazo) - Posibilidad de identificar las dimensiones de análisis y sus justificaciones - Posibilidad de caracterizar una solicitud como urgente o no
3. Desarrollar un plan de Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar programa de capacitación para actores del proceso de solicitudes de trámites, incluyendo a quienes los solicitan y las y los funcionarios que gestionan la migración

Fuente: Elaboración propia.

1. Adecuar el sitio web de Servicios Consulares a las disposiciones de la Ley N° 21.325: uno de los desafíos planteados a lo largo de este trabajo, es el poder comunicar de una manera íntegra, oportuna y eficaz a las y los usuarios el cómo utilizar los servicios consulares para que puedan realizar los trámites y procedimientos que requieran. En este sentido, la Ley N.º 21.325, no busca desincentivar la movilidad humana, sino que

exista una migración ordenada, segura y regular. Para que pueda cumplirse este objetivo, la información que entrega el Ministerio en cualquiera de los estados de la tramitación de las actuaciones, debe permitir la comprensión de toda persona que utiliza el sistema, incluyendo a las y los funcionarios. Es así como la redacción y explicación de los requisitos y procedimientos de los trámites debe ser con un lenguaje simple y eficaz, que mejore la eficiencia de la comunicación con las y los usuarios.

Al respecto, una alternativa es rediseñar la página de Servicios Consulares a partir de lo establecido por la nueva legislación, para guiar de forma intuitiva la búsqueda de información respecto al trámite que se quiera iniciar. Para esto, se puede acompañar el proceso de tramitación con ejemplos visuales de cómo debe ser presentada la documentación, facilitando así el proceso de la solicitud.

2. Actualizar el Sistema de Atención Consular, SAC: la necesidad de la institución por cumplir la nueva normativa migratoria, especialmente en sus aspectos de entrega de información y todo lo que esto conlleva, podría brindar una oportunidad al MINREL para poder renovar el sistema, diseñando e implementando un nuevo proceso teniendo como eje la nueva normativa y los compromisos internacionales.

En este sentido, sería recomendable una renovación del sistema SAC, tomando en consideración el diagnóstico de la capacidad de respuesta que tienen todos los actores involucrados, ya que permitiría tener un mayor entendimiento de lo que estos son realmente capaces de realizar en contraste con lo que exige la Ley

de Migración y Extranjería. Asimismo, es una buena instancia para reducir la dependencia del público de la disponibilidad de funcionarias y funcionarios, aumentando así la capacidad y calidad de atención.

De forma adicional, la modificación del sistema SAC es una oportunidad para transformar la información del sistema en información de gestión. Este cambio permitiría la producción de estadísticas e indicadores del servicio consular, esenciales para la toma de decisiones. (Cepal, 2022). Esto, en concordancia con lo establecido por el objetivo 1 del Pacto Mundial: recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica.

3. Desarrollar un plan de capacitación sobre la Ley N° 21.325: en este escenario, es relevante mencionar la importancia de capacitar continuamente a las y los funcionarios del MINREL respecto a todas las aristas que comprende la Ley de Migraciones y Extranjería. En este sentido, la magnitud de las tareas que dicha normativa asigna al MINREL, sumado a los desafíos de la gestión en la red consular, hace necesario que exista un esfuerzo continuo y sistemático para capacitar a quienes realizan funciones consulares en la actualidad y, sobre todo, a quienes deberán efectuarlas en el corto a mediano plazo. Es por ello, que se recomienda un programa de formación respecto a las nuevas funciones que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene con la nueva ley y las exigencias que éstas conllevan.

Es materia de reflexiones posteriores si esta iniciativa podría ser desarrollada e implementada por DIMIG o por otro actor. De

forma complementaria, podría resultar conveniente incorporar en el plan de estudios de la Academia Diplomática la perspectiva y los impactos de la Ley de Migración y Extranjería, desde una perspectiva teórica y práctica. Es así como se puede estrechar el vínculo existente entre Cancillería, las y los funcionarios de esta y las y los estudiantes, contribuyendo también al trabajo de mejora que ya se ha desarrollado en la institución.

REFERENCIAS

AGNU. (2018) Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018. 73/195. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/452/03/PDF/N1845203.pdf?OpenElement>

AGNU. (2022) Resolución aprobada por la Asamblea General el 12 de mayo de 2022. AC.293. Declaración sobre los Progresos del Foro de Examen de la Migración Internacional.

<https://rosanjose.iom.int/sites/g/files/tmzbd11446/files/imrf-progress-declaration-esp.pdf>

BCN - Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2021). Historia de la Ley N° 21.325. BCN.

<https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7856/>

BCN - Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2022). Ley No 21325- Ley de Migración y Extranjería. BCN.

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549&idParte=10221492>

Carrera, S., Geddes, A., Guild, E., & Stefan, M. (2017). Pathways towards Legal Migration into the EU. CEPS.

<https://www.ceps.eu/ceps-publications/pathways-towards-legal-migration-eu-reappraising-concepts-trajectories-and-policies/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022, August). Acuerdos de las XXI Reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadísticas de las Américas de la CEPAL.

<https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/acuerdos-xxi-comite-ejecutivo-cea-2022.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022a). Diagnóstico de la capacidad nacional de producción de datos sobre Migración Internacional.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47971/S2200673_es.pdf

Gabinete de la Presidencia. (2008). Instructivo Presidencial N° 9 Imparte Instrucciones sobre la “Política Nacional Migratoria”. Recuperado 05 de mayo de 2022, de <https://transparenciaactiva.presidencia.cl/Otros%20Antecedentes/16.-%20Inst.%20N%209.pdf>

Gabinete de la Presidencia. (2015) Instructivo Presidencial N°5: Lineamientos e Instrucciones para la Política Nacional Migratoria. Recuperado 05 de mayo de 2022, de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10259.pdf>

Gamez, M. J., & Legaz, M. C. G. (2022). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Desarrollo Sostenible.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Granada, I., Ortiz, P., Muñoz, F., Saldarriaga, A., & Pombo, C. (2021, marzo). La migración desde una perspectiva de género: ideas operativas para su integración en proyectos de desarrollo (Nota Técnica No IDB-TN-2133). Banco Interamericano de Desarrollo.

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-migracion-desde-una-perspectiva-de-genero-Ideas-operativas-para-su-integracion-en-proyectos-de-desarrollo.pdf>

Hennebry, J., H. KC y K. Williams, (2021). Datos sobre género y migración: una guía para una gobernanza migratoria basada en datos y con perspectiva de género. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginebra.

INE y SERMIG. (2022). Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre de 2021. Distribución regional y comunal.

https://www.ine.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migracion-internacional/estimacion-poblacion-extranjera-en-chile-2018-estimacion-poblacion-extranjera-en-chile-2021-sintesis.pdf?sfvrsn=6d04859c_5

Laborde, A. (2022, 19 mayo). Chile busca una solución laboral para decenas de miles de migrantes. El País.

<https://elpais.com/chile/2022-05-19/chile-busca-una-solucion-laboral-para-decenas-de-miles-de-migrantes.html>

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (1975). Decreto Ley N° 1094 Establece Normas sobre Extranjeros en Chile. Publicado

en el Diario Oficial N° 29.208 de 19 de julio de 1975. Recuperado 5 de junio de 2022, de <https://www.oas.org/dil/Migrants/Chile/Decreto-Ley%20N%201.094%20estableciendo%20normas%20sobre%20extranjeros%20en%20Chile%20-%201975.pdf>

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2021). Ley N° 21.325 de Migración y Extranjería. Biblioteca del Congreso Nacional. Recuperado 28 de abril de 2022, de <http://bcn.cl/2xipl>

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2002a). Aprueba el Reglamento de la Ley N° 21.325, de Migración y Extranjería. Recuperado el 28 de abril de 2022, de <http://bcn.cl/2xkct>

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2022b). Ministerio del Interior y Seguridad Pública dio inicio a la Formulación de la Política Nacional de Migración y Extranjería. interior.gob.cl. Recuperado 7 de junio de 2022, de <https://www.interior.gob.cl/noticias/2022/05/06/ministerio-del-interior-y-seguridad-publica-dio-inicio-a-la-formulacion-de-la-politica-nacional-de-migracion-y-extranjeria/>

MINREL. (2022). Cuenta Pública Participativa 2022. https://www.minrel.gob.cl/minrel/site/docs/20220517/20220517160125/cuenta_publica_participativa_2022_1.pdf

McAuliffe, M. y A. Triandafyllidou (eds.), (2021). Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginebra.

OIM. (2018). The Right to Information is Essential for Migrants

During their Journeys and Upon Arrival. Medium. <https://medium.com/@UNmigration/access-to-information-is-essential-for-migrants-during-their-journeys-and-upon-arrival-3735693dd64e>

OIM. (2019). Glosario de la OIM sobre Migración. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>

OIM, (2021a). How Countries Manage Migration Data: Evidence from six countries. Geneva.

OIM, (2021b). IOM Migration Data Strategy: Informing Policy and Action on Migration, Mobility and Displacement 2020-2025. Geneva.

OIM. (s. f.). Pacto mundial sobre migración. International Organization for Migration. <https://www.iom.int/es/pacto-mundial-sobre-migracion>

ONU. (2021). Pacto Mundial sobre Migración: ¿a qué obliga y qué beneficios tiene? Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447231>

Oyarzún Serrano, Lorena, Gilberto Aranda y Nicolás Gissi. (2021). “Migración internacional y política migratoria en Chile: tensiones entre la soberanía estatal y las ciudadanía emergentes”. Colombia Internacional 106: 89-114. <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.04>

Pombo, G. (2014). Las Mujeres Migrantes y la Violencia de Género. Aportes para la reflexión y la intervención. Organización

Internacional para las Migraciones.

https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/2018-07/Manual_OIM-digital.pdf

Preiss, C. (2022). Digital Migration Infrastructures. En Introduction to Migration Studies An Interactive Guide to the Literatures on Migration and Diversity (1.a ed., pp. 99–109). Springer Cham.

<https://doi.org/10.1007/978-3-030-92377-8>

Presidencia de la República. (2013). Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un Proyecto de Ley de Migración y Extranjería N° 089-361. Recuperado 26 de mayo de 2022, de

<https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=9175&prmTIPO=INICIATIVA>

Thet, K. (2014). Pull and Push Factors of Migration: A Case Study in the Urban Area of Monywa Township, Myanmar. World of Statistics.

<https://www.worldofstatistics.org/files/2014/03/Pull-and-Push-Factors-of-Migration-Thet.pdf>

UNESCO. (2021). Access to Information Laws.

<https://en.unesco.org/themes/access-information-laws>

UNDESA - United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2020). International Migrant Stock 2020. Recuperado 5 de junio de 2022, de https://www.inec.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migraci%C3%B3n-internacional/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2018/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2021-s%C3%ADntesis.pdf?sfvrsn=6d04859c_5www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock

https://www.inec.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migraci%C3%B3n-internacional/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2018/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2021-s%C3%ADntesis.pdf?sfvrsn=6d04859c_5www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock

Unión Interparlamentaria, Organización Internacional del Trabajo, & Naciones Unidas. (2012). Migración, derechos humanos y gobernanza.

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf

ANEXOS

Anexo N°1

Revisión de las plataformas electrónicas del MINREL de acuerdo con las disposiciones de información de la Ley N° 21.325

Al visitar la página web <https://www.serviciosconsulares.cl> no está disponible la opción de revisar su contenido en idiomas diferentes al español.



Una vez ingresando al apartado de Visas, la plataforma tiene varios enlaces, sin que se pueda identificar con facilidad qué información es importante y qué significa cada enlace. En el caso de querer efectuar una solicitud de residencia temporal, la opción “solicitud de residencia temporal para extranjeros fuera de Chile”, está en medio del texto y no se proporciona información gráfica que facilite la comprensión.



Como podemos visualizar, al seleccionar la opción “solicitud de residencia temporal para extranjeros fuera de Chile”, la página te redirige a un gran número de trámites que se pueden realizar, siendo uno de los últimos la solicitud de visas.

Listado de trámites disponibles

Trámites destacados

<p>Consulta de Estado de Beneficios Migratorios Consulta de Estado de Beneficios Migratorios</p> <p>Iniciar →</p>	<p>Cálculo de Multa</p> <p>Iniciar con Clave Única →</p> <p>Inicio sesión →</p>	<p>Descargas Certificados de Permanencia Definitiva notificados por correo postal Para personas con beneficio otorgado hasta el 11 de febrero del año 2022.</p> <p>Iniciar →</p>
<p>Solicitud de Residencia Definitiva</p> <p>Iniciar con Clave Única →</p> <p>Inicio sesión →</p>	<p>Solicitud de Residencias Temporales para extranjeros dentro de Chile El ingreso y validación en la plataforma debe hacerse por la persona extranjera que solicitará el beneficio.</p> <p>Iniciar con Clave Única →</p> <p>Inicio sesión →</p>	<p>Solicitud de carta de Nacionalización</p> <p>Iniciar con Clave Única →</p> <p>Inicio sesión →</p>

Categorías

<p>Trámites de Residencia Definitiva</p>	<p>Trámites de Nacionalización</p>	<p>Trámites de Visas</p>
<p>Otros trámites Otros trámites</p>	<p>Trámites Atención a Público</p>	<p>Trámites Turistas</p>
<p>Simuladores</p>		

Si hacemos clic en Trámites de Visas, la página nos direcciona hacia la imagen siguiente. En este punto, todavía no se tiene claridad dónde se puede realizar la solicitud de residencia temporal para extranjeros fuera de Chile.

Listado de trámites disponibles

Trámites - Trámites de Visas

<p>Adjuntar Documentos Solicitados - Prórrogas de Residencias Temporales (Ex - Prórroga de Visa Estudiantes)</p> <p>Iniciar con Clave Única →</p>	<p>Adjuntar Documentos Solicitados - Prórrogas de Residencias Temporales (Ex - Prórroga de Visa Sujeta a Contrato)</p> <p>Iniciar con Clave Única →</p>	<p>Adjuntar Documentos Solicitados - Prórrogas de Residencias Temporales (Ex - Prórroga de Visa Temporaria)</p> <p>Iniciar con Clave Única →</p>
<p>Ampliación de Certificado de Residencia Temporal en Trámite</p> <p>Iniciar →</p>	<p>Estampado Electrónico Estampado Electrónico (EE) sólo a partir del 23/09/2020.</p> <p>Iniciar →</p>	<p>Rectificación de Estampado Electrónico Rectificación de datos estampado electrónico</p> <p>Iniciar →</p>

En el caso de las visas de permanencia transitoria (ex visto de turismo), como muestra la siguiente imagen, la situación es similar pues se presenta una gran cantidad de texto. Hay muchas partes destacadas con negrita o subrayadas, complejizando la adecuada comprensión de qué es importante realmente y qué no.

Por cada 1 Visa

Visa de permanencia transitoria

Solicite hora en su Consulado

La **visa de permanencia transitoria (incluye ex visto de turismo)** es la autorización previa, otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, por intermedio de sus representaciones consulares, sin la cual no está permitido el ingreso y la **permanencia transitoria** en Chile a los nacionales de países que el Estado determine (Ver listado de países afectos a visa o autorización previa).

Por su parte, el **permiso de permanencia transitoria** es una calidad migratoria, otorgada por el Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG), dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que permite el ingreso y permanencia en Chile de extranjeros que **NO poseen un propósito de residir en Chile** y cuya estadía no sobrepase los 90 días. **No permite la realización de actividades remuneradas**, salvo casos excepcionales, autorizados por SERMIG, tratándose de actividades específicas y esporádicas.

Vigencia y número ingresos permitidos: La visa de permanencia transitoria puede tener una vigencia de hasta 10 años. Al otorgarse se señalará el número de ingresos permitidos. De no señalarse éstos, se entenderá que se autoriza un número de ingresos ilimitados durante el periodo de vigencia de la visa. **La anterior se encuentra en exceso de adecuación.**

Listado de países afectos a visa o autorización previa: El listado de países cuyos nacionales estarán afectos a esta exigencia se encuentra en el siguiente link **AQUÍ**.

En los casos de países en que aparece REQ. VISTUR **NO**, significa que sus nacionales **NO** requieren visa de permanencia transitoria tramitada ante los consulados.

Para las personas de países en que aparece REQ. VISTUR **SP** deben ingresar una solicitud de visa al sistema SAC Ciudadanos.

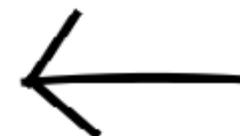
Requisitos

Recién llegando al final de la página web, luego de pasar mucha información hay un enlace que señala dónde se puede realizar el trámite, y te direcciona al Servicio de Asistencia Consular. Esto, no está de manera muy visible y es difícil de identificar.

Con todo, **NO** se exigirá pasaje de retorno o reserva hotelera a los TRIPULANTES de naves, aeronaves o vehículos de transporte terrestre, cuando el permiso de permanencia transitoria que detenten guarde relación con dicha actividad, la cual deberán acreditar.

El otorgamiento de la visa se efectuará, previo pago de los derechos correspondientes, mediante la emisión de una e-visa, la cual recibirá en la cuenta de correo utilizada en el formulario SAC, o bien, mediante estampado en el pasaporte que deberá ser gestionado en la oficina consular respectiva.

Para realizar este trámite ingrese **AQUÍ**



• Declaración del motivo del viaje

En el registro o documento mediante el cual se otorga la visa, se dejará constancia del motivo de viaje señalado por el extranjero al momento de efectuar su solicitud de visa.

Se previene que, si dicho motivo difiere del declarado al momento de ingresar al país o se acreditare por la autoridad contralora que éste no corresponde al señalado en su solicitud, dicha autoridad podrá impedir su ingreso al territorio de Chile.

Una vez redireccionado al SAC, el usuario/usuario recién se encuentra con esta página web básica que tiene la posibilidad de modificar el idioma a inglés.

Tramites Consulares Online

Selecciona idioma

Visa	Requisitos Visas	Completar Datos Visa	Ver Estado Solicitud	Servicio Social
Prevision Social	Bloqueo Pasaporte	Certificado Supervivencia	Agendar Cita	



“Análisis de los desafíos de Chile en materia de ciberseguridad y el rol de cancillería en esta área”

Autores:

Catalina Calderón Álvarez y Thomas Schroder Sotomayor

Tutora:

Dra. Carolina Sancho Hirane



DECLARACIÓN EJECUTIVA

El presente Policy Brief analiza los principales desafíos en ciberseguridad para el país y el rol de Cancillería en la materia, a partir de la evaluación del nivel de cumplimiento de la Política Nacional de Ciberseguridad 2017-2022 (PNCS), específicamente de las medidas a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Asimismo, se plantean recomendaciones e ideas que buscan ser un aporte para la nueva PNCS y, particularmente, el trabajo interno sobre ciberseguridad en Cancillería. De esta manera, y considerando la sofisticación de los incidentes en el ciberespacio, la migración de un gran porcentaje de la humanidad a la esfera digital, el carácter extraterritorial de esta materia y el posicionamiento de nuevas tendencias en el área, Cancillería adquiere un rol clave como mediador entre Chile y el mundo.

Palabras clave: ciberseguridad, ciberdiplomacia y políticas públicas.

I. Introducción

Gracias al avance de la tecnología, el ser humano ha sido capaz de potenciar su desarrollo e inclusive crear nuevos dominios que exceden a los tradicionales (aire, tierra, mar y espacio ultraterrestre), tales como el ciberespacio. Este concepto es definido por la PNCS como: “el conjunto de las infraestructuras físicas, lógicas y las interacciones que allí ocurren” (PNCS, 2017, p.16).

Asimismo, el ciberespacio, junto con mejorar las condiciones de vida de las personas, ha dado paso a nuevas amenazas y vulnerabilidades, delineando incluso la agenda de seguridad internacional. Estos riesgos, “pueden afectar los derechos de las personas, la seguridad pública, las infraestructuras críticas, el gobierno digital, los intereses esenciales y la seguridad exterior” (PNCS, 2017, p.11).

En los últimos años, y especialmente debido a los efectos de la pandemia de COVID-19, se ha registrado un aumento del uso de internet y de los espacios digitales. Los confinamientos y el traslado de los servicios públicos a lo digital, entre otros, debido a la crisis sanitaria promovieron la migración de una vasta porción de la población a la esfera del ciberespacio. Según cifras de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), se puede observar un aumento del uso de internet de 4.100 millones de usuarios en 2019 a 4.900 millones en 2021(UIT, 2021).

En este sentido, para generar confianza en el uso de las tecnologías digitales, se requiere de la ciberseguridad la cual puede entenderse como:

Una condición que requiere ser brindada para promover el uso del ciberespacio y evitar que incidentes, ciberataques, ciberdelitos, entre otros, generen desconfianza en su uso. En esta perspectiva, la ciberseguridad es un medio que permite alcanzar un objetivo y en ningún caso debe entenderse como un fin en sí mismo (Barbas y Sancho, 2018, p. 29).

Es decir, cuando hablamos de ciberseguridad, nos referimos a un “conjunto de herramientas, políticas, conceptos de seguridad, salvaguardas de seguridad, directrices, métodos de gestión de riesgos, acciones, formación, prácticas idóneas, seguros y tecnologías que pueden utilizarse para proteger los activos de la organización y los usuarios en el ciberentorno”, según la definición de la Res. 181 de la UIT (Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT, 2010, p.748).

- Bajo este contexto, este trabajo tiene como objetivo general
- analizar los principales desafíos para Chile en materia de ciberseguridad y el rol que cumple Cancillería en esta área, a partir de la PNCS. Asimismo, se evaluará el nivel de cumplimiento de esta política, por parte del MINREL y finalmente, se propondrán ideas y/o recomendaciones que contribuyan a la próxima PNCS y al trabajo de Cancillería en esta materia.

Este trabajo se estructura en torno a tres ejes principales: la contextualización de la ciberseguridad a nivel internacional y nacional, la experiencia de otros Estados en esta materia y las tendencias que se desprenden de ella, y finalmente, la ciberseguridad hacia el futuro y las medidas para el caso chileno. Por otro lado, la metodología empleada contempló una revisión bibliográfica sobre el tema, el análisis de documentos oficiales nacionales e internacionales y el desarrollo de entrevistas a Pablo Castro, Encargado de Seguridad Internacional, División de Seguridad Internacional y Humana (DISIN) del MINREL.

II. Antecedentes

i. Contextualización de la ciberseguridad y su política pública en Chile

El ciberespacio, tal como ofrece beneficios (mayor acceso a la información, digitalización de trámites de diversa índole, fomento de la educación, entre otros), también presenta peligros. Entre ellos, diversos tipos de amenazas y, por consiguiente, múltiples vulnerabilidades para las personas, organizaciones y los Estados. De ahí, la importancia de contar con estrategias de ciberseguridad que involucren a toda la sociedad, para poder “prevenir, enfrentar o mitigar” la manifestación de incidentes (Sancho, 2020, p.54).

Estas amenazas y vulnerabilidades deben ser dimensionadas desde una óptica de riesgo que presenta la probabilidad de ocurrencia por el impacto causado. Asimismo, es necesario establecer una categorización de dichos incidentes y abordarlos según la prioridad asignada. Tal como lo ha hecho la European Union Agency For Network and Information Security (ENISA). Esta categorización es utilizada por el Equipo de Respuesta ante Incidentes de Seguridad Informática (CSIRT), del Ministerio del Interior y Seguridad Pública del Estado de Chile, tal como se indica en la tabla N°1, anexo 1.

Del mismo modo, podemos encontrar una gran cantidad de incidentes digitales emblemáticos, los cuales han afectado inclusive a países desarrollados que poseen estrategias en ciberseguridad. Por ejemplo, el caso Colonial Pipelines y

SolarWinds que afectó a Estados Unidos o el caso WannaCry que impactó tanto a Europa como a otras regiones del mundo.

ii. La ciberseguridad a nivel mundial: incidentes emblemáticos

Uno de los ataques cibernéticos de mayor connotación a nivel internacional fue el de Estonia el año 2007. Este incidente marcó un antes y un después en esta temática, ya que motivó a otros Estados a evaluar sus medidas de ciberseguridad e impulsó una vasta investigación y cooperación internacional. En este sentido, el Ex Presidente de Estonia afirmó que previo al ataque era difícil que la Organización del Atlántico Norte (OTAN) comprendiera la importancia de los incidentes en el ciberespacio (Foreign Policy, 2017). Es importante señalar que este suceso buscaba afectar la seguridad nacional.

A raíz de este ataque, instituciones como la OTAN desarrollaron por primera vez una política de ciberdefensa. Tal es el caso de la creación de The Nato Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE) y el Manual de Tallin, el cual se creó con el objetivo de facilitar la interpretación y aplicación del Derecho Internacional en las ciberguerras (Talbot, 2017).

Otro caso relevante es el que afectó a la empresa Colonial Pipelines. El 7 de mayo del 2021, el suministro de combustible de la Costa Este de EE.UU. se paralizó debido al ataque cibernético de un ransomware provocado por el grupo criminal DarkSide con sede en Rusia, generando el rápido agotamiento de derivados del petróleo en las bencineras de todo el país. Al respecto, el Presidente Joe Biden, tuvo que declarar Estado de Emergencia (NY Times, 2021). Este incidente entra en la categoría de ataque a infraestructura crítica.

Un año antes del ataque de DarkSide, la empresa SolarWinds, la cual abastece con sus servicios a múltiples empresas gubernamentales estadounidenses, incluyendo El Pentágono, el Departamento de Seguridad Nacional, el Departamento de Estado y el Departamento del Tesoro, sufrió graves ataques. Esta infiltración, del tipo Sunburst, permitió a los hackers acceder a distintos documentos y sistemas pertenecientes a la cadena de suministros de SolarWinds, ingresando exitosamente a los sistemas gubernamentales, esquivando su seguridad. Este suceso entra a la categoría de ataque a infraestructura crítica (Business Insider, 2021).

Además de los ataques que sufren los Estados de forma particular, también existe otro tipo de incidentes que afectan a regiones o al mundo en su conjunto. Uno de estos casos fue WannaCry. En este incidente, un ransomware “se extendió más allá de Europa, paralizando los sistemas informáticos de 150 países” (Kaspersky, s.f, párr. 22). Este software malicioso, diseñado para atacar a los sistemas operativos Windows, accedió a las carpetas de usuarios y usuarias, cifrando la información contenida con el fin de obtener dinero a cambio de la supuesta devolución de estas (Kaspersky, s.f).

Teniendo en consideración los ataques anteriormente señalados, la cooperación internacional, tal como lo indica la Agenda sobre Ciberseguridad Global de la UIT (2007), es fundamental. En este sentido, una noticia positiva derivada de la rápida adopción de tecnologías y la pandemia, ha sido que “alrededor de la mitad de los países a nivel mundial dicen haber formado un equipo nacional de intervención en caso de incidente informático (EIII),

lo que indica un aumento del 11% desde 2018” (UIT, 2021, párr. 3). Asimismo, aproximadamente el “64% de los países había adoptado una estrategia nacional de ciberseguridad a finales del año 2020, mientras que más del 70% llevó a cabo campañas de sensibilización a la ciberseguridad en 2020, en comparación con el 58% y el 66%, respectivamente, en 2018”, según el Índice de Ciberseguridad Global (ICG), (UIT, 2021, párr. 5).

iii. La ciberseguridad en la región

Los incidentes maliciosos en el ciberespacio también han afectado a los países de América Latina y el Caribe. De hecho, según un reporte de la empresa de seguridad informática Kaspersky, la cantidad de ataques cibernéticos en la región habría aumentado un 24% entre el año 2020 y 2021 (Kaspersky, 2021). El informe destaca que la mayoría de los ataques se centran en plataformas móviles (en promedio se cometen 20 ataques por hora), y la principal amenaza son los programas de adware, es decir, un software para mostrar avisos no deseados en las pantallas. Asimismo, los troyanos espías (stalkerware), también se posicionan como uno de los delitos más frecuentes y de gran peligrosidad, sobre todo para mujeres, niños y niñas (Kaspersky, 2021). Esto, ya que los programas stalkerware “espías pueden facilitar el control, acoso, abuso y violencia en las parejas, siendo las mayores víctimas las mujeres” (Kaspersky, 2021, párr. 2).

Ante este panorama, la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha trabajado desde hace más de quince años para enfrentar los riesgos del ciberespacio. De hecho, la organización ha generado el Programa de Ciberseguridad, el cual depende

del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE). Esta iniciativa, busca apoyar a los Estados miembros de la OEA en el desarrollo de capacidades que permitan la prevención y respuesta a ataques cibernéticos, fomentar la cooperación en seguridad cibernética regional y el aumentar el conocimiento general en la materia (OEA, s.f).

Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en conjunto con la OEA, en el informe “Ciberseguridad: riesgos, progreso y el camino a seguir en América Latina y el Caribe” del año 2020, señalan que la cantidad de ciberataques ha aumentado considerablemente, sobre todo luego de la pandemia de COVID-19. Además, debido a estos crímenes cada vez más recurrentes, ambas instituciones diseñaron el Modelo de Madurez de la Capacidad de Ciberseguridad para las Naciones (CMM, por sus siglas en inglés), (BID y OEA, 2020).

iv. El panorama de la ciberseguridad en Chile

Chile no ha quedado exento de incidentes de ciberseguridad. Entre ellos destacan los hackeos, la fuga de datos, ataques con ransomware, phishing, afectando inclusive a infraestructura crítica como han sido los casos de:

- **Ataque al Banco de Chile:** en el incidente del año 2018 se sustrajeron más de US\$10 millones desde los trasposos de dinero a nivel internacional. Este ataque estaría vinculado a Lazarus Group, organización criminal que también habría realizado una acción delictual que terminó con el robo de US\$81 millones del Banco Central de Bangladesh en 2016 e inclusive de un banco mexicano (Emol, 2018).

- **Incidente de Banco Estado:** durante el año 2020, esta entidad sufrió un ataque ransomware, el cual recopiló datos básicos del sistema y de los usuarios para luego cifrarlos. Esta situación fue compleja debido a que Banco Estado es la entidad con más clientes en el país, aproximadamente 13 millones de usuarios (Emol, 2020).

- **Incidente Clave Única:** este código de seguridad que permite autenticar la identidad de las personas de manera digital, sufrió un ataque cibernético el año 2020, específicamente la División de Desarrollo Digital de la Presidencia. Este incidente vulneró la seguridad de información de las Claves Únicas y la identificación biométrica de millones de ciudadanos y ciudadanas, obligando al Estado a realizar un llamado a que los usuarios y usuarias cambiaran sus contraseñas (Senado, 2020).

Los hechos anteriormente señalados evidencian la variedad de incidentes que pueden afectar la confianza en el uso del ciberespacio. Hechos que además justifican la importancia de contar con políticas públicas o estrategias nacionales que consideren estándares internacionales en el ámbito.

En este sentido, Chile desarrolló su primera PNCS el año 2017, la cual fue formulada con un horizonte de tiempo de cinco años, es decir, hasta el 2022. Este plan fue presentado por la Ex Presidenta Michelle Bachelet, con el fin de resguardar la seguridad de las personas en el ciberespacio, proteger la seguridad del país, promover la colaboración y coordinación entre instituciones y gestionar los riesgos del ciberespacio (PNCS, 2017).

Para alcanzar un ciberespacio libre, abierto, seguro y resiliente, como se propone en la PNCS, se establecieron objetivos y metas

a mediano plazo (41 medidas). Estas se vieron complementadas con otras políticas públicas, tales como la Agenda Digital, el establecimiento de una política de ciberdefensa a cargo del Ministerio de Defensa, el proyecto de Ley Marco sobre Ciberseguridad e Infraestructura Crítica (actualmente en tramitación), entre otras medidas. Para profundizar sobre el marco normativo, ver anexo 2.

v. Género y ciberseguridad en el marco de la política pública

Considerando que hay una tendencia y una urgencia creciente a aplicar la perspectiva de género en las distintas materias de la gestión pública, y Chile no es la excepción, es fundamental extrapolar dicho enfoque al ámbito de la ciberseguridad y su política pública para un correcto análisis de la situación. La inclusión de este enfoque ya es parte de los programas de diversos ministerios en Chile, por ejemplo, del MINREL, el cual ha comenzado a desarrollar e impulsar una Política Exterior Feminista, al igual que lo han hecho otras cancillerías como Suecia, Canadá, Francia, México y España.

En este sentido, si la PNCS y en general el Sistema Nacional Digital buscan establecer una estrategia que respete los derechos humanos y que propicie la eliminación de todas las desigualdades que hoy se pueden observar en materia de ciberseguridad, es necesario implementar la transversalización del enfoque de género. Es decir, la adopción de “medidas que sean necesarias para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas, y suprimir todos los obstáculos a la igualdad

de género y al adelanto y potenciación del papel de la mujer”, (Herrera, 2020, p.14).

Para profundizar en las brechas y discriminaciones que se alojan en el ciberespacio y en la forma en que se plantean las estrategias de ciberseguridad, se mencionarán tres casos que refuerzan este postulado.

Un primer caso es la diferencia entre la cantidad de hombres profesionales que trabajan en temas de ciberseguridad en contraste con el número de mujeres profesionales en esa área. “Las mujeres que trabajan en ciberseguridad representan alrededor de una cuarta parte (24%) de la fuerza laboral total en el ámbito”, según el estudio “Women in Cybersecurity Report”, realizado el 2018 (ISC2, 2018, p.3). Es decir, es posible identificar una brecha laboral de género que se traduce en la exclusión de un grupo de la sociedad que no está participando en una temática crucial como lo es la ciberseguridad.

Un segundo caso es el impacto diferenciado entre hombres y mujeres en términos de las consecuencias que se pueden generar a partir de los incidentes en el ciberespacio. En el estudio “Why Gender Matters in International Cyber Security” (2020), se señalan algunos casos donde las mujeres se ven más afectadas que otros grupos de la sociedad, un ejemplo de ello son los apagones de internet.

Los apagones de internet son un fenómeno común en varios países en vías de desarrollo, tales como India, Venezuela, entre otros (Al Jaazera, 2021). En este sentido, en casos como la India

las mujeres sienten que el acceso a internet les brinda una mayor seguridad, sobre todo al momento de poder denunciar algún tipo de violencia o compartir su ubicación cuando deben caminar por la ciudad solas. (The Bachchao Project, 2018, p.22).

Un tercer caso es la existencia de documentos e instrumentos internacionales que están dirigidos a abordar la temática de la ciberseguridad y la situación de las mujeres. A nivel internacional, la inclusión del enfoque de género en estas materias ha ido en aumento, lo que se ve reflejado en la aparición de este tema en documentos como la Hoja de Ruta del Secretario General para la Cooperación Digital de Naciones Unidas.

Asimismo, según un informe publicado por la OEA, denominado “Ciberseguridad de las Mujeres durante el COVID-2019”, adoptar el enfoque de género en el estudio de la ciberseguridad es fundamental para obtener una mayor “comprensión y percepción de las dinámicas que conforman la política y la práctica en este sector, surgiendo en años recientes declaraciones oficiales, estrategias para el desarrollo de capacidades e investigaciones que están abriendo camino en el tema” (Vera, 2021, p.4).

Varias delegaciones que participan en el Grupo de Trabajo Abierto de Naciones Unidas sobre desarrollo en el campo de las tecnologías de la información (TIC), en el contexto de la seguridad internacional, “han declarado la necesidad de incorporar la perspectiva de género en la implementación de normas cibernéticas y el desarrollo de capacidades sensibles al género” (Millar et al., 2021, p. 7).

Finalmente, es importante señalar que Cancillería está desarrollando una serie de iniciativas para la inclusión de la perspectiva de género en estas materias. Algunos ejemplos de estas acciones son: el apoyo de Chile a la inclusión del enfoque de género en las reuniones del Grupo de Composición Abierta sobre los Avances en la esfera de la información y las Telecomunicaciones en el Contexto de la Seguridad Internacional (OEWG) y la participación de nuestro país en la iniciativa Women in International Security and Cyberspace Fellowship”.

vi. La PNCS y el rol de Cancillería en el establecimiento de un ciberespacio seguro

El MINREL tiene un rol clave al ser el ente responsable de mediar entre Chile y el resto del mundo y ser el encargado de la cooperación internacional en diversos temas, entre los que se encuentra la ciberseguridad. En esta línea, la PNCS establece ocho medidas que son responsabilidad del MINREL. Estas disposiciones contemplan: apoyar el establecimiento internacional de consultas políticas; el establecimiento de mecanismos bilaterales de trabajo; elaborar un documento de política internacional de Chile sobre la temática; establecer un grupo interagencial; propiciar intercambio de experiencias con otros países, generar y actualizar el catastro de oferta en capacitaciones para funcionarias y funcionarios; adherir e implementar el Convenio de Budapest; y apoyar la exportación de productos y servicios en el área (PNCS, 2017, p. 28-29).

Por otro lado, la PNCS establece que el objetivo principal del MINREL en la materia es establecer “relaciones de cooperación

en ciberseguridad con otros actores y participar activamente en foros y discusiones internacionales”. Para desarrollar dicha meta se establecen 4 objetivos específicos, dentro de los cuales se encuentran los principios de política exterior chilena, la cooperación y asistencia, el reforzar la participación en instancias multilaterales y en instancias de múltiples partes interesadas (multistakeholders) y, finalmente, fomentar normas internacionales que promuevan la confianza y la seguridad en el ciberespacio (PNCS, 2017, p.22-23).

En el ámbito bilateral, Chile busca potenciar la relación con otros países a través de diversas modalidades como “la asistencia desde o hacia Chile, el intercambio de información y experiencias, la implementación y profundización de mecanismos de diálogo político en la materia y el desarrollo de medidas de transparencia y construcción de confianza en el ciberespacio”, según indica la Minuta de DISIN sobre Ciberseguridad (2022). En esta línea, “desde marzo de 2018 Chile ha firmado acuerdos de cooperación en ciberseguridad con Argentina, España, Reino Unido, Israel, Estonia, Ecuador, Colombia, y también con la OEA. Además, se han firmado declaraciones de intenciones de cooperación en ciberdefensa con México, Colombia, Ecuador, Estados Unidos y Uruguay. De la misma forma, existe la intención de firmar Memorándum de Entendimiento en ciberdefensa con Brasil, Israel y México” (MINREL, 2022, p. 2-3).

Respecto a la medida que apunta a la adhesión e implementación de la Convención sobre ciberdelitos del Consejo de Europa (Convenio de Budapest), Chile es parte desde el año 2017

(medida 38). Asimismo, el 12 de mayo de 2022, dicho compromiso multilateral se reforzó a través de la suscripción del Segundo Protocolo Adicional, indicó Pablo Castro, Encargado de Seguridad Internacional del MINREL de DISIN.

Al analizar sus acciones, se puede concluir que la participación de Chile en la esfera multilateral en temáticas de ciberseguridad ha aumentado progresivamente. De hecho, implementó una agenda internacional que ha permitido: aumentar la cooperación y diálogo con países socios y amigos; desarrollar la participación nacional en instancias y actividades internacionales de carácter multilateral; cooperar y trabajar con ministerios y agencias nacionales para el desarrollo de una política nacional de ciberseguridad; finalizar procesos relativos a adhesión de acuerdos y tratados específicos; y finalmente, promover y fortalecer la ciberdiplomacia (MINREL, 2022).

No obstante, algunos de los desafíos que aún están pendientes son la elaboración de un documento de política internacional sobre ciberespacio y ciberseguridad (medida 25) y el establecimiento de un grupo interagencial (medida 26). Este documento será de gran relevancia, ya que permitirá establecer una hoja de ruta para la Cancillería en los próximos cinco años en esta materia y coordinar el trabajo entre las divisiones del MINREL que abordan esta temática, como lo son DISIN y la División de Ciencias, Energía, Educación, Innovación y Astronomía (DECYTI), señaló Pablo Castro.

vii. Evaluación de medidas de la PNCS que involucran a Cancillería

Para analizar el cumplimiento de las medidas de la PNCS a cargo del MINREL, se llevó a cabo una sistematización del nivel de logro a partir de tres categorías: medidas planteadas que no han tenido desarrollo, medidas que han tenido desarrollo medio y medidas cumplidas.

Las medidas que no han tenido desarrollo han sido la 25 y 26 (documento sobre política internacional y grupo interagencial). Por otro lado, las medidas que han tenido un desarrollo medio han sido la 23, 24, 27, 37 y 41 (explicadas en anexos). Finalmente, la única que sí se ha cumplido es la 38 (relativa al Convenio de Budapest). Para mayor información sobre el cumplimiento de las medidas, revisar la tabla N°2, anexo 3.

III. La experiencia internacional en materia de ciberseguridad.

Para analizar los desafíos que tiene Chile en ciberseguridad y el rol que cumple la Cancillería, se presentan a continuación los planes de acción de cuatro Estados: Reino Unido, Estados Unidos, Estonia y España. Estos ejemplos podrían entregar luces en torno a posibles buenas prácticas, lecciones aprendidas, nuevas tendencias, estrategias de respuestas, entre otros.

Los casos de Estados Unidos y Reino Unido proporcionarán mayores antecedentes sobre el trabajo en ciberseguridad de países anglosajones, desarrollados y líderes en materias tecnológicas y

de defensa. Por otro lado, Estonia, entregará información sobre cómo un Estado sin experiencia en la materia se transformó en un líder en ciberseguridad. Finalmente, el caso de España, permitirá recoger información sobre esta temática, proveniente de un país que comparte una fuerte herencia y tradición con Latinoamérica.

Para este fin, se estableció un método de análisis basado en tres factores: principios o pilares rectores de la actual estrategia, los objetivos principales y las medidas o temáticas que involucran a las relaciones exteriores.

i. La estrategia de Ciberseguridad de Estados Unidos

Para efectos de este trabajo, se analizará la Estrategia de Ciberseguridad en la que participa en su elaboración la U.S. Department of Homeland Security (DHS), con Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (CISA) y la National Security Agency (NSA). Esta estrategia “busca proporcionar un marco de acción en materia de ciberseguridad durante los próximos cinco años” (Department of Homeland Security [DHS], 2018, p.1).

La estrategia nacional de Estados Unidos está basada en siete principios claves: la priorización de riesgos; la relación costo-beneficio (garantizar el mejor resultado a partir de la inversión realizada); innovación y agilidad; colaboración; un enfoque global; acciones equilibradas y los valores nacionales (por ejemplo, la defensa de la privacidad, los derechos y las libertades civiles) (DHS, 2018, p.5).

Para la concreción de sus objetivos principales, la Estrategia establece un plan de cinco pilares y siete metas específicas mencionadas a continuación (DHS, 2018, p.3):

- **Identificación del riesgo:** busca entender y establecer el desarrollo natural de los riesgos en ciberseguridad y priorizar las actividades de prevención de riesgo.

- **La reducción de la vulnerabilidad:** procura, en primer término, reducir las vulnerabilidades de las agencias federales y, en segundo término, asociarse con stakeholders claves para asegurar la ciberseguridad a nivel nacional.

- **La reducción de la amenaza:** intenta prevenir las acciones criminales en el ciberespacio y reducir las amenazas generadas por organizaciones criminales transnacionales.

- **La mitigación:** busca responder efectivamente a los incidentes cibernéticos, minimizando las consecuencias a través de la acción coordinada.

- **La facilitación de los resultados de la ciberseguridad:** procura fortalecer la seguridad y confianza en el ecosistema del ciberespacio. Para esto se impulsarán políticas y actividades que permitan mejorar o evitar los riesgos en esta temática.

Respecto a las metas específicas, se puede encontrar: la evaluación de los riesgos de ciberseguridad en desarrollo; la protección de los sistemas de información del Gobierno Federal; la protección de la infraestructura crítica; la prevención e interrupción

del uso delictivo del ciberespacio; la respuesta efectiva a los ciberincidentes; el reforzamiento de la seguridad y la fiabilidad del ciberecosistema; y la mejora en la gestión de actividades de ciberseguridad en el DHS (DHS, 2018, p. 3).

Además, la propuesta de Estados Unidos se enmarca en la búsqueda de un ciberespacio resiliente y en el trabajo con keypartners y stakeholders, los cuales son claves para el manejo nacional de los riesgos en ciberseguridad. Para esto, Estados Unidos ha adoptado un enfoque holístico de gestión de riesgos, lo cual implica que las metas y objetivos requieren un enfoque unificado y a largo plazo (DHS, 2018, p.27).

En materia de relaciones exteriores, la estrategia de Estados Unidos señala que la estabilidad del ecosistema cibernético debe necesariamente contar con el componente internacional. En este sentido, el plan de acción incluye el desarrollo de “comunidades de colaboración, creación de asociaciones globales y la participación en foros internacionales, para avanzar en el desarrollo positivo de la ciberseguridad” (DHS, 2018, p. 22). Asimismo, el enfoque holístico que proponen también tiene en cuenta la situación internacional, especialmente por la velocidad del desarrollo de las tecnologías y la masificación de productos que trasladan información a espacios digitales como la nube.

Según cifras del Reporte Anual de Internet de Cisco, para 2023 Norte América tendrá 345 millones de usuarios de internet (Cisco, 2020). Estos datos sugieren que las acciones deben estar dirigidas a los stakeholders y países que contribuyan a reforzar la seguridad en el ciberespacio.

Asimismo, el objetivo 6 de la Estrategia de Estados Unidos también plantea la necesidad de priorizar la investigación y aumentar el intercambio de información y capacidades con pares internacionales (DHS, 2018, p.23).

ii. La estrategia de Reino Unido

La National Cyber Strategy (NCS, en adelante) es el plan estratégico actual de Reino Unido desarrollado por el Centro Nacional de Ciberseguridad. En este sentido, la NCS está conformada por cinco pilares que buscan transformar a Reino Unido en un país líder en ciberespacio al 2030. Si bien, su política anterior se enfocaba en el uso del concepto de ciberseguridad, hoy el Reino Unido acuña un nuevo término, el cyberpower (Gobierno de Reino Unido, 2022, P.20). Un nuevo concepto que busca proteger y promover los intereses de su nación a través del ciberespacio. Además, pretende que el ecosistema cibernético sea un lugar más íntegro y justo para todos y todas, así como también resiliente. De esta manera, se hace frente a lo que el informe cataloga como digital authoritarianism (Gobierno de Reino Unido, 2022, p. 34).

Respecto a los pilares en lo que se sustenta su estrategia, el primero busca fortalecer el ecosistema digital del Reino Unido, desarrollando una asociación entre el gobierno, la academia y la industria (Gobierno de Reino Unido, 2022, p.48).

El segundo pilar busca construir una resiliencia digital que sea próspera, reduciendo los riesgos digitales al mínimo, con tal de que la economía y las personas no se vean afectadas y puedan

confiar que su data estará protegida. Para lograr esto, se cuenta con el tercer pilar, el cual busca mejorar sus tecnologías y su capacidad industrial, así como también fortalecer el desarrollo de estructuras que puedan asegurar futuras tecnologías. (Gobierno de Reino Unido, 2022, p.65).

El cuarto pilar habla de asegurar el avance, liderazgo e influencia del Reino Unido en estas materias, velando así por un ciberorden internacional más seguro y próspero, así como también más abierto. (Gobierno de Reino Unido, 2022, p.91). Mientras que el quinto pilar busca una ciberseguridad proactiva, que sea capaz de detectar y deshabilitar a los adversarios (Gobierno de Reino Unido, 2022, p.99).

Respecto a las relaciones exteriores, el Reino Unido establece una nueva aproximación. Esta nueva forma de acción estaría más ligada a la gobernanza global del internet, a través de la utilización de sus redes y a la instalación del tema ciber en el trabajo de sus diplomáticos y diplomáticas. Asimismo, “un ciberespacio libre, abierto, pacífico y seguro sigue siendo fundamental para nuestra seguridad y prosperidad colectiva, y el compromiso internacional seguirá siendo vital para alcanzar todos los objetivos de la estrategia cibernética del Reino Unido” (Gobierno de Reino Unido, 2022, p.33). En esta misma línea, la estrategia busca aumentar las relaciones con África y el Indo-Pacífico e incluir en la discusión pública sobre ciberseguridad a expertos de la industria, sociedad civil y la academia (Gobierno de Reino Unido, 2022, p.91).

iii. La estrategia de Estonia

Actualmente, Estonia cuenta con una política de ciberseguridad vigente, denominada “Estrategia de Ciberseguridad o Cybersecurity Strategy 2019-2022” (en adelante CS) que se preocupó esencialmente de hacer un diagnóstico de los errores cometidos en los años anteriores. Es por esta razón que el documento propone tres pilares fundamentales:

Una Sociedad Digital Sustentable: Busca garantizar que las funciones vitales (infraestructura y servicios estratégicos) sean resistentes a las amenazas cibernéticas. Para ello, el objetivo se centra en resolver los problemas actuales que tienen el mayor impacto, garantizar la preparación para hacer frente a las tendencias futuras y construir un ecosistema digital sostenible (República de Estonia, 2022, p.40). Para lograr esto, Estonia utiliza un panorama general estratégico a nivel nacional, que asegura la interoperabilidad, una comunidad funcional y una planificación exclusiva. Esto es posible a través de una estrategia proactiva, donde se crea una estructura diseñada para monitorear los sistemas de seguridad 24/7, pero esto no solo aplica a lo público.

Una Estonia fuerte: Los ataques del 2007 dejaron en evidencia la poca capacidad tecnológica y seguridad digital que poseía este país. A partir de ese momento, Estonia se ha centrado en ser una nación competitiva en materias de investigación y desarrollo. Para lograr esto, pretende incentivar una sólida competencia en el sector privado y las instituciones científicas en materias de investigación y desarrollo, y potenciar el crecimiento económico de este sector, así como prepararlo para hacer frente a situaciones

de crisis (CS, 2022, p.51).

Una sociedad ciber-literaria: Educar a la gente sobre la ciberseguridad y temáticas asociadas asegurará que siempre existan expertos y expertas en el área a futuro. De esta manera, Estonia busca que su ciberseguridad sea sostenible en el tiempo y disminuir las posibilidades de ataques a privados. Para lograr esto, se plantea la realización de una serie de campañas de concientización sobre los efectos que pueden provocar los ciberataques en la sociedad (CS, 2022, p.64).

Otro de los objetivos de la estrategia de Estonia, vinculado a la colaboración internacional, es transformarse en un actor creíble y un compañero fuerte, en la arena internacional. Para lograr eso, Estonia no solo pretende ser reconocido por sus avances dentro de su nación, y su experiencia comparativa, sino que también, busca abrirse a sus aliados y a nuevos países para cooperar con ellos a través de la diplomacia. De esta manera, el país báltico busca estar representado y tener competencia en los cyber topics en espacios multilaterales como en la Unión Europea, OTAN y la ONU, sin dejar de lado sus alianzas bilaterales (República de Estonia, 2022, p.58).

iv. La estrategia de España

La Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019 (en adelante, ENCS), es el instrumento que actualmente define la ciberseguridad en España. Además, es importante destacar que esta política se enmarca en la Estrategia de Seguridad Nacional de España (ESN). Es más, el objetivo de la ESN sobre ciberseguridad es adoptado (con transformaciones) en la ENCS:

“Garantizar un uso seguro de las redes y los sistemas de información y comunicaciones a través del fortalecimiento de las capacidades de prevención, detección y respuesta a los ciberataques potenciando y adoptando medidas específicas para contribuir a la promoción de un ciberespacio seguro y fiable” (Gobierno de España, 2017, p.100)

Respecto a los principios rectores de la ENCS, estos también se sustentan e inspiran en los de la ESN. Hablamos de (Gobierno de España, 2019, p. 30-31):

La Unidad de Acción: respuestas coordinadas y eficaces, es decir, que exista una gestión centralizada.

Anticipación: se habla de acciones preventivas para minimizar los tiempos de respuestas y reducir los efectos de las amenazas.

• Eficiencia: contribuir a la optimización de los recursos.

Resiliencia: capacidad del Estado para sobrellevar ciber incidentes y amenazas en el ámbito cibernético.

Como se señaló anteriormente, el objetivo general previsto en la ESN para esta materia se modificó con el fin de ser más:

Inclusivo y menos tecnificado” (Gobierno de España, 2019, p.34). De esta forma, el propósito principal señala que, “España garantizará el uso seguro y fiable del ciberespacio, protegiendo los derechos y las libertades de los ciudadanos y ciudadanas, promoviendo el progreso socio económico (Gobierno de España, 2019, p.34).

Posteriormente, la Estrategia se dividió en cinco objetivos específicos: “Seguridad y resiliencia de las redes y los sistemas de información y comunicaciones del sector público y de los servicios

esenciales, uso seguro y fiable del ciberespacio frente a un uso ilícito o malicioso, protección del ecosistema empresarial y social de los ciudadanos, cultura y compromiso con la ciberseguridad y protección de las capacidades tecnológicas y seguridad del ciberespacio en el ámbito internacional”. (Gobierno de España, 2019, p.41).

Para la consecución de dichos objetivos, la ESNC presentó seis líneas de acción con diversas medidas asociadas. Las líneas de acción fueron:

- reforzar las capacidades ante las amenazas
- provenientes del ciberespacio; garantizar seguridad y resiliencia
- de los activos estratégicos; reforzar capacidades de investigación
- y persecución de la cibercriminalidad; impulsar la ciberseguridad de ciudadanos y empresas; potenciar la industria española de ciberseguridad y la generación y retención de talento; desarrollar una cultura de ciberseguridad y; finalmente, contribuir a la seguridad del ciberespacio en el ámbito internacional (Gobierno de España, 2019, p. 58).

Respecto a las medidas en materia de relaciones exteriores, la Estrategia de España contempla el ámbito internacional como uno de sus objetivos principales. En este sentido, señala que: Abogará por la creación de un marco internacional para la prevención de conflictos, la cooperación y la estabilidad en el ciberespacio, en el que se apliquen los principios de la Carta de Naciones Unidas en su totalidad, el Derecho Internacional, los Derechos Humanos y el Derecho Humanitario Bélico, así como las normas no vinculantes sobre el comportamiento responsable de los Estado (Gobierno de España, 2019, p.39).

Asimismo, se enfatiza la necesidad de elevar la importancia del multilateralismo, fortalecer el trabajo con la UE y los países europeos, continuar con su participación activa en la OTAN, Naciones Unidas y sus foros derivados, OEA, Hybrid CoE, entre otras instancias internacionales. Finalmente, España busca reforzar su cooperación bilateral, prestando especial atención a mujeres y jóvenes, como actores cruciales en la negociación, mantención y refuerzo de iniciativas sobre ciberseguridad (Gobierno de España, 2019, p. 40).

v. Iniciativas destacadas sobre cooperación internacional en materia de ciberseguridad

Además de analizar las estrategias y planes de acción de los Estados anteriormente mencionados en materia de ciberseguridad, es relevante detenerse en las buenas prácticas de cooperación internacional que se están impulsando.

En el caso de Estados Unidos, el objetivo 6 de su Estrategia de Ciberseguridad busca “expandir la colaboración internacional y contribuir a la promoción de un internet abierto, interoperable seguro y fiable” (DHS, 2018, p.24). En esta misma línea, algunas de las medidas que se han impulsado desde este país han sido: incluir el tema de la ciberseguridad en las prioridades de la política exterior; desarrollar y mantener relaciones con distintos aliados que poseen objetivos similares; aumentar la participación en foros internacionales; imponer costes por comportamientos inaceptables en el ciberespacio y la inclusión del tema de las criptomonedas en el debate de la ciberseguridad. “Por ejemplo, el DHS fomenta la adopción generalizada de normas

voluntarias de comportamiento estatal responsable en tiempos de paz para mejorar la estabilidad internacional y proteger las infraestructuras críticas” (DHS, 2018, p.24).

Por su parte, Reino Unido enaltece el rol de la ciberdiplomacia en su estrategia de ciberseguridad. Para este Estado la mantención del liderazgo en estas temáticas es crucial, como se señala en Política. En este sentido, se utilizará el concepto de cyberpower.

- Por otro lado, como fue anteriormente mencionado, Estonia
- mantiene una contribución activa en el sistema internacional, con
- respecto a esta materia. El país báltico ha buscado participar de
- diversas instancias en el campo de las ciber normas del derecho internacional con respecto al progreso de nuevas políticas de ciberseguridad (CS, 2022, p. 58). De esta forma, actualmente se encuentra participando activamente de instancias en la ONU, en la UE y en la OTAN.

Finalmente, España también coopera con diversas instituciones y acciones internacionales sobre ciberseguridad (Unión Europea, Alianza Atlántica y Naciones Unidas). Además, este país se ha destacado por instalar una cultura de ciberseguridad que permita el autocuidado de la población, las organizaciones y del Estado en general.

En síntesis, en el caso de estos cuatro países, el componente internacional es una parte fundamental de sus estrategias de ciberseguridad. Asimismo, el tema de la resiliencia, la generación de confianza en el ciber entorno y el trabajo coordinado y multisectorial ante diferentes riesgos e incidentes, son

elementos claves de todas las políticas. Por otro lado, es posible reconocer que el tema del poder y el liderazgo está presente en las estrategias de Estados Unidos, Reino Unido y Estonia. Para mayor profundidad, ver tabla N°3, anexo 4.

IV. Conclusiones

Tras analizar el escenario internacional y nacional es posible concluir que contar con políticas públicas en materia de ciberseguridad es fundamental para el establecimiento de una convivencia segura en el ciberespacio. Asimismo, debido al rápido avance de la tecnología, a la proliferación de amenazas y vulnerabilidades, y a la posibilidad de la extraterritorialidad de estos incidentes, resulta fundamental que los avances y esfuerzos en materia de ciberseguridad también sean abordados a través de la cooperación internacional.

Algunos de los principales hallazgos obtenidos en la primera parte de este documento fueron: la diversidad de incidentes en el ciberespacio, la necesidad de la inclusión de la perspectiva de género, el aumento del uso del ciberespacio a raíz de la pandemia del COVID-19 y la sofisticación de los delitos y ataques digitales. En este sentido, fue posible reconocer que todos los Estados son susceptibles a incidentes, así como también, que estos ataques pueden tener uno o más blancos (caso WannaCry que afectó a más de 150 Estados). En esta misma línea, se puede concluir que la inclusión de las mujeres en el debate sobre ciberseguridad es fundamental, si se tiene en consideración el cumplimiento irrestricto de los Derechos Humanos, las brechas laborales que existen en el área, el impacto diferenciado entre hombres y mujeres en los incidentes del ciberespacio y los compromisos internacionales de Chile.

Por otro lado, en la segunda parte de este trabajo, fue posible reconocer similitudes y diferencias entre las cuatro estrategias nacionales estudiadas (correspondientes a España, Estados Unidos, Estonia y el Reino Unido). Este análisis fue fundamental para identificar, por ejemplo, algunas tendencias como el concepto de ciberdiplomacia, la importancia del trabajo multisectorial, el establecimiento de una cultura en temas de ciberseguridad, entre otros.

Es importante realizar una distinción entre los conceptos de diplomacia digital y ciberdiplomacia, ya que muchas veces tienden a utilizarse como sinónimos. En el caso de la diplomacia digital, esta puede entenderse como el uso de herramientas digitales para realizar las labores ligadas a la diplomacia, como, por ejemplo, la atención consular al público de manera digital. Por otro lado, se comprende que la ciberdiplomacia es el uso de herramientas diplomáticas para solucionar los problemas y amenazas que pueden surgir en el ciberespacio.

Por último, y luego de toda la investigación realizada, se desarrollarán a continuación recomendaciones que podrían resultar útiles para la próxima PNCS en materia de relaciones exteriores y para el trabajo interno sobre ciberseguridad en Cancillería.

El país y el Ministerio de Relaciones Exteriores aún tienen varios desafíos en materia de ciberseguridad y múltiples oportunidades que se pueden trabajar y potenciar. En este sentido, contar con la Ley Marco sobre Ciberseguridad, desarrollar una nueva PNCS y avanzar en el rol de Cancillería como intermediario y potenciador de la imagen de Chile a través de la creación de una Estrategia

de Política Internacional sobre Ciberseguridad y Ciberespacio, se consideran metas fundamentales a concretar.

V.Recomendaciones

- Desarrollar una nueva versión de la PNCS: desde que se lanza la PNCS hasta la actualidad, se han generado importantes cambios en relación al ciberespacio. La sofisticación de virus maliciosos (al punto que recientemente infraestructura crítica altamente resguardada ha sido penetrada en diferentes países), el incremento masivo del uso del ciberespacio en el marco de la pandemia de COVID-19, los cambios políticos, la existencia de nuevos servicios digitales, entre otros factores, sugieren la idoneidad de establecer una nueva política debido al cambio de contexto en que ahora se encuentra la sociedad.

- Cumplir medidas de la PNCS a cargo de Cancillería: primero, es importante que el MINREL sea considerado como un actor fundamental en materia de ciberseguridad. Segundo, es necesario que las metas que no se han cumplido, especialmente la 25 (creación de una Estrategia de Política Internacional sobre Ciberseguridad y Ciberespacio) y la iniciativa 26 se efectúen, ya que ambas permitirán reforzar el trabajo que ha realizado el Ministerio en la materia. Tercero, sobre aquellas que tienen un nivel de cumplimiento medio, se sugiere que estas se puedan continuar desarrollando y fortaleciendo, de ser posible, hasta la próxima PNCS. En esta línea, y tras revisar todas las medidas relacionadas a Cancillería, consideramos que sería recomendable redactar dichas disposiciones de manera más específica en la próxima PNCS, ya que al ser difusas y algunas muy similares a otras, resulta complejo evaluar efectivamente su nivel de

cumplimiento o, en su defecto, identificar completamente cada una de ellas.

- Implementar nuevas medidas: teniendo en consideración las tendencias observadas en las estrategias de ciberseguridad abordadas anteriormente, se sugiere que la ciberdiplomacia sea incorporada como un enfoque de la política exterior chilena. Asimismo, se sugiere que se promueva la creación de una entidad especializada que permita desarrollar una sistematización de los diferentes asuntos vinculados a ciberseguridad y ciberespacio. A través de esta sistematización y monitoreo, todos los funcionarios y funcionarias del Ministerio podrán acceder a información relativa a este tema, facilitando el trabajo de todos y todas, así como también, permitirá reconocer falencias y buscar posibles soluciones. Por otro lado, a través del enfoque de ciberdiplomacia se podría proyectar el poder nacional a través del ciberespacio, fortaleciendo el liderazgo de Chile en estas materias, con especial foco en la región.

En esta misma línea, la inclusión del enfoque de género debería estar incluido en el documento de político exterior sobre ciberseguridad a desarrollar por el MINREL. Asimismo, sería recomendable que esta temática estuviera más profundizada (a través de sugerencias claras y acciones prácticas) en la próxima PNCS. La inclusión de la perspectiva de género es un llamado urgente que no solo emerge de una necesidad o solicitud nacional, Chile se ha comprometido en diversos documentos e iniciativas internacionales a eliminar todo tipo de discriminaciones contra la mujeres y grupos vulnerables, por lo que el tema de la ciberseguridad no puede ser la excepción. En la práctica, y

teniendo en consideración lo anteriormente señalado, será importante promover una mayor participación femenina en el campo laboral de la ciberseguridad y así reducir la brecha existente, disminuir los impactos que reciben las mujeres por algunos tipos de incidentes en el ciberespacio y, finalmente, reforzar la participación de Chile en diversas instancias y a través de diversos documentos en materia de género y ciberseguridad.

VI. Anexos

Anexo N°1

Tabla N°1: “Matriz de Clasificación de Incidentes”

Clase de Incidente	Tipo de Incidente	Descripción
Contenido Abusivo	Pornografía Infantil – Sexual – Violencia	Pornografía infantil, glorificación de la violencia, otros
	Spam	«Correo masivo no solicitado», lo que significa que el destinatario no ha otorgado permiso verificable para que el mensaje sea enviado y además el mensaje es enviado como parte de una grupo masivo de mensajes, todos teniendo un contenido similar
	Difamación	Desacreditación o discriminación de alguien
Código Malicioso	Malware, Virus, Gusanos, Troyanos, spyware, Dialler, rootkit	Software que se incluye o inserta intencionalmente en un sistema con propósito dañino. Normalmente, se necesita una interacción del usuario para activar el código.

Recopilación de Información	Scanning	Ataques que envían solicitudes a un sistema para descubrir puntos débiles. Se incluye también algún tipo de proceso de prueba para reunir información sobre hosts, servicios y cuentas. Ejemplos: fingerd, consultas DNS, ICMP, SMTP (EXPN, RCPT, ...), escaneo de puertos.
	Sniffing	Observar y registrar el tráfico de la red (escuchas telefónicas o redes de datos).
	Ingeniería Social	Recopilación de información de un ser humano de una manera no técnica (por ejemplo, mentiras, trucos, sobornos o amenazas).
Intentos de Intrusión	Intentos de acceso	Múltiples intentos de inicio de sesión (adivinar / descifrar contraseñas, fuerza bruta).
	Explotación de vulnerabilidades conocidas	Un intento de comprometer un sistema o interrumpir cualquier servicio explotando vulnerabilidades conocidas que ya cuentan con su clasificación estandarizada CVE (por ejemplo, el búfer desbordamiento, puerta trasera, secuencias de comandos cruzadas, etc.).
	Nueva Firma de Ataque	Un intento de usar un exploit desconocido.

Intrusión	Compromiso de Cuenta Privilegiada	Un compromiso exitoso de un sistema o aplicación (servicio). Esto puede haber sido causado de forma remota por una vulnerabilidad conocida o nueva, pero también por un acceso local no autorizado. También incluye ser parte de una botnet.
	Compromiso de Cuenta sin privilegios	
	Compromiso de Aplicación, Bot	
Disponibilidad	Ataque de denegación de servicio (DoS / DDoS)	Con este tipo de ataque, un sistema es bombardeado con tantos paquetes que las operaciones se retrasan o el sistema falla. Algunos ejemplos DoS son ICMP e inundaciones SYN, ataques de teardrop y bombardeos de mail's. DDoS a menudo se basa en ataques DoS que se originan en botnets, pero también existen otros escenarios como Ataques de amplificación DNS. Sin embargo, la disponibilidad también puede verse afectada por acciones locales (destrucción, interrupción del suministro de energía, etc.), fallas espontáneas o error humano, sin mala intención o negligencia.
	Sabotaje	
	Intercepción de información	
Información de seguridad de contenidos	Acceso no autorizado a la información	Además de un abuso local de datos y sistemas, la seguridad de la información puede estar en peligro por una cuenta exitosa o compromiso de la aplicación. Además, son posibles los ataques que interceptan y acceden a información durante la transmisión (escuchas telefónicas, spoofing o secuestro). El error humano / de configuración / software también puede ser la causa.
	Modificación no autorizada de la información	

Fraude	Phishing	Enmascarado como otra entidad para persuadir al usuario a revelar una credencial privada.
	Derechos de Autor	Ofrecer o instalar copias de software comercial sin licencia u otros materiales protegidos por derechos de autor (Warez).
	Uso no autorizado de recursos	Usar recursos para fines no autorizados, incluida la obtención de beneficios empresariales (por ejemplo, el uso del correo electrónico para participar en cartas de cadena de ganancias ilegales) o esquemas piramidales.
Vulnerable	Falsificación de registros o identidad	Tipo de ataques en los que una entidad asume ilegítimamente la identidad de otro para beneficiarse de ello.
	Sistemas y/o softwares Abiertos	Sistemas «Open Resolvers», impresoras abiertas a todo el mundo, vulnerabilidades aparentes detectadas con nessus u otros aplicativos, firmas de virus no actualizadas, etc.
	Otros	Si la cantidad de incidentes en esta categoría aumenta, es un indicador de que el esquema de clasificación debe ser revisado.
Test	Para pruebas	Producto de pruebas de seguridad controladas e informadas

Fuente: (ENISA, 2018)

Anexo N°2 “Marco normativo”

Algunas de las disposiciones legales que se han establecido en nuestro país en materia de ciberseguridad (relacionadas directa o indirectamente) son: la Ley 19.223 sobre Delitos Informáticos (1993), Ley 19.628 sobre protección de la vida privada (1999), Ley 19.799 sobre documentos electrónicos y firma electrónica (2002), Ley 19.880 sobre procedimientos administrativos (2003), Ley 20.285 sobre acceso a la información pública (2008), entre otras normas. (PNCS, 2017).

Estas regulaciones han permitido subsanar algunos vacíos y establecer limitaciones. Sin embargo, el proyecto de Ley Marco sobre Ciberseguridad e Infraestructura Crítica de la Información, el cual busca coordinar toda la institucionalidad y políticas relacionadas al ciberespacio, aún se encuentra en tramitación.

Esta norma permitirá además crear la Agencia Nacional de Ciberseguridad y establecer criterios para la determinación de infraestructura crítica de la información, así como también establecer la:

Institucionalidad y división de la labor tanto del Consejo Técnico de la Agencia Nacional de Ciberseguridad y de los diversos CSIRTs (Equipos de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática), los cuales se organizan por área, pudiendo ser sectoriales (constituidos por fiscalizadores o reguladores sectoriales respecto de sus respectivas áreas), o del sector público (CSIRT Nacional, de Gobierno y de Defensa.) Además de esto, el proyecto incluye

criterios y lineamientos para la determinación de infraestructura crítica de la información, lo que conlleva obligaciones específicas para las entidades que la manejan, sean públicas o privadas. Finalmente, el proyecto también contempla la creación de un Registro Nacional de Incidentes de Seguridad (art. 16), en el cual ingresarán los datos técnicos y antecedentes necesarios para describir la ocurrencia de un incidente de seguridad, con su análisis de estudio (Carey, 2022).

Anexo N° 3

Tabla N°2: “Evaluación de cumplimiento de las medidas de responsabilidad del MINREL”

Medida	No hay desarrollo	Desarrollo medio (posibilidad de profundización)	Cumplida
Medida 23: establecimiento de consultas políticas, regionales, subregionales y multilaterales.		Chile participa en múltiples iniciativas multilaterales en el ámbito. Sin embargo, se necesita incrementar la participación.	
Medida 24: establecimiento de mecanismos bilaterales de trabajo en el área.		Se han desarrollado una serie de Memorándum de entendimiento y declaraciones de intenciones de cooperación en la materia. Asimismo, se han generado encuentros, seminarios y se han firmado acuerdos en la materia con diversos países.	

Anexo N°4

Tabla N°3: “Comparación de las Estrategias Nacionales de Ciberseguridad”

Países	Garantiza la prevención de ataque a infraestructura crítica	Centraliza la gestión en una sola organización	Busca un Estado resiliente a los ataques	Busca educar a su población sobre ciberseguridad	Busca establecer un liderazgo internacional
España	✓	✓	✓	✗	✗
Estados Unidos	✓	✗	✓	✓	✓
Estonia	✓	✓	✓	✓	✓
Reino Unido	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: elaboración propia con datos de las Estrategias Nacionales de Ciberseguridad de: España, Estados Unidos, Estonia y Reino Unido.

REFERENCIAS

Barbas, J. y Sancho, C. (2018). Ciberseguridad y Políticas Públicas: Análisis comparado de los casos chileno y portugués. Instituto Nacional de Defensa y Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile.

Barrios, Verónica (2018). Política Nacional de Ciberseguridad: 2017-2022. Asesoría Técnica Parlamentaria. Biblioteca del Congreso Nacional. [Archivo PDF]

https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26760/1/POLITICA_NACIONAL_DE_CIBER.pdf

Medida 25: Elaboración de un documento de política internacional.	Este documento aún no se ha realizado. Es una tarea pendiente.		
Medida 26: establecimiento de un grupo de trabajo interagencial.	Aún no se ha realizado.		
Medida 27: propiciar intercambio de experiencias con otros países.	No hay desarrollo	Al igual como se señaló en la medida 24, existe un desarrollo en términos de cooperación, pero se busca potenciar este tipo de vinculaciones.	Desarrollo medio (posibilidad de profundización)
Medida 37: generar y actualizar catastro de oferta de capacitaciones a los funcionarios y funcionarias.		Se ha avanzado en materia de capacitación y también en la búsqueda de ofertas de becas provenientes de organismos como Naciones Unidas y la OEA. Sin embargo, se busca aumentar dicha oferta, por ejemplo, a través de las relaciones bilaterales.	
Medida 38: adherir e implementar la Convención de Budapest.			Chile ya es miembro de dicha Convención (primer país de la región) y firmó el segundo protocolo adicional de la Convención este año 2022.
Medida 41: apoyar la exportación de productos y servicios en materia de ciberseguridad.		No existe mucho desarrollo en esta materia, más allá del trabajo realizado por ProChile. Se podría avanzar más en este punto.	

Fuente: Elaboración propia según datos de DISIN.

BID y OEA (2010). Reporte Ciberseguridad: riesgos, avances y el camino a seguir en América Latina y el Caribe. [Archivo PDF].

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Reporte-Ciberseguridad-2020-riesgos-avances-y-el-camino-a-seguir-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Cybersecurity Workforce Study (2018). Women in Cybersecurity.

<https://www.isc2.org/-/media/ISC2/Research/ISC2-Women-in-Cybersecurity-Reportashx?la=en&hash=4C3B33AABFBEAFDDA211856CB274EBDDF9DBEB38>

Department of Homeland Security. (2018). Cybersecurity Strategy.

https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/DHS-Cybersecurity-Strategy_1.pdf

DISIN (2022). Minuta Informativa Unidad de Ciberseguridad. Santiago: MINREL.

Diazgranados, Hernan (31 de agosto de 2021). Ciberataques en América Latina crecen un 24% durante los primeros ocho meses de 2021. Kaspersky.

<https://latam.kaspersky.com/blog/ciberataques-en-america-latina-crecen-un-24-durante-los-primeros-ocho-meses-de-2021/22718/>

Díaz, Camila (11 de junio de 2018). Entendiendo el ataque al Banco de Chile: ¿Qué diferencia a un virus común de una vulnerabilidad en el sistema? Emol.

<https://www.emol.com/noticias/Tecnologia/2018/06/11/909452/Entendiendo-el-ataque-al-Banco-de-Chile-Que-diferencia-a-un-virus-comun-de-una-vulnerabilidad-en-el-sistema.html>

Duggal, Hanna (3 de marzo de 2021). Mapping internet shutdowns around the world. Al Jazeera.

<https://www.aljazeera.com/news/2021/3/3/mapping-internet-shutdowns-around-the-world>

Gobierno de España (2019). Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019.

<https://www.dsn.gob.es/es/file/2988/download?token=K4T9k3hV>

Gobierno del Reino Unido. (2022). National Cyber Strategy 2022.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1053023/national-cyber-strategy-amend.pdf

Herrera Carpintero, P. (2020). El enfoque de género en la Política Nacional de Ciberseguridad de Chile. Revista Chilena De Derecho Y Tecnología, 9(1), 5–32.

<https://rchdt.uchile.cl/index.php/RCHDT/article/view/51577/61679>

Jakkal, V. (17 marzo de 2022). 2.5 million-plus cybersecurity jobs are open—women can fill them. Microsoft Security Blog.

<https://www.microsoft.com/security/blog/2022/03/08/2-5-million-plus-cybersecurity-jobs-are-open-women-can-fill-them/>

Kaspersky (s.f). ¿Qué es el ransomware WannaCry?

<https://www.kaspersky.es/resource-center/threats/ransomware-wannacry>

Kaspersky (2021). Brasil y México en el Top 5 de países con más casos de software espía en el mundo.

https://latam.kaspersky.com/about/press-releases/2021_brasil-y-mexico-en-el-top-5-de-paises-con-mas-casos-de-software-espia-en-el-mundo

Katie, Canales K. y Jibilian, I. (15 de abril de 2021) The US is readying sanctions against Russia over the SolarWinds cyber attack. Here's a simple explanation of how the massive hack happened and why it's such a big deal. Business Insider.

<https://www.businessinsider.com/solarwinds-hack-explained-government-agencies-cyber-security-2020-12?international=true&r=US&IR=T>

Marchetti, Patricia. (7 septiembre de 2020). Ciberataque a BancoEstado: La relevancia de la entidad financiera con más clientes en Chile que sufrió el cierre de sucursales. Emol.

<https://www.emol.com/noticias/Economia/2020/09/07/997273/Perfil-BancoEstado-clientes-numero-ciberataque.html>.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Comité Interministerial sobre Ciberseguridad. (2017). Política Nacional de Ciberseguridad 2017-2022. [Archivo PDF].

<http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/738>

Millar, K. et al. (2021). Gender approaches to cybersecurity: design, defence and response. United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR). [Archivo PDF]

https://unidir.org/sites/default/files/202101/Gender%20Approaches%20to%20Cybersecurity_Digital_Final.pdf

Organización de los Estados Americanos (s.f). Programa de ciberseguridad.

<https://www.oas.org/es/sms/cicte/prog-ciberseguridad.asp>

República de Estonia (2019). Cybersecurity Strategy, 2019–2022.

https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/National_Strategies_Repository/kyberturvalisuse_strateegia_2022_eng.pdf

Sancho, Carolina (2020). Seguridad y defensa en el ciberespacio: tendencias contemporáneas y desafíos para el caso chileno. Escenarios Actuales, año 25, julio, No 2, pp. 49-72. Centro de Estudios e Investigaciones Militares.

<https://www.ejercito.cl/descargas/mobile/OTA3>

Senado de Chile. (14 octubre de 2020). Hackeo a Clave Única: demandan esclarecimiento de las circunstancias del ataque y sanciones a los responsables - Senado República de Chile.

<https://senado.cl/noticias/ciberseguridad/hackeo-a-clave-unica-demandan-esclarecimiento-de-las-circunstancias-del>

Sevilla, P. (21 de febrero de 2020). El nuevo Informe Anual de Internet de Cisco pronostica que para 2023 más del 10% de las conexiones móviles globales serán con 5G. Cisco News.

<https://news-blogs.cisco.com/americas/es/2020/02/21/el-nuevo-informe-anual-de-internet-de-cisco-pronostica-que-para-2023-mas-del-10-de-las-conexiones-moviles-globales-seran-con-5g/>

Talbot, Eric (2018). The Tallinn Manual 2.0: Highlights and Insights. Georgetown Journal of International Law.

<https://www.law.georgetown.edu/international-law-journal/wp-content/uploads/sites/21/2018/05/48-3-The-Tallinn-Manual-2.0.pdf>

Tamkin, Emily (27 de abril de 2017). 10 Years After the Landmark Attack on Estonia, Is the World Better Prepared for Cyber Threats? Foreign Policy.

<https://foreignpolicy.com/2017/04/27/10-years-after-the-landmark-attack-on-estonia-is-the-world-better-prepared-for-cyber-threats/>

The Bachchao Project. (2018). Of Sieges and Shutdowns.

http://thebachchaoproject.org/wp-content/uploads/Of_Sieges_and_Shutdowns_The_Bachchao_Project_2018_12_22.pdf

The European Union Agency for Cybersecurity (ENISA) (2018). Reference Incident Classification Taxonomy: Task Force Status and Way Forward.

<https://www.enisa.europa.eu/publications/reference-incident-classification-taxonomy/@@download/fullReport>

The Nato Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (s.f). The Tallin Manual.

<https://www.nytimes.com/2021/05/14/business/darkside-pipeline-hack.html>

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) (30 de noviembre de 2021). 2.900 millones de personas siguen careciendo de conexión.

<https://www.itu.int/es/mediacentre/Pages/PR-2021-11-29-FactsFigures.aspx>

UIT (2010). Resolución 181 de la Conferencia de Plenipotenciarios que establece Definiciones y terminología relativas a la creación de confianza y seguridad en la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación.

<https://www.itu.int/en/council/Documents/basic-texts/RES-181-S.pdf>

UIT (29 de junio de 2021). Los países refuerzan sus estrategias de ciberseguridad.

<https://www.itu.int/es/mediacentre/Pages/pr06-2021-global-cybersecurity-index-fourth-edition.aspx>

Vera, Katya (2021). Ciberseguridad de las mujeres durante la pandemia de COVID-19. OEA.

<https://www.oas.org/es/sms/cicte/docs/Ciberseguridad-de-las-mujeres-durante-COVID-19.pdf>

