

ARTÍCULOS

POLITIZACIÓN Y REVERSIBILIDAD DE LAS PREFERENCIAS GUBERNAMENTALES EN POLÍTICA EXTERIOR: CHILE FRENTE AL PACTO MUNDIAL DE MIGRACIONES*

Fidel Pérez Flores**

RESUMEN. Las preferencias del gobierno de un país en asuntos específicos de su política exterior pueden ser revertidas, vetadas o modificadas substancialmente como producto de disputas relativamente intensas entre actores domésticos. Este artículo despliega un estudio de caso sobre la retirada de Chile del Pacto de Marrakech sobre las Migraciones en 2018 con el propósito de ilustrar una situación en la que el gobierno de un país dio un viraje en la conducción de su agenda internacional en un asunto que logró niveles de politización significativos en la arena doméstica. Como resultado del estudio, se propone considerar la noción de reversibilidad de las preferencias iniciales del Ejecutivo para estimar comparativamente intensidades distintas en la politización de los temas de política exterior.

PALABRAS CLAVE. Politización; política exterior; reversibilidad; Pacto de Marrakech; coaliciones transnacionales.

* Este artículo es resultado de la estancia de investigación que realicé en el Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México en 2023. Agradezco el amparo institucional de la profesora Ana Covarrubias, así como el invaluable apoyo de Diego Araya en Santiago de Chile para viabilizar entrevistas con actores clave.

** Profesor investigador de tiempo completo en el Instituto de Relaciones Internacionales en la Universidad de Brasilia (UnB), Brasil. Actualmente es Coordinador de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la misma institución. ORCID: 0000-0001-9019-0343 Correo electrónico: fidel@unb.br

POLITICIZATION AND REVERSIBILITY OF GOVERNMENT'S FOREIGN POLICY PREFERENCES: CHILE AND THE GLOBAL COMPACT FOR MIGRATION

ABSTRACT. Government's preferences on specific foreign policy issues can be reversed, vetoed, or substantially modified as a result of relatively intense disputes between domestic actors. This article deploys a case study on Chile's withdrawal from the Marrakesh Compact on Migration in 2018 to illustrate a situation in which a country's government shifted its international agenda on an issue that achieved significant levels of politicization in the domestic arena. As a result of the study, we propose considering the notion of reversibility of the executive branch's initial preferences to comparatively estimate different intensities in the politicization of foreign policy issues.

KEY WORDS. Politicization; foreign policy; reversibility; Marrakech Global Compact; transnational coalitions.

I. INTRODUCCIÓN

Buena parte de los estudios en torno de los procesos asociados a la política exterior de los Estados han incorporado desde hace tiempo la noción de que, como es frecuente en cualquier política pública, las decisiones que los gobiernos toman en ese ámbito pueden ser objeto de cuestionamiento y disputa por parte de otros actores políticos, estatales y no estatales. En otras palabras, la política exterior también es politizable, a pesar de la comprensible pretensión de sus formuladores y ejecutores de actuar conforme al "interés nacional", supuestamente consensual, de sus respectivos países. Ahora bien, al analizar comparativamente políticas exteriores, nos deparamos con procesos de politización que varían en intensidad al interior de un mismo país en función de los asuntos de la agenda internacional de que se trate. O bien, podemos observar asuntos semejantes que, de un país a

otro, son objeto de procesos de politización más intensos en algunos casos y más moderadas o tenues en otros. ¿Cómo identificar, bajo un enfoque comparativo, las distintas intensidades en las que los asuntos de política exterior se politizan? Un indicador que puede delimitar los contornos del subconjunto de situaciones de politización más intensa es el de la reversibilidad o revocabilidad de las preferencias del Poder Ejecutivo en el asunto en cuestión. Con el episodio chileno que estudiamos en este artículo pretendo ilustrar precisamente una situación de este tipo: un gobierno que decide dar un viraje a sus preferencias de política exterior como resultado de un proceso de politización que pudo generar flujos de presión que contribuyeron para cambiar las directrices presidenciales en parte de su agenda internacional.

El 9 de diciembre de 2018, el subsecretario del Ministerio del Interior, Rodrigo Ubilla, anunció que Chile no adoptaría el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular que estaba a punto de ser aprobado por la ONU en una conferencia intergubernamental organizada para ese propósito en Marrakech, Marruecos. Ubilla, el entonces canciller Roberto Ampuero y el presidente Sebastián Piñera afirmaron que dicho pacto era incompatible con la política chilena de migración por no distinguir entre migrantes regulares e irregulares, por establecer nuevos deberes para el Estado chileno y poner en riesgo la soberanía del país para definir sus acciones en esa materia. Esta decisión tomó por sorpresa a la clase política y a la opinión pública del país, no sólo porque el propio gobierno Piñera había participado activamente en la construcción de ese pacto a lo largo de todo el proceso, sino porque la política exterior chilena se había caracterizado, desde los años 1990, por apoyar y promover los instrumentos normativos e institucionales de derechos humanos que se habían creado en el espacio multilateral (Durán y Oyarzún, 2010; Fuentes-Julio, 2020; Van Klaveren, 2022). ¿Qué actores, procesos y factores vinculados con la arena política doméstica confluyeron en la trayectoria que generó ese viraje en la política exterior chilena de derechos humanos? ¿Qué nos revela este caso sobre las dinámicas contemporáneas que atraviesan los procesos de politización de la agenda internacional en las arenas domésticas de los países?

La adhesión sistemática de la política exterior chilena a la agenda multilateral de derechos humanos y democracia en el período 1990 - 2018 ha sido ampliamente reconocida en la literatura. Roberto Durán y Lorena Oyar-

zún (2010) por ejemplo, destacaron que todos los gobiernos desde 1990, oriundos de una misma coalición, apoyaron de forma sostenida las iniciativas continentales en ese ámbito. Fernando Merke (2021) ve en Chile un caso paradigmático de continuidad en esos temas y Claudia Fuentes-Julio (2020) por su parte, llega a mostrar la forma en que la identidad internacional de ese país se consolidó asociada a la promoción consistente de normas multilaterales en materia de derechos humanos. Esto respondía también a la necesidad de abrir brecha para esos temas dentro de un proceso político doméstico de transición muy constreñido por la manutención de estructuras institucionales heredadas del régimen autoritario. En ese mismo sentido, Alberto van Klaveren (2022) incluye a Chile entre los países que se sumaron a la “cruzada” por la expansión de la democracia y los derechos humanos. El propio presidente Sebastián Piñera en su primer mandato (2010-2014) habría también dado continuidad a esa política (Fuentes-Julio, 2021), a pesar de pertenecer a una coalición que durante dos décadas se mantuvo en la oposición. Esto habría dado pie a la difusión de la idea de que, en Chile, había consensos básicos en política exterior que la sustentaban como una auténtica política de Estado (Bywaters, 2021).

Sin embargo, en el segundo mandato de Piñera (2018-2022), fue perceptible un cambio de rumbo. Hay análisis que vinculan el periodo con el agotamiento del proyecto internacional post-dictatorial (Bywaters, Sepúlveda, *et al.*, 2021); el advenimiento de un giro drástico que debilitó la posición de Chile en el régimen internacional de derechos humanos (Fuentes-Julio, 2021); el fin de una era de política exterior de Estado (Bywaters, 2021) y el debilitamiento del consenso que había predominado tras la redemocratización (Hernández, 2021). Estas constataciones han llevado también al reconocimiento de que la concebida política exterior de Estado en Chile habría sido posible por la preeminencia de una única coalición política dominante durante dos décadas (Merke, 2021) y, a medida que en el espacio político chileno fueron ganando espacio otras fuerzas, sean de estas afiliadas a un “neosobernismo conservador” (Hernández, 2021) o a un proyecto progresista (Bywaters, Soto *et al.*, 2021), las dinámicas de polarización y politización resultantes terminaron por poner la política exterior bajo el manto de una creciente ola de contestación pública (Bywaters, Sepúlveda *et al.*, 2021). En ese contexto se inserta la decisión de salirse del Pacto de

Marrakech, la cual ha sido calificada como una muestra de déficit en la conducción política (Bywaters, Sepúlveda *et al.*, 2021), uno de los hitos del cambio de orientación en la política exterior del país (Merke, 2021), parte del giro drástico que impulsó Piñera (Fuentes-Julio, 2021), ingrediente de un proceso de pérdida de credibilidad de la posición de Chile en relación con el derecho internacional (Cortés, 2021) y como uno de los episodios desestabilizadores de la política exterior de Estado (Bywaters, 2021).

En este artículo argumento que el viraje promovido por el gobierno de Sebastián Piñera al no adherir al Pacto de Marrakesh sobre la Migración es producto de una campaña que pudo escalar con éxito los niveles de politización del tema en la arena política doméstica en Chile. Tres tipos de condiciones causales favorecieron ese desenlace: 1) el activismo de agentes políticos de dentro y fuera del gobierno que privilegiaron un enfoque de seguridad nacional para el tema migratorio; 2) la existencia de estructuras de oportunidades políticas propicias para la ampliación del mensaje promovido por esos agentes y 3) el crecimiento entre los electores de un segmento con actitudes más hostiles hacia el fenómeno de la inmigración. Entre los actores se encuentran tanto agentes gubernamentales como movimientos políticos emergentes que privilegiaron el tema migratorio en su repertorio de demandas, las cuales pudieron promover gracias a un nuevo ecosistema de agitación y propaganda altamente eficaz y de bajo costo en internet que pudo legitimarse en la arena internacional por la presencia de activistas, partidos y gobiernos de ultraderecha con banderas semejantes.

2. POLÍTICA EXTERIOR, POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONFLICTO POLÍTICO

Este estudio dialoga con aportes teóricos y conceptos que aquí situamos en la intersección de tres vertientes de la literatura académica: análisis de política exterior (APE), análisis de políticas públicas (APP) y análisis de la política contenciosa (APC). El tratamiento analítico de la política exterior como una modalidad más de política pública se ha desarrollado en varias direcciones desde la exhortación de Helen Ingram y Suzan Fiederlein (1988) por “atravesar las fronteras” disciplinarias y de Howard Lentner (2006) por intensificar el diálogo teórico y empírico entre ambos campos. Entre los diferentes caminos que se han adoptado, se destacan el estudio del proceso

de toma de decisiones (Allison y Zelikow, 1999); el estudio de las políticas exteriores bajo la óptica de los procesos de políticas públicas como ciclos de fases sucesivas (Kellerman, 1983; Pinheiro, 2007), los análisis con foco en los actores que intervienen en su formulación y los que privilegian su enfoque sobre las condiciones estructurales que intervienen en su producción e implementación (como los reseñados por Brummer *et al.*, 2019).

Derivada de esos esfuerzos, la agenda de investigación sobre los cambios de perfil en las políticas exteriores impulsada por Charles Hermann (1990) tiene convergencias con el estudio que aquí presentamos, aunque con algunas acotaciones. En principio, los cuatro niveles de reorientación de la política exterior identificados por Hermann (ajuste, programa, objetivos y reorientación integral), pueden ser producto de la reversión de decisiones previamente tomadas por un mismo gobierno bajo presión doméstica, entre las que el autor destaca tanto las que se originan dentro de la propia burocracia gubernamental como las que están vinculadas con las disputas entre actores diversos. Pero los cambios que le interesa observar a Hermann también pueden ser el resultado de relecturas originadas exclusivamente en el seno de la cúpula gobernante, o bien de presiones o cambios repentinos en la esfera internacional. Estudios posteriores (por ejemplo, Blavoukos y Bourantonis, 2014; Carlsnaes, 1993; Gustavsson, 1999; Haar y Pierce, 2021 entre varios otros), contribuyeron ya sea para la conceptualización de los cambios o bien para el refinamiento de modelos capaces de explicar por qué ocurren esas reorientaciones (Brummer, 2024). No es ese el camino que adoptamos aquí, pues nos interesa únicamente la identificación de escenarios de reversión de decisiones como un tipo de ajuste específico en la conducción gubernamental de la política exterior que resulta de la presión política a nivel nacional.

Y nos interesa ese aspecto precisamente por lo que nos revela en cuanto a la discusión del fenómeno de la transposición de los asuntos de la política exterior para los espacios de contención más intensa en las arenas políticas domésticas. Situamos nuestra investigación en la intersección de los campos de la APP y la APC por la importancia que le otorgan a la noción de arenas políticas para el estudio de las dinámicas de debate y disputa por las políticas públicas en general. Con ello pretendemos también expandir la intersección de APE con APC en lo que se refiere al análisis de las situaciones

de disputa de la política exterior por parte de actores y agentes que operan domésticamente. Ese tipo de participantes ostentan proyectos, programas e ideologías; cuentan con capacidades específicas y despliegan repertorios de movilización; todo lo cual puede ser facilitado o dificultado por estructuras de oportunidades políticas de distinta naturaleza.

Del lado de la APP, el subconjunto de la literatura que podemos considerar que apunta en esa dirección tiene en Theodore Lowi (1964) uno de sus referentes más remotos por las observaciones que hizo de los impactos que las políticas públicas tienen sobre la configuración de los conflictos que generan. En la trayectoria de ese campo, como bien reseña Eduardo Marques (2013), la producción académica ha contribuido de forma creciente para la observación más sistemática de las dinámicas de poder que atraviesan los procesos de producción de políticas públicas. En el ámbito de la APE, se destaca el aporte de Robert Putnam (1988), cuyo modelo de análisis en dos niveles presupone la inevitabilidad del conflicto doméstico en torno a la definición del interés nacional. Helen Milner (1997) y Christopher Hill (2003) enfatizan también la importancia de incorporar la política exterior a la esfera de los conflictos domésticos en los que participan actores de distinta naturaleza. En específico, las disputas entre agencias gubernamentales, de las que hemos podido identificar un caso concreto en el episodio que es objeto de este estudio, fueron ejemplarmente incorporadas por Allison y Zelikow (1999) a sus modelos analíticos de política exterior.

De manera que la política de la política exterior ha ido ganando espacio como objeto prioritario de análisis entre autores del APE como Joe Hagan (1993), Christopher Hill (2003), Maria Regina Soares de Lima (2013), Carlos Milani y Leticia Pinheiro (2013), Michael Zürn (2014), Grace Jaramillo (2014), Edgar Grande y colegas (2019), Kai Oppermann (2026), entre otros. En esta intersección han cobrado relevancia igualmente los esfuerzos por averiguar los efectos del populismo sobre la política exterior (Cadier, 2024; Destradi *et al.*, 2021; Destradi y Plagemann, 2025), en la medida en que arrojan luz sobre varias de las dinámicas y mecanismos de la politización de la política exterior. Sin embargo, son estudios que se concentran en la conflictividad generada por un perfil específico de actores políticos (los populistas) y principalmente en momentos en los que ya se encuentran instalados en el gobierno. En cambio, aquí nos interesa la politización de la

política exterior independientemente del perfil de los actores involucrados y de la posición que ocupen en el espectro oficialismo - oposición. Inclusive, algunos de los agentes de la politización que observamos en este estudio de caso, aunque la literatura suele encuadrarlos como ejemplares de la ultraderecha populista, intervienen en nuestra coyuntura en la calidad de fuerzas que están desafiando la postura del gobierno.

Por otro lado, estimamos que herramientas conceptuales provenientes del análisis de la política contenciosa (McAdam *et al.*, 2001; Tilly y Tarrow, 2015) pueden ser de gran utilidad, especialmente para este estudio de caso. Así, el análisis empírico que desplegaremos en las secciones subsecuentes incorporará la noción de estructura de oportunidades políticas de Tarrow (2011), así como otros aportes que han surgido ante la necesidad de acompañar la incursión de la actividad política en espacios digitales: acción conectiva (Bennett y Segerberg, 2012), estructura de oportunidades de mediación (Cammaerts, 2012), y repertorios de movilización en línea (Constanza-Chock, 2003; Zhang y Davis, 2024). Y para capturar las especificidades de la conexión con el entorno internacional en este episodio nos apoyaremos en las observaciones de Risse-Kappen (1995) sobre la formación de coaliciones internacionales y de Keck y Sikkink (1998), Tarrow (2005) y von Bülow (2014) sobre las dinámicas del activismo transnacional.

En suma, este diálogo teórico nos permite situar la política exterior como un tipo de política pública que presupone espacios de conflicto en arenas políticas en las que actores concretos con preferencias específicas despliegan estrategias que, en un entorno de oportunidades y limitaciones estructurales, configuran dinámicas de politización en torno de asuntos de política exterior. Con este artículo pretendemos contribuir con la construcción de herramientas para el análisis de los niveles de politización en arenas domésticas de temas de política exterior con el estudio de un episodio latinoamericano en el que el gobierno nacional dio un viraje en sus preferencias iniciales, configurando así un caso de reversibilidad que indica niveles de politización de intensidad superior. En la siguiente sección expongo elementos centrales del diseño de esta investigación, de su enfoque metodológico y procedimientos para coleccionar evidencias empíricas. En seguida presento y analizo las evidencias encontradas en cuanto a la presencia de los tres factores antes mencionados y cierro con una breve conclusión.

3. MÉTODO Y DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Este trabajo es un estudio de caso sobre la formación de disputas intensas en torno de asuntos de política exterior. La selección del episodio en el que el gobierno chileno decide apartarse del proceso de construcción y aprobación del Pacto Mundial para Migración de la ONU nos permite, en primer lugar, constatar un viraje importante y hasta cierto punto inesperado en el curso de acción habitual de la política exterior de ese país y, en segundo lugar, identificar la trayectoria, actores y factores que fueron cruciales para que ese golpe de timón fuera posible. Nos abrimos con esto la posibilidad de ilustrar aspectos de las dinámicas de politización y formación de disputas en torno de las políticas exteriores contemporáneas en América Latina y otras regiones.

En esta investigación seguimos procedimientos del método de rastreo de procesos con énfasis en el objetivo de explicar un desenlace histórico específico, tal como fue propuesto por Dereck Beach y Rasmus Pedersen (2019), aunque con la pretensión explícita de ilustrar un tipo de situación que podría ser observada en otros casos: la reversibilidad de las preferencias del Ejecutivo en temas de política exterior. En ese sentido, se trata también de un estudio de caso orientado hacia la construcción de conceptos útiles para la descripción sistemática de situaciones semejantes.¹

Beach y Pedersen describen este enfoque como una estrategia de ida y vuelta entre teoría y evidencias para generar una explicación comprehensiva de un evento histórico específico. Los argumentos ofrecidos están basados en mecanismos, entendidos como los procesos que conectan condiciones causales con sus respectivos desenlaces o efectos. A su vez, hay que identificar cómo parte de esos mecanismos a entidades concretas (actores, organizaciones o estructuras) que despliegan actividades desencadenantes de las fuerzas que producen los efectos que se quieren explicar. Tales mecanismos dejan huellas rastreables cuyas evidencias debemos buscar y mostrar. En este estudio, dichas evidencias las hemos encontrado en manifiestos políticos, información publicada en diarios, plataformas digitales

¹ Aquí podría invocarse también la variante del rastreo de procesos teorizante o constructor de teoría de Beach y Pedersen (2019). No obstante, los autores restringen tal variante a la teorización sobre mecanismos que conectan causas y efectos, lo cual es distinto del horizonte conceptual-descriptivo que impregna este estudio.

como Twitter y Youtube, literatura secundaria y entrevistas con algunos de los participantes en el proceso.

Lo que aquí se propone es, por lo tanto, rastrear el proceso que llevó a la retirada de Chile de ese pacto migratorio multilateral a partir de la colecta de evidencias sobre los actores y factores que contribuyeron a ese desenlace. La sobreexposición continua de material empírico y herramientas teóricas permiten abrir un diálogo explícito con proposiciones oriundas del campo el análisis de la política exterior y de la literatura que analiza las dinámicas de la política contenciosa como parte de este esfuerzo explicativo.

4. SALIDA DEL PACTO Y POLITIZACIÓN DOMÉSTICA

El Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular surge del mandato concedido a la Asamblea General de la ONU (AGONU) por la Declaración de Nueva York de 2016 firmada por 193 estados miembros para buscar respuestas ante los crecientes desafíos generados por los flujos migratorios a nivel mundial. La delegación chilena participó de forma consistente a lo largo de las rondas de negociación que se realizaron entre febrero y julio de 2018 y el propio presidente Sebastián Piñera mencionó en su alocución ante la AGONU en septiembre de 2018 que “el compromiso de Chile es claro y categórico: estamos generando una política migratoria que sea segura, ordenada y regular. En perfecta armonía con la Declaración de Nueva York y el Pacto Mundial para la Migración”.² Este comportamiento era coherente con una trayectoria de casi tres décadas de adhesión sistemática y entusiasta a los diversos mecanismos de promoción de los derechos humanos en el ámbito multilateral (Durán y Oyarzún, 2010; Fuentes-Julio, 2020; Van Klaveren, 2022).

Pero el domingo 9 de diciembre de 2018, el subsecretario del Interior, Rodrigo Ubilla, sorprendió con el anuncio de que Chile no participaría en la cumbre para aprobar el texto final del pacto, la cual comenzaría al día siguiente en Marakech, Marruecos. El gobierno argumentó en esa ocasión que el acuerdo multilateral no diferenciaba entre un migrante regular y un

² Ver: *Presidente Sebastián Piñera interviene en la ONU*. Retirado de: <https://www.youtube.com/watch?v=9bLKlGw-2E> (Consultado el 2 de octubre de 2023).

irregular y que establecía compromisos incompatibles con la política migratoria de Chile que podrían restringir la soberanía del país y eventualmente someterlo a juicios internacionales.³ Posteriormente, Chile se abstuvo⁴ en la sesión de la AGONU del 19 de diciembre en la que el pacto fue adoptado con 152 votos favorables.

Días antes del inicio de la cumbre en Marrakech, diputados y dirigentes del partido Unión Demócrata Independiente (UDI), de la coalición oficialista, ya habían exhortado al Ejecutivo a que rechazara el pacto.⁵ El otro gran partido de la coalición, Renovación Nacional (RN), también manifestó apoyo a la decisión presidencial⁶ de retirarse de última hora. Por otro lado, tan pronto como se hizo el anuncio, actores diversos en la arena política chilena expresaron de forma clara su inconformidad, abriendo así un episodio de divergencias y disputas en torno de un asunto de política exterior que hasta entonces parecía navegar por las aguas del consenso.

³ Ver: Chile se resta de la cumbre del Pacto para la Migración de la ONU. En *Emol*. 09/12/2018. Recuperado de: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/12/09/930180/Chile-se-resta-de-Pacto-para-la-Migracion-de-la-ONU-Gobierno-no-cuestiona-que-inmigrar-sea-un-derecho-humano.html> (Consultado el 22/09/2023); Canciller y Pacto Migratorio: Chile no va adherir a nada que pueda ser usado en su contra en cortes internacionales, En *Emol*. 10/12/2018. Recuperado de: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/12/10/930302/Canciller-y-Pacto-Migratorio-Chile-no-va-adherir-a-nada-que-pueda-ser-usado-en-su-contra-en-cortes-internacionales.html> Consultado el 22/09/2023; La polémica retirada de Chile del Pacto Mundial para la Migración de la ONU. En *France*. 24 11/12/2018. Recuperado de: <https://www.france24.com/es/20181211-retirada-chile-pacto-migracion-onu> (Consultado el 22/09/2023.)

⁴ Ver: Chile ratifica abstención ante pacto migratorio durante debate en la Asamblea General de Naciones Unidas. En *Emol*. 19/12/2018. Recuperado de: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/12/19/931450/Chile-ratifica-abstencion-ante-pacto-migratorio-en-Asamblea-General-de-la-ONU.html> (Consultado el 22/09/2023). De América Latina, sólo Chile se abstuvo y República Dominicana no compareció a la votación. Todos los demás votaron a favor.

⁵ Ver: Diputados UDI llaman al Gobierno a no suscribir Pacto Mundial para la Migración. En *Emol*. 08/12/2018. Recuperado de: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/12/08/930162/Diputados-UDI-llaman-al-Gobierno-a-no-suscribir-Pacto-Mundial-para-la-Migracion-Es-conflictivo-y-controvertido.html> (Consultado el 22/09/2023.)

⁶ Ver: UDI y RN respaldan decisión del gobierno de restarse del Pacto Mundial para la Migración. En *La Tercera*. Recuperado de: <https://www.latercera.com/politica/noticia/udi-celebra-decision-del-gobierno-restarse-pacto-la-onu-la-migracion-no-derecho-humano/437310/> (Consultado el 22/09/2023.)

La diputada opositora por el Partido por la Democracia (PPD), Andrea Parra, que había estado en Marrakech para participar en el foro interparlamentario sobre el tema, se dijo sorprendida e indignada por una decisión de la que sólo se enteró cuando aterrizó de regreso en Santiago.⁷ La Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, presidida por el opositor Ricardo Lagos Weber, del PPD, convocó al canciller Roberto Ampuero a una sesión en la que tuvo que responder a críticas enfáticas y frontales de varios legisladores.⁸ Siete excancilleres firmaron dos cartas públicas rechazando lo que calificaron como un retroceso del compromiso de su país con el multilateralismo y una ruptura de la unidad y el consenso en política exterior.⁹ En el Instituto Nacional de Derechos Humanos también lamentaron la salida del pacto.¹⁰ En el ámbito de las organizaciones civiles, la Red Nacional de Organizaciones Migrantes y Promigrantes y el Servicio Jesuita a Migrantes hicieron públicas sus expresiones de repudio.¹¹ Y un grupo de 400 abogados,

⁷ Ver: Descoordinación chilena: Parlamentarios firmaron apoyo a pacto migratorio en Marruecos sin conocer rechazo del Gobierno. En *Emol*. 09/12/2023. Recuperado de: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/12/09/930216/Parlamentarios-chilenos-apoyaron-pacto-migratorio-de-la-ONU-en-Marruecos-y-son-sorprendidos-por-rechazo-del-Gobierno.html> (Consultado el 23/09/2023.)

⁸ Ver: Soy canciller de la República y le pido respeto: El duro round entre Ampuero y el senador Lagos Weber en el Senado. En *La Tercera*. 11/12/2018. Recuperado de: <https://www.latercera.com/politica/noticia/canciller-la-republica-le-pido-respeto-duro-round-ampuero-senador-lagos-weber-senado/440311/> (Consultado el 24/09/2023.)

⁹ Ver: Ex cancilleres firman declaración conjunta en que deploran decisión del gobierno de retirarse del pacto migratorio. En *La Tercera*. 12/12/2018. Recuperado de: <https://www.latercera.com/politica/noticia/ex-cancilleres-firman-declaracion-conjunta-deploran-decision-del-gobierno-retirarse-pacto-migratorio/441845/> (Consultado el 02/10/2023); Ex cancilleres reiteran críticas por no firmar Pacto Migratorio. En *La Tercera*. 15/12/2018. Recuperado de: <https://www.latercera.com/politica/noticia/ex-cancilleres-reiteran-criticas-no-firmar-pacto-migratorio-pinera-ha-actuado-sin-consideracion-la-politica-esta-do/447454/> (Consultado el 02/10/2023.)

¹⁰ Ver: INDH: Es lamentable que nos restemos del Pacto Mundial para la Migración. En *La Tercera*. 10/12/2018. Recuperado de: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/indh-lamentable-nos-restemos-del-pacto-mundial-la-migracion/437992/> (Consultado el 02/10/2013.)

¹¹ Ver: La polémica retirada de Chile del Pacto Mundial para la Migración de la ONU. En *France 24*. 11/12/2018, Recuperado de: <https://www.france24.com/es/20181211-retirada-chile-pacto-migracion-onu> (Consultado el 22/09/2023). En entrevista con el autor, Macarena Rodríguez, vicepresidente del Servicio Jesuita a Migrantes en Chile, destacó que

a los que se sumaron dos excancilleres, firmaron una declaración en la que se propusieron refutar cada uno de los argumentos en los que el gobierno fundamentó su decisión.¹²

5. RASTREO DEL PROCESO

Al rastrear el proceso que desembocó en la decisión de retirar a Chile del pacto, emergieron tres factores o condiciones causales que jugaron un papel central. En primer lugar, disputas entre actores tanto a nivel interburocrático como de una arena partidaria en transformación; en segundo lugar, una estructura de oportunidades políticas favorables a la explotación de una agenda antimigrantes en la esfera pública; y, finalmente, la existencia de un segmento creciente y más hostil a los flujos migratorios en la opinión pública.

5.1. *Disputas interburocráticas e interpartidarias*

Los principales agentes del poder público involucrados en ese asunto, pertenecientes a los ministerios de Relaciones Exteriores (MRE) y del Interior (MI), mostraron tener visiones diferentes sobre la manutención o no de Chile en el pacto. No hubo enfrentamientos en público una vez que se tomó la decisión, pero sí se hizo visible que prevaleció en el proceso de toma de decisiones la perspectiva de seguridad nacional¹³ y contención de flujos de migrantes defendida por el MI. Esto nos remite a la relevancia que

el gobierno de Piñera ya había presentado desde el inicio de su mandato en 2018 un enfoque más restrictivo hacia la política migratoria del país, al mismo tiempo en que se mostró inicialmente favorable al pacto. (Entrevista a Macarena Rodríguez, concedida al autor el 15 de diciembre de 2023, vía Skype).

¹² Ver: Abogados aseguran que se han usado “fake news” para justificar abstención de Chile en Pacto Migratorio. En *Emol*. 20/12/2018. Recuperado de: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/12/20/931581/Abogados-acusan-que-se-han-usado-fake-news-para-justificar-marginacion-de-Chile-en-pacto-migratorio.html> (Consultado el 02/10/2023.)

¹³ La definición de la disputa en la arena política chilena sobre los temas de migración en términos de los que resaltan la dimensión de seguridad nacional frente a los que destacan una dimensión de derechos humanos ya ha sido expuesta anteriormente por trabajos como el de Lorena Oyarzún y colaboradores (2021).

eventualmente pueden adquirir las disputas que ocurren en el seno de las burocracias gubernamentales en la trayectoria de una decisión de política exterior, tal como lo han hecho notar Graham Allison (1999), Charles Hermann (1990), entre otros. Para el caso que nos ocupa, llamó la atención que el anuncio lo hiciera en primer lugar un subsecretario del MI y no algún vocero del MRE o el propio canciller. Posteriormente, al explicarse ante el Senado, el canciller Roberto Ampuero dejó en claro que él sí consideraba que migrar puede ser un derecho humano, contrariando así los conceptos expresados previamente desde el MI.¹⁴ Un senador oficialista declaró en entrevista al diario *El Mercurio* que había una discusión fuerte al interior del gobierno y que la decisión definitiva se tomó a última hora.¹⁵ El presidente del partido oficialista Renovación Nacional, Mario Desbordes, declaró al diario *La Tercera* que cada ministerio tenía una opinión técnica distinta y que el jefe del Ejecutivo se inclinó por la posición de la agencia directamente encargada de la gestión interna tema migratorio.¹⁶

Posteriormente, el medio digital *El Líbero* publicó un relato sobre un episodio ocurrido entre la delegación oficial que fue a Marrakech. En la víspera de la reunión plenaria que aprobaría el texto del pacto, habría ocurrido una controversia entre el embajador de Chile en la ONU, Milenko Skoknic, un asesor en temas de migración del MI y el director de política consular del MRE que hizo reflatar diferencias importantes en torno al texto del discurso que debería pronunciarse ante el pleno, lo que habría terminado por empujar la decisión presidencial de salirse del pacto.¹⁷ En entrevista

¹⁴ Ver: Canciller contradice a Ubilla: Pienso que es un derecho humano migrar. En *La Tercera*. 11/12/2018. Recuperado de: <https://www.latercera.com/politica/noticia/canciller-contradice-ubilla-pienso-derecho-humano-migrar/441148/> (Consultado el 02/10/2023).

¹⁵ Ver: Pacto Migratorio: Ossandón asegura que ‘había una tremenda discusión dentro del gobierno. En *Emol*. 10/12/2018. Recuperado de: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/12/10/930258/Pacto-Migratorio-Ossandon-asegura-que-habia-una-tremenda-discusion-dentro-del-Gobierno-y-que-su-posicion-es-no-apoyarlo.html> (Consultado el 02/10/2023).

¹⁶ Ver: Enredo por pacto migratorio: La Cancillería quería firmar, pero Interior se impuso. En *La Tercera*. 10/12/2018. Recuperado de: <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/enredo-pacto-migratorio-la-cancilleria-queria-firmar-interior-se-impuso/438448/> (Consultado el 04/10/2023).

¹⁷ Ver: Un embajador en desacato: la historia no contada del rechazo de Chile a firmar el Pacto de Migración de la ONU. En *El Líbero*. 13/12/2018. Recuperado de: <https://ellibero.com>

para esta investigación, el embajador Skoknic explicó que no todos en esa delegación iban con la misma perspectiva sobre la posición que habrían de asumir en Marrakech, pues los que iban de parte del MI tenían una visión más restrictiva de la migración y preferían distanciarse del pacto.¹⁸

En la arena político partidaria también encontramos evidencias de que el tema migratorio tenía una presencia importante en el discurso de fuerzas políticas de ultraderecha en franco ascenso, en especial del colectivo encabezado por José Antonio Kast, un exmiembro del partido derechista Unión Demócrata Independiente (UDI) que había obtenido 7% de los votos en las elecciones presidenciales de 2017, a las que se presentó como candidato independiente. Estamos aquí ante el tipo de agitación temática electoral¹⁹ identificado por Sara Hobolt y Catherine de Vries (2015), que consiste en la movilización de asuntos inicialmente poco relevantes en la disputa partidaria para adoptar sobre el mismo una posición notablemente divergente al statu quo. Cuando es exitosa, esa estrategia puede hacer escalar dicho asunto en las prioridades de la discusión pública y con ello llevar a movimientos y partidos antes marginales a una estatura de competidor serio. El Movimiento de Acción Republicana (MAR) fue fundado por Kast en abril de 2018 como secuela de su candidatura presidencial del año anterior. Él había sido muy crítico de la política migratoria del segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), incluyó el tema como uno de los principales ejes programáticos del MAR y desde inicios de diciembre de 2018 llamó a sus seguidores a presionar al gobierno para que rechazara el pacto.²⁰

[cl/actualidad/un-embajador-en-desacato-la-historia-no-contada-del-rechazo-de-chile-a-firmar-el-pacto-de-migracion-de-la-onu/](https://www.cl/actualidad/un-embajador-en-desacato-la-historia-no-contada-del-rechazo-de-chile-a-firmar-el-pacto-de-migracion-de-la-onu/) (Consultado el 13/09/2023).

¹⁸ Entrevista con el autor concedida por el embajador Milenio Skoknic, realizada via Skype en Santiago de Chile en noviembre de 2023.

¹⁹ Las autoras utilizan originalmente el concepto “issue entrepreneurship” para referirse a ese fenómeno.

²⁰ El diario *La Tercera* afirma que parlamentarios oficialistas se mostraron preocupados por la publicidad que le dieron al tema José Antonio Kast y la columnista Teresa Marinovic. Ver: Enredo por pacto migratorio: La Cancillería quería firmar, pero Interior se impuso. En *La Tercera*. 10/12/2018. Recuperado de: <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/enredo-pacto-migratorio-la-cancilleria-queria-firmar-interior-se-impuso/438448/> (Consultado el 04/10/2023).

En aquella coyuntura, la arena política y el sistema partidario en Chile dibujaba ya una trayectoria de fragmentación. Fuerzas emergentes de izquierda y de derecha se apuntaron el la carrera para ocupar un lugar propio y relevante como alternativas de poder competitivas. En el campo de la derecha, la coalición liderada por los partidos Renovación Nacional (RN) y UDI había logrado en 2017 ganar la elección presidencial por segunda ocasión bajo la candidatura de Sebastián Piñera, pero esos éxitos habían sido acompañados de una trayectoria consistente de adaptación programática (Rovira, 2019) y moderación ideológica (Madariaga y Rovira, 2020) que había dejado sin referentes a los segmentos más conservadores del electorado. El movimiento liderado por Kast se inscribió en la disputa por representar a ese electorado, aprovechando también que la reforma electoral de 2015 adoptó reglas que abrieron el sistema hacia un modelo más proporcional que favoreció la entrada de nuevos actores a la arena político partidaria (Gamboa y Morales, 2016). El MAR, que se convertiría en 2019 en el Partido Republicano de Chile (PRC), adoptó un discurso nativista y antimigrantes como uno de sus rasgos distintivos (Díaz *et al.*, 2023), poniéndose así en condiciones de desafiar a la derecha oficialista más moderada en ese espacio temático.²¹

5.2. Estructura de oportunidades políticas

Por otro lado, las fuerzas políticas que se opusieron al pacto pudieron sacar provecho de un ecosistema digital de agitación y propaganda que les permitió amplificar su mensaje en un espacio alternativo al de los medios de comunicación tradicionales.²² Este ambiente favorable fue parte de la

²¹ . El Movimiento Social Patriota (MEP) fue otra fuerza de la ultraderecha emergente de mucho menor envergadura que igualmente se manifestó explícitamente contra el Pacto de Marrakech. Aranda y Bórquez (2021) los incluyen en el polo nativista dentro del clivaje que la cuestión migratoria generó en Chile y en el que se oponían al polo multiculturalista, integrado por partidos de izquierda que también habían sido creados recientemente: Comunes, Revolución Democrática (RD) y Partido Liberal (PL). El partido Evópoli, integrante de la coalición de centro derecha Chile Vamos, también se manifestó convergente con el polo multiculturalista y terminó condenando el viraje del gobierno Piñera en relación con el pacto.

²² Ver, por ejemplo, la mención al fenómeno de la tergiversación informativa en los artículos de opinión de Cristián Doña Reveco *El pacto global sobre migraciones y la*

estructura de oportunidades políticas (EOP) disponible para estos actores, de acuerdo con el concepto propuesto por los estudios de la política contenciosa, especialmente por Sydey Tarrow (2011, p. 32-33). Se trata de aspectos circunstanciales, situaciones y entramados institucionales formales o informales que facilitan el involucramiento en la arena política de actores específicos. Son recursos externos que existen independientemente de la voluntad o capacidades intrínsecas de los grupos involucrados.

La emergencia de plataformas digitales para la difusión de mensajes y la interacción horizontal de usuarios en las últimas décadas ha propiciado un valioso desarrollo conceptual en torno de las EOP que abren perspectivas para el análisis de episodios como el que aquí nos ocupa. Los costos asociados a algunas tareas básicas de la acción colectiva se han reducido considerablemente, con lo cual la intervención en el debate público y la coordinación de acciones puntuales de movilización están ahora al alcance de un espectro más amplio de actores. La “acción conectiva”, según el concepto propuesto por Bennet y Segerberg (2012), emerge como un tipo específico de acción colectiva en la que buena parte de la acción política se articula a través de las redes digitales con altos niveles de audiencia. En la medida en que los medios de comunicación tradicionales pierden el monopolio como amplificadores o legitimadores del discurso público, la autogestión de la presencia en medios masivos de comunicación es posible gracias a esta “estructura de oportunidades de mediación” (Cammaerts, 2012).

En la semana previa a la reunión de Marrakech se intensificó el activismo digital contra el pacto en torno de una campaña impulsada por el MAR de José Antonio Kast y otros actores menores, como el encabezado por Teresa Marinovic y su canal Nueva Mente Fundación en Youtube.²³ En Twitter, estos grupos usaron etiquetas tematizadoras como *#NoAlPactoMigratorio*,²⁴ *#NoAlAcuerdoMigratorio* *#ChileNoDebeFirmar*, *#NoAlAcuerdoSo-*

pos-verdad, publicado en *La Tercera*. 07/12/2018. Recuperado de de: <https://www.latercera.com/opinion/noticia/pacto-global-migraciones-la-pos-verdad/434664/> (Consultado el 04/10/2023). Y también la carta firmada por 400 abogados que tiene por título *Pacto Migratorio y Fake News*. Retirado de: <https://static.emol.cl/emol50/documentos/archivos/2018/12/20/20181220142955.pdf> (Consultado el 04/10/2023).

²³ . Ver, *Teresa Marinovic: Difunde si quieres que esto no pase*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=XKckFgaJ4gg> (Consultado el 6 de noviembre de 2024).

²⁴ . Kast publicó en Twitter que “Chile debe rechazar el Pacto Migratorio y oponerse a la

ros, entre otros, haciendo así uso explícito de repertorios de movilización en línea (Constanza-Chock 2003; Zhang y Davis 2024) como el uso de la comunicación multimodal (con *hashtags*, memes, posters, videos, etc.) y la difusión de un discurso moralizador que enfatizaba las preocupaciones de seguridad pública y precarización del acceso a los servicios públicos supuestamente asociada con la llegada de migrantes a Chile. Estos líderes emergentes del campo conservador interpretaron la salida chilena del pacto como un éxito de su movilización digital.²⁵

En el escenario, internacional la emergencia de Donald Trump, electo presidente de Estados Unidos dos años antes con una agenda favorable a medidas de contención más drásticas ante el flujo inmigratorio, así como de movimientos y partidos de ultraderecha en Europa, contribuyó a que la emergencia de posturas semejantes fluyera como parte de un entramado transnacional de resistencia a iniciativas de organismos multilaterales, como era el caso del pacto.²⁶ El gobierno estadounidense anunció en diciembre de 2017 que se retiraba del pacto sobre migraciones que estaba por construirse en la ONU debido a que el mismo sería inconsistente con el enfoque y los principios de la política migratoria de la nueva administración en Washington. La presencia del líder del MAR en la Cumbre Conservadora de las Américas, celebrada en Foz de Iguazú, Brasil, en diciembre de 2018 es una evidencia de la participación de ese movimiento en coaliciones transnacionales que se formaban en torno a las redes ya existentes en la base electoral de Trump.²⁷ En su intervención, Kast incluyó en su discurso un llamado a

limitación que la ONU quiere hacer a nuestra soberanía” e incluye el manifiesto del Movimiento de Acción Republicana contra el pacto. Recuperado de: <https://x.com/joseantonio-kast/status/1070061863919063040> (Consultado el 6 de noviembre de 2024).

²⁵ . En su tuit, Kast celebró los resultados de la presión organizada contra la inmigración ilegal. Ver: <https://x.com/joseantonio-kast/status/1071587078696247296> (Consultado el 6 de noviembre de 2024).

²⁶ . Ver: United Nations migration pact: how it got trolled. En *Político*. 03/01/2019. Recuperado de: <https://www.politico.eu/article/united-nations-migration-pact-how-got-trolled/> (Consultado el 04/10/2023).

²⁷ . La participación de José Antonio Kast en el foro político en la Cumbre Conservadora de las Américas en Foz de Iguazú, Brasil, se puede ver completa en <https://www.youtube.com/watch?v=3Dg6BvydhtU> (Consultado el 07/03/2025). La cumbre ocurrió a menos de un mes de la toma de posesión del ultraderechista Jair Bolsonaro como presidente de Brasil. A partir de 2019, este esfuerzo de articulación transnacional del bolsonarismo desembocó en

oponerse al Pacto de Marrakech e incluyó a la ONU en el conjunto de agentes que estarían imponiendo normas como parte de un supuesto esquema de “imperialismo cultural”.

En los años 1990, este tipo de repertorios de acción política motivaron la formación de conceptos para describir disputas políticas que se desarrollan tanto en el plano doméstico como internacional. Algunos aspectos del activismo transnacional en red identificado por Margaret Keck y Kathryn Sikkink (1998) se observan también en las campañas que han promovido estos segmentos emergentes de la derecha latinoamericana. Movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales de la última década del siglo 20 lograron ocupar arenas políticas con reivindicaciones amparadas en un discurso de crítica y resistencia ante iniciativas de la globalización neoliberal. Ahora, hay actores en el espectro de la ultraderecha de más reciente aparición que han podido reconfigurar los términos debate internacional para presentarse como voces suprimidas frente a lo que consideran una imposición de poderosas estructuras multilaterales, supuestamente responsables por la decadencia de la civilización occidental.²⁸ La articulación de alianzas internacionales frente a una agenda “globalista” contribuye para tornarlos actores más legítimos frente a las audiencias locales y foráneas que quieren alcanzar.

Al reproducir en Chile una campaña semejante a la que ya se venía observando con anterioridad en Europa y Estados Unidos, el MAR y otros grupos afines replicaron en la arena doméstica esfuerzos por influir en decisiones del ámbito internacional multilateral. La llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos el año anterior, su propio gesto de rechazar el proceso de construcción del pacto sobre migraciones en la ONU y la subsecuente ola de gobiernos y fuerzas políticas europeas que adoptaron posturas semejantes son parte de los incentivos internacionales que movilizaron a los actores chilenos que presionaron al gobierno de

su integración plena al calendario de eventos de la Conferencia de Acción Política Conservadora (CPAC, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos.

²⁸ Ver, por ejemplo, el discurso de José Antonio Kast en el evento de la Conferencia Política de Acción Conservadora (CEPAC) de 2025 en Hungría, en el que afirma que “la inmigración ilegal no es un accidente, es una estrategia, es una decisión política, es un arma en contra de la libertad de nuestros pueblos. Nos dicen que se trata de solidaridad, pero esa solidaridad es a costa de nuestros compatriotas”. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=zGlozLurEXQ> (Consultado el 30/11/2025).

Piñera para dar un golpe de timón en ese tema. Podemos ver aquí un caso de internalización, tal como lo propone Sidney Tarrow (2005, p. 79-80) al observar situaciones en las que conflictos internacionales migran hacia la arena política doméstica, generando una disputa triangular entre fuerzas no gubernamentales, los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales. Ese también es uno de los cuatro caminos hacia la transnacionalidad apuntados por Marisa von Bülow (2014, p. 42-43) que han seguido organizaciones de la sociedad civil en el despliegue de su acción colectiva. Al teorizar sobre la formación de estas arenas de conflicto y cooperación de carácter transnacional, Sidney Tarrow (2005) admitió que esos espacios y dinámicas contenciosas pueden estar al alcance de causas y activistas de perfiles tanto progresistas como conservadores. No obstante, aún es poco frecuente que se incorporen al análisis de la acción colectiva transnacional de las ultraderechas las herramientas conceptuales que sido tan útiles para tratar sobre la ola de movimientos que se articularon frente a la agenda de liberalización comercial y reformas neoliberales.²⁹

5.3. Población migrante y opinión pública

La politización del tema migratorio que ha sido tan característica en las ultraderechas emergentes de Europa (Bustikova, 2019; Ignazi, 1992; Rydgren, 2004; Stefanoni, 2022), no se había observado con tanta nitidez en el espacio latinoamericano antes de este episodio chileno. Camila Díaz y sus colaboradores (2023) en un estudio sobre el Partido Republicado de José Antonio Kast como un ejemplo de la llegada del populismo radical de derecha a América Latina, destacan el componente nativista como uno de los atributos que comparten con partidos semejantes en Europa.³⁰ Como parte del contexto de esta excepcionalidad chilena debemos considerar las

²⁹ Entre quienes ya lo han hecho, destacamos aquí los trabajos de José Sanahuja y Camilo López Burián (2022) y Cristóbal Rovira (2024), que se refieren ya de forma explícita a los esfuerzos de actores de la ultraderecha para constituirse en ese tipo de redes de apoyo transnacional. También se han usado términos cercanos como el de internacionalismo de derecha (Herrán-Ávila, 2023) e internacionalismo reaccionario (Goldstein, 2024).

³⁰ Los otros dos atributos que comparten los republicanos chilenos con sus pares europeos son, según estos autores, el autoritarismo y el populismo.

percepciones sociales que se han generado ante en el intenso flujo migratorio que se ha hecho presente en Chile a partir de la década de 2010.

En 2018, había cerca de 800 mil personas migrantes en el país, equivalente al 4.35% de la población total. En 2015 esa proporción se estimaba en 2.7%, lo que revela un aumento significativo en tres años.³¹ Un mes antes del episodio que nos ocupa, una encuesta que tocó ese tema indicó que 40% de los entrevistados creía que la llegada de extranjeros era mala para el país.³² Una proporción que no superaba el 46% de quien opinó lo contrario, pero que igualmente pone en evidencia que existía un segmento antimigrantes bien relevante. En los días siguientes al anuncio sobre el pacto, la encuesta Plaza Pública Cadem encontró que esa noticia se posicionó como la más importante de la semana y al preguntar directamente sobre el

³¹ Ver: Paulina Sepúlveda. El año en que la migración copó la agenda: extranjeros pasaron de 195 mil a más de 700 mil. En *La Tercera*. 28/12/2018. Recuperado de: <https://www.latercera.com/que-pasa/noticia/ano-la-migracion-copo-la-agenda-extranjeros-pasaron-195-mil-mas-700-mil/463700/> (Consultado el 13/10/2023). Los datos de 2018 provienen del Censo de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE). La estimación de 2015 fue realizada en el marco de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) de 2015, la cual se aplicó en 83887 hogares residentes en 324 comunas de las 15 regiones de Chile. Ver: *Presentación de resultados Encuesta Casen 2015*. Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile. Recuperado de: <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2015> (Consultado el 15/05/2026). Datos más recientes muestran que esa tendencia continuó en ascenso, al totalizar una población migrante de 1,608,650 personas, según el Censo de 2024. Ver: *Anuario Estadístico de Movilidad Humana en Chile 2024*. Fundación Servicio Jesuita a Migrantes, Santiago de Chile, 2024.

³² Ver: Cadem: El 67% considera que los chilenos son discriminadores con los migrantes y un 85% está a favor del plan de retorno de haitianos. En *La Tercera*. 12/11/2018. Recuperado de: <https://www.latercera.com/politica/noticia/cadem-67-considera-los-chilenos-discriminadores-los-inmigrantes-85-esta-favor-del-plan-retorno-haitianos/397609/> (Consultado el 13 de octubre de 2023). La encuesta fue realizada entre 7 y 9 de noviembre de 2018, con una muestra de 707 personas, 90% en zonas urbanas con una cobertura de 177 comunas. Ver también: Encuesta Chile Dice: 86% de los chilenos declararon que se han encontrado frecuentemente con personas extranjeras. En *CNN Chile*. 14/12/2018. Recuperado de: https://www.cnnchile.com/lodijeronencnn/encuesta-chile-dice-86-de-los-chilenos-declararon-que-se-han-encontrado-frecuentemente-con-personas-extranjeras_20181214/ (Consultado el 13/10/2023). Esta encuesta fue realizada entre septiembre y octubre de 2018, con una muestra de 1003 personas mayores de 18 años residentes en las zonas urbanas de Santiago, Valparaíso y Viña del Mar.

pacto migratorio, 58% se mostró favorable al retiro de Chile del mismo.³³ En esos días las encuestas registraban también un descenso progresivo de la popularidad del presidente Sebastián Piñera. Los estudios demoscópicos de los años subsecuentes han confirmado que los partidos de la coalición derechista Chile Vamos y el MAR, oficializado a partir de 2019 como Partido Republicano de Chile (PRC), disputan el mismo segmento del electorado.³⁴ De ahí que algunos analistas³⁵ en aquel momento estimaran que la decisión de sacar a Chile del pacto se insertara como parte de los esfuerzos presidenciales por recuperar, o al menos mantener, simpatías entre el núcleo más duro de sus bases electorales.

CONCLUSIÓN

Con este estudio fue posible constatar un caso de reversión o alejamiento de las preferencias iniciales del Poder Ejecutivo en un asunto específico de su agenda de política exterior en medio a un proceso de politización doméstica de un tema que llegó a ocupar un espacio significativo en la esfera pública del país. Identificamos momentos clave en la trayectoria del involucramiento del gobierno del presidente Sebastián Piñera como parte favorable a la construcción de ese pacto multilateral hasta su desistencia del mismo a lo largo de 2018. Además, realizamos un rastreo de los mecanismos propios del proceso de politización en la arena doméstica chilena que proyectó el escenario de una disputa entre actores políticos en torno las posiciones que el Estado chileno debería asumir en instancias multilaterales en materia de migración.

³³ Ver: 58% aprueba retiro del pacto. En *La Tercera*. 16/12/2018. Recuperado de: <https://www.latercera.com/politica/noticia/58-aprueba-retiro-del-pacto-80-cree-migrar-derecho-humano/447697/> (Consultado el 13/10/2023). Esta encuesta fue realizada vía telefónica entre el 12 y 14 de diciembre de 2018 a 708 personas.

³⁴ Ver: Cadem: imagen positiva de José Antonio Kast llega a su nivel más alto desde 2018. En *La Tercera*. 14/05/2023. Recuperado de: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/cadem-imagen-positiva-de-jose-antonio-kast-llega-a-su-nivel-mas-alto-desde-2018/45HYH-JDX3VCDF4T5UGBX6SXDM/> (Consultado el 13/10/2023). En esta encuesta se aprecia que un porcentaje similar de quienes votaron por los candidatos de Chile Vamos también afirma hacerlo por su promesa de mano dura contra delincuencia y migración. Así, Republicanos y Chile Vamos disputan el mismo segmento del electorado.

³⁵ Ver: Haroldo Dilla (2018).

El desenlace observado se produjo como confluencia de tres tipos de condiciones causales: la eficacia de los distintos grupos interesados en privilegiar un enfoque de seguridad nacional y/o nativista para la política migratoria del país; la ampliación, dentro y fuera de las fronteras nacionales, de una estructura de oportunidades políticas favorables para el activismo de esos grupos y la existencia de un sector del electorado cada vez más hostil a los flujos de inmigración hacia Chile en los años previos.

Gracias a las declaraciones públicas ofrecidas por altos funcionarios del gobierno, miembros de partidos políticos del oficialismo y entrevistas concedidas al autor de esta investigación, fue posible obtener evidencias sobre las divergencias que hubo al interior de las estructuras burocráticas del Estado chileno en este tema. Constatamos también, por medio de una compilación de manifiestos políticos, relatos periodísticos y la literatura especializada, la existencia de una fractura en el campo conservador en Chile que ha implicado una disputa electoral entre las fuerzas emergentes de ultraderecha y los partidos de la derecha convencional. Y en esa pugna, la política migratoria desde un enfoque nativista ha sido uno de los encuadres relevantes de movimientos y partidos de ultraderecha en sus plataformas electorales, como lo muestra la centralidad que tuvo el tema en la campaña vitoriosa de José Antonio Kast en la elección presidencial de 2025 (Scherman, 2025).

A nivel de la estructura de oportunidades políticas, encontramos evidencias de activismo mediado por redes digitales en el uso explícito de plataformas en internet para amplificar el mensaje y promover la oposición hacia la firma del Pacto de Marrakech por parte de movimientos emergentes de ultraderecha. Así como también fue verificada la participación, ya en esa coyuntura, del líder del MAR en las redes de activismo transnacional en formación. Al tiempo que encuestas de opinión pública mostraban no solo la amplitud de las percepciones sociales negativas hacia la inmigración, como también el empalme de esos segmentos con el de los electores tanto de los partidos convencionales de la derecha como de los emergentes de ultraderecha.

Más allá del significado específico de este episodio para la política exterior chilena y los rumbos que ha venido tomando la configuración de la disputa partidaria en ese país, este estudio de caso abre caminos para la formación de hipótesis más amplias sobre las dinámicas contemporáneas vinculadas a la politización doméstica de las agendas intencionales de los países.

Dada la naturaleza de la estructura de oportunidades políticas actualmente a disposición de emprendimientos políticos de cualquier perfil ideológico y los encuadres temáticos específicos de la ultraderecha, ¿estaremos ya dentro de una era en la que las decisiones que los gobiernos toman en materia de política exterior son más susceptibles de debate, disputa y reversión de lo que era hace algunos años?

Aún en la intersección entre los estudios de APE y APP que destacamos páginas atrás, se asume frecuentemente que la política exterior es un tipo de política pública menos expuesto a las dinámicas de la oposición y disputas domésticas (Kaarbo, 2019, p. 223). Justo por ello es que la retractación en una decisión ya tomada puede ser un indicador de la intensidad a la que ha llegado la politización en un asunto específico, una vez que se ha constatado el peso de la movilización de actores domésticos en el proceso. No obstante, el desafío para los estudios comparados residirá en el diseño de parámetros sistemáticos para estimar también aquellas situaciones en las que el Ejecutivo no revirtió completamente sus preferencias, pero lo consideró como una alternativa posible o tuvo que ajustar substantivamente su posición inicial. Y en ese punto estaríamos explorando un terreno distinto al de la búsqueda por un modelo causal para explicar las reorientaciones de política exterior. Por lo pronto, en este estudio de caso, fue posible constatar una situación en la que el Ejecutivo se retracta de una decisión ya tomada de política exterior al tiempo que el asunto en cuestión logró altos niveles de exposición en el debate público y movilizó a un espectro bastante heterogéneo de actores políticos. Ingredientes relevantes en situaciones de politización de mayor intensidad.

FUENTES CONSULTADAS

- ALLISON, G. y ZELIKOW, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Longman.
- ARANDA, G. y BÓRQUEZ, A. (2021). *Nuevos partidos y liderazgos en la era populista: Globofóbicos versus cosmopolitas (Brasil, Chile y España)*. Editorial Universitaria.
- BEACH, D. y PEDERSEN, R. (2019). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press.

- BENNETT, W. y SEGERBERG, A. (2012). The Logic of Connective Action: Digital Media and the Personalization of Contentious Politics. En *Information, Communication & Society*. Vol. 15. Núm. 5. pp. 739-768. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369118X.2012.670661>
- BLAVOUKOS, S. y BOURANTONIS, D. (2014). Identifying Parameters of Foreign Policy Change: An Eclectic Approach. En *Cooperation and Conflict*. Vol. 49. Núm. 4. pp. 483-500. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010836713517568>
- BRUMMER, K. (2024). Foreign Policy Analysis and Public Policy. En J. Kaarbo y C. Thies (Eds.). *The Oxford Handbook of Foreign Policy Analysis*. pp. 44-60. Oxford University Press.
- BRUMMER, K., HARNISCH, S., OPPERMAN, K. y PANKE, D. (2019). Introduction: Foreign Policy as Public Policy. En K. Brummer, S. Harnisch, K. Oppermann, y D. Panke (Eds.). *Foreign Policy as Public Policy? Promises and Pitfalls*. pp. 1-20. Manchester University Press.
- BUSTIKOVA, L. (2019). *Extreme Reactions: Radical Right Mobilization in Eastern Europe*. Cambridge University Press.
- BYWATERS, C. (2021). ¿El fin de la Política de Estado? Eficiencia y democracia en el nuevo ciclo de la política exterior. En C. Bywaters, D. Sepúlveda y A. Villar (Eds.). *Nuevas voces de política exterior: Alternativas y propuestas para Chile*. pp. 140-151. FCE.
- BYWATERS, C., SEPÚLVEDA, D. y VILLAR, A. (2021). Hacia un nuevo ciclo progresista para la política exterior de Chile. En *Nuevas voces de política exterior: Alternativas y propuestas para Chile*. pp. 19-51. FCE.
- BYWATERS, C., SOTO, D. y GERTNER, A. (2021). *Nuevas voces de política exterior: Alternativas y propuestas para Chile*. FCE.
- CADIER, D. (2024). Foreign Policy as the Continuation of Domestic Politics by other Means: Pathways and Patterns of Populist Politicization. En *Foreign Policy Analysis*. Vol. 20. Núm. 1. orad035.
- CAMMAERTS, B. (2012). Protest Logics and the Mediation Opportunity Structure. En *European Journal of Communication*. Vol. 27. Núm. 2. pp. 117-134. DOI: <https://doi.org/10.1177/0267323112441007>
- CARLSNAES, W. (1993). On Analysing the Dynamics of Foreign Policy Change: a Critique and Reconceptualization. En *Cooperation*

- and Conflict*. Vol. 28. Núm. 1. pp. 5-30. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010836793028001001>
- CONSTANZA-CHOCK, S. (2003). Mapping the Repertoire of Electronic Contention. En A. Opel y D. Pompper (Eds.). *Representing Resistance Media, Civil Disobedience, and the Global Justice Movement*. pp. 173-191. Praeger.
- CORTÉS, P. (2021). Derecho internacional: Reflexiones y orientaciones estratégicas. En C. Bywaters, D. Sepúlveda y A. Villar (Eds.). *Nuevas voces de política exterior: Alternativas y propuestas para Chile*. pp. 129-139. FCE.
- DESTRADI, S. y PLAGEMANN, J. (2025). *Populism and Foreign Policy*. Oxford University Press.
- DESTRADI, S., CADIER, D. y PLAGEMANN, J. (2021). Populism and Foreign Policy: a Research Agenda (Introduction). En *Comparative European Politics*. Vol. 19. Núm. 6.
- DÍAZ, C., ROVIRA, C. y ZANOTTI, L. (2023). The Arrival of the Populist Radical Right in Chile: José Antonio Kast and the “Partido Republicano”. En *Journal of Language and Politics*. Vol. 22. Núm. 3. pp. 342-359. DOI: <https://doi.org/10.1075/jlp.22131.dia>
- DILLA, H. (2018). ¿Por qué el gobierno chileno rechazó el Pacto Mundial de Migraciones? En *Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/gobierno-chileno-rechazo-el-pacto-mundial-migraciones-chile/>
- DURÁN, R. y OYARZÚN, L. (2010). Chile. El escenario regional como complemento a los tratados de libre comercio. En P. Trucco y D. Tussie (Eds.). *Nación y Región en América del Sur: Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*. pp. 203-260. Teseo / FLACSO.
- FUENTES-JULIO, C. (2021). Los derechos humanos en la política exterior de Chile: Protagonismo, retrocesos y desafíos futuros. En C. Bywaters, D. Sepúlveda y A. Villar (Eds.). *Nuevas voces de política exterior: Alternativas y propuestas para Chile*. pp. 103-114. FCE.
- FUENTES-JULIO, C. (2020). Norm Entrepreneurs in Foreign Policy: How Chile Became an International Human Rights Promoter. En *Journal of Human Rights*. Vol. 19. Núm. 2. pp. 256-274. DOI: <https://doi.org/10.1080/14754835.2020.1720628>

- GAMBOA, R. y MORALES, M. (2016). Chile's 2015 Electoral Reform: Changing the Rules of the Game. En *Latin American Political and Society*. Vol. 58. Núm. 4. pp. 126-144. DOI: <https://doi.org/10.1111/laps.12005>
- GOLDSTEIN, A. (2024). La internacional reaccionaria y su influjo sobre América Latina. En *Ecuador Debate*. Núm. 122. pp. 163-178.
- GRANDE, E., SCHWARZBÖZL, T. y FATKE, M. (2019). Politicizing Immigration in Western Europe. En *Journal of European Public Policy*. Vol. 26. Núm. 10. pp. 1444-1463. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1531909>
- GUSTAVSSON, J. (1999). How Should we Study Foreign Policy Change? En *Cooperation and Conflict*. Vol. 34. Núm. 1. pp. 73-95. DOI: <https://doi.org/10.1177/00108369921961780>
- HAAR, R. y PIERCE, J. (2021). Foreign Policy Change from an Advocacy Coalition Framework Perspective. En *International Studies Review*. Vol. 23. Núm. 4. pp. 1771-1791. DOI: <https://doi.org/10.1093/isr/viab044>
- HAGAN, J. (1993). *Political Opposition And Foreign Policy In Comparative Perspective*. Lynne Rienner Publishers.
- HERMANN, C. (1990). Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. En *International Studies Quarterly*. Vol. 34. Núm. 1. pp. 3-21. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/2600403>
- HERNÁNDEZ, J. (2021). Chile y los desafíos que enfrenta el multilateralismo. En C. Bywaters, D. Sepúlveda y A. Villar (Eds.). *Nuevas voces de política exterior: Alternativas y propuestas para Chile*. pp. 115-128. FCE.
- HERRÁN-ÁVILA, L. (2023). The Reinvention of the Latin American Right. En *NACLA Report on the Americas*. Vol. 55. Núm. 1. pp. 25-31. DOI: <https://doi.org/10.1080/10714839.2023.2184072>
- HILL, C. (2003). What is to be Done? Foreign Policy as a Site for Political Action. En *International Affairs*. Vol. 79. Núm. 2. pp. 233-255.
- HOBOLT, S. y DE VRIES, C. (2015). Issue Entrepreneurship and Multiparty Competition. En *Comparative Political Studies*. Vol. 48. Núm. 9. pp. 1159-1185. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414015575030>

- IGNAZI, P. (1992). The silent counter-revolution. En *European Journal of Political Research*. Vol. 22. Núm. 1. pp. 3-34. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00303.x>
- INGRAM, H. y FIEDERLEIN, S. (1988). Traversing Boundaries: a Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy. En *Western Political Quarterly*. Vol. 41. Núm. 4. pp. 725-745. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/106591298804100407>
- JARAMILLO, G. (2014). Introducción. La integración en la política exterior latinoamericana: Apuntes para el análisis. En A. Bonilla y G. Jaramillo (Eds.). *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe*. pp. 7-26. FLACSO Costa Rica.
- KAARBO, J. (2019). Conclusion: the Promise and Pitfalls of Studying Foreign Policy as Public Policy. En K. Brummer, S. Harnisch, K. Oppermann y D. Panke (Eds.). *Foreign Policy as Public Policy? Promises and Pitfalls*. pp. 218-230. Manchester University Press.
- KECK, M. y SIKKINK, K. (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press.
- KELLERMAN, B. (1983). Allison Redux: Three More Decision-Making Models. En *Polity*. Vol. 15. Núm. 3. pp. 351-367. DOI: <https://doi.org/10.2307/3234666>
- LENTNER, H. (2006). Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange. En *Review of Policy Research*. Vol. 23. Núm. 1. pp. 169-181.
- LIMA, M. (2013). Relações Internacionais e Políticas Públicas: a Contribuição da Análise de Política Externa. En E. Marques y C. Faria (Eds.). *A Política Pública como Campo Interdisciplinar*. pp. 127-153. Editora da Unesp.
- LOWI, T. (1964). American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. En *World politics*. Vol. 16. Núm. 4. pp. 677-715. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/2009452>
- MADARIAGA, A. y ROVIRA, C. (2020). Right-Wing Moderation, Left-Wing Inertia and Political Cartelisation in Post-Transition Chile. En *Journal of Latin American Studies*. Vol. 52. Núm. 2. pp. 343-371. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022216X19000932>

- MARQUES, E. (2013). As Políticas Públicas na Ciência Política. En E. Marques y C. Pimenta (Eds.). *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. pp. 23-46. Editora UNESP.
- MCADAM, D., TARROW, S. y TILLY, C. (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge University Press.
- MERKE, F. (2021). Herencia y transformación: Preferencias domésticas y política exterior de Chile. En C. Bywaters, D. Sepúlveda y A. Villar (Eds.). *Nuevas voces de política exterior: Alternativas y propuestas para Chile*. pp. 68-84. FCE.
- MILANI, C. y PINHEIRO, L. (2013). Política Externa Brasileira: os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. En *Contexto Internacional*. Vol. 35. Núm. 1. pp. 11-41. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>
- MILNER, H. (1997). *Interests, Institutions, and Information*. Princeton University Press.
- OPPERMANN, K. (2026). Dynamics of Politicisation and de-Politicisation in Foreign Policy: the Case of German Military Support for Ukraine. En *Journal of European Integration*. Vol. 48. Núm. 2. pp. 229-248. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2026.2616656>
- OYARZÚN, L., ARANDA, G. y GISSI, N. (2021). Migración internacional y política migratoria en Chile: Tensiones entre la soberanía estatal y las ciudadanías emergentes. En *Colombia Internacional*. Núm. 106. Artículo 106. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.7440/.2021.04>
- PINHEIRO, L. (2007). “Ao Vencedor, as Batatas”: o Reconhecimento da Independência de Angola. En *Revista Estudos Históricos*. Vol. 1. Núm. 39. pp. 83-120.
- PUTNAM, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games. En *International Organization*. Vol. 42. Núm. 3. pp. 427-460.
- RISSE-KAPPEN, T. (1995). Bringing Transnational Relations Back in: Introduction. En T. Risse-Kappen (Ed.). *Bringing Transnational Relations Back in: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. pp. 3-36. Cambridge University Press.

- ROVIRA, C. (2024). La ultraderecha en América Latina: Particularidades locales y conexiones globales. En *Nueva Sociedad*. Núm. 312. pp. 62-78.
- ROVIRA, C. (2019). La (sobre)adaptación programática de la derecha chilena y la irrupción de la derecha populista radical. En *Colombia Internacional*. Núm. 99. Artículo 99. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.7440/colombiaint99.2019.02>
- RYDGREN, J. (2004). Explaining the Emergence of Radical Right-Wing Populist Parties: The Case of Denmark. En *West European Politics*. Vol. 27. Núm. 3. pp. 474-502. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/0140238042000228103>
- SANAHUJA, J. y LÓPEZ, C. (2022). Hispanidad e Iberosfera: Antiglobalismo, internacionalismo reaccionario y ultraderecha neopatriota en Iberoamérica. En *Documentos de trabajo (Fundación Carolina)*. Segunda época. Vol. 69. Núm. 1.
- SCHERMAN, A. (2025). La migración en el centro de la campaña. En Núcleo Milenio para el Estudio de la Política, Opinión Pública y Medios en Chile (Ed.). MEPOP. *Claves del ciclo electoral 2025*. pp. 159-163. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.82263/wbvn-x966>
- STEFANONI, P. (2022). *¿La rebeldía se volvió de derecha?* Siglo XXI.
- TARROW, S. (2005). *The New Transnational Activism*. Cambridge University Press.
- TARROW, S. (2011). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge University Press.
- TILLY, C. y TARROW, S. (2015). *Contentious Politics*. Oxford University Press.
- VAN KLAVEREN, A. (2022). Chilean Foreign Policy in Times of Change. En R. Velázquez, A. Simonoff, M. Ardila y O. Vidarte (Eds.). *Latin American Foreign Policies: Between Pragmatism, Principism and Neoliberalism*. pp. 49-69. AMEI.
- VON BÜLOW, M. (2014). *A Batalha do Livre Comércio: a Construção de Redes Transnacionais da Sociedade Civil nas Américas*. Editora UNESP.
- ZHANG, X. y DAVIS, M. (2024). E-Extremism: a Conceptual Framework for Studying the Online far Right. En *New Media*

É² *Society*. Vol. 26. Núm. 5. pp. 2954-2970. DOI: <https://doi.org/10.1177/14614448221098360>

ZÜRN, M. (2014). The Politicization of World Politics and its Effects: Eight Propositions. En *European Political Science Review*. Vol. 6. Núm. 1. pp. 47-71. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1755773912000276>

Fecha de recepción: 19 de junio de 2025

Fecha de aceptación: 18 de noviembre de 2025

DOI: <https://doi.org/10.29092/uacm.v23i61.1315>

