

Cambio y continuidad en la Cancillería chilena. De la influencia militar a la consolidación economicista

Change and continuity in the Chilean Foreign Ministry.
From Military influence to economic consolidation

Gonzalo Álvarez Fuentes*
Cristian Ovando Santana**

Resumen: Se analiza el largo proceso que ha configurado el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, el que se ha caracterizado por concentrar las adaptaciones en el área económico-comercial y mantener el estatus quo o generar acomodaciones insubstanciales en otras. Sostenemos que este énfasis obedece a una creciente institucionalización de la influencia del sector privado en el Ministerio, mientras que el estatus quo ha respondido a las lógicas elitistas y discrecionales que han primado en el organismo. Asimismo, constatamos que, si bien han existido algunas iniciativas innovadoras, estas han tenido una relevancia menor frente a la permanencia de las ideas tradicionales (geopolíticas) promovidas por las fuerzas armadas. Estos fenómenos tienen un origen durante la dictadura, pero fueron continuados y consolidados durante los sucesivos gobiernos democráticos. La nueva ley de modernización ministerial marca el punto cúspide de este proceso.

Palabras clave: Ministerio de Relaciones Exteriores, modernización, dictadura, democracia, Chile

Abstract: We analyzed the long process that has shaped the Ministry of Foreign Affairs of Chile, which has been characterized by concentrating adaptations at the economic-commercial area and maintaining the status quo or generating insubstantial accommodations in others. We argue that is due to a growing institutionalization of the private sector influence in the Ministry, while the status quo has responded to the elitist and discretionary logics that have prevailed. Likewise, we find that although there have been some innovative initiatives, they have been of less relevance compared to the permanence of the traditional (geopolitical) ideas promoted by the Armed Forces. These phenomena have an origin during the dictatorship, but they were continued and consolidated during the democratic governments. The new ministerial modernization law marks the cusp of this process.

Keywords: Ministry of Foreign Affairs, modernization, dictatorship, democracy, Chile

Recibido: 13 septiembre 2019 Aceptado: 27 diciembre 2019

* Chileno. Doctor en América Latina Contemporánea, Universidad Complutense de Madrid. Investigador del Instituto de Estudios Internacionales (INTE), Universidad Arturo Prat. goalvarez@unap.cl

** Chileno. Doctor en Estudios Internacionales, Universidad del País Vasco. Investigador del Instituto de Estudios Internacionales (INTE), Universidad Arturo Prat. covando@unap.cl La realización de este artículo contó con el apoyo del Proyecto FONDECYT N°11170816: Perspectivas y significados en las ciencias sociales chilenas sobre la proyección fronteriza del Norte Grande: un análisis relacional desde lecturas predominantes y emergentes

Introducción

Chile es reconocido internacionalmente por poseer una de las economías más abiertas al mundo, lo cual se ha visto reflejado a través del énfasis en el ámbito comercial de su política exterior. En efecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL) define en el primer lugar de sus Intereses de Política Exterior: “promover los intereses económicos de Chile y la asociación comercial con otros países”², lo que se ha traducido, en el ámbito bilateral, en la suscripción de 28 acuerdos comerciales con 64 economías y, en el plano multilateral, en una activa participación en organismos como la Organización Mundial de Comercio (OMC), la APEC, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)³, la Alianza del Pacífico o la promoción del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TPP-11), entre otras instancias.

Sin embargo, la agenda internacional del país no se ha reducido exclusivamente a la actividad económica. Luego del fin de la dictadura militar y con el retorno a la democracia, se llevó a cabo un proceso de reinserción internacional mediante una activa participación en el sistema de Naciones Unidas, en los procesos de cumbres y constitución de organismos regionales, el aumento e institucionalización de la cooperación en el ámbito bilateral, y a través de la promoción de la democracia, los derechos humanos y el derecho internacional.

Tanto el aspecto económico como el político de la acción externa del país se han mantenido constantes a través del tiempo desde el retorno de la democracia. No obstante, en el plano institucional, el panorama ha sido distinto. Por un lado, mientras que, para llevar a cabo la activa agenda comercial, el MINREL ha realizado varias y sustanciales adaptaciones en su estructura institucional, creando instancias especializadas en materia económica y fortaleciendo gradualmente su accionar en la medida que ha aumentado su volumen de actividades. Por otro lado, en el aspecto político y social, los cambios y adaptaciones de la Cancillería chilena han sido menores.

Efectivamente, el MINREL, desde el retorno a la democracia en 1990 y hasta 2018, había sido la única cartera del Estado de Chile que no había sido objeto de un proceso de modernización integral⁴, e inclusive, como analizaremos más adelante, con la nueva ley de modernización (2018) se siguió privilegiando la dimensión económica por sobre otras áreas. ¿Por qué pese a los cambios externos y domésticos que han influido en la política exterior de Chile, el MINREL mantuvo una estructura institucional que databa de la dictadura militar? ¿Qué explica que el énfasis en las adaptaciones institucionales del MINREL haya estado centrado en el ámbito comercial de la política externa?

Tanto la literatura general sobre los ministerios de relaciones exteriores (ver sección siguiente), como aquella que analiza los casos específicos de América Latina, y en particular de Chile, han advertido sobre la falta de adecuación de las cancillerías a los cambios producidos en el contexto internacional, a pesar de existir mayores adaptaciones en el ámbito económico de la conducción de la política exterior. En este artículo, profundizamos estos análisis, propios de las relaciones internacionales, con elementos provenientes de los procesos históricos y políticos que han configurado el MINREL. De esta manera, se apunta a explicar este fenómeno a partir del caso de Chile, donde existiría una relación paradójica entre adaptaciones en materia de apertura económica y preeminencia del estatus quo institucional y adaptaciones insustanciales en otras áreas.

² Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Intereses de la Política Exterior de Chile. Disponible en: <https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20080802/pags/20080802193244.html>

³ Subsecretaría de Relaciones Económicas internacionales. Disponible en <https://www.subrei.gob.cl/>

⁴ El Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile se rigió por el Decreto con Fuerza de Ley 161 (DFL 161) del año 1978 hasta que entró en vigencia la ley 21.080 en abril de 2018.

Para indagar en lo anterior, desde el estudio de los cambios y continuidades en el MINREL, considerando el análisis de fuentes secundarias que dan cuenta de los procesos históricos y contemporáneos que han configurado la política exterior de Chile, y de fuentes primarias que contemplan los cambios en la normativa del organismo, así como también de información oficial proporcionada por las instituciones analizadas; en este artículo proponemos tres líneas argumentativas centradas en la paradoja existente entre adaptaciones concentradas en el ámbito de la política exterior comercial y una menor atención a los cambios en otras áreas de la política exterior.

En primer lugar, sostenemos que los procesos políticos propios de la lógica de la transición generaron que en el MINREL prevaleciera el *status quo* en materia institucional, atendiendo a modificaciones menores y a un fortalecimiento de la conducción elitista y discrecional de esta cartera. En segundo lugar, argumentamos que el énfasis comercialista está denotado por la injerencia de los grupos económicos en la política exterior, alentado por el modelo de desarrollo instaurado durante la dictadura militar, y reflejado en adaptaciones ad-hoc a estos intereses en la estructura del MINREL. En tercer lugar, se explica que, si bien han existido adaptaciones en la orgánica del MINREL a las nuevas dinámicas políticas y sociales del contexto externo y doméstico, estas han sido insustanciales para responder de manera adecuada a nuevos fenómenos, lo cual ejemplificamos a partir del análisis de la política exterior de Chile hacia las regiones y, particularmente sus regiones fronterizas, donde se superponen en su definición las ideas tradicionales geopolíticas⁵ provenientes de la influencia de las FFAA en las definiciones de política exterior desde la dictadura, con arreglos incipientes, desde el regreso a la democracia, en función de las prácticas transfronterizas emergentes.

Los ministerios de relaciones exteriores

A nivel general, la literatura sobre los ministerios de relaciones exteriores ha puesto énfasis en las transformaciones producidas en las relaciones internacionales a partir de la expansión del proceso de globalización e interdependencia económica luego del final de la guerra fría, la pérdida de influencia de los estados y la irrupción e influencia de actores no estatales en las políticas globales y domésticas⁶. De esta manera, por un lado, si bien los ministerios de relaciones exteriores fueron afectados por estos cambios, en muchos casos, mantuvieron estructuras organizacionales definidas en función de las agendas tradicionales de política exterior, es decir, en base a los temas clásicos ligados a la soberanía del Estado y los asuntos estratégicos o de seguridad⁷. Sin embargo, por otro lado, y ante la creciente incertidumbre de

⁵ Por geopolítica clásica, entendemos la sobredimensión de los factores geográficos e históricos, con referencia al territorio estos últimos, en la conducción del Estado (topografía, clima, demografía, localización, tamaño, recursos naturales, cultura, etc.) Pittman, H. (1981) Algunas tendencias geopolíticas específicas en los países del ABC. Nuevas aplicaciones de la ley de las áreas valiosas. *Revista de Ciencia Política*, vol. 3, núm. 1-2, 27-70. ; Canessa, J. (1982) "Visión geopolítica de la regionalización chilena", *Seguridad Nacional*, Academia superior de la seguridad nacional, num. 24, 13-36. ; Urrutía Reveco, S. (2016) *El sueño por una carretera: Carretera Austral, representaciones sociales y geopolítica durante la dictadura militar chilena, 1973-1990*. <<http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/143752>>. Esta guía del estadista, concibe el control territorial por parte de la política exterior como la dimensión clave de su quehacer, sobre todo velando por la presencia y vigor del Estado en las periferias o regiones extremas fronterizas, dado que su ubicación se concibe como un dilema de seguridad permanente, que cuestiona su capacidad de efectiva de ejercerlo.

⁶ Keohane, Robert, 1988, *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires. Keohane, Robert y Nye, Joseph, 1988, *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires. Tomassini, Luciano, 1990, "La política internacional después del Muro", *Estudios Internacionales*, 23(91): 281-338.

⁷ Moses, Jonathon y Knutsen, Torbjorn, 2001, "Inside Out: Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs Ministries" *Cooperation and Conflict*, 36(4):355-380.

los procesos globales, estos organismos más que concentrarse de forma centralizada en el gobierno, se han constituido a partir de sistemas nacionales de diplomacia que comprenden una diversidad de actores y agencias, y donde el ministerio de relaciones exteriores juega un rol significativo, pero no necesariamente dominante⁸. Tal ha sido el caso del ámbito económico de la política internacional, en que los gobiernos han reorganizado sus instituciones, y donde los ministerios de relaciones exteriores han asumido un rol de responsabilidad⁹.

Para el caso de las cancillerías de los países latinoamericanos, si bien habría primado lo primero, es decir, se han mantenido estructuras burocráticas tradicionales sin establecer instancias de coordinación a nivel nacional para los asuntos externos¹⁰, crecientemente se fue generando una mayor coordinación en el ámbito de lo económico, sobre todo en los casos de Colombia, Chile y México¹¹, así como también se han abierto instancias para la participación de la sociedad civil¹². Por otra parte, en la mayoría de los países de la región, los diversos asuntos diplomáticos han sido conducidos a partir de una fuerte impronta presidencial por sobre el servicio exterior de las cancillerías¹³.

En el caso específico de Chile, durante la dictadura militar y luego del regreso a la democracia, se fue configurando un Ministerio donde se mantuvieron elementos organizativos tradicionales, algunos de ellos reforzados bajo el influjo de las fuerzas armadas (FFAA) durante el período autoritario¹⁴, pero con una creciente injerencia de una agenda de política exterior atingente a los cambios en el ámbito global y doméstico, particularmente relacionada con la apertura económica y la injerencia de los grupos empresariales¹⁵. La vuelta a la democracia, permitió una mayor internacionalización de la economía, lo

⁸ Hocking, Brian, 2012, *Futures for Diplomacy: Integrative Diplomacy in the 21st Century*, The Hague: Clingendael Institute. Hocking, Brian, 2016, "Diplomacy and Foreign Policy", en: Constantinou, C., Kerr, P. and Sharp, P. (eds.), *The SAGE Handbook of Diplomacy*, SAGE Publications, Londres. pp. 67-78.

⁹ Okano, Maaiké, 2016, "Economic Diplomacy", en: Costas M. Constantinou, Pauline Kerr and Paul Sharp (eds.), *The SAGE Handbook of Diplomacy*, SAGE Publications, Londres. pp. 552-553.

¹⁰ Russell, Roberto, 1990, "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas", en: Heine, J. (comp.), *Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1990-1991. ¿Hacia unas relaciones internacionales de mercado?*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas. pp. 255-274.

¹¹ Hoffmann, Rodolfo y Tomic, Esteban, 1995, *El papel de las cancillerías latinoamericanas en la promoción y desarrollo de las relaciones comerciales entre América Latina y la Unión Europea*, CEPAL. Gonzalez, Roberto, 2004, "La política exterior de Colombia a finales del siglo XX", *Investigación y Desarrollo*, 12(2): 258-285. Gonzalez, Guadalupe, 2005, *Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia*, Documentos de Trabajo del CIDE, México DF. Fuentes, Claudio, 2007, "Internacionalización sin «modernización»: el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile", *América Latina Hoy*, 46: 97-117. Vargas-Alzate, Luis, Sosa, Santiago y Rodríguez, Juan, 2012, "El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan Manuel Santos". *Colombia Internacional*, 76: 259-292.

¹² Lima, Maria Regina, 2000, "Instituições democráticas e política exterior", *Contexto Internacional*, 22(2): 265-302. Ardila, Martha, 2009, "Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana". *Colombia Internacional*, 69: 108-123. Burges, Sean, 2013, "The new actors of Brazilian foreign policy", *Brazilian Political Science Review*, 7(2): 171-174. Farias, Rogerio y Ramanzini, Haroldo, 2015, "Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58(2), 5-22

¹³ Incluso en el caso de Brasil, que históricamente se ha caracterizado por la autonomía de su Cancillería, el presidente de la república cuenta con amplias prerrogativas en materia de política externa. Ver: Malamud, Andrés, 2010, "La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: Un examen empírico", *Relaciones Internacionales*, 15: 113-138. Gardini, Gian Luca y Malamud, Andrés, 2012, "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons", *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47(1): 116-133.

¹⁴ Wilhelmy, Manfred. 1979, "Hacia un análisis de la Política Exterior chilena contemporánea", *Estudios Internacionales*, 48: 440-471. Fernandois, Joaquín, 1985, "Ideología y pragmatismo en la política exterior chilena durante la crisis del sistema político 1970-1975", *Revista de Ciencia Política*, 7(2): 169-178. Muñoz, Heraldo, 1986, *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*, PROSPEL-CERC, Santiago.

¹⁵ Wilhelmy, Manfred, 1990, "Las Decisiones de Política Exterior en Chile", en Russell, R. (comp.), *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. pp. 135-164. Morandé, José y Duran, Roberto, 1993,

cual propició una adaptación “ad-hoc” de la cancillería en materia económica, pero sin generar transformaciones organizativas profundas¹⁶, lo cual, para algunos autores, habría obedecido a la concentración del poder ejecutivo y el carácter elitista en materia de toma de decisiones sobre política exterior¹⁷; al proceso político doméstico que se configuró durante la transición¹⁸; así como también a las dinámicas internas del propio ministerio¹⁹.

Cambio y continuidad en la Cancillería, dictadura y democracia

La dictadura militar que gobernó Chile (1973-1990) generó cambios importantes en la política exterior, reflejados también en el ámbito ministerial. Durante décadas la conducción de la política exterior, la representación de los intereses estatales y el manejo de las relaciones comerciales había recaído en el MINREL, donde el servicio exterior cubría una amplia gama de funciones²⁰. Sin embargo, este estilo civil-pragmático que caracterizó a la política exterior durante buena parte del siglo XX y hasta 1973²¹, dio paso al estilo pretoriano-ideológico en la conducción de los asuntos externos impuesto por las FFAA²², el cual coexistió con una creciente injerencia de grupos económicos²³.

Durante los primeros años de la dictadura, la política exterior se vio fuertemente influida por las FFAA. El régimen de Pinochet ubicó a altos oficiales en los principales cargos de la Cancillería, tanto el ámbito nacional como en las representaciones más importantes en el exterior a nivel de embajadas y de organismos internacionales²⁴. Así, la primacía del pensamiento pretoriano-ideológico o de la subcultura tradicional-integrista de las FFAA, caracterizada por el anticomunismo en la acción internacional, la idea de estabilidad, orden institucional y nacionalismo diferenciador de Chile del resto de América Latina²⁵, además de la concepción de “seguridad nacional” como elemento central de la política exterior²⁶, 1985),

“Percepciones en la política exterior chilena: un estudio sobre líderes de opinión pública”, *Estudios Internacionales*, 26(104): 595-609. Faust, Jorg, 2004, “Latin America, Chile and East Asia: Policy-Networks and Successful Diversification”, *Journal of Latin American Studies*, 36(4): 743-770.

¹⁶ Heine, Jorge, 1991, “Chile: ¿timidez o pragmatismo?”, en: Heine, J. (comp.), *Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1990-1991. ¿Hacia unas relaciones internacionales de mercado?*, Editorial Nueva Sociedad, Prospel, Caracas. pp. 233-259. Wilhelmy, Manfred y Durán, Roberto, 2003, “Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000”, *Revista de Ciencia Política*, 23(2): 273-286. Fuentes, Claudio, 2007, “Internacionalización sin «modernización»: el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile”, *América Latina Hoy*, 46: 97-117.

¹⁷ Fuentes, Cristian, 2011, “La política exterior de Chile 1990-2010 ¿Modelo a imitar o proceso inconcluso?”, en: Ensignia, J., Fuentes, C. y Fernández, M. (eds.), *Política Exterior en el Chile post Concertación: ¿quo vadis?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Fundación Chile 21, Santiago. pp. 23-35. Robledo, Marcos, 2011, “La política exterior de Chile 1990-2010 y la construcción social de la política internacional. Análisis preliminar y perspectivas”, *Working Papers ICSO-UDP*, Instituto de Ciencias Sociales, Universidad Diego Portales, Santiago.

¹⁸ Fuentes, 2007, op. cit.

¹⁹ Fuentes, 2007, op.cit. Fuentes, 2011, op.cit.

²⁰ Morandé y Duran, 1993, op. cit.

²¹ Wilhelmy, 1979, op.cit. Fermandois, 1985, op.cit., Muñoz, 1986, op.cit.

²² Muñoz, 1986, op. cit.

²³ Wilhelmy, 1979, op.cit. Muñoz, 1986, op. cit. Muñoz, Heraldo y Asenjo, Daniel, 1990, “Chile: el término del régimen del general Pinochet”, en: Muñoz, H. (comp.), *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1989-1990. El desafío de los '90*, PROSPEL, Editorial Nueva Sociedad, Caracas. pp. 279-302.

²⁴ Muñoz, Heraldo, 1985, “La política exterior de Chile: la crisis continúa”, en: Muñoz, H. (comp.). *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas. Las políticas exteriores latinoamericanas frente a las crisis*, GEL-PROSPEL-CERC, Buenos Aires. pp. 339-373.

²⁵ Wilhelmy, 1979, op. cit.

²⁶ Fermandois, 1985, op. cit.

con un fuerte sello geopolítico hacia las fronteras²⁷, se impusieron por sobre la diplomacia tradicional del MINREL y las consideraciones de criterios internacionales en los procesos de toma de decisiones²⁸. Todo esto erosionó la posición internacional de Chile y condujo al país a un gradual aislamiento²⁹.

Paradójicamente, el aislamiento político propugnado por el estilo pretoriano ideológico de las FFAA contrastó con el modelo económico de apertura neoliberal que impulsó la misma dictadura militar. De esta manera, la creciente apertura y el desarrollo de vínculos entre el empresariado nacional e internacional fue permeando la política exterior³⁰ y la institucionalidad ministerial, donde la internacionalización ante las cambiantes circunstancias externas, de globalización e interdependencia de la época, coadyuvaron en esta dirección³¹. Asimismo, grupos económicos, apoyados por medios de comunicación, hicieron presente sus demandas de apertura y de llevar a cabo una política exterior pragmática³².

En consecuencia, se generó una relación de consenso entre el gobierno y los actores económicos “que dejó al Estado con la suficiente autonomía para diseñar las estrategias generales y al sector privado con el suficiente peso para influir el proceso de elaboración de políticas”³³. La política exterior durante este período habría adquirido un “doble estándar”³⁴, afectando al MINREL, por un lado, a través de la influencia en el ejercicio de sus funciones bajo la lógica e ideas del régimen militar y, por otra parte, mediante los vínculos comerciales relacionados con el modelo económico³⁵.

Si bien hacia finales de la dictadura, el pragmatismo económico se impondría en la conducción de los asuntos externos³⁶, las ideas y prácticas introducidas por las FFAA perdurarían en el MINREL y en la política exterior de Chile. De esta manera, como señalara el último Canciller de la dictadura:

“la acción diplomática destinada a servir una economía abierta, fundada en el mercado y las ventajas comparativas sobre la base de aranceles bajos y tipo de cambio realista, ha pasado a ser uno de esos factores permanentes o constantes de nuestra diplomacia, junto a la defensa de la soberanía, la juridicidad y la solución pacífica de controversias”³⁷.

Es decir, en la conducción de la política exterior se conjugarían los temas centrados en la apertura económica, propios del modelo neoliberal, con los aspectos centrados en las visiones más tradicionales del Estado y la defensa de la soberanía, propias de la lógica geopolítica clásica. La coexistencia de estas dos dimensiones se vería reflejada en la conducción e institucionalidad del MINREL. La dimensión económica estaría denotada por el sucesivo nombramiento de ministros civiles desde 1978 y hasta el final del régimen, siendo el primero de ellos, un empresario que anteriormente había sido oficial de la armada.

²⁷ Chateau, Jorge, 1977, *Características principales del pensamiento geopolítico chileno*. Análisis de dos libros. Documento de Trabajo Flasco, Chile. Santis, Hernán, 1998, “El pensamiento geográfico-político de Ratzel en la geopolítica chilena”. *Revista de Geografía Norte Grande*, vol. 25, núm. 25-27, 135-140.

²⁸ Muñoz, 1985, op. cit.

²⁹ Fermandois, 1985, op. cit.; Muñoz, 1985, op. cit.; Muñoz, 1986, op. cit.; Muñoz y Asenjo, 1990, op.cit.

³⁰ Wilhelmy, 1979, op. cit.; Muñoz, 1985, op. cit.; Muñoz, 1986, op. cit.; Muñoz y Asenjo, 1990, op.cit.; Morandé y Durán, 1993, op.cit.

³¹ “Bajo el gobierno militar aumentó el uso de canales distintos a los formalmente establecidos al recurrirse constantemente a una diplomacia de contactos castrenses y de diversos enviados especiales de Pinochet”, pero en lo relativo las tareas de Cancillería “operaron factores derivados de la transformación de las agendas internacionales y de la creciente fusión entre asuntos internos y externos”. Wilhelmy, 1990, op. cit., p. 144.

³² Wilhelmy, 1979, op. cit.

³³ Faust, 2004, op. cit.

³⁴ Morandé y Durán, 1993, op.cit.

³⁵ Ibid.

³⁶ Muñoz y Asenjo, 1990, op.cit

³⁷ Errazuriz, Hernán, 1989, *Las constantes de nuestra política exterior*, Escuela de Negocios de Valparaíso, Fundación Adolfo Ibáñez, 7 de enero.

Asimismo, la acción más evidente en términos institucionales fue la creación del Instituto de Promoción de Exportaciones en 1974 y de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) en 1979.

Por otro lado, en el ámbito de la dimensión geopolítica, se mantuvo la visión tradicional hacia las fronteras. Se continuó con el énfasis otorgado a las relaciones vecinales desde una perspectiva tradicional-conflictiva, teniendo como punto más álgido el año 1978, fecha en la cual Chile y Argentina estuvieron ad- portas de enfrentarse en un conflicto bélico ligado a factores territoriales. Institucionalmente, la Cancillería chilena mantuvo la Dirección de Fronteras y Límites (DIFROL) como la instancia principal para el manejo de los asuntos fronterizos desde una perspectiva acotada y dirigida a manejar cuestiones de límites y que, por ende, subestima la perspectiva de desarrollo propia de las zonas fronterizas, priorizando el manejo de las fronteras internas y obviando los efectos sinérgicos de las dinámicas transfronterizas³⁸.

Tras el fin de la dictadura y con el regreso a la democracia se produjeron cambios en la política exterior del país. Fundamentalmente, estos se concentraron en la reinsertión política internacional de Chile, luego del aislamiento propiciado por el régimen autoritario. La promoción del multilateralismo, la democracia y el derecho internacional fueron las premisas propugnadas desde el primer Gobierno de la Concertación, las cuales se tradujeron en la reincorporación del país a los diversos organismos del sistema de Naciones Unidas, la participación en los procesos de concertación latinoamericana y la recomposición de vínculos bilaterales³⁹. No obstante, a pesar del cambio de régimen, las transformaciones externas, y giros evidentes en la política exterior, el MINREL mantuvo su estructura institucional sin mayores transformaciones, generando algunas variaciones en función de la profundización de la apertura comercial del país, pero manteniendo inalterada otras áreas ministeriales.

El regreso a la democracia y el estatus quo institucional

En un marco general sobre los ministerios de relaciones exteriores en América Latina, Roberto Russell identifica varios elementos comunes en las cancillerías de la región, sosteniendo que su espacio se ha visto reducido frente a la creciente participación de otras agencias del gobierno en temas de política exterior -en especial la económica- ,lo que ha dado lugar a un manejo desarticulado y fragmentado de los componentes político-diplomáticos, estratégico-militares y económicos de la política exterior, dado que no se han creado instancias de consulta formales y/u operativas de coordinación de alto nivel en materia externa⁴⁰. En el caso de Chile, esta aseveración resulta en su mayor parte correspondiente a la realidad del MINREL, no obstante que –como se detalla en el subtítulo siguiente- el ámbito económico de la política exterior sí se ha situado en el más alto nivel del organismo.

Además de lo anterior, considerando el contexto de transformaciones internacionales, el cambio desde un régimen autoritario a otro democrático y que los distintos gobiernos tuvieran en su agenda la modernización de esta cartera, resulta paradójico que la modernización del MINREL haya tardado 28

³⁸ Dilla, Haroldo, 2019, “El régimen político fronterizo en Arica: más allá de la garita”, en: Dilla, Haroldo y Álvarez, Camila. La vuelta de todo eso. Economía y sociedad en la frontera chileno/peruana: el complejo urbano transfronterizo Tacna/Arica, Santiago de Chile: RIL Editores.

³⁹ Fuentes, Claudio y Fuentes, Claudia, 2006, “Las relaciones exteriores del Chile democrático”, en: Alcántara, M. y Ruiz-Rodríguez, L. (eds.), Chile. Política y modernización democrática. Ediciones Bellaterra, Barcelona. pp. 233-258. Portales, Carlos, 2011, “Desafíos para la política exterior en las próximas décadas: Chile y la región en un mundo global”, *Estudios Internacionales*, 44(169): 171-193. Artaza, Mario y Ross, Cesar (eds.), 2012, *La Política Exterior de Chile, 1990-2009: Del aislamiento a la integración global*, Santiago: RIL editores.

⁴⁰ Russell, 1990, op.cit.

años desde el regreso a la democracia en 1990, y que dicha modernización propusiera escasas modificaciones en áreas distintas a la económica

Las ideas y propuestas para modernizar la Cancillería estuvieron presentes en las agendas y en los programas de los distintos gobiernos que se han sucedido en Chile desde el reinicio de la democracia. No obstante, en la práctica, esto no se tradujo en cambios efectivos ni menos sustantivos. Como han sostenido algunos autores, desde el primer Gobierno de la Concertación se llevó a cabo una política que no generó mayores innovaciones en materia institucional en la Cancillería⁴¹. Por una parte, se mantuvo en labores nacionales y del servicio exterior a funcionarios y equipos de trabajo que provenían del régimen militar⁴². Por otra parte, existieron problemas organizacionales en el MINREL, denotados en descoordinaciones internas y con otras agencias del Estado en materia de las negociaciones internacionales⁴³; y en tensiones respecto del eventual proceso de modernización propuesto por el Gobierno y el rol que desempeñaría el cuerpo en las definiciones de política exterior⁴⁴.

Algunas explicaciones sobre el fenómeno de la falta de modernización y mantenimiento del estatus quo del MINREL han señalado al menos tres variables. La primera, se relaciona con la concentración y centralización en materia de toma de decisiones sobre política exterior. En este sentido, las amplias atribuciones del Jefe de Estado en esta materia, sumado a la inexistencia de una estructura institucional adecuada, ha derivado en la prescindencia de la Cancillería y su sustitución por una diplomacia presidencial en colaboración con funcionarios y asesores de confianza⁴⁵. En esta misma línea, existiría una exclusión de otros poderes del Estado, actores políticos y no estatales, de la sociedad civil en general, respecto de la política exterior y de las temáticas que afectan a la Cancillería, incluyendo los procesos de modernización⁴⁶, lo que ha tenido como consecuencia una política externa que reproduce “el carácter esencialmente estatal (y en menor medida, política) de las elites que participan en el proceso de toma de decisiones”⁴⁷.

La segunda explicación se concentra en el proceso político doméstico como factor que dificultó el llevar a cabo la modernización de Cancillería, y donde los gobiernos de la Concertación no habrían aceptado los condicionamientos de la oposición para llevar a cabo una reforma⁴⁸.

La tercera explicación, recae en el ámbito de las dinámicas internas del MINREL, vinculadas a las diferentes visiones respecto de cómo debía entenderse la carrera funcionaria del servicio exterior⁴⁹. En este sentido, la modernización de la Cancillería habría representado un alto costo para los gobiernos de la Concertación, al tener que enfrentarse a grupos corporativos, por lo que optaron por invertir recursos en el área económico-comercial del Ministerio⁵⁰.

En consecuencia, factores domésticos, relacionados con la concentración del poder en la toma de decisiones de política exterior por parte del ejecutivo, con dinámicas generales del sistema político y particulares de la Cancillería habrían incidido en que, pese a las iniciativas de cambio desde la década de 1990, estas no se hayan producido hasta 2018. De esta manera, el MINREL funcionó con la misma orgánica institucional, heredada de la dictadura por casi 40 años, en que los cambios se enfocaron hacia

⁴¹ Heine, 1991, op. cit. Wilhelmy y Durán, 2003, op. cit. Fuentes, 2007, op. cit.

⁴² Heine, 1991, op.cit.

⁴³ Wilhelmy y Durán, 2003, op.cit.

⁴⁴ Fuentes, 2007, op. cit.

⁴⁵ Fuentes, 2011, op. cit.

⁴⁶ Ibid. Robledo, 2011, op. cit.

⁴⁷ Ibid. P. 44

⁴⁸ Fuentes, 2007, op. cit.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Fuentes, 2011, op.cit.

el ámbito de la política comercial -ver subtítulo siguiente- y no tuvieron un correlato en las diversas áreas de la Cancillería. Las modificaciones orgánicas solo estuvieron acotadas a cuestiones de recursos humanos y del servicio exterior, donde se aumentó el número de funcionarios en algunas direcciones y se adaptaron los reglamentos a las normativas generales promovidas por los procesos de modernización de la administración general del Estado⁵¹.

No obstante, tras 28 años desde el regreso a la democracia se promulgó una ley que “Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores”⁵². En cuanto a la conducción central de la Cancillería, esta recae en el Ministro de Relaciones Exteriores como “colaborador directo e inmediato del Presidente de la República y será responsable de la conducción del Ministerio en conformidad con las políticas e instrucciones que aquél le imparta”⁵³. Asimismo, entre las modificaciones en la orgánica ministerial, destaca la creación de una nueva subsecretaría, la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales que se inserta en el ámbito superior de la conducción de esta cartera junto a la ya existente Subsecretaría de Relaciones Exteriores.

Por otra parte, la nueva ley generó una serie de modificaciones relacionadas con instancias de asesoría en la conducción del MINREL. En este sentido, el manejo del organismo es asesorado por el Consejo de Política Exterior, organismo consultivo y permanente, cuya convocatoria recae en el Ministro de Relaciones Exteriores, el cual, si bien ya existía en la orgánica previa a la nueva ley, modificó su composición, destacando la exclusión de los tres Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Otra modificación creada bajo la nueva ley de modernización recae en la facultad del Ministro de Relaciones Exteriores para:

“establecer, mediante decreto dictado bajo la fórmula ‘Por orden del Presidente de la República’, una unidad de asesoría especializada encargada de velar por los intereses de Chile en procesos internacionales.

El Ministro determinará los procesos internacionales de que conocerá esta unidad, la que tendrá a su cargo la programación, coordinación y preparación de los trabajos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Se considerarán secretos y de circulación restringida, para todos los efectos legales, los antecedentes, informaciones y registros que obren en poder de esta unidad o de su personal, cualquiera que sea su cargo o la naturaleza de su vinculación jurídica con ésta, como también aquellos otros antecedentes de que dicho personal tome conocimiento en el desempeño de sus funciones o con ocasión de éstas, respecto de los que estarán obligados a mantener el carácter secreto de su existencia y contenido aun después del término de sus funciones en la señalada unidad”⁵⁴.

Asimismo, la ley 20.080 contempla la constitución de un Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales y de un Consejo de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Ambas instancias serán constituidas por el Ministro de Relaciones Exteriores y tendrán por objetivo colaborar con el Presidente de la República en sus respectivas materias, mientras que su funcionamiento y organicidad estará supeditado a reglamentos expedidos por el Ministerio⁵⁵.

⁵¹ En efecto, la orgánica del MINREL solo fue afectada en su constitución original que databa de 1978 por la Ley 19.999 de 2005, que “Establece Normas Relativas al Mejoramiento de la Gestión Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores”. Esta Ley esencialmente establece modificaciones administrativas en la orgánica ministerial y en aspectos consulares que no poseen injerencia en los ámbitos sustantivos de la conducción de la política exterior del país.

⁵² Ley 20.080 *Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores*.

⁵³ *Ibid.* Art. 4

⁵⁴ *Ibid.* Art. 8

⁵⁵ A la fecha de elaboración de este artículo, el Ministerio de Relaciones Exteriores no ha generado estas modificaciones. Sin embargo, ha encargado al Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile la conformación de

Por otra parte, la nueva ley de modernización contempla amplias modificaciones en el ámbito del Estatuto del personal del Ministerio⁵⁶, situación que además de modernizar este estamento, habría posibilitado el destrabe de las negociaciones entre las autoridades gubernamentales y las asociaciones de funcionarios de esta cartera⁵⁷.

Finalmente, la ley 20.080 genera una serie de modificaciones formales y menores relativas a otras dependencias y áreas ministeriales relativas a la política exterior -por ejemplo, en la Dirección de Fronteras y Límites y en la Agencia de Cooperación y Desarrollo, entre otras-. Sin embargo, donde concentró los cambios más sustanciales fue en la dimensión económico-comercial de la política exterior en general, con efectos en las regiones como se verá más adelante, y de la orgánica ministerial en particular.

El acomodo económico-comercialista del Ministerio de Relaciones Exteriores

Desde el reinicio de la democracia, las adaptaciones del MINREL se concentraron en el ámbito de las relaciones económicas internacionales, lo cual fue propiciado -entre otros factores- por el modelo de desarrollo que se había impuesto desde la dictadura. En este sentido, la dimensión económico-comercial de la política exterior no solo perduró, sino que fue profundizada por los sucesivos gobiernos democráticos.

La política de reinserción internacional promovida por los gobiernos de la Concertación, además de propender a contrarrestar el aislamiento provocado por la dictadura, respondió a una adecuación a los cambios que se habían producido en el ámbito global, regional y doméstico, donde el advenimiento de la democracia facilitó esta tarea⁵⁸. El contexto global de fin de la Guerra Fría e imposición de las democracias liberales y economías mercado, otorgaron un marco contextual favorable para la reinaugurada democracia chilena. Así, los gobiernos democráticos, a través de su política externa, recompusieron y ampliaron sus vínculos diplomáticos, lo que trajo aparejado un incremento de las relaciones comerciales.

Por otra parte, los factores domésticos, signados por el modelo económico neoliberal y la lógica política de la transición a la democracia, también propiciaron un acomode de la Cancillería concentrado en la dimensión económico-comercial. El modelo económico tuvo impactos directos en la estrategia de diversificación de los mercados externos y en el énfasis en la dimensión comercial de la política exterior

mesas multisectoriales para llevar a cabo propuestas relacionadas con el proceso de modernización de la Cancillería. La composición de estas mesas de trabajo estaría compuesta por académicos de dicho Centro, de la Facultad de Derecho de esa Universidad, ex embajadores y altos cargos del MINREL, además de dirigentes de organizaciones gremiales del ámbito empresarial. Para un detalle ver: <http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/noticias/2615-ceiuc-coordina-mesa-de-modernizacion-de-cancilleria>; <http://derecho.uc.cl/cn/noticias/22957-ceiuc-coordino-mesa-de-modernizacion-de-cancilleria>; <http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/medios/2628-uc-y-cancilleria-conforman-mesa-multisectorial-para-modernizacion-del-ministerio>

⁵⁶ Que había sido regido por el Decreto con Fuerza de Ley N°33 de 1979,

⁵⁷ En varios de los intentos previos de modernización de la Cancillería se generaron tensiones y puntos de desacuerdo entre el gobierno y las asociaciones de funcionario del Ministerio (ver: Fuentes, 2007; Asociación de Profesionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2016 “Modernización de la Cancillería”, Disponible en: <http://aprofex.cl/2016/04/modernizacion-de-la-cancilleria/>. Para el caso de la Ley 20.080 si bien existieron visiones encontradas con el Gobierno (ver: <https://www.opinionglobal.cl/diplomaticos-rechazan-ley-de-modernizacion-de-la-cancilleria/>; <https://www.latercera.com/noticia/modernizacion-la-cancilleria-8/>) también se generó el apoyo de estas entidades (ver: <http://aprofex.cl/2018/01/sobre-modernizacion-de-la-cancilleria/>)

⁵⁸ Van Klaveren, Alberto, 1994, “Chile: la política exterior de la transición”, *América Latina Internacional*, 1(2): 47-64.

como motor del desarrollo nacional⁵⁹. Este esquema, iniciado en dictadura, sería continuado desde el reinicio de la democracia y profundizado a partir del segundo gobierno de la Concertación (1994-2000) desde de la idea de una “diplomacia para el desarrollo” centrada en torno a los intereses económico-comerciales⁶⁰. Los gobiernos siguientes continuaron en esta dirección, priorizando las metas económicas en la política exterior⁶¹.

La Cancillería se adaptó funcionalmente al énfasis económico-comercialista de la política exterior en dos dimensiones. Una institucional, a través del fortalecimiento de su estructura organizacional en el área económico-comercial, y otra de relacionamiento -gradualmente institucionalizado- mediante el establecimiento de vínculos con el sector privado.

La dimensión institucional se observó desde los primeros años del reinicio a la democracia mediante el robustecimiento de la DIRECON y de la Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile). La DIRECON se consideró como una respuesta institucional a la creciente internacionalización del país, siendo un organismo central para la negociación e implementación de los acuerdos comerciales⁶². Esto se tradujo, en términos de recursos humanos, en el incremento sustantivo de su dotación de personal de dicha repartición, el cual ha sido favorecido en materia salarial respecto a los funcionarios de otras direcciones de la misma cartera de Gobierno, generando tensiones internas al interior de la Cancillería⁶³.

La consolidación del énfasis de comercialista del MINREL se produjo tras largos años (28) de intentos de modernización institucional infructuosa. Así, una vez aprobado el proyecto de modernización de la Cancillería (2018), la DIRECON cambió de Dirección a Subsecretaría, comenzando a ejercer nuevas y mayores atribuciones (2019) en función del estatus superior que ha adquirido en la orgánica ministerial. Asimismo, con la nueva norma, ProChile pasa a ser un servicio público, convirtiéndose en la Dirección General de Promoción de Exportaciones, aumentando su autonomía presupuestaria y administrativa⁶⁴.

Por su parte, la dimensión del relacionamiento de la Cancillería con el sector privado, particularmente empresarial y gremial, si bien comenzaron como informales, gradualmente fueron institucionalizándose: “las actividades de coordinación de DIRECON se han desarrollado de manera informal, generando vínculos no institucionales pero crecientemente formalizados con el sector privado”⁶⁵, efectivamente, “se instauró un mecanismo de consulta permanente con el sector privado, en el que comenzaron a participar los principales representantes empresariales”⁶⁶.

La relación con el sector privado se consolidó en el ámbito del MINREL y de la política exterior en general. Esto habría sido posible, siguiendo lo sostenido por varios autores, en función del trabajo mancomunado en pro de la internacionalización económica del país a través de mecanismos e instancias especializadas para la promoción del comercio y las inversiones⁶⁷.

⁵⁹ Wilhelmy y Durán, 2003, op. cit.; Fuentes, 2011, op.cit.

⁶⁰ Wilhelmy y Durán, 2003, op. cit.

⁶¹ Ross, Cesar, 2006, “Chile: los desafíos de la política exterior de Michelle Bachelet”, *Foreign Affairs en Español*, Abril-Junio, pp. 1-16. Aranda, Gilberto y Riquelme, Jorge, 2011, “La política exterior de Chile desde 1990. Inserción internacional y prioridad regional”, *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 11(6): 11-41

⁶² Fuentes, 2007, op.cit.

⁶³ Entre los años 2000 y 2005 la DIRECON incrementó su dotación de personal de 98 a 281 funcionarios. Ibid. P. 106, lo cual se mantuvo estable partir de esos años. Actualmente el organismo –hoy Subsecretaría- cuenta con alrededor de 250 funcionarios (ver: <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/pdttta?codOrganismo=AC007>)

⁶⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en: <https://minrel.gob.cl/ministro-ribera-la-modernizacion-de-la-cancilleria-es-un-hito/minrel/2019-07-08/122436.html>

⁶⁵ Fuentes, 2007, op.cit. p.114

⁶⁶ Van Klaveren, 1994, op. cit. P. 63

⁶⁷ Ross, 2006, op.cit.; Fuentes, Cristian, 2012, “El regionalismo abierto en la política exterior chilena” ¿versión original o concepto equívoco?, *Revista Enfoques*, 10(17): 19-31.

Esta compenetración público-privada, si bien se forjó durante la dictadura, continuó consolidándose con el regreso a la democracia, lo cual se constata desde el inicio de los gobiernos de la Concertación. Efectivamente, en 1990 el Ministro de Relaciones exteriores anunciaba la programación de “misiones comerciales con determinante participación del sector privado”⁶⁸. Cuatro años más tarde, el Canciller establecería el siguiente balance:

“Y ese éxito no solo puede atribuirse a la creatividad y pujanza de un imaginativo sector privado. Tal incremento no habría sido posible sin el apoyo constante, y del más alto nivel, puesto en práctica por el actual gobierno (...) Para llevar a cabo eficientemente esta labor, se establecieron instancias de consulta y coordinación interministerial entre todas las reparticiones oficiales que intervienen en las complejas negociaciones económicas internacionales. Paralelamente, pusimos en funcionamiento un mecanismo de consulta permanente con el sector privado, en el que participan numerosos empresarios” (...) Respaldo [al sector privado] que va desde la detección de oportunidades para establecer nuevas corrientes de comercio, hasta la presencia de nutridas comitivas empresariales en viajes oficiales de la más alta autoridad del país (...) Gracias a la aplicación definida de una política de Estado, los empresarios pueden disfrutar hoy de las ventajas de acuerdos suscritos por este Gobierno. Todos ellos apuntan a la liberación del comercio y a asegurar el acceso de nuestros productos a mercados externos”⁶⁹.

Este tipo de vinculación se consolidó en el segundo gobierno de la Concertación⁷⁰, y continuó a través de los sucesivos gobiernos del conglomerado de centroizquierda. Con la posterior llegada a la presidencia de un gobierno de derecha se continuó con la influencia de las élites económicas y el énfasis comercial, pero además se introdujo una lógica de manejo gerencial de la política exterior, lo cual fue evidente -inclusive- en el marco de tensiones territoriales vecinales⁷¹, donde se buscó mantener lo económico separado de las fricciones políticas.

Por otra parte, con la promulgación de ley de modernización del MINREL en 2018, los vínculos con el sector privado también se verían fortalecidos. El cambio de estatus de la DIRECON desde Dirección a Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, además de aumentar su rango en la jerarquía ministerial y consolidar el carácter económico comercialista de la política exterior, también ha consagrado los vínculos con el sector económico y financiero del Estado y del mundo privado en sus distintos niveles, lo cual se denota en las disposiciones de la nueva ley y en las funciones de la nueva Subsecretaría y sus organismos.

En el más alto nivel de la toma de decisiones, la nueva ley que rige al Ministerio ha considerado la conformación de Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales que tendrá como fin apoyar al Ministro de Relaciones Exteriores en su función de colaborar con el Presidente de la República en este tipo de materias. Por su parte, a la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales le corresponderá “Colaborar con el Ministro de Relaciones Exteriores en la promoción y negociación de tratados y demás acuerdos internacionales de carácter económico, los que deberán contar con la conformidad por escrito de los ministros de Relaciones Exteriores y de Hacienda”⁷².

En el nivel interministerial, la ley de modernización considera la figura de los Coordinadores Ministeriales, es decir, funcionarios del MINREL designados en otros ministerios y órganos de la

⁶⁸ “Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores Sr. Enrique Silva Cimma, 7 de Diciembre de 1993”, *Revista Diplomacia*, 63: 51-59. P.45

⁶⁹ Ibid. Pp. 52-53

⁷⁰ Fuentes, 2012, op.cit.

⁷¹ Oyarzún, Lorena, 2013, “When Trade Policy is not Enough: Opportunities and Challenges for Chile’s International Insertion”, *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19(2): 268-285.

⁷² Ley 21.080. Art. 28

administración del Estado. Según la nueva ley, estos cargos podrán ser ejercidos por funcionarios del MINREL o de la Dirección General de Promoción de Exportaciones, y tendrán por función apoyar a las otras carteras o servicio “en aquellos asuntos que incidan en la política exterior y en las relaciones económicas internacionales de Chile”⁷³

En el nivel de las regiones del país, la ley de modernización 21.080 prevé la designación de Coordinadores Regionales, “con el objeto de apoyar a éstas en la realización de sus proyectos e iniciativas en el ámbito internacional (...) Sin perjuicio de las funciones que competen a las Direcciones Regionales de la Dirección General de Promoción de Exportaciones, las que en todo caso deberán coordinar y cooperar con los coordinadores regionales”⁷⁴. Finalmente, el nivel Estado-sector privado adquirirá una mayor institucionalización, al aumentar el rango de ProChile a Dirección y Servicio Público, y situar las capacidades operativas y de relacionamiento de este organismo con el sector privado en el ámbito internacional, nacional y de las regiones del país.

Superposición de agendas y adaptaciones insubstanciales: el caso de la política hacia las fronteras

Pese a que la tendencia de la Cancillería ha sido a la mantención del estatus quo en el ámbito político y a la concentración en el aspecto económico, igualmente se han producido algunas instancias novedosas y adaptativas en uno de los principales ámbitos de acción del MINREL, la política hacia las fronteras y, particularmente, hacia las regiones que evidencian dinámicas transfronterizas emergentes⁷⁵.

No obstante, estas innovaciones coexisten con lógicas y prácticas anquilosadas en la institucionalidad y dinámicas ministeriales hacia esos temas. Se trata de miradas de la frontera que ponen énfasis en rol del Estado para ocupar vastos territorios del confín del país, a los que históricamente no ha llegado plenamente, y ante lo cual ha buscado acercar la periferia al centro por la vía de la integración física y planes especiales de reactivación económica⁷⁶, sin considerar el componente transfronterizo de estos territorios⁷⁷.

En efecto, la escasa modernización del MINREL y los intentos de normalización de las prácticas diplomáticas que ha impuesto históricamente el Estado chileno, no han imposibilitado el surgimiento de espacios de innovación y transgresión desde la puesta en marcha de algunas iniciativas internacionales - formales e informales- que necesariamente implican adaptaciones y ajustes –aunque menores- del sistema diplomático.

En este sentido, se destacan las iniciativas que emprenden actores de las sociedades civiles regionales, sobre todo en las ciudades fronterizas⁷⁸. Esto ha incidido en la adaptación de algunas

⁷³ Ibid. Art. 26

⁷⁴ Ibid. Art. 25

⁷⁵ En nuestro caso, nos enfocamos en la frontera norte. En particular a lo que acontece entre las regiones de Arica y Parinacota y Tacna. Se trata de unidades territoriales caracterizadas por una alta densidad de las interacciones, en ambas direcciones, más allá del límite internacional, y en donde sus autoridades emprenden iniciativas de cooperación transfronteriza en múltiples aristas, dado que su capacidad unilateral para abordar los problemas de la frontera rebasa su capacidad institucional. Tapia, Marcela, 2017, “Las fronteras, la movilidad y lo transfronterizo: Reflexiones para un debate”, *Estudios fronterizos*, 18(37), 61-80

⁷⁶ Soza-Amigo, Sergio y Correa, Loreto, 2014, “Regiones extremas chilenas y su invisibilidad económica”, *Si Somos Americanos*, 14(2), 187-216.

⁷⁷ Dilla, op. cit., 2019.

⁷⁸ Bernal-Meza, Raúl, 2015, “Paradiplomacia y regionalismo en situación de relaciones políticas en conflicto: El caso de Chile y Bolivia”, *Revista de ciencia política*, 35(3), 605-627.

instancias, como por ejemplo la creación de subcomisiones dentro de los comités de Integración y Frontera⁷⁹; y en la creación de otras –aunque con irregular funcionamiento– como la Dirección de Coordinación Regional (DICORE) en el MINREL y su expresión en regiones a través de las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI). También destacamos el rol de los consulados de ciudades fronterizas, los cuales comienzan a cobijar y auspiciar intervenciones subestatales y de la sociedad en el ámbito diplomático y que se vinculan a la creciente cooperación transfronteriza que se manifiesta en regiones como Arica y Parinacota⁸⁰.

Por otra parte, existen iniciativas relacionadas con otras carteras del Estado que atañen al ámbito fronterizo-internacional. Por ejemplo, desde Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), han surtido programas como el Fondo de Desarrollo Indígena, el que, si bien es de carácter nacional, también aborda la franja fronteriza norte a partir de la entrega de recursos para financiar iniciativas socio-productivas con pertinencia cultural –en este caso Aymara–. El Fondo toca el área internacional-transfronteriza, ya que se debe considerar la participación de la población indígena en estas iniciativas, de acuerdo con lo establecido en el Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo⁸¹. Otra área en la que se observan políticas innovadoras en el ámbito transfronterizo es en la educación, donde se advierte un creciente aumento de iniciativas como las becas de integración transfronteriza, las cuales son gestionadas entre la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) del MINREL, el Ministerio de Educación y las universidades regionales⁸².

Fuentes, Cristian, 2015, “La política de coordinación regional. Paradiplomacia en los gobiernos de la Concertación, descentralización y política exterior”, en Artaza, M y Ross C (Eds) *La Política Exterior de Chile. Del aislamiento a la integración global*. (pp.281-282) Santiago: RIL Editores.

⁷⁹ Por ejemplo, dentro del Comité de Integración y Frontera Chile Perú, se crean a partir del 2017 las Subcomisiones de Desarrollo Social y Género, Salud Intercultural y Voluntariado Juvenil. En este marco, se gesta un inédito encuentro en el ámbito de la sociedad civil entre “juntas de vecinos” de Tacna y Arica en colaboración con la Subcomisión de Género y Desarrollo, que forma parte del Comité de Integración Fronteriza Chile-Perú. Estas, reunidas en Pachía, Tacna, redactaron el “Manifiesto Dirigentes Vecinales Tacna y Arica, Pachía, 18 de enero de 2014”, en cuyas páginas se señala: “Exigimos una política de Estado para la Integración Fronteriza, con una mirada local que fortalezca la convivencia”. También señalaron: “Llamamos a seguir abriendo de espacios de integración, más allá de dificultades, para así continuar el camino hacia el buen desarrollo de nuestras ciudades. Ver Subcomisión de Desarrollo Social y Género del “Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo entre la República de Perú y la República de Chile”, Corporación Andina de Fomento -CAF y Corporación de Formación Laboral al Adolescente-CORFAL (2014) Manifiesto Dirigentes Vecinales Tacna y Arica (2014) Pachía, 18 de enero de 2014. Otro ejemplo, en el marco del IX Comité de Integración y Frontera Chile- Bolivia de 2008, en su comisión Cultura, Educación y Deportes se indicó dentro del tema “rescate de la cultura popular en las zonas fronterizas”: sistematizar los estudios generados mediante consultorías realizadas en el contexto del Programa Aymaras sin Fronteras que, conjuntamente a las iniciativas privadas y públicas, están orientadas al rescate de la Cultura Originaria. Los Gobiernos Regionales y Prefecturas se deberán hacer cargo de la sistematización de la información. Ver: IX Reunión del Comité de Frontera Chile – Bolivia. (2008). Iquique, 29 y 30 de septiembre. Dirección de Fronteras y Límites, Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile: Chile

⁸⁰ En el caso de Tacna y Arica, los consulados respectivos han recogido una serie de instancias realizadas por el Consejo Binacional de la Juventud de Tacna y Arica, agrupación creada también dentro de la subcomisión de desarrollo y género que forma parte del comité de integración fronteriza Chile-Perú. Esta instancia binacional, a través de ambos consulados han promovido un acercamiento inédito entre las sociedades civiles de ambas ciudades, sobre todo ad-ports del fallo de La Haya. Ver: Ovando, Cristian, 2017, “Tacna y Arica en el marco del fallo de La Haya: algunas expresiones de integración desde la paradiplomacia y la sociedad civil”, en Milet, Paz (ed.), *Desafíos en la relación. Chile Perú. Santiago de Chile*. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 63-76.

⁸¹ Fondo de Desarrollo Indígena. Disponible en: <http://www.conadi.gob.cl/fondo-de-desarrollo>

⁸² Agencia de Cooperación Internacional y Desarrollo. Disponible en: <https://www.agci.cl/becas/becas-para-extranjeros>

No obstante, estas innovaciones coexisten con la persistencia de principios geopolíticos en la política exterior hacia las fronteras⁸³, lo cual se expresa tanto en el ámbito doméstico como externo.

En el ámbito doméstico, se advierte la permanencia de elementos provenientes de la cultura diplomática de la dictadura, asociados a la idea del “pretorianismo ideológico”⁸⁴ y la geopolítica tradicional promovida por las FFAA. Desde esta visión, las zonas fronterizas son observadas como áreas alejadas del centro político, y ante lo cual se requiere la presencia del Estado para el mantenimiento de la estabilidad, el orden institucional y la seguridad de la nación. Como se ha sostenido, pese a que esta visión disminuyó su predominancia en el ámbito del MINREL, dando lugar a una mayor relevancia de los asuntos económicos, la visión y prácticas propugnadas por las FFAA continuaron haciéndose presente en los distintos ámbitos de las políticas del país.

En el caso de las fronteras, estos se expresarían en las negociaciones políticas propias de la transición que le permitieron o toleraron cierta influencia al Ejército a través de posicionarse en políticas públicas referidas a las fronteras interiores. Un ejemplo de esto se advierte en las discusiones en el seminario *Hacia la Conquista las fronteras interiores* (1994)⁸⁵ y la agenda pública que se pone en marcha como resultado -con la intervención de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) del Ministerio del Interior y de DIFROL por parte del MINREL-, donde, tras el regreso a la democracia, las FFAA comienzan a deliberar con las autoridades de turno sobre su rol en este nuevo escenario, con el propósito de buscar influencia en la agenda pública a partir de argumentaciones geopolíticas acotadas a su respectivo quehacer⁸⁶. Otro ejemplo en esta dirección, ha sido la existencia de aprensiones geopolíticas hacia las zonas extremas – en lo referido al dilema que implican las influencias culturales foráneas- por parte de Cancillería, como se puede constatar en un reciente documento de la Dirección de Planificación Estratégica del organismo, en el que curiosamente se sentencia, a propósito del despoblamiento y la escasa presencia del Estado en zonas del extremo norte, que: “resulta indispensable que el Estado lea y gestione correctamente las debilidades estructurales del territorio altiplánico chileno, ya que de no hacerlo (o demorarlo), podría gatillar un proceso de erosión de su relación identitaria con Chile”⁸⁷.

Otra arista que agrega mayor complejidad al debate, surge de la influencia de procesos de securitización⁸⁸ de las políticas exteriores y de defensa en Sudamérica, derivados de la coyuntura mundial

⁸³ Ruiz, Roberto, 2018, “Zonas extremas continentales y política exterior: un escenario estratégico e impostergable para Chile”, *Diplomacia*, 139: 44-51

⁸⁴ Muñoz, 1985, op. cit.

⁸⁵ Ejército de Chile, 1994, “Hacia la Conquista y Consolidación de las Fronteras Interiores: Una tarea del Ejército” *Memorial del Ejército*, N° 445, 1994.

⁸⁶ Esta observación queda de manifiesto en numerosas iniciativas y propuestas académicas, de las cuales destacamos las que siguen: La Armada a través de la noción oceanopolítica y el nuevo debate por la competencia portuaria hacia el Pacífico Gallegos, Alfredo, 1997, “La seguridad nacional y los corredores bioceánico del país Puerto”, en Ministerio de Planificación y Cooperación (ed.) *Corredores bioceánicos en un contexto de país puerto*. Santiago: Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile, 55-66. Martínez, Jorge, 1993, *Oceanopolítica: una alternativa para el desarrollo*, Editorial Andrés Bello, Santiago. Martínez Jorge, 2002, *Cuenca del Pacífico: la puerta del desarrollo*, Editorial Andrés Bello, Santiago. ; la fuerza aérea a través del debate sobre el espacio aéreo y el Ejército – como ya se mencionó- a través de la denominación fronteras interiores y el rol que le compete “en su conquista” Masalleras, Marcelo y Ortega, Rodolfo, 2012, “Fronteras interiores; una contribución del ejército vigente”, *Memorial del Ejército de Chile*, 488: 135-147.; posteriormente ya a inicios del siglo XXI se comienza a discutir la noción Soberanía efectiva Griffiths, John, 2017, “Fuerzas Armadas: ¿preparadas solo para la guerra o efectivo instrumento para, además, asegurar la paz y seguridad estatal?”. *Estudios internacionales*, 49 (187): 131-161., la cual actualiza los postulados de la década anterior a partir de la incorporación al debate de las denominadas nuevas amenazas emergentes presentes en la frontera, ver: Seminario: Soberanía Efectiva y Presencia Estratégica del Estado: Una Visión de la Región de Arica y Parinacota, Arica, 13 de junio de 2017, Universidad de Tarapacá y Centro de Estudios e Investigaciones del Ejército, CESIM, Ejército de Chile.

⁸⁷ Ruiz, 2018, op cit. P. 46.

⁸⁸ Buzan, Barry, Waever, Ole y de Wilde, Jaap, 1998, *Security: a new framework for analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publisher

post 1990, en torno al surgimiento de nuevas amenazas, y que en las fronteras asumen un protagonismo importante⁸⁹. Este fenómeno, que responde a la agenda política global, tensiona las prácticas transfronterizas. Así, ideas promovidas por las FFAA para sustentar estrategias de defensa y soberanía hacia las fronteras, buscan propender a una renovada presencia del Estado en las zonas aisladas y extremas mediante la noción de “soberanía efectiva”. Su fundamento se encuentra en que las amenazas no tradicionales -particularmente el narcotráfico y el contrabando- aprovechan la débil presencia del Estado en estos territorios, tendiendo a su ingobernabilidad. Estos territorios, por su escasa institucionalidad pública, expondrían una “soberanía no efectiva”, y ante lo cual fortalecer la presencia estatal se convierte en un objetivo deseado para beneficiar su seguridad⁹⁰.

En cuanto al ámbito externo, la perspectiva geopolítica afecta la proyección transfronteriza de las regiones de Chile hacia Perú y Bolivia, influyendo y acotando los regímenes políticos fronterizos o entramados institucionales, discursivos y de prácticas sociales que gobiernan las regiones en torno a límites internacionales⁹¹. Estos espacios son observados, desde las autoridades, bajo una óptica que le atribuye una amplia significación histórica/geográfica⁹², dada las anexiones territoriales que obtuvo Chile como consecuencia de la Guerra Del Pacífico⁹³. Así, en algunas coyunturas históricas y actuales – por ejemplo, en el marco del Fallo de La Haya⁹⁴, las disputas diplomáticas en torno a esta frontera siguen constituyendo una ocasión para la reafirmación de la “solidez” de los Estados involucrados⁹⁵.

También en el ámbito externo, destacamos, debido a su escasa preocupación por los debates geopolíticos regionales, la falta de proyección de la política exterior chilena hacia marcos geográficos de referencia distintos al nacional⁹⁶. Esta tendencia, que emerge en América del Sur, ha llevado a desestimar, por ejemplo, debates como el dilema geopolítico de la amazonia como espacio multinacional, entre otros. Asimismo, también se ha destacado en la literatura la tendencia aislacionista y de diferenciación promovida desde la política exterior de Chile con el resto de la región⁹⁷, elementos que asociarían la lógica pretoriano-ideológica que impulsaron las FFAA en el MINREL y que resaltarían el excepcionalismo chileno respecto de los demás países de América Latina.

Con todo, la superposición de las agendas geopolítica con la de innovación y cambio ha generado el desarrollo de un marco institucional limitado o insubstancial para la conducción del ámbito fronterizo de la política exterior. Esto se expresa en una alta valoración de los confines del Estado desde una mirada

⁸⁹ Troncoso, Valeska, 2017, Narcotráfico y el desafío a la seguridad en la triple frontera Andina. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 12(1), 103-130

⁹⁰ Griffiths John, 2009, Chile y los desafíos globales de seguridad, *UNISCI Discussion Papers*, 21:13-26

⁹¹ Dilla, 2019, op cit.

⁹² Cairo, Heriberto y Lois, María, 2014, “Geografía política de las disputas de fronteras: cambios y continuidades en los discursos geopolíticos en América Latina (1990-2013)”, *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 23(2), 45-67.

⁹³ Santis, Hernán, 1998, “El pensamiento geográfico-político de Ratzel en la geopolítica chilena”. *Revista de Geografía Norte Grande*, vol. 25, núm. 25-27, 135-140.

⁹⁴ Ovando, Cristian, 2017, “Tacna y Arica en el marco del fallo de La Haya: algunas expresiones de integración desde la paradiplomacia y la sociedad civil”, en Milet, Paz (ed.), *Desafíos en la relación. Chile Perú. Santiago de Chile*. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Instituto de Estudios Internacionales de la Ponticia Universidad Católica del Perú, 63-76.

⁹⁵ Cairo y Lois, 2014, op. cit.

⁹⁶ Nolte Detlef y, Leslie Wehner. *Geopolitics in Latin America*, Old and New, In: David R. Mares and Arie M. Kacowicz (Eds.). Routledge Handbook of Latin American Security New York, 2016.

⁹⁷ Colacrai, Miryam, y Lorenzini, María, 2005, “La política exterior de Chile: excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de “fuerzas profundas” y tendencias”, *Confines*, N° 1-2: 45-63. Colacrai, Miryam, 2008, “Las 'identidades' de Chile en sus relaciones internacionales ¿Entre el paradigma comercialista y el territorialista?”, *Revista Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica*, 122: 59-70.

territorialista y de recursos de explotación comercial, y una menor atención a estas zonas desde la perspectiva de los actores y procesos que ahí ocurren, en clave de desarrollo fronterizo.

En este sentido, la estructura burocrática encargada de dar viabilidad a las acciones exteriores de las regiones chilenas, inicialmente, contó con la colaboración de dos carteras: el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior. Ambas cumplieron funciones de coordinación clave. El primero a través de la Dirección de Coordinación Regional, DICORE y a través de la Comisión de Regiones Extremas y la Dirección de Fronteras y Límites, DIFROL. El segundo, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y su unidad de inserción internacional de las regiones⁹⁸.

Más específicamente, la política exterior para las regiones chilenas se crea a través de la Orden de Servicio N° 145, del 7 de junio del 2000, la que establece la DICORE. Esta última, no obstante, se considera una instancia precaria en competencias y recursos, manteniéndola como una herramienta esencialmente débil. Como plantea Fuentes⁹⁹: “Dicha orgánica quedó a cargo de profesionales ajenos al servicio exterior, con una dotación mínima de personal y un presupuesto que incluía sólo los recursos básicos para su funcionamiento”. Estas limitaciones, el mismo autor las explica categóricamente a causa de dos variables: la falta de voluntad política y el escaso *aggiornamento* de las ideas en política exterior, donde ha primado “el desconocimiento y falta de interés relativo sobre estas materias producto del atraso teórico, conceptual y práctico de nuestro Estado, así como la ausencia de una voluntad política mayor para impulsar cambios sustantivos”¹⁰⁰. Además, debe destacarse que para muchos diplomáticos de carrera esta unidad se concibió como una intromisión al normal funcionamiento de un MINREL escasamente modernizado y de persistentes resistencias burocráticas (Fuentes, 2007).

Esta debilidad institucional se vería acentuada con lo dispuesto en la señalada Ley 21.080. Así, en su artículo n°25, omite la DICORE y las URAI, y establece la figura de los Coordinadores Regionales. Esta figura reduce la agencia regional a un funcionario, el que solo es dispuesto por el Ministro través de un delegado presidencial en las regiones que se estime lo requieran, y cuya función se acota a apoyar a éstas en la realización de sus proyectos e iniciativas en el ámbito internacional. Aunque se crea una nueva figura complementaria y con más atribuciones para la gestión internacional de las regiones: “sin perjuicio de las funciones que competen a las Direcciones Regionales de la Dirección General de Promoción de Exportaciones, las que en todo caso deberán coordinar y cooperar con los coordinadores regionales”.

Esta nueva figura dispone en su artículo n°43 De las Direcciones Regionales, que aquellas en cambio estarán a cargo de un director regional, dependiente del Director General de Promoción de Exportaciones (ex ProChile). Sus funciones, resumidamente, vinculan y acotan la inserción internacional de las regiones a su dimensión comercial a través del posicionamiento de su oferta exportable en los mercados internacionales, y contribuir por esta vía al posicionamiento de la imagen de Chile en el exterior.

En cuanto a la DIFROL, otra de las instancias relacionadas con la institucionalidad fronteriza, una de sus funciones más importantes ha sido la puesta en marcha de los Comité de Integración y Frontera. Si bien en la práctica los Comités de Integración operan con la lógica de impulsar macrozonas de desarrollo fronterizo, esta mirada no es reconocida del todo por el Estado central, ya que lo entiende todavía organizados alrededor de los pasos limítrofes¹⁰¹. Esta disonancia entre las miradas regionales y

⁹⁸ SUBDERE, 2008, *Actualidad de las relaciones paradiplomáticas y de Cooperación descentralizada de los municipios chilenos*, Unidad de Relaciones Internacionales de la SUBDERE, Ministerio del Interior de Chile, Santiago. SUBDERE, 2009, *Cuadros descriptivos de la actividad internacional de las regiones de Chile*, Unidad de Relaciones Internacionales de la SUBDERE, Ministerio del Interior de Chile, Santiago.

⁹⁹ Fuentes, 2015, op cit. P. 281.

¹⁰⁰ Fuentes, 2015, op cit. p. 281.

¹⁰¹ Fuentes, 2015, op cit.; Dilla, 2019, op cit.

centrales de cómo operan los comités, ha sido clave en su desarrollo. En éste, como tendencia general, se ha privilegiado la cooperación en materias referidas a cautelar los flujos que cruzan la línea fronteriza -aduanas, cooperación policial, materias fitosanitarias, control migratorio, etc.-, en desmedro de la agenda pública referida al desarrollo fronterizo y transfronterizo.

Conclusiones

Los cambios en la Cancillería se han concentrado en la dimensión económico-comercial, mientras que en otras áreas ha primado el estatus quo y se han realizado arreglos menores o insubstanciales. Inclusive, pese a promulgarse una reciente ley de modernización del MINREL, esta no ha generado transformaciones importantes, sino que más bien ha reorganizado lo existente, monopolizando la práctica internacional a el área económico comercial. Esto se aprecia a tal punto que, por ejemplo, en lo referido a participación ciudadana, un “caballito de batalla” en el ámbito de la modernización de la gestión pública, la figura del cuarto adjunto y consejos civiles sólo se han institucionalizado en la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales¹⁰².

Pese a los cambios externos y domésticos, la estructura institucional del organismo ha mantenido las premisas básicas que se configuraron durante la dictadura: la apertura económica y comercial, propias del modelo y visión neoliberal, y la permanencia de una burocracia enmarcada dentro de las lógicas impuestas por las visiones promovidas por las FFAA y aceptadas por los sucesivos gobiernos democráticos. Ambas visiones, en apariencia contrapuestas, convergen en un modelo institucional que privilegia el carácter elitista, discrecional e hipercentralista en la formulación y conducción de la política exterior, atribuye un alto significado a los actores “relevantes” para los intereses nacionales –en este caso, el sector privado- y les confiere espacios para su influencia, a la vez que mantiene una institucionalidad acotada a los temas tradicionales de la política exterior que combina con innovaciones incipientes en materias internacionales emergentes, que responden a demandas presentes en la escala regional-fronteriza .

A lo largo de este artículo, hemos constatado esto último a partir de los cambios y continuidades en la dinámica del MINREL, los cuales se configuraron durante la dictadura militar y fueron continuados y consolidados a lo largo de los sucesivos gobiernos democráticos, aunque con variaciones insubstanciales. En primer lugar, la prevalencia del estatus quo en relación a la formulación y conducción de la política exterior se manifestó en la dificultad de modernización de esta cartera, la cual solo fue “modernizada” luego de 40 años de sucesivos cambios en el contexto internacional y nacional. Sin embargo, una vez realizado el esperado cambio, con la nueva ley se mantuvo el componente centralista, denotado en la

¹⁰² Dentro de las distintas direcciones de MINREL, la única que tiene mecanismos de participación y apertura hacia la sociedad civil con cierta institucionalidad es la ex DIRECON actual SUBREI. Contempla el denominado Cuarto Adjunto, instancia que informa el inicio de una negociación comercial y comunica sus avances. Lo integran: “organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, organizaciones gremiales, empresas”. En: <https://www.subrei.gob.cl/minisito/cuartoadjunto/>. También considera un Consejo de la Sociedad Civil que consiste en un mecanismo de participación de carácter consultivo que permite generar un diálogo participativo entre las asociaciones vinculada a la Subsecretaría. Este aborda materias relativas a negociaciones comerciales, implementación de los tratados de libre comercio, servicios y programas para la promoción de exportaciones y participación de Chile en organismo económicos multilaterales. En: <https://www.subrei.gob.cl/subrei/participacion-ciudadana/consejo-de-la-sociedad-civil/>. En el listado publicado en su sitio web, que detalla quienes lo conforman desde 2012, se aprecia su sello empresarial, figuran quince entre asociaciones, gremios empresariales y siete entre ONGs y representantes de universidades y sociedad civil.

amplia injerencia del poder ejecutivo en la política exterior y sus prerrogativas discrecionales a la hora de incluir a otros actores en los procesos que la configuran.

En segundo lugar, se ha advertido cómo el MINREL ha enfatizado la dimensión económica comercial de la política exterior, modificando su estructura en esta dirección a partir de cambios burocráticos y de un relacionamiento con el sector privado que pasó rápidamente desde la informalidad a una creciente institucionalización. Estos procesos fueron iniciados durante la dictadura, en la medida que se imponía el modelo neoliberal, y continuaron posteriormente con la creación de diversas instancias de participación e influencia de los actores privados ligados al ámbito empresarial. La modernización del MINREL terminó por consagrar este relacionamiento en los distintos niveles, elevando el área económica a la par con la dimensión política de los asuntos externos, mediante la creación de una Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y supeditando, por ejemplo, los asuntos de coordinación regional a la promoción de las exportaciones del país.

En tercer lugar, se ha analizado el ámbito de la política hacia las fronteras y las regiones fronterizas, donde el MINREL si bien ha permitido espacios de innovación que transgreden la lógica tradicional, han tenido una acotada relevancia. En este sentido, también constatamos iniciativas surgidas desde la sociedad civil, desde el ámbito local y desde otras carteras del Estado, que consideran un enfoque de cooperación transfronteriza, y que, si bien el MINREL ha considerado y realizado algunos ajustes, continúan predominando las políticas tradicionales del sector. Esto último, ya que todavía se advierte una fuerte presencia de las lógicas geopolíticas introducidas –principalmente- por las FFAA, pero consideradas también en la actualidad por la Dirección de Planificación Estratégica, en relación al ámbito doméstico y externo. Por una parte, mediante la visión negativa respecto de las “zonas extremas” del Estado, caracterizadas como alejadas del centro político, con un creciente despoblamiento y propensas a la pérdida de identidad, y ante lo cual se requiere la presencia gubernamental para el mantenimiento de la seguridad nacional y cultural. Por otra, a través del énfasis en la consideración de las fronteras como límite internacional y no como espacio de desarrollo, signados por características históricas conflictivas, de disputas diplomáticas y de diferenciación del país del resto de los actores internacionales, en particular, de América Latina.

Estas visiones tendrían su correlato institucional en la escasa atención prestada a las instancias innovadoras del ámbito fronterizo-regional, lo cual se vería exacerbado no solo por el peso de visiones más tradicionales que han influido en la política exterior, sino que también se han desdibujado con los intentos modernizadores que han privilegiado la dimensión económica por sobre otras áreas de creciente importancia en las relaciones internacionales, como es el caso de los actores subnacionales y las dinámicas transfronterizas.

De ahí, que se observa una convergencia entre elementos tradicionales geopolíticos y factores asociados a la visión económico comercial, que han consolidado la política exterior de Chile con un diseño institucional donde priman los intereses de las élites que lo han configurado en desmedro de otros actores y procesos que niegan la complejidad de los procesos internacionales. En este sentido, si bien hemos indagado en cómo se ha configurado este proceso a partir de la dictadura y el posterior regreso a la democracia, cabe preguntarse por qué otros actores sociales y políticos relevantes no han llevado a cabo demandas continuas que hayan buscado alterar el estatus quo del MINREL, así como también resulta interesante cuestionarse el por qué la sociedad en general no realiza reclamaciones hacia esta condición de estanco que mantiene la cancillería desde hace cuatro décadas.

Bibliografía

Aranda, Gilberto y Riquelme, Jorge, 2011, "La política exterior de Chile desde 1990. Inserción internacional y prioridad regional", *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 11(6): 11-41

Ardila, Martha, 2009, "Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana". *Colombia Internacional*, 69: 108-123.

Artaza, Mario y Ross, Cesar (eds.), 2012, *La Política Exterior de Chile, 1990-2009: Del aislamiento a la integración global*, Santiago: RIL editores

Bernal-Meza, Raúl, 2015, "Paradiplomacia y regionalismo en situación de relaciones políticas en conflicto: El caso de Chile y Bolivia", *Revista de ciencia política*, 35(3), 605-627.

Burges, Sean, 2013, "The new actors of Brazilian foreign policy", *Brazilian Political Science Review*, 7(2): 171-174. Farias, Rogerio y Ramanzini, Haroldo, 2015, "Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58(2), 5-22

Buzan, Barry, Waever, Ole y de Wilde, Jaap, 1998, *Security: a new framework for analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publisher

Cairo, Heriberto y Lois, María, 2014, "Geografía política de las disputas de fronteras: cambios y continuidades en los discursos geopolíticos en América Latina (1990-2013)", *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 23(2), 45-67.

Canessa, Julio, 1982, "Visión geopolítica de la regionalización chilena", *Seguridad Nacional*, Academia superior de la seguridad nacional, num. 24, 13-36.

Colacrai, Miryam y Lorenzini, María, 2005, "La política exterior de Chile: excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de "fuerzas profundas" y tendencias", *Confines*, N° 1-2: 45-63.

Colacrai, Miryam, 2008, "Las 'identidades' de Chile en sus relaciones internacionales ¿Entre el paradigma comercialista y el territorialista?", *Revista Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica*, 122: 59-70.

Chateau, Jorge, 1977, *Características principales del pensamiento geopolítico chileno*. Análisis de dos libros. Documento de Trabajo Flasco, Chile

Detlef, Nolte y Wehner, Leslie. *Geopolitics in Latin America*, Old and New, In: David R. Mares and Arie M. Kacowicz (Eds.). *Routledge Handbook of Latin American Security* New York, 2016.

Dilla, Haroldo, 2019, "El régimen político fronterizo en Arica: más allá de la garita", en: Dilla, Haroldo y Álvarez, Camila. *La vuelta de todo eso. Economía y sociedad en la frontera chileno/peruana: el complejo urbano transfronterizo Tacna/Arica*. Santiago de Chile: RIL Editores, 2019.

Ejército de Chile, 1994, "Hacia la Conquista y Consolidación de las Fronteras Interiores: Una tarea del Ejército", *Memorial del Ejército* N° 445, 1994.

Errazuriz, Hernán, 1989, *Las constantes de nuestra política exterior*, Escuela de Negocios de Valparaíso, Fundación Adolfo Ibáñez, 7 de enero.

Faust, Jorg, 2004, "Latin America, Chile and East Asia: Policy-Networks and Successful Diversification", *Journal of Latin American Studies*, 36(4): 743-770

Fernandois, Joaquín, 1985, "Ideología y pragmatismo en la política exterior chilena durante la crisis del sistema político 1970-1975", *Revista de Ciencia Política*, 7(2): 169-178.

Fuentes, Claudio y Fuentes, Claudia, 2006, "Las relaciones exteriores del Chile democrático", en: Alcántara, M. y Ruiz-Rodríguez, L. (eds.), *Chile. Política y modernización democrática*. Ediciones Bellaterra, Barcelona. pp. 233-258.

Fuentes, Claudio, 2007, “Internacionalización sin «modernización»: el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile”, *América Latina Hoy*, 46: 97-117.

Fuentes, Cristian, 2011, “La política exterior de Chile 1990-2010 ¿Modelo a imitar o proceso inconcluso?”, en: Ensignia, J., Fuentes, C. y Fernandez, M. (edts.), *Política Exterior en el Chile post Concertación: ¿quo vadis?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Fundación Chile 21, Santiago. pp. 23-35

Fuentes, Cristian, 2012, “El regionalismo abierto en la política exterior chilena” ¿versión original o concepto equívoco?, *Revista Enfoques*, 10(17): 19-31.

Fuentes, Cristian, 2015, “La política de coordinación regional. Paradiplomacia en los gobiernos de la Concertación, descentralización y política exterior”. En Artaza, M y Ross C (Eds) *La Política Exterior de Chile. Del aislamiento a la integración global*. (pp.281-282) Santiago: RIL Editores.

Gardini, Gian Luca y Malamud, Andrés, 2012, “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons”, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47(1): 116-133.

Gallegos, Alfredo, 1997, “La seguridad nacional y los corredores bioceánico del país Puerto”, en Ministerio de Planificación y Cooperación (ed.) *Corredores bioceánicos en un contexto de país puerto*. Santiago: Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile, 55-66.

Gonzalez, Guadalupe, 2005, *Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia*, Documentos de Trabajo del CIDE, México DF.

Gonzalez, Roberto, 2004, “La política exterior de Colombia a finales del siglo XX”, *Investigación y Desarrollo*, 12(2): 258-285.

Griffiths, John, 2009, Chile y los desafíos globales de seguridad, *UNISCI Discussion Papers*, 21:13-26

Griffiths, John, 2017, “Fuerzas Armadas: ¿preparadas solo para la guerra o efectivo instrumento para, además, asegurar la paz y seguridad estatal?”. *Estudios internacionales*, 49 (187): 131-161.

Heine, Jorge, 1991, “Chile: ¿timidez o pragmatismo?”, en: Heine, J. (comp.), *Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1990-1991. ¿Hacia unas relaciones internacionales de mercado?*, Editorial Nueva Sociedad, Prospel, Caracas. pp. 233-259

Hocking, Brian, 2012, *Futures for Diplomacy: Integrative Diplomacy in the 21st Century*, The Hague: Clingendael Institute.

Hocking, Brian, 2016, “Diplomacy and Foreign Policy”, en: Constantinou, C., Kerr, P. and Sharp, P. (eds.), *The SAGE Handbook of Diplomacy*, SAGE Publications, Londres. pp. 67-78.

Hoffmann, Rodolfo y Tomic, Esteban, 1995, *El papel de las cancillerías latinoamericanas en la promoción y desarrollo de las relaciones comerciales entre América Latina y la Unión Europea*, CEPAL.

Keohane, Robert y Nye, Joseph, 1988, *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.

Keohane, Robert, 1988, *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.

Lima, Maria Regina, 2000, “Instituições democráticas e política exterior”, *Contexto Internacional*, 22(2): 265-302.

Malamud, Andrés, 2010, “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: Un examen empírico”, *Relaciones Internacionales*, 15: 113-138.

Masalleras, Marcelo y Ortega, Rodolfo, 2012, “Fronteras interiores; una contribución del ejército vigente”, *Memorial del Ejército de Chile*, 488: 135-147.

Martínez, Jorge, 1993, *Oceanopolítica: una alternativa para el desarrollo*, Editorial Andrés Bello, Santiago.

Martínez, Jorge, 2002, *Cuenca del Pacífico: la puerta del desarrollo*, Editorial Andrés Bello, Santiago.

- Morandé, José y Duran, Roberto, 1993, “Percepciones en la política exterior chilena: un estudio sobre líderes de opinión pública”, *Estudios Internacionales*, 26(104): 595-609
- Moses, Jonathon y Knutsen, Torbjorn, 2001, “Inside Out: Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs Ministries” *Cooperation and Conflict*, 36(4):355-380.
- Muñoz, Herald, 1985, “La política exterior de Chile: la crisis continúa”, en: Muñoz, H. (comp.). *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas. Las políticas exteriores latinoamericanas frente a las crisis*, GEL-PROSPEL-CERC, Buenos Aires. pp. 339-373.
- Muñoz, Herald, 1986, *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*, PROSPEL-CERC, Santiago.
- Muñoz, Herald, y Asenjo, Daniel, 1990, “Chile: el término del régimen del general Pinochet”, en: Muñoz, H. (comp.), *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1989-1990. El desafío de los '90*, PROSPEL, Editorial Nueva Sociedad, Caracas. pp. 279-302.
- Okano, Maaïke, 2016, “Economic Diplomacy”, en: Costas M. Constantinou, Pauline Kerr and Paul Sharp (eds.), *The SAGE Handbook of Diplomacy*, SAGE Publications, Londres. pp. 552-553.
- Ovando, Cristian, 2017, “Tacna y Arica en el marco del fallo de La Haya: algunas expresiones de integración desde la paradiplomacia y la sociedad civil”, en Milet, Paz (ed.), *Desafíos en la relación. Chile Perú. Santiago de Chile*. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 63-76.
- Oyarzún, Lorena, 2013, “When Trade Policy is not Enough: Opportunities and Challenges for Chile’s International Insertion”, *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19(2): 268-285.
- Pittman, H. (1981) Algunas tendencias geopolíticas específicas en los países del ABC. Nuevas aplicaciones de la ley de las áreas valiosas. *Revista de Ciencia Política*, vol. 3, núm.1-2, 27-70.
- Portales, Carlos, 2011, “Desafíos para la política exterior en las próximas décadas: Chile y la región en un mundo global”, *Estudios Internacionales*, 44(169): 171-193.
- Robledo, Marcos, 2011, “La política exterior de Chile 1990-2010 y la construcción social de la política internacional. Análisis preliminar y perspectivas”, *Working Papers ICSO-UDP*, Instituto de Ciencias Sociales, Universidad Diego Portales, Santiago.
- Ross, Cesa, 2006, “Chile: los desafíos de la política exterior de Michelle Bachelet”, *Foreign Affairs en Español*, Abril-Junio, pp. 1-16.
- Ruiz, Roberto, 2018, “Zonas extremas continentales y política exterior: un escenario estratégico e impostergable para Chile”, *Diplomacia* n° 139: 44-51
- Russell, Roberto, 1990, “Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas”, en: Heine, J. (comp.), *Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1990-1991. ¿Hacia unas relaciones internacionales de mercado?*, Editorial Nueva Sociedad, Prospel, Caracas. pp. 255-274
- Santis, Hernán, 1998, “El pensamiento geográfico-político de Ratzel en la geopolítica chilena”. *Revista de Geografía Norte Grande*, vol. 25, núm. 25-27, 135-140.
- Soza-Amigo, Sergio y Correa, Loreto, 2014, “Regiones extremas chilenas y su invisibilidad económica”, *Si Somos Americanos*, 14(2), 187-216.
- SUBDERE, 2008, *Actualidad de las relaciones paradiplomáticas y de Cooperación descentralizada de los municipios chilenos*, Unidad de Relaciones Internacionales de la SUBDERE, Ministerio del Interior de Chile, Santiago.
- SUBDERE, 2009, *Cuadros descriptivos de la actividad internacional de las regiones de Chile*, Unidad de Relaciones Internacionales de la SUBDERE, Ministerio del Interior de Chile, Santiago.

Tapia, Marcela, 2017, "Las fronteras, la movilidad y lo transfronterizo: Reflexiones para un debate", *Estudios fronterizos*, 18(37), 61-80

Tomassini, Luciano, 1990, "La política internacional después del Muro", *Estudios Internacionales*, 23(91): 281-338.

Troncoso, Valeska, 2017, Narcotráfico y el desafío a la seguridad en la triple frontera Andina. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 12(1), 103-130

Van Klaveren, Alberto, 1994, "Chile: la política exterior de la transición", *América Latina Internacional*, 1(2): 47-64.

Vargas-Alzate, Luis, Sosa, Santiago y Rodríguez, Juan, 2012, "El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan Manuel Santos". *Colombia Internacional*, 76: 259-292.

Wilhelmy, Manfred, 1979, "Hacia un análisis de la Política Exterior chilena contemporánea", *Estudios Internacionales*, 48: 440-471.

Wilhelmy, Manfred, 1990, "Las Decisiones de Política Exterior en Chile", en Russell, R. (comp.), *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. pp. 135-164.

Wilhelmy, Manfred y Durán, Roberto, 2003, "Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000", *Revista de Ciencia Política*, 23(2): 273-286.

Urrutia, Santiago, 2016, *El sueño por una carretera: Carretera Austral, representaciones sociales y geopolítica durante la dictadura militar chilena, 1973-1990*, Universidad de Chile, Santiago.