



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RENDICIÓN DE  
CUENTAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR Y COMERCIAL CHILENA

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

IGNACIO ANTONIO SÁNCHEZ GONZÁLEZ

Profesoras Guía:

Dra. Ana María Moure Pino, Facultad de Derecho

Dra. Dorotea López Giral, Instituto de Estudios Internacionales

Santiago de Chile

2020

La presente Memoria de Prueba se ha inscrito en el marco del Proyecto de Iniciación en Investigación 2017 N°11170126 del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT), a cargo de la Prof. Dra. DOROTEA LÓPEZ GIRAL, Directora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN .....	3
I. INTRODUCCIÓN.....	4
II. RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN. FUNDAMENTOS GENERALES Y SITUACIÓN EN CHILE.....	8
III. LEGISLACIÓN Y MECANISMOS DE TRANSPARENCIA FRENTE A LOS GRUPOS DE INTERÉS EN POLÍTICA EXTERIOR Y COMERCIAL. MARCO GENERAL .....	16
III.a. Ley 20.730 que regula el Lobby y las Gestiones que representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios.....	22
III.b. Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.....	25
<i>III.b.1 De la solicitud de acceso a la información .....</i>	<i>35</i>
III.c. Control e impugnación de las decisiones recaídas sobre solicitudes de acceso a la información y sobre reclamos administrativos.....	38
<i>III.c.1 Sede administrativa.....</i>	<i>39</i>
<i>III.c.2 Sede jurisdiccional.....</i>	<i>42</i>
IV. TRANSPARENCIA EN LA POLÍTICA COMERCIAL: MECANISMOS APLICADOS .	46
IV.a. Antecedentes.....	46
IV.b. Mecanismos especiales de participación ciudadana .....	51
<i>IV.b.1 Mecanismo regulado 1: Cuenta Pública Participativa.....</i>	<i>54</i>
<i>IV.b.2 Mecanismo regulado 2: Consulta Ciudadana.....</i>	<i>55</i>
<i>IV.b.3 Mecanismo regulado 3: Acceso a la Información Relevante .....</i>	<i>56</i>
<i>IV.b.4 Mecanismo regulado 4: Consejo de la Sociedad Civil.....</i>	<i>56</i>
<i>IV.b.5 Mecanismo regulado 5: Audiencias Públicas .....</i>	<i>57</i>
<i>IV.b.6 Mecanismo no regulado: El Cuarto Adjunto.....</i>	<i>58</i>
IV.c. Discurso político, normativa legal y jurisprudencia .....	64
V. CONSIDERACIONES FINALES .....	72
LISTADO DE REFERENCIAS .....	80

## **RESUMEN**

El presente trabajo de grado aborda de manera sistemática los aspectos generales y empíricos de la transparencia de la política exterior chilena, con especial atención en la política comercial. Para ello, acude a las teorías politológicas y sociológicas sobre democratización, transparencia y rendición de cuentas, para luego enfocarse en las discusiones doctrinarias jurídicas sobre acceso a la información y ejercicio de presión por parte de ciertos grupos de interés. A modo de auxiliar a la teoría, posteriormente se da cuenta cómo la legislación adopta los conceptos doctrinarios en materia de transparencia y acceso a la información; y de la misma forma, se estudia la regulación legal que hace frente a los grupos de presión y otros grupos de interés, principalmente en materia de relaciones económicas internacionales del país. Por último, se estudia más extensamente la jurisprudencia administrativa relacionada, y las discusiones actuales y de contingencia sobre el nuevo rol de la sociedad civil frente a las negociaciones económicas internacionales, dejando de manifiesto las principales falencias del sistema y las posibles soluciones propuestas por organismos especializados.

## **I. INTRODUCCIÓN**

Datan ya más de cuatro décadas desde que Chile decidió propiciar e implementar una apertura comercial basada en la liberalización económica, abandonando el Modelo de Sustitución de Importaciones. Los postulados de la Escuela de Chicago terminarían por derribar la intervención estatal y proteccionismo existente, promoviendo agresivamente los principios neoliberales que hasta la fecha perduran.

Hasta el día de hoy, es posible visualizar que la manera de efectuar la política comercial no ha variado sustantivamente, tanto en su contenido como en su forma, cuestión que tiene especial relevancia en atención al alcance y repercusión resultante en el derecho interno la celebración de acuerdos comerciales, tratados de libre comercio, acuerdos de complementación económica, entre otros.

Pese a la envergadura de las consecuencias –positivas y negativas– de esta específica área del Derecho Internacional, se plantea en este trabajo que la transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en estas materias han sido exiguas, frente a otras áreas del Derecho o de política pública, donde existen mayores mecanismos y despliegues de participación, o, al menos, de acceso a la información.

En la región latinoamericana en general, y especialmente en nuestro país, la apertura comercial de hoy se encuentra frente a una realidad y desafíos diferentes a las que se enfrentaron los Chicago Boys (López y Muñoz, 2015, p. 145), y sin obviar el gran crecimiento económico que hubo desde la época de los 70 tras adoptar políticas de apertura, éstas han inducido tanto a dejar fuera importantes instancias de integración regionales, como a generar un manifiesto patrón de dependencia, tanto de las potencias globales, como de la canasta exportadora

basada sólo en recursos naturales, por lo que, además de que se hace necesario repensar la utilidad de la política comercial de apertura, es imprescindible constatar que la *ciudadanía no ha tenido participación efectiva* en estos importantes escenarios y decisiones relevantes para el país, por lo que se propone en esta tesis comenzar un estudio relativo a la evolución de la incidencia ciudadana en política comercial.

El objetivo central de este trabajo de grado consiste en comprender los fundamentos del acceso a la información y el estado del arte respecto a los procesos de transparencia, acceso a la información y medios de presión ejercidos por la sociedad civil y la iniciativa privada en materia de política exterior en Chile, con especial atención en la política comercial.

La actuación del Estado en lo que se refiere a toma de decisiones en política pública pareciera legitimarse en razón de ejercer una rendición de cuentas a la ciudadanía de forma *ex post*. En ese sentido, los agentes políticos suelen hablar de transparencia, probidad y responsabilidad, sin embargo, poco se sabe sobre el contenido real de esos conceptos, por lo que, la doctrina especializada, con justa razón, acusa exceso de vaguedad en estos términos.

El grado de actuación o participación de la sociedad civil no es genérico a nivel normativo, sino que las determinadas agencias u organismos administrativos que dicen relación con la Política Exterior, vale decir, el Ministerio de Relaciones Exteriores y sus Subsecretarías dependientes, se guían en virtud de las normas encomendadas que, según su propia orgánica, están destinadas a promover la participación ciudadana. Como se verá, las mencionadas entidades se han provisto de determinados instrumentos jurídicos –además de las leyes que regulan la materia sobre acceso a la información y *lobby*– exentos de debate parlamentario para implementar el acceso a la información, y en menor medida la participación

ciudadana, en la toma de decisiones políticas en materia de política exterior y relaciones económicas internacionales.

De esta manera, en un primer apartado se abordarán descriptivamente los fundamentos generales de la transparencia y rendición de cuentas como derecho esencial de la sociedad civil, para luego abordar el caso chileno y las argumentaciones doctrinarias a favor y en contra del secretismo y transparencia.

En el segundo capítulo, se describirá la legislación clave en materia de transparencia en Chile, a saber, la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública (o indistintamente Ley de Transparencia) y la Ley 20.730 que regula el Lobby y las Gestiones que representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios; y su relación con la formulación de la política comercial en Chile. En estricta relación con los procedimientos de acceso a la información, se pormenorizará también en la normativa administrativa concerniente a las solicitudes de transparencia y a las acciones o reclamaciones en contra de determinadas decisiones de la autoridad, bien dentro de la misma orgánica institucional, como en los mecanismos jurisdiccionales de impugnación.

Con los mencionados elementos introductorios, el apartado IV versará sobre los mecanismos de participación ciudadana o de transparencia activa que han sido adoptados por la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, tanto regulados como no regulados. En cuanto a los no regulados, se sistematiza en este trabajo la información sobre el mecanismo especial del Cuarto Adjunto, el cual, a la fecha, no cuenta con regulación ni mayor información sobre su funcionamiento y detalles. En este sentido, se espera que su tratamiento en el apartado IV.b.6 contribuya al entendimiento y futuros análisis de esta instancia.

Posteriormente, se tratarán ejemplos fácticos y jurisprudenciales respecto a cómo el Estado ha dado respuesta las solicitudes de acceso a la información en materia de negociaciones comerciales, tanto por ciudadanos, lobistas o gestores de interés particular; y se puntualizará la posición estatal frente a tales requerimientos, lo que se conoce como transparencia pasiva.

Finalmente, tomando en consideración lo expuesto, a la par con la interpretación de preceptos jurídicos atinentes, se deja constancia sobre la necesidad de implementar mayores grados de transparencia como de participación de la sociedad civil en la formulación e implementación de la política comercial en Chile.

## II. RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN. FUNDAMENTOS GENERALES Y SITUACIÓN EN CHILE

La gestión gubernamental actual debe estar basada en un modelo que se rija por principios de transparencia y probidad, que permita a los ciudadanos acceder a la información que requieran, cualquiera sea esta<sup>1</sup>, y como corolario, en principio, cabe la posibilidad del ejercicio de control ciudadano sobre los actos del Estado. En efecto, eso es lo que se espera de un Estado de Derecho<sup>2</sup> (o constitucional), concebido como el fruto correlativo de la superación de las monarquías y Estados absolutistas.

Las teorías democráticas indican que las autoridades políticas cumplen una función al servicio del *demos*, del bien común, de modo impersonal, sujetas a las leyes y en un marco de facultades otorgadas sólo por éstas. Entre las responsabilidades indirectas se encuentra la de responder ante sus mandantes, los ciudadanos, dando cuenta de su gestión. Los ciudadanos pueden ejercer una función de participación, supervisión o fiscalización y control de la gestión estatal, no solamente mediante elecciones periódicas, sino en todo tiempo a través del ejercicio de sus derechos de expresión, asociación, manifestación y petición.

---

<sup>1</sup> Se verá que el ordenamiento jurídico nacional hace excepciones a esta regla general de transparencia mediante instrumentos jurídicos que están permitidos, en virtud de tratados internacionales o la Constitución Política. En este sentido, se verá *infra* que las leyes 20.285 y 20.730 (acceso a la información y lobby, respectivamente), prescriben excepciones taxativas al principio de transparencia.

<sup>2</sup> En cuanto al concepto de Estado de Derecho, acuñado por Robert Von Mohl en su obra *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, Hayek (1992), citado en Uvalle (2016), lo entiende como un poder de naturaleza pública, bajo el cual la democracia, no es solo el gobierno del pueblo y para el pueblo, sino que también se rige por el criterio que las mayorías y las minorías tienen cabida en las estructuras del poder político, lo cual obliga a garantizar que las tareas de gobierno sean imparciales, responsables y estén a la vista de todos.

Esto significa que la democracia no es puramente *delegativa* ni una función de meros resultados a cumplir. En efecto, en concepto de Suárez-Íñiguez (2012), la democracia se compone de al menos tres procesos interrelacionados pero distinguibles:

- i. Condiciones necesarias para la realización de elecciones libres, confiables y seguras.
- ii. Las elecciones: voto libre, secreto y universal, corrección de procedimientos y tribunales para dirimir conflictos.
- iii. Todo lo que viene después de las elecciones: el *gobierno democrático*.

De lo anterior, en especial el punto (iii), se desprende que no basta con que el gobernante sea elegido democráticamente, sino que además debe *gobernar democráticamente*, y para ello deben existir “mecanismos de control del gobernado sobre el gobernante” (p. 12).

Lo anterior sólo puede ser posible cuando la *transparencia de la gestión* e información pública es la regla general. La confidencialidad de información pública es una *obvia contradicción*, por ende, para omitir esta obligación de transparencia debe haber una verdadera razón probada con hechos y sostenida en derecho que justifique poner condiciones contingentes y breves a este importante derecho que posee la ciudadanía (J. Morales, 2016).

Parece sencillo dar por sentado estos planteamientos en el tiempo actual. Pero la verdad es que se ha requerido que transcurran varios siglos para que los ordenamientos jurídicos modernos hayan adoptado una ética tal. Como reseña, tal como señalan Ríos & Fuentes (2018), en la primera democracia documentada, las reformas atenienses del siglo VI a.C. en adelante se desarrollaron en base a una “desconfianza en el poder político, porque veían en él un factor de corrupción

humana. (...) En el entender ateniense, el exceso de poder conducía a la desmesura, y esta, a su vez, generaba la tiranía” (p. 91). Común a los órganos e instituciones que buscaban matizar esta desconfianza, era la función de *control*, orientada nada menos que al efectivo mantenimiento de la distribución del poder (p. 92).

En las democracias actuales, por tanto, no parece plausible la omisión de un mecanismo institucionalizado que haga posible el acceso a la información pública. Incluso, se ha llegado a sostener que ha llegado el momento de establecer la presunción de ocultación maliciosa cuando no se divulgue información de impacto público en las redes sociales (J. Morales, 2016, p. 36). En lo que se refiere a nuestro medio, dos han sido las principales leyes que han intentado instaurar un principio general de transparencia en la administración pública: la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública (LAIP); y la Ley 20.730 que regula el Lobby y las Gestiones que representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios. Las dos materias que tratan estas leyes dicen relación directa con lucha contra la corrupción, transparencia de la gestión estatal e incidencia de la sociedad civil en esta última.

La norma sobre transparencia y acceso a la información pública determina la obligación principal del Estado de proveer toda información solicitada por la ciudadanía sobre la actividad o función administrativa, lo que se conoce doctrinariamente como transparencia pasiva<sup>3</sup>, así como también el deber de

---

<sup>3</sup> La *transparencia pasiva* importa el derecho de toda persona a solicitar y recibir información de cualquier *órgano* de la Administración del Estado. Véase Vial (2010), quien ofrece dicha definición no para transparencia pasiva sino para el derecho de acceso a la información). Para una discusión sobre el entendimiento del concepto “órgano del Estado”, los cuales deben transparencia a la ciudadanía, y para un análisis asimismo sobre transparencia, véase P. Fernández and Gómez (2012).

mantener mecanismos activos en plataformas digitales que transparenten la gestión pública, lo que constituye la llamada transparencia activa<sup>4</sup>. Un organismo relevante que crea la ley es el Consejo para la Transparencia (en adelante, “CPLT” o simplemente “Consejo”), corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, destinado a velar por el buen cumplimiento de la LAIP.

La segunda ley, que regula el lobby y gestiones de interés particular, por un lado, también obliga al Estado (o precisamente, a los órganos administrativos señalados, que la ley denomina “sujetos pasivos”) a proporcionar la información requerida en la normativa, y, por otro lado, estos registros públicos exigidos constituyen a la vez *garantías ciudadanas* de acceso a la información y control de la gestión pública, lo cual instala una obligación adicional de transparencia en la función pública.

Con el objetivo de exponer sucintamente los fundamentos de las instituciones y, posteriormente, la práctica comparada de las materias que tratan las mencionadas leyes, se hace menester precisar dos conceptos atinentes a lo dicho:

Entenderemos por *rendición de cuentas* el proceso de responsabilizar a los funcionarios públicos por sus acciones, mediante mecanismos formales por los cuales las autoridades electas adquieren la responsabilidad por sus decisiones y

---

<sup>4</sup> “El título III de la ley introduce la llamada *transparencia activa*, es decir, la obligación de incorporar en las páginas web de los respectivos servicios determinada información que la misma ley detalla. (...) Esta obligación se aplica –según lo especifica el artículo 7– a los órganos de la Administración del Estado, al Congreso Nacional, los tribunales que forman parte del Poder Judicial, los tribunales especiales (...) y los órganos que ejercen jurisdicción (...), el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, la Justicia Electoral, la Contraloría General de la República y el Banco Central” (Vial, 2010, p. 122) (Resaltado añadido).

rendimiento (Fox, 2006)<sup>5</sup>. Estos, a su vez, se encuentran obligados a justificar e informar sobre sus decisiones y eventualmente pueden ser castigados por ellas (Peruzzotti & Smulovitz, 2002).

Denominaremos *participación*, de acuerdo con Isunza (2006, p. 266), a “la relación entre ciudadanos y el Estado en múltiples formas y con diversas intensidades e intencionalidades”, bien para exigir cuentas, demandar un servicio o quejarse, bien para incidir en la formulación de política pública (Welp, 2016).

Se dice que el ejercicio del voto periódico es una acción vinculante y de esencial función para la democracia (Marshall Barberán, 2009; Welp, 2016)<sup>6</sup>, sin embargo, si esta es la única forma de participación que tiene la ciudadanía en la gestión pública, la conclusión lógica es que no nos encontramos sino frente a un control ciudadano mermado, caracterizado por una acción carente de fuerza efectiva para responsabilizar política o socialmente a los gobernantes por sus actos. En efecto, un único mecanismo de participación como el voto puede ser implementado con fines meramente electorales, sin producir cambios de fondo (Welp, 2016). En este sentido, se ha dicho que el ejercicio de una amplia participación ciudadana que se oriente a exigir mayor transparencia y acceso a la información, conduce a un mejor Estado de Derecho, toda vez “que la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, un aspecto esencial del trabajo anticorrupción, se hace efectiva mediante

---

<sup>5</sup> El autor propone un entendimiento amplio de “política de rendición de cuentas”, dado que, bajo los preceptos tradicionales, una *rendición de cuentas política* no comprendería el control de la sociedad civil sobre los gobernantes, sino solo un control institucional, es decir, rendición de cuentas *estrictamente* política.

<sup>6</sup> Marshall Barberán (2009, p. 90) indica que la “más perfecta forma de garantizar de libertad” es la democracia, la cual justifica la obligatoriedad del voto para “mantener vigente la idea de que la comunidad es una comunidad de iguales que busca su libertad”, además de sostener que esta vía impediría la “interferencia y dominación”.

el ejercicio de derechos humanos: las libertades civiles y los derechos políticos” (Centro de Derechos Humanos, 2009, p. 15).

El derecho de acceso a la información ha sido reconocido como un derecho humano sin embargo, sin la existencia de mecanismos idóneos para hacerlo efectivo, aumenta la probabilidad de que tanto autoridades como partidos políticos ejerzan prácticas clientelares, incluso, abre la posibilidad de que por el peso de influencias indebidas se pueda “llegar a alcanzar un control o captura del *establishment* político por parte de grupos de interés a través de formas indebidas” (Centro de Derechos Humanos, 2009).

En cuanto a la anticorrupción y transparencia estatal, Thede (2006) asevera que los derechos humanos “se han vuelto ‘el armazón implícito’, la ‘sintaxis’ de la arquitectura social y política de la sociedad” (p. 29), cuestión que configura y da contenido a la rendición de cuentas, que, en opinión de la autora es un proceso que comprende cuatro momentos:

- i. La responsabilidad (de los gobernantes) de actuar respecto a los compromisos adquiridos.
- ii. La responsabilidad de informar sobre dichas acciones y de justificarlas.
- iii. La posibilidad real de sanción en el caso que las acciones emprendidas no corresponden a las obligaciones.
- iv. La responsabilidad de institucionalizar medidas de prevención que aseguren que tal caso de abuso no se pueda repetir.

La instauración del proyecto neoliberal en el ámbito global ha producido profundas consecuencias en las sociedades latinoamericanas (Dagnino, 2006), llevando la cultura política regional a un creciente abatimiento. Los impactos del modelo mencionado están aún poco identificados (p. 223), pero se puede advertir

una profunda desafección por “lo político”, por “los políticos”, e incluso por “lo público”, sentimiento sistemáticamente potenciado por los medios de comunicación neoliberales y neoconservadores, pues han posicionado lo político como sinónimo a ineficacia, burocracia y exceso de gasto (Alberich & Espadas, 2014, p. 4).

Esta superestructura económica ha llevado a confundir nociones fundamentales ya expresadas más arriba, tales como ciudadanía, sociedad civil y participación. Pese a ser distintos semánticamente, los términos mencionados se entrecruzan estrechamente, por lo que diversas iniciativas llevadas a cabo por ONGs, movimientos sociales, asociaciones cívicas, o medios independientes orientados por una preocupación común de mejorar la transparencia y la *accountability* del accionar gubernamental, supervisan el comportamiento de los funcionarios públicos, denuncian violaciones a la ley, o solicitan investigaciones y sanciones correspondientes (Peruzzotti, 2006).

Reforzando la idea de la interrelación de los conceptos precitados, en el marco del derecho europeo, Bovens (2010) ha definido a la *accountability* i) como una “virtud” o *cualidad* del sistema jurídico, la cual importa un concepto normativo de rendición de cuentas que contiene los estándares de evaluación del comportamiento de las autoridades públicas; y ii) como un *mecanismo* que establece la relación jurídico-institucional entre un actor (que rinde cuentas) y un público que es el titular de aquellas cuentas.

La idea principal que se ha querido plantear en esta sección es que mientras mayor sea la transparencia y acceso a la información, habrá un estándar y sistema democrático de mayor calidad. Cualquier actividad vinculada a la *cosa pública* debe ser conocida debida y oportunamente por parte de todos, y, principalmente,

se debe rendir cuentas con la mayor transparencia en todo lo que diga relación con fondos públicos, debiendo ser posible para la ciudadanía conocer esta información para su fiscalización. Ha sido incluso la Organización de Estados Americanos quien ha llamado a los países de la región a actualizar sus sistemas de transparencia<sup>7</sup>, indicando que la “acción del Estado, que se debe a sus ciudadanos, no puede permanecer indefinidamente fuera del conocimiento público, ni el por qué se tomaron decisiones o cuáles fueron las decisiones que se tomaron, pues es parte del acervo comunitario el conocer los hechos y los actos que realiza el Estado” (García Corrochano, 2020). En este sentido, el Estado es el representante de la información, pero no su dueño.

En materia jurídica y en el caso de Chile, ya desde inicios del siglo XIX la doctrina ha interpretado y dilucidado la existencia de un principio constitucional de publicidad que rechaza el secretismo (Barra, 2007; M. Fernández, 2007) y que, a la fecha, se ha reafirmado que cualquier tipo de secretismo en la toma de decisiones es “una materia de derecho estricto y, en consecuencia, requiere ser establecido mediante norma expresa, su interpretación debe ser restringida y no procede la analogía como mecanismo de integración de normas en caso de lagunas de secreto” (Contreras, 2010).

---

<sup>7</sup> Este llamado de la OEA se abordará específicamente en el apartado IV.b sobre Transparencia en la Política Comercial.

### **III. LEGISLACIÓN Y MECANISMOS DE TRANSPARENCIA FRENTE A LOS GRUPOS DE INTERÉS EN POLÍTICA EXTERIOR Y COMERCIAL. MARCO GENERAL**

El concepto *grupos de interés* –desde la perspectiva de políticas públicas o administrativas, en cuanto a su formulación, modificación o derogación– puede ser entendido como entes individualizados y organizados, mediante los cuales, actores no estatales<sup>8</sup>, unidos o estatuidos en virtud de ideas, necesidades u objetivos comunes, intentan influenciar la política pública, o, al menos, intentar hacer visibles para las autoridades dichos intereses (véase Berry, 1989; Allen Hays, 2001). El fin último de los grupos de interés no es solo incidir en la política, sino también influir en lo público, y entiéndase por esto la actuación e iniciativas de los gobiernos, y la incidencia en los medios de comunicación y la opinión pública.

Más concretamente, los grupos de interés son actores o agentes privados que actúan como personas físicas o jurídicas, participando activamente en las políticas públicas o en los procesos de toma de decisiones. Bernadí i Gil y Cerrillo i Martínez (2017) indican que los grupos de interés tienen 3 características principales:

- i. Tienen carácter legal.
- ii. Ejercen actividad sobre determinadas políticas.
- iii. Defienden un interés particular, diferenciado de los otros grupos.

---

<sup>8</sup> *Actores o agentes no estatales* son organizaciones y personas que no están afiliadas al gobierno, ni están bajo su dirección, ni son financiadas por él, incluyendo empresas, instituciones financieras privadas y ONG, así como grupos paramilitares y de resistencia armada (Red-DESC, s.f.).

La definición y características ofrecidas acá se reflejan en un lenguaje diverso en nuestra legislación bajo la “Ley que regula el Lobby y las Gestiones que representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios” (Ley 20.730, 2014), la cual en su art. 2 diferencia entre la actividad del *lobby* propiamente tal, y la actividad de las *gestiones de interés particular*, ambas propiciadas y ejercidas por grupos de interés y, en menor medida, por personas naturales individuales.

A nivel politológico y jurídico, existen discusiones respecto a si es posible una democracia sin grupos de interés, pero, indubitadamente, dicho sistema de gobierno implica por sí la confluencia de diversos intereses y que las distintas posiciones sean escuchadas, generándose así un fluido diálogo y confrontación de los intereses (Castiglione, 2012; J. García & Soto, 2009).

Dados los derechos fundamentales que gozan los agentes privados (i.e. ciudadanía, empresariado, sindicatos, etc.) a ser escuchados por la autoridad, a acceder a la información, a proponer normativa y, en definitiva, manifestar sus intereses, es que esta actividad puede tornarse peligrosa si no es regulada con cautela, puesto que puede producirse una nula participación de los mismos en la vida política, o, en otro extremo, una indeseada captura del Estado (Centro de Derechos Humanos, 2009; OCDE, 2017). La *captura del Estado* debe ser entendida en el ámbito de las relaciones de poder en una sociedad. Las sociedades “son estructuras en cuyo interior existe una disputa de intereses, generándose a su vez conflictos y negociaciones sucesivas entre los diversos actores” (Castiglione, 2012). El concepto lo atribuye la perspectiva pluralista<sup>9</sup> de la ciencia política, y se refiere a

---

<sup>9</sup> Sin pretender una referencia muy acabada, sino sólo indicativa, la ciencia política y la sociología política diferencian el enfoque estatista, del pluralista, y de otros enfoques eclécticos. El primero “se preocupa de los procesos políticos de larga envergadura y se centra en los estudios sobre el Estado, especialmente ilustrados por las tradiciones, al menos de Hegel, Marx

la formulación e implementación de determinadas políticas públicas, gestionadas en su seno por grupos de interés, los cuales ejercen distintos tipos de presiones, lícitas o ilícitas, con el fin de que dichas políticas respondan a sus pretensiones de manera pragmática e inmediata<sup>10</sup>. Por lo general, la primacía de esos intereses será opuesta al interés general o al bien común del *demos* (Alarco, 2012; J. García & Soto, 2009).

La literatura advierte que es muy dificultosa la tarea de medir específicamente la influencia<sup>11</sup> de los grupos de interés en la formulación de las políticas (Dür, 2008; March, 1955; Pritoni, 2015), por lo que se propone en este trabajo no alejarse de la base teórica en cuanto a la conceptualización y diferenciación de este concepto, para luego intentar medir o reflejar la actividad e influencia de los grupos ya diferenciados a nivel dogmático y sus efectos en la legislación, y advertir cómo la

---

o Weber” (Bolívar, 1997, en Flores Vega, 2017, p. 65). El enfoque pluralista ‘se construye como reacción contra el “estatismo”, a la sobrevaloración de la técnica, a la falta de teoría los estudios políticos. El pluralismo enfatiza el carácter ineludiblemente societal del Estado en la inmersión de las políticas públicas en la complejidad de las relaciones sociales y, sobre todo, en la naturaleza inevitablemente contradictoria de la acción pública, sometida a una multiplicidad de demandas’ (p. 65). Los enfoques eclécticos, o de “alcance medio”, indican que “diferentes tipos de cultura e instituciones nacionales [son las que] determinarán el tipo de políticas y organizaciones públicas” (Sanabria, 1998, p. 189).

<sup>10</sup> García y Soto (2009, p. 355) se refieren a la licitud –o ilicitud– de los esfuerzos realizados por los grupos de interés, pudiendo estos ser el lobby (lícito) y otros no lícitos como extorsión, financiamiento no regulado de campañas políticas, tráfico de influencias, etc. El fin será obtener resultados administrativos como determinadas regulaciones, acceso a mercados, subsidios, etc.

<sup>11</sup> Parte de la literatura indica que “influencia” es sinónimo de poder, o al menos, que son términos *hiperdependientes* (Lucas & Baxter, 2012). “El poder es el potencial para influir y la influencia es el ejercicio del poder” (Turner, 2005); “Cuando el poder se usa para hacer que la gente haga cosas, el poder se define como influencia” (Dahl, 1957). La influencia se produce cuando las personas realizan acciones porque están convencidas de que están las acciones correctas a tomar, no porque alguien con poder les dijera que lo hicieran (Lucas & Baxter, 2012). Dür (2008), citando a Jack Nagel, indica que la influencia es “una relación causal entre las preferencias de un actor con respecto a un resultado y el resultado en sí mismo” (p. 561).

normativa se enfrenta a sus grupos de interés en materia de política exterior y política comercial.

Hasta mediados del siglo XX se solía hablar de grupos de presión. Dicha expresión refleja más sinceramente el quehacer político de estas organizaciones, pues, se quiera o no, es eso a lo que se dedican: presionar para orientar de determinada manera el proceso de toma de decisiones (Jerez, 1997). Desde la segunda mitad del siglo la literatura especializada, en un intento por quitar la carga peyorativa del concepto, ha cambiado su adjetivación por “interés”, ampliando el término, por lo que cabría dentro de éste organizaciones que antes no podían entenderse como entes que ejercen presión. Con todo, un grupo de interés “es un actor del sistema social que, básicamente, desarrolla la función de articulación de las aspiraciones de individuos o colectivos que, sin ellos, actuarían directamente frente a los poderes públicos” (p. 297).

Dür (2008) asevera que la dificultad y desafío de la medición de la influencia se debe a los distintos tipos de presión<sup>12</sup> que pueden ejercerse, los cuales se pueden reflejar efectivamente en la intención de obtener una determinada decisión, o bien, la presión puede consistir en la exigencia de saber lo que se legislará o lo que se negociará en un tratado internacional. Se verá más adelante que, en los últimos tiempos, la presión de la sociedad civil con miras a obtener determinados resultados en negociaciones internacionales, o simplemente la presión por acceder

---

<sup>12</sup> El autor no habla de los diversos tipos de presión, sino de los distintos tipos de lobby. Sin embargo, en nuestro entender, el concepto apropiado sería la diversidad de presiones, puesto que, para efectos legales, el lobby se entiende como una actividad lícita, reglada y legítima, además de estar al menos a nivel institucional ya definida como una práctica que fortalece los derechos de petición, de acceso a las decisiones políticas y de acceso a la información en cuanto a su regulación y transparencia.

a la información relativa a estos procesos, ha aumentado de manera significativa, por lo que cabe preguntarse si acaso la legislación es suficiente.

Como no puede ser de otra forma, el Estado debe responder a través de normativa para hacer frente a las presiones planteadas. En los documentos relativos a la historia de las leyes citadas (Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública y Ley 20.730 que regula el Lobby y las Gestiones que representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios), ya sea al momento de su propuesta, o de su discusión parlamentaria, se tuvo a la vista modelos de transparencia que en la legislación comparada se habían implementado con anterioridad y los motivos que llevaron a la positivación de sistemas de transparencia y de “presión legal”.

Es conocido que la Agenda 2030 de Naciones Unidas tienen una aplicación transversal en las políticas nacionales. Por ello, en la tramitación de los proyectos de ley, el Ejecutivo se refirió a cómo la confianza en las instituciones contribuye al desarrollo sostenible. Si los grupos de interés o *stakeholders* son entes individualizados y organizados que intentan influenciar la política pública, o al menos, intentan hacer visibles para las autoridades sus intereses, entonces la actividad de estos tendría directa relación con el modo y capacidad del Estado para afrontar los derechos de petición de las personas corrientes, y cómo puede reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas (Secretaría Técnica ODS, s.f.).

Así, el Consejo Nacional Interministerial de Implementación de la Agenda 2030 reconoce como prácticas conducentes al establecimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 16 denominado “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, entre otras medidas, a las leyes 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, de

2008 (Chile Transparente & Transparencia Internacional, 2018, p. 39) y a la Ley 20.730 que regula el Lobby y las Gestiones de Interés Particular, de 2014 (Consejo Nacional para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS), 2017, p. 253), como instrumentos conducentes a garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles, así como “garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales” (p. 256).

De esta forma, se puede apreciar que existe una directa correlación entre la actividad de los grupos de interés en materia de formulación e implementación de la política exterior y comercial, y la forma en que el Estado rinde cuentas y recibe las peticiones de la sociedad civil.

En un estadio paralelo a las mencionadas normativas, que podríamos denominar como *sustantivas* en cuanto a la transparencia, acceso a la información y comunicación con los personeros de la Administración del Estado y tomadores de decisiones políticas y legislativas; encontramos aquellas normas *adjetivas* que permiten operacionalizar los intereses suscitados. A este respecto, existen procedimientos institucionalizados para incoar una solicitud de acceso a la información, y, frente a una eventual negativa, la legislación debe contar con mecanismos de impugnación efectivos que velen por el correcto ejercicio del Derecho.

A continuación, se harán breves reseñas de las referidas leyes y su relación con la temática tratada en la presente Memoria (secciones a. y b.) y posteriormente se tratarán los mecanismos o procesos específicos frente a solicitudes de acceso a la información y su correlativa entrega y denegación:

### **III.a. Ley 20.730 que regula el Lobby y las Gestiones que representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios**

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado indicó que el lobby *no reglado* “constituye no solo una amenaza para la confianza de los ciudadanos en la democracia, el gobierno representativo y la efectiva igualdad ante la ley, sino que también corrompe la confianza de los ciudadanos en el libre mercado y la libre competencia, ya que los grupos de interés suelen ejercer su influencia para lograr ventajas y privilegios especiales, introduciendo barreras a la libre competencia y distorsionando el libre juego de las fuerzas del mercado” (BCN, 2014, p. 312).

La intención legislativa de regular el lobby databa desde hace largo tiempo, y nacía por una corriente que tendía a regular, controlar y registrar el rol de los grupos de interés y grupos de presión en la esfera de la política pública. Una definición cabal y teórica sobre estos grupos se ofreció al inicio de este apartado, así como sus implicancias a nivel político, discusión aportada principalmente por las disciplinas de la ciencia política y la sociología.

El texto citado de la Comisión de Constitución del Senado indica que el lobby, de mantenerse en “las sombras” es una actividad perjudicial (p. 209). Esto devela que el lobby no es *prima facie* una actividad ilegítima, ni menos ilegal (Jenkins & Mulcahy, 2018). Con todo, resulta entendible el sentimiento peyorativo por parte de la ciudadanía, pues, hasta antes de su regulación, no había manera de controlar la actividad de los diversos grupos de interés que intentan posicionar sus intereses en las decisiones de la Administración, generando desconfianza en las instituciones, incluidas las relativas a la política exterior y comercial. Esto ocurre porque existe la percepción de que son

principalmente los grupos económicos de presión quienes más cercanía tienen a los gobernantes o legisladores, en oposición a la ciudadanía, cuestión que no está alejada de la realidad y algunas investigaciones han develado las grandes relaciones del empresariado con estos órganos de la Administración (Figueroa, 2017; Gamboa & Segovia, 2019; Gamboa, Segovia, & Avendaño, 2016).

De todas formas, hay una diferencia sustancial en el tráfico de influencias y el lobby. La primera implica el intercambio o la promesa de beneficios privados dirigidos a un funcionario público que debe tomar una determinada decisión, actuando en favor de los intereses de un actor privado. Pero el término *lobby* se refiere típicamente a los esfuerzos de grupos de interés para lograr influir en el proceso legislativo, y en las decisiones adoptadas por el gobierno, organismos reguladores y políticas públicas, en favor de sus intereses, excluyendo esos favores o beneficios (Drago, 2003; Ninua, 2012). Esta definición es académica, pues la caracterización del lobby a nivel legal es compleja (OECD, 2013), razón por la cual en la tramitación legislativa hubo especial preocupación por definir el lobby en términos concretos, cuestión que ralentizó la discusión parlamentaria.

Para las visiones iusconstitucionales sobre democracia es relevante dilucidar qué rol tiene el Estado frente a los grupos de presión, los grupos de interés y las facciones (Jordán Palet, 2017), y a este respecto la historia de la ley muestra los modelos comparados discutidos cuando se intentaba regular el lobby en Chile.

Conforme a lo postulado por J. F. García (2008) y Jordán Palet (2017), se aprecia que el modelo chileno de lobby ha optado por acercarse al modelo de la Unión Europea en cuanto al establecimiento de los denominados Registros de Agenda Pública (artículo 2 n°3, y artículos 7 y 8 de la Ley 20.730) –en oposición

a un Registro de Lobistas *stricto sensu*<sup>13</sup>– (BCN, 2014), información que, conforme al mandato del art. 9 de la Ley del Lobby, hace obligatorio para el Consejo para la Transparencia “poner a disposición del público los registros de agenda pública y la nómina sistematizada de lobistas y gestores de intereses particulares” (Consejo para la Transparencia, 2020).

Estos registros efectivamente aportan un ápice más de transparencia en la formulación de política pública, y en el caso particular de la política exterior y comercial, da cuenta la investigación de Germán Sánchez (2020), quien a través de los mencionados registros ha podido evaluar la orgánica y al personal en posición de Jefaturas de Servicio del Ministerio de Relaciones Exteriores, y de sus Subsecretarías de Relaciones Exteriores y de Relaciones Económicas Internacionales, como sujeto pasivos del lobby y gestiones de interés particular.

---

<sup>13</sup> Puede discutirse cuál de las dos figuras son más eficientes para el acceso a la información de audiencias. El Registro de Agenda Pública finalmente adoptado, a diferencia de un Registro de Lobistas propiamente tal, implica que se encuentran en ellos las audiencias internas del determinado órgano de la Administración, reuniones con sindicatos, otras entidades o entrevistas de trabajo, cuestiones que escapan a actividad de lobby o de gestión de interés particular. Incluso los registros contienen audiencias celebradas, a pesar de que los lobistas o gestores de interés particular no hayan concurrido.

### **III.b. Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública**

Contreras (2014, p. 136) asevera que la historia republicana de Chile adolece de un vicio democrático consistente en la práctica histórica de ocultación de textos legales y otro tipo de instrumentos jurídicos, tanto en períodos de normalidad constitucional como en regímenes autoritarios *de facto*. Lo anterior quedaba de manifiesto al ser reconocido precisamente por el Poder Legislativo en la tramitación de la denominada “Ley de Transparencia”:

“[S]e hace necesario suplir las manifiestas deficiencias prácticas de nuestra legislación sobre acceso a la información pública (...) “porque debe comprenderse que el principio rector –pronto de rango constitucional– es la transparencia y publicidad de los actos estatales, superando la cultura del secreto, con lo cual las excepciones a dicho principio supremo no son más que excepciones, de interpretación y aplicación restrictiva” (BCN, 2008, pp. 5-25).

Con estas palabras se daba inicio a las primeras discusiones parlamentarias que hubo en relación con la Ley de Acceso a la Información Pública, reconociendo, en materia de transparencia, un déficit democrático caracterizado por el secretismo, cuestión que Chile debía resolver principalmente por encontrarse obligado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción<sup>14</sup>.

La importancia de legislar en torno al acceso a la información pública residía en la posibilidad de poder poner en práctica los mecanismos básicos de la

---

<sup>14</sup> Para un mejor entendimiento del consenso en el ordenamiento jurídico internacional sobre la relación entre transparencia, corrupción y Derechos Humanos, véase Contreras (2014, pp. 25 y ss.) y Nash, Aguiló, y Bascur (2014).

democracia moderna, como serían la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas y el control social de las autoridades, cuestiones todas que el ordenamiento jurídico internacional y diversos Estados ya habían regulado con anterioridad. Por lo demás, tras las reformas constitucionales del año 2005 se modificó el art. 8 de la Constitución, incorporando por primera vez y de forma expresa el principio de transparencia<sup>15</sup> como base de la institucionalidad.

Ya desde el inicio de la discusión del proyecto de ley, se hizo mención a cuán normal era, en materia de relaciones exteriores, declarar secretas o reservadas las correspondencias oficiales.

En cuanto a la implementación y los aspectos procedimentales de la ley, se acudió a diversa normativa comparada. Si bien la discusión radicó fundamentalmente en la experiencia mexicana, se tuvo a la vista informes en derecho sobre los modelos de transparencia inglés, estadounidense, latinoamericano y español.

En lo que concierne a México, tras una serie de peripecias políticas que databan de antaño, se hizo patente la necesidad en ese país de promulgar una ley que fijara la transparencia como principio rector de la actuación de la Administración Pública. El nuevo gobierno del año 2000 puso en marcha el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, el cual, según consta en informes de la otrora

---

<sup>15</sup> *Constitución Política de la República, art. 8, inciso segundo*. “Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional”.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo (SECODAM, 2002), contenía variados objetivos anticorrupción y fomento a la transparencia.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) fue promulgada en el año 2002, pero posteriormente fue derogada y remplazada el año 2015, quedando fijado su nombre sin el adjetivo “gubernamental”, Sin perjuicio de ello, para los efectos del presente trabajo se analizará la primera, en tanto aquella fue uno de los modelos clave, si no el principal, para el legislador chileno.

Así, en su art. 4 la LFTAIPG se plantea como objetivos, entre otros, “transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados”, “favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados” y “contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho”.

Luego, indica en su art. 3.XIV los sujetos obligados<sup>16</sup>, los cuales deben poner a disposición del público y actualizar informaciones tales como su estructura orgánica, las facultades de cada unidad administrativa, el directorio de servidores públicos, remuneraciones mensuales por puesto, los servicios que ofrecen, presupuesto asignado, concesiones y contrataciones (art. 7).

---

<sup>16</sup> **LFTAIPG, art. 3.** “Para los efectos de esta ley se entenderá por: (...)

XIV. Sujetos obligados: a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; d) Los órganos constitucionales autónomos; e) Los tribunales administrativos federales, y f) Cualquier otro órgano federal”.

Uno de los aspectos más relevantes de esta ley, y que sirvió de fundamento para el Consejo para la Transparencia de Chile, fue el establecimiento en México de un “organismo descentralizado con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión (...), encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información” (Guillán Montero, 2013, p. 41). El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)<sup>17</sup>, regulado en el art. 33 y siguientes de la LFTAIPG, no está subordinado a autoridad alguna y pese a no estar facultado para imponer sanciones, el artículo 63 de la ley mexicana dispone que el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley será causa de responsabilidad administrativa de los servidores públicos” (p. 42). Tales sanciones podrán ser impuestas, previa comunicación del IFAI, por la Secretaría de la Función Pública, la cual también podrá ser informada de negativas de los sujetos obligados a proporcionar información.

En particular, frente a la situación de negativa de la autoridad a proporcionar información solicitada (que no esté clasificada como reservada), o si la información entregada es ininteligible, incompleta o tardía, procederá el recurso de revisión<sup>18</sup> “ante el Instituto o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto” (art. 49 y siguientes LFTAIPG). Por último, es causal de responsabilidad administrativa de los funcionarios públicas la negativa deliberada de proporcionar información no clasificada como reservada o no considerada como confidencial (art. 63 LFTAIPG).

---

<sup>17</sup> Tras la reforma a la LFTAIPG del año 2010, el IFAI pasó a llamarse Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, adquiriendo por ello nuevas funciones.

<sup>18</sup> El recurso de revisión en México procede contra actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, toda vez que produzca agravio (art. 80 Ley Federal de Procedimiento Administrativo).

Por su parte, el producto final aprobado finalmente en Chile cuenta con una serie de definiciones y mandatos dirigidos a los Órganos de la Administración del Estado. El principal está dado por el artículo 7 de la Ley 20.285, el cual impone un marco jurídico general de transparencia, tanto activa como pasiva, que los órganos del Estado deben adoptar. A este respecto, en cuanto a la transparencia activa, la mencionada disposición establece que los órganos “deberán mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, los siguientes antecedentes actualizados, al menos, una vez al mes”.

Los antecedentes están referidos a la estructura orgánica (numeral 1°); las facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos (numeral 2°); el marco normativo que les sea aplicable (numeral 3°); la planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones (numeral 4°); las contrataciones para el suministro de bienes muebles, para la prestación de servicios, para la ejecución de acciones de apoyo y para la ejecución de obras, y las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías relacionadas con proyectos de inversión (numeral 5°), entre otros.

Frente a las solicitudes de acceso a la información (apartado III.c.), la autoridad o jefatura del Órgano de la Administración o del Servicio, puede negar la información requerida si concurre la oposición de terceros regulada en el artículo 20 o fundándose en las causales de reserva del artículo 21 de la Ley 20.285. El primero se refiere a la situación de que la información solicitada pueda afectar los derechos de terceros, quienes tienen derecho a ser notificados por el Servicio y a deducir oposición respecto a la entrega de dicha información. Por su parte, el artículo 21 contiene las causales legales de reserva o de

secreto en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información.

Las únicas causales legales admitidas para denegar información son las siguientes (artículo 21 Ley 20.285):

1. *“Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente:
  - (a) Si es en desmedro de la prevención, investigación y persecución de un crimen o simple delito o se trate de antecedentes necesarios a defensas jurídicas y judiciales.
  - (b) Tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas.
  - (c) Tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.*
2. *Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico.*
3. *Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública.*
4. *Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el interés nacional, en especial si se refieren a la salud pública o las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país.*
5. *Cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8° de la Constitución Política”.*

Se verá en el Capítulo IV sobre Transparencia en la Política Comercial que el Ministerio de Relaciones Exteriores y su Subsecretaría de Relaciones Internacionales, como les permite la ley, hacen uso frecuente de las causales N° 1 y N° 4, referidas especialmente a que la divulgación de ciertos documentos relativos a la negociación de acuerdos internacionales podría afectar el debido cumplimiento del Órgano, o que afectaría gravemente el interés nacional, en cuanto a su capacidad negociadora e imagen internacionales.

Otro aspecto relevante finalmente promulgado, es que la Ley en su artículo 11 reconoce una serie de principios no taxativos que envuelven al derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado. Ellos son:

- i. Principio de la relevancia*, “conforme al cual se presume relevante toda información que posean los órganos de la Administración del Estado” (artículo 11 literal a), Ley 20.285);
- ii. Principio de la libertad de información*, referido específicamente al derecho a la información específicamente, el cual ha sido reconocido por importantes instrumentos jurídicos como la Resolución 59 de la Asamblea General de las Naciones Unidas o el Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos;
- iii. Principio de apertura o transparencia*, el cual contiene una presunción de publicidad de toda información en poder de la Administración, con excepción de aquellas que se reserven tal calidad en virtud de las propias causales legales;

- iv. *Principio de máxima divulgación*, “de acuerdo al que los órganos de la Administración del Estado deben proporcionar información en los términos más amplios posibles, excluyendo sólo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales o legales” (artículo 11 literal d), Ley 20.285);
- v. *Principio de la divisibilidad*, respecto a la posibilidad de que un acto administrativo pueda ser confidencial solo respecto a una parte de la información que contiene, pudiendo entregar o permitir el acceso a la información a la otra parte no confidencial;
- vi. *Principio de facilitación*<sup>19</sup>, “conforme al cual los mecanismos y procedimientos para el acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado deben facilitar el ejercicio del derecho, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo” (artículo 11 literal f), Ley 20.285);
- vii. *Principio de la no discriminación*, “de acuerdo al que los órganos de la Administración del Estado deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud” (artículo 11 literal g), Ley 20.285);

---

<sup>19</sup> Se verá en el apartado c) de este capítulo que el principio de facilitación contenido en la ley tiene especial relevancia en la posterior y eventual impugnación de las decisiones de la autoridad, conforme al “derecho al recurso” o las acciones administrativas y/o judiciales que las personas se encuentran habilitadas para interponer.

- viii. *Principio de la oportunidad*, el cual impone el deber a los órganos de dar respuesta a las solicitudes efectuadas dentro de los plazos legales, “con la máxima celeridad posible y evitando todo tipo de trámites dilatorios” (artículo 11 literal h), Ley 20.285);
- ix. *Principio del control*, referido a la constante fiscalización por parte de órganos externos, tanto del cumplimiento de las normas como de las resoluciones que den respuesta a las solicitudes;
- x. *Principio de la responsabilidad*, el cual expresa que el incumplimiento de la ley generará eventuales responsabilidades y puede dar lugar a sanciones;
- xi. *Principio de gratuidad*, “de acuerdo al cual el acceso a la información de los órganos de la Administración es gratuito” (artículo 11 literal k) Ley 20.285).

Como resulta evidente, estos principios expresamente mencionados en la ley, como los otros principios generales del Derecho, permiten ponderar diversos intereses para llegar a una determinada solución, y ayudan a la interpretación de los textos legales y solicitudes jurídicas. En cuanto al primer rol, los principios “no determinan necesariamente la decisión, sino que solamente proporcionan razones que hablan en favor de una u otra decisión” (Alexy, 1988, p. 141).

Por otro lado, la interpretación jurídica, consistente en la “actividad de descubrir o decidir el significado de algún documento o texto jurídico, o bien el resultado o producto de esa actividad, es decir, el significado al que se llega a través de aquella actividad” (Moreso & Vilajosana, 2004, p. 148), acude precisamente a

los principios, además de las normas legales propiamente tal, para enriquecer la motivación de determinadas decisiones, para encontrar una solución frente a intereses contrapuestos equivalentemente válidos o legítimos, o para dotar de contenido a soluciones incluso cuando no existen controversias.

En un sentido similar, Carbonell (2013, p. 468) entiende que “[i]nterpretar consiste en atribuir significado a palabras, sintagmas o fragmentos de *disposiciones normativas, textos jurídicos o enunciados normativos*, con el fin de aclarar o determinar su contenido normativo y/o su campo de aplicación”.

Los principios, en tanto “mandatos de optimización” o “normas que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible, en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas” (Alexy, 1988, p. 143), serán útiles a la hora de atribuir significado “a una formulación normativa, con independencia de que existan dudas o controversias” (Moreso & Vilajosana, 2004, p. 150).

Como se verá en el apartado III.c., relativo a las solicitudes de acceso a la información, y en el apartado III.d., referido a la impugnación de las decisiones recaídas en tales requerimientos, estas discusiones sobre operaciones cognoscitivas y lingüísticas para dotar de contenido a las decisiones de la autoridad, mediante la aplicación de la norma propiamente tal como de los principios jurídicos, tienen plena aplicación en la práctica jurídica, como se verá, cuando se solicita información directamente ante el Ministerio de Relaciones Exteriores o sus órganos, así como ante las instituciones que controlarán dichas decisiones, bien en sede administrativa (Consejo para la Transparencia), bien en sede jurisdiccional ante las Cortes Superiores de Justicia, vale decir, Corte de Apelaciones y Corte Suprema.

En el siguiente apartado (IV), se plantearán cuestiones empíricas, se abordarán las causales de reserva permitidas por la legislación en comento a partir de su artículo 21, y se expondrá cómo el Ministerio de Relaciones Exteriores y su Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales –que formula e implementa la política comercial junto con el Ministerio de Hacienda– dan respuesta a las solicitudes de acceso a la información.

### ***III.b.1 De la solicitud de acceso a la información***

Ya se ha adelantado en el apartado III.a. que la mencionada Ley 20.285 de Acceso a la Información Pública entrega un marco jurídico general sobre cómo institucionalizar orgánicamente la transparencia activa y pasiva en el seno de los órganos de la Administración del Estado. En esta materia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y sus órganos dependientes se encuentran sujetos a cada una de las obligaciones contenidas en esta normativa.

La obligación principal de transparencia activa está dada por el artículo 7 de la referida ley, que obliga a mantener en los sitios web institucionales la información específica actualizada mensualmente.

Conforme al artículo 9 de la Ley 20.285, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales debería contar con una repartición encargada del control interno y que vele por la observancia de las normas de la Ley de Transparencia, sin perjuicio de las atribuciones propias del Consejo para la Transparencia y de la Contraloría General de la República.

El artículo 10 de la Ley reconoce el derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, y detalla en el inciso 2° que

“[e]l acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales”,

de donde se desprende que las informaciones referidas a la formulación de la política exterior y de la política comercial, como, por ejemplo, informaciones relativas a negociaciones comerciales internacionales caben dentro de dicha definición legal.

Esta solicitud, conforme al art. 11, puede ser efectuada por vía escrita o electrónica, y de no cumplir con los requisitos requeridos por la ley, puede acarrear la sanción de tenerla como desistida, si dentro del plazo de 5 días desde la notificación no se subsanaren los vicios o no se reunieron los requisitos faltantes.

Conforme al principio de facilitación, el artículo 13 mandata al órgano que, en caso de no ser competente para ocuparse de la solicitud de información o que no posea los documentos solicitados, deberá enviar con celeridad la solicitud a la autoridad que jurídicamente debería de conocer tal solicitud.

Ya en materia propia de la solicitud, la autoridad o jefatura del órgano que haya sido requerido, dentro de 20 días hábiles, prorrogables a 30 frente a circunstancias que dificulten hacerse cargo de la solicitud, debe pronunciarse sobre la solicitud, sea entregando la información solicitada o denegándola.

La regla general es que la autoridad estará obligada a proporcionar la información solicitada. No obstante, en atención al artículo 16, si concurren los supuestos del artículo 20 o alguna de las causales de reserva que establece la ley, puede denegar la información, formulando la negativa por escrito, la cual debe ser fundada, debe especificar la causal legal invocada y las razones que en cada caso motiven la decisión.

El único motivo diverso a los supuestos de los artículos 20 o 21 que puede suspender temporalmente la entrega de la información, es el hecho de que el reclamante no pague los costos directos de reproducción o de “demás valores que una ley expresamente autorice cobrar por la entrega de la información solicitada” (artículo 18).

Frente a la negativa de la autoridad, la persona interesada en la información que ha solicitado tiene una vía específica de impugnación en contra de tal decisión.

Por último, es relevante mencionar que la ley en comento otorga siempre plazos discontinuos o de días hábiles a las o los jefes del Órgano o del Servicio para cumplir con los deberes legales o derechos que les confiere la ley, mientras que en el caso de las personas reclamantes, no se especifica, lo cual puede desembocar en una interpretación perjudicial para esta última, en consideración a que, dado que no se especifica como en el caso de los plazos otorgados a las autoridades, se permite inferir que se refiere a plazos continuos o corridos.

### **III.c. Control e impugnación de las decisiones recaídas sobre solicitudes de acceso a la información y sobre reclamos administrativos**

Naturalmente, toda decisión de la autoridad lleva aparejada la posibilidad de errar, tanto en materia de hecho como de derecho; o, errar en cuanto a la aplicación de la premisa normativa, o en la formulación de la premisa fáctica (Carbonell, 2017)<sup>20</sup>. Dada la existencia de la *latencia del error* (Carbonell, 2017), la ley permite la *impugnación* de ciertos actos administrativos o judiciales para quien resulte afectado o agraviado con la decisión.

Conforme a los ideales de un Estado de Derecho y de democracia abordados al inicio de esta Memoria, se estima que “[l]a asignación de poderes jurídicos de decisión a los órganos del Estado, supone (...) la consagración de instrumentos de control que cautelen el correcto ejercicio de esas potestades” (Ferrada, 2009, p. 4). Por su parte, se entiende que el control es “un acto o procedimiento por medio del cual una persona o un órgano debidamente autorizado para ello, examina o fiscaliza un acto realizado por otra persona u órgano, a fin de verificar si en la preparación y cumplimiento de dicho acto se han observado todos los requisitos que exige la ley (en sentido lato)” (E. Fernández, 1981; citado en Ferrada, 2009, p. 5).

---

<sup>20</sup> Cabe hacer presente que la referencia citada, y las anotaciones sobre impugnación en la literatura, dicen relación mayormente con la actividad judicial propiamente tal; mientras que para la reclamación de actos administrativos suele hablarse de “control”. En este trabajo, para efectos prácticos, se adopta por comprender dentro del concepto de impugnación el acto de reclamo contra el acto denegatorio de información de la Cancillería, no excluyendo el concepto de error, igualmente tratado en este apartado.

Con el objetivo de hacer efectivo el control, al menos por parte de los y las ciudadanas, y para efectos de este trabajo en lo que atañe a la materia estudiada globalmente referida al acceso a la información en materia de política exterior y comercial, entendemos *impugnación* como el acto consistente en atacar o refutar, a través de diversos medios de acción, una determinada decisión administrativa o judicial, bien sean actuaciones jurídicas o materiales (Maturana & Mosquera, 2012, p. 17; Valdivia, 2018, p. 186). Este concepto tiene una estricta relación con la idea de control abordada en los párrafos precedentes.

Cabe mencionar que suelen mencionarse tres tipos de control: el administrativo, jurisdiccional y político. En este trabajo interesan los dos primeros.

### ***III.c.1 Sede administrativa***

Como se adelantara, uno de los tipos de controles que interesan es el denominado “control administrativo”, el cual, de acuerdo a Ferrada (2009, p. 17), es llevado a cabo por

“una unidad integrante del propio órgano administrativo o externo a éste, pero que forma [parte] de la Administración del Estado, y cuya finalidad consiste en contrastar la actuación administrativa con las normas del propio ordenamiento y las necesidades de la gestión pública, verificando su plena concordancia con aquéllas (...)”.

A su vez, “pueden mencionarse al menos tres categorías de control administrativo: el control jerárquico, el control interno y el control administrativo externo” (Valdivia, 2018, p. 327).

El primer medio de impugnación que se abordará en esta sección corresponde a una especie del género “control administrativo externo”<sup>21</sup>, toda vez que es realizado por el Consejo para la Transparencia (CPLT), órgano administrativo ajeno a la orgánica propia de la Cancillería, pero que, siendo parte de la Administración, puede conocer de reclamaciones en contra de decisiones de este Ministerio, conforme se expresará en los párrafos que siguen.

En el caso relativo a la solicitud de acceso a la información, tratado en el apartado precedente, específicamente una solicitud que se haya efectuado ante el Ministerio de Relaciones Exteriores o ante la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, el medio de acción destinado a impugnar la negativa de proveer la información requerida se encuentra regulado específicamente ante la misma Ley 20.285 en sus artículos 24 y siguientes, medio de impugnación conocido como “amparo del derecho de acceso a la información”, cuyo conocimiento recae en el CPLT.

Las normas procesales de este mecanismo “semi-litigioso” (Valdivia, 2018, p. 273) se encuentran también contenidas a partir del último artículo mencionado (artículo 24).

El amparo debe ser presentado dentro del plazo de 15 días, desde la notificación de la denegación. En opinión de Valdivia (2018, p. 272), el referido amparo procedería incluso frente a una negativa de información tácita (no solo expresa), lo cual, si bien podría generar inconvenientes procesales, toda vez que la ley establece un plazo para interponer la acción,

---

<sup>21</sup> La Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Derechos Humanos, la Defensoría de la Niñez, las Superintendencias, son otros ejemplos de control administrativo externo.

tiene concordancia con los principios de la relevancia, de la libertad de información, de apertura, de máxima divulgación, todos ellos consagrados en la ley.

En atención a la ficción jurídica concerniente a que “los actos administrativos se presumen, desde su nacimiento, dictados conforme a derecho, cargando al particular la prueba de la ilegalidad de éstos mediante los recursos administrativos o acciones ante los tribunales de justicia” (Astorga Valenzuela, 2016, p. 463), la ley establece que la acción que deduzca el amparo “deberá señalar claramente la infracción cometida y los hechos que la configuran, y deberá acompañarse de los medios de prueba que los acrediten, en su caso” (art. 24).

La carga de la prueba, por tanto, radica en el particular (el ciudadano), no innovando la legislación en esta materia respecto a la regla general del *onus probandi* contenida en el artículo 1698 del Código Civil, que tiene aplicación general en el Derecho. Cabe al menos esbozar que no deja de resultar problemático que la legislación no invierta la carga de la prueba en casos de evidente desigualdad entre las partes (Estado-ciudadano)<sup>22</sup>.

El artículo 25 indica que la autoridad reclamada podrá presentar sus descargos u observaciones al amparo deducido dentro de 10 días hábiles. Vencido el plazo, el CPLT debe pronunciarse y dictar una resolución dentro de 5 días hábiles, acto en donde el Consejo puede incluso “señalar la necesidad de iniciar un procedimiento disciplinario para establecer si algún

---

<sup>22</sup> Una discusión similar se da en cierto tipo de contenciosos en donde se presenta una manifiesta desigualdad en el poder de las partes, en donde “la dogmática ha reiterado que en estos casos de difícil o imposible prueba, el *onus probandi* debe invertirse en favor del demandante” (Sánchez, 2020, p. 21).

funcionario o autoridad ha incurrido en alguna de las infracciones” contenidas en la ley (art. 25).

Finalmente, el artículo 28 señala que “[e]n contra de la resolución del Consejo que deniegue el acceso a la información, procederá el reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones del domicilio del reclamante”.

Pese a que la ley nada dice, y considerando la naturaleza administrativa del Consejo para la Transparencia, Bordalí (2011) estima que son previamente admisibles, además del reclamo de ilegalidad del art. 28, los recursos de reposición, revisión y aclaración ante el mismo Consejo (en atención a los artículos 59, 60 y 62 de la Ley 19.880 de Bases Generales del Procedimiento Administrativo); en relación también al art. 10 de la Ley 18.575, que también consagra el recurso de reposición, el que se podrá siempre interponer ante el mismo órgano del que hubiere emanado el acto respectivo, *sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar*.

### ***III.c.2 Sede jurisdiccional***

Los órganos de la Administración en general, en tanto integrantes del aparato estatal, están obligados constitucionalmente “a observar inexcusablemente el principio que establece como límite de su actuar el pleno respeto al ordenamiento jurídico” (Astorga Valenzuela, 2016, p. 39). Por esta razón, es que la inobservancia del principio de juridicidad manifestada en una decisión del Consejo para la Transparencia, que no escapa a esta obligación, puede acarrear la nulidad del acto, su modificación, sanciones, entre otros.

En atención al artículo 28 de la Ley 20.285, la vía jurisdiccional de impugnación de la resolución del Consejo para la Transparencia es el *reclamo de ilegalidad*, acción que se tramita ante la Corte de Apelaciones del domicilio del reclamante.

Esta acción tendrá como pretensión la modificación de acto administrativo, vale decir, encauzar la decisión hacia la concesión del acceso a la información del Ministerio o subsecretaría reclamada. Por otro lado, el fundamento de la pretensión es la ilegalidad del acto, como adelanta el nombre del medio de impugnación (reclamo de ilegalidad, artículo 29 Ley 20.285).

El reclamo de ilegalidad regulado en los art. 28, 29 y 30 configuran un *proceso impugnatorio de tipo autónomo de única instancia* (Bordalí, 2011), pues, no es propiamente un recurso procesal ni administrativo, sino un tipo especial de control.

Que se trate de un *proceso* y no de un *recurso procesal* de segunda instancia, permite la posibilidad de aportar nueva prueba (conforme al art. 30 inc. 3°, podrá abrir un término probatorio de 7 días) e incluso, que la decisión desmejore aún más la situación para el reclamante, vale decir, se permite la *reformatio in peius* (p. 57).

Algo distintivo y, al parecer incorrecto del reclamo de ilegalidad regulado en la Ley de Transparencia, es que el Consejo para la Transparencia, de ser un tercero imparcial que decidía una contienda entre un ciudadano y un Ministerio, pasa a transformarse en el *legitimado pasivo* (demandado) de la acción que se deduce ante la Corte de Apelaciones, pues el contencioso ahora será entre el ciudadano y el Consejo.

Conforme al art. 32 de la Ley de Transparencia, el Consejo tiene por objeto promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información. Pero el hecho de que el Consejo sea legitimado pasivo en el contencioso ante la Corte de Apelaciones, naturalmente dificulta y contraría sus funciones que le dan razón de existencia, pues, deberá refrendar ante la Corte su decisión respecto al haber denegado la información solicitada.

Conforme al artículo 30 de la Ley de Transparencia, la Corte de Apelaciones podrá acoger o rechazar el reclamo deducido. Contra esta sentencia, el art. 30 de la Ley 20.285 indica que *no procederá recurso alguno*.

No obstante, es evidente que la norma no permite la interposición de recursos procesales que impugnen el contenido de los resuelto por la Corte, en tanto órgano jurisdiccional (Bordalí, 2011, p. 65), pero ello no puede impedir lo dispuesto por el art. 82 de la Constitución Política de la República, referido a las facultades disciplinarias que tiene la Corte Suprema respecto de todos los tribunales del país.

En atención a esta facultad disciplinaria, es posible impetrar el Recurso de Queja ante la Corte Suprema, toda vez que, según lo dispuesto por el art. 545 del Código Orgánico de Tribunales, esta acción procede contra sentencias interlocutorias que pongan término al juicio o hagan imposible su prosecución y *contra sentencias definitivas no susceptibles de recurso alguno*, ordinario o extraordinario, y que contengan una falta o abuso.

Si bien el recurso de queja no tiene por finalidad revisar o modificar lo contenido en la sentencia de la Corte de Apelaciones ni lo resuelto

previamente por el Consejo para la Transparencia, pues se trata de un recurso disciplinario y no jurisdiccional, la Corte Suprema podría eventualmente, si las circunstancias lo ameritaran, invalidar la sentencia recurrida y dictar una de remplazo (Bordalí, 2011, p. 66; Cruz Yáñez, 2014, p. 28). De tal forma, la Corte Suprema podría dictar una sentencia de remplazo en donde ordenare la entrega de la información solicitada, en primer término, a la Cancillería o a la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales.

## IV. TRANSPARENCIA EN LA POLÍTICA COMERCIAL: MECANISMOS APLICADOS

### IV.a. Antecedentes

Las anotaciones previas sobre un Estado transparente y cómo se reciben las peticiones de sus ciudadanos no es baladí, en consideración a que la política exterior y la política comercial en Chile se formula e implementa, precisamente, a través de entidades afectas por el principio de transparencia de la función pública y el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, cuyos Jefes y Jefas de Servicio son a la vez *sujetos pasivos* de la obligación de transparentar las gestiones remuneradas o no remuneradas que tienen por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en sus decisiones (*lobby* o gestiones de interés particular), a saber, el Ministerio de Relaciones Exteriores y sus subsecretarías dependientes.

Estas instituciones, por tanto, son *órganos de la Administración del Estado* bajo la concepción de la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, por ende, órganos afectos a la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública; y, a su vez, son sujetos pasivos de la Ley 20.730 que regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios. Por lo demás, se encuentran bajo el presupuesto del art. 8 de la Constitución Política de la República, que explicita el principio de probidad y transparencia de los *órganos del Estado*.

La doctrina constitucionalista estima que hasta antes de la reforma constitucional de 2005 en Chile existía un principio de publicidad “implícito” y “genérico”, el cual fue configurándose de manera tal, que el Estado se obligaba

a dar publicidad y transparentar sus leyes, reglamentos y otros tipo de actos jurídicos (Barra, 2007; M. Fernández, 2000). Si bien el secreto y la confidencialidad eran extraordinarios y se debía introducir para ello normas positivas explícitas en la Constitución, este tipo de reglas “fueron siempre excepcionales y aparecieron recién con la Constitución de 1833, referido a materias internacionales” (Contreras, 2010, p. 92), manteniéndose en las posteriores cartas fundamentales de 1925 y 1980.

Hoy, esta situación puede variar de manera significativa, precisamente porque Chile se encuentra *ad- portas* de un proceso constituyente histórico, el cual por primera vez en la historia tendrá participación ciudadana, aunque no directa. Con todo, parece plausible prever que el secretismo en las relaciones exteriores será cuestionado por la ciudadanía, toda vez que la opinión pública en Chile y el mundo, se ha enfocado cada vez más en los temas relativos a los tratados internacionales<sup>23</sup>, ya sea en materia social, ambiental, económica, entre otras<sup>24</sup>.

En este sentido, se ha podido observar cómo los movimientos sociales han ido, crecientemente, centrándose en aspectos que en décadas pasadas se gestaban e

---

<sup>23</sup> Sobre esta nueva oleada de interés social en materia de relaciones exteriores, véase El Mostrador (2020); El Regionalista (2020); El Desconcierto (2020); Diario UChile (2010); JGM Radio (2019).

<sup>24</sup> Al respecto, véanse los trabajos de investigación y difusión que realizan ONGs, fundaciones, u otro tipo de organizaciones y asociaciones como: Chile Mejor Sin TLC; Bilaterals.org; El Soberano; Asia Pacific Research Network (APRN); Global Justice Ecology Project; GRAIN; IBON Foundation; Het Actiefonds; Alianza Biodiversidad; Indonesia for Global Justice (IGJ, sucesora del Institute for Global Justice); ISDS Platform (relacionado con el mecanismo de solución de controversias entre inversionistas y Estados). Cabe mencionar que estas organizaciones no están necesariamente en contra del libre comercio, sino que gran parte de su actividad se enfoca en difundir información y generar una mayor cultura de conocimiento sobre temas comerciales y los impactos de la apertura comercial. Los sitios web de cada organización mencionada se encuentran en la bibliografía.

implementaban con total reserva y poca atención ciudadana o de la prensa, o que se consideraba *per se* “bueno” para el país sin un mayor análisis de impacto<sup>25</sup>. A este respecto, puede recordarse que por primera vez en 2016 hubo movilizaciones masivas en contra de la firma de un acuerdo comercial, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), protestas que generaron revuelo nacional e internacional, obligando al Estado a invertir en grandes despliegues comunicacionales para revertir el generalizado sentimiento de rechazo a este tratado, cuestión que se repitió en 2018 tras la suscripción del CPTPP o TPP-11, acuerdo híbrido tras la salida de EE.UU. del TPP.

Por otro lado, a modo de ejemplo, se han suscitado exigencias de organizaciones sociales exigiendo la firma del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (conocido como Acuerdo de Escazú), el cual, tras ser impulsado y liderado por Chile, insólitamente el Gobierno abandonó, a último minuto, su cometido de firmarlo. Las razones detrás del desistimiento deben ser conocidas por la ciudadanía, teniendo relación esta decisión también con el deber de rendición de cuentas del Estado.

Y al hablar de tratados internacionales, o de acuerdos comerciales en particular, comienza a abrirse la discusión sobre la participación efectiva de actores societales –además de los poderes económicos– en la formulación de la política comercial. Es conocido el trabajo de Putnam (1988), quien concibe a las negociaciones internacionales como un “juego de doble nivel”, en donde los gobiernos deben enfrentarse a la arena internacional, pero también a sus grupos

---

<sup>25</sup> Al respecto, López y Muñoz (2015, p. 142) indican que la política comercial en Chile se formula y trabaja como un *fin en sí mismo*, en vez de considerarla como un medio para alcanzar objetivos a largo plazo, como el desarrollo.

de interés domésticos para lograr los objetivos propuestos, especialmente a la hora de aprobar legislativamente lo acordado a nivel internacional.

En el caso chileno, la “estrategia comercial ha estado tradicionalmente en manos de un selecto grupo de diplomáticos y funcionarios de alto rango del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Economía” (Porrás, 2003), quienes a su vez dialogan con selectos grupos de la sociedad civil, generalmente ligados al poder económico. Cabe consignar además que los mencionados ministerios actúan en directa representación de la Presidenta o Presidente de la República, a quien el artículo 32 N°15 de la Constitución Política de la República le confiere la facultad y el deber de “conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país”.

Debido a esta constante denuncia ciudadana, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha debido avanzar más allá de lo que impone la legislación sobre transparencia que se ha abordado en este trabajo, implementando mecanismos de participación ciudadana especializados en materia de relaciones económicas internacionales (cf. apartado IV.b), e incluso, ha debido avanzar aún más al establecer mecanismo no regulados como el *Cuarto Adjunto*, instancia desplegada por la ex Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (organismo sustituido por la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales) (ver apartado IV.b.6).

Si bien las instancias mencionadas significan un importante avance para la transparencia activa de las actividades del Ministerio de Relaciones Exteriores, organizaciones de la sociedad civil como Derechos Digitales (2014), ha

reparado en que una política comercial realmente abierta “no supone solo la generación de instancias de conversación local, sino que un compromiso activo y robusto para la construcción de [tratados] que permita[n] un país más democrático, plural y respetuoso de los derechos de todos los ciudadanos”.

Se estima en general que los avances no han sido suficientes, ya que, como se verá en el apartado IV.c, el Cuarto Adjunto y otros mecanismos no satisfacen cabalmente los derechos de los ciudadanos –otros derechos además del acceso a la información<sup>26</sup>–, por lo que se ha debido acudir al control administrativo y jurisdiccional frente al actuar de la Cancillería, vale decir, dar un curso efectivo a las instituciones descritas en los apartados III.b y III.c.

Con todo, se hace necesario mencionar y comprender cuáles son estos procesos.

---

<sup>26</sup> Como se abordará más adelante (apartado IV.c), el derecho a la información no es el único bien jurídico afectado por la falta de transparencia y de participación en materia de relaciones económicas internacionales, sino que se pierde la oportunidad de tomar decisiones, hacer saber opiniones, la autodeterminación de los pueblos, afectación del medioambiente, entre otros.

#### **IV.b. Mecanismos especiales de participación ciudadana**

Como se ha especificado latamente en los apartados precedentes, existen mecanismos institucionales generales aplicables a la Administración toda para exigir cierto nivel de transparencia, referida a la toma de decisiones de política. En adición a esas vías (solicitudes administrativas, recursos revisores ante la judicatura, etc.), es común que cada órgano de la Administración mantenga en su estructura normativa e institucional otros mecanismos especializados, conforme a su propio quehacer y cultura organizacional, en atención al mandato de participación ciudadana en la gestión pública contenido en el Título IV de la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Conforme al artículo 70 de la Ley 18.575, cada órgano de la Administración debe establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia, a través de las denominadas Normas Generales de Participación Ciudadana. En este sentido, en aplicación de esta norma, existen diversos mecanismos de transparencia en la política exterior y comercial de Chile.

La Norma General de Participación Ciudadana del Ministerio de Relaciones Exteriores está regulada en su Resolución Exenta N° 262 del 2 de febrero de 2015, y su posterior modificación en 2018, a través de la Resolución Exenta N° 4435 del 26 de noviembre de 2018. En ella, se reconoce que los Estados de Derecho deben promover la adopción de políticas de participación ciudadana, a través de la transparencia sobre formulación de políticas y la toma de decisiones y el establecimiento y uso de vías para solicitar la opinión del público.

Por otro lado, se indica en el artículo 2, numeral 2° de la Res. Exenta N° 262 que “las políticas públicas deben ser conocidas por la sociedad, especialmente por quienes son sus destinatarios”, y que ésta tiene el derecho a ejercer el control sobre la función pública.

Respecto al órgano encargado la política comercial, el artículo 3 de la citada Resolución se refiere a la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON, remplazada por la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales) y otros organismos dependientes de la Cancillería, estableciendo que éstos se regirán en lo que concierne a la participación ciudadana por sus propias normas generales de la materia.

En lo que concierne a la participación ciudadana en el marco de las actividades y tareas de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI), ella es regulada por la Resolución Exenta N° J-41 del 8 de noviembre de 2019, la cual aprueba la norma de aplicación general de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de competencia de la SUBREI.

Importante mención hacen ambas Normas Generales de Participación Ciudadana, pues refuerzan la obligación de Chile de establecer mecanismos idóneos de participación, dada la suscripción a la Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública, la cual tiene por objetivo establecer un marco de principios rectores e instrumentos que contribuyan a alcanzar “un lenguaje común sobre la democratización de la gestión pública en Iberoamérica para su mejora al servicio de los ciudadanos y las ciudadanas” (Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública, p. 3).

La SUBREI, según indica su el artículo 1 de su Norma General de Participación Ciudadana (Res. Exenta N° J-41), permitirá que las personas puedan “participar e incidir en el desarrollo de *todo el ciclo* de gestión de”<sup>27</sup>:

- “Tratados y demás acuerdos de Chile en materia de relaciones económicas internacionales, ya sea en su *etapa de diseño, negociación, seguimiento, implementación o evaluación*;
- Convenios internacionales en materia de relaciones económicas internacionales que Chile suscriba, haya suscrito o en que participe;
- Participación de Chile en los organismos y foros económicos internacionales, incluyendo los procesos de integración económica;
- Propuestas sobre la promoción de la imagen de Chile en el exterior y al desarrollo de las exportaciones”.

En aplicación de estos principios generales, la Norma General de SUBREI establece cinco mecanismos de participación, los cuales se enumerarán a continuación. Este trabajo incorpora un sexto mecanismo, el cual, si bien dice relación directa con todos los objetivos declarados por el Estado y la Subsecretaría en cuanto a la participación y transparencia, *no* se encuentra regulado actualmente, ni tampoco cuenta con datos concretos sobre su funcionamiento, rol, historia, entre otros.

Los mecanismos de participación ciudadana de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales son (Resolución Exenta N° J-41, artículos 2 y ss.):

---

<sup>27</sup> Resaltados añadidos.

#### ***IV.b.1 Mecanismo regulado 1: Cuenta Pública Participativa***

La Cuenta Pública Participativa es regulada en los artículos 3, 4 y 5 de la Norma General de Participación Ciudadana de SUBREI. Consiste en la realización de un proceso anual de cuenta pública, en donde el Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales rinde cuentas a la ciudadanía respecto a su administración y gestión de las “políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria” (Resolución Exenta N° J-41, artículo 4). Además, debe incorporar en la información rendida una autoevaluación sobre la gestión de los mecanismos de participación ciudadana y abordar los desafíos futuros (artículo 5).

La Cuenta Pública es participativa porque, además de contar con la presencia de la ciudadanía como público, bien en modalidad presencial o virtual, un prospecto de la Cuenta debe ser visado previamente por el Consejo de la Sociedad Civil, instancia que podrá incorporar en el texto final de la Cuenta Pública Participativa su opinión sobre la misma.

Dicho texto final debe ser publicado en el sitio web de la SUBREI con el objeto de recibir opiniones de los demás ciudadanos interesados. Dichas opiniones y planteamientos serán recogidos por la institución y se les dará respuesta al conjunto de dichas formulaciones a través un informe, que será también publicado.

#### ***IV.b.2 Mecanismo regulado 2: Consulta Ciudadana***

Este mecanismo está contenido entre los artículos 6 y 11 de la Resolución.

Respecto a las materias del artículo 1, vale decir, aquellas relacionadas con el diseño, negociación, seguimiento, implementación o evaluación de tratados y acuerdos internacionales; convenios internacionales, organismos y foros en materia de relaciones económicas internacionales; y materias sobre promociones de la imagen del país, la SUBREI, de oficio o frente al requerimiento de una persona, deberá solicitar la opinión ciudadana, a través de una consulta virtual realizada en el sitio web institucional que durará un plazo determinado. En las consultas, podrán participar otros organismos de la Administración.

Al igual que la Cuenta Pública Participativa, la consulta puede ser realizada de manera presencial, cuando la institución así lo requiera.

Los resultados de las encuestas serán evaluados por las unidades técnicas atinentes a las materias consultadas. No se indica el procedimiento posterior al análisis, por lo que no hay una obligación por parte de la Institución respecto a transparentar sus motivaciones en cuanto a haber acogido o rechazado las opiniones de la Consulta.

### ***IV.b.3 Mecanismo regulado 3: Acceso a la Información Relevante***

La Resolución en su artículo 12 indica que la Institución debe mantener disponible en toda información relevante en relación a sus planes, programas, acciones y presupuestos.

La información mencionada debe encontrarse disponible en el sitio web institucional; en las plataformas estatuidas por la Ley de Acceso a la Información Pública; y en el Sistema de Atención Ciudadana.

Por lo general, cada órgano de la Administración mantiene este mecanismo de manera visible en sus sitios web en recuadros llamados “Transparencia Activa”.

### ***IV.b.4 Mecanismo regulado 4: Consejo de la Sociedad Civil***

Conforme al artículo 14 de la Norma General de Participación Ciudadana, el Consejo de la Sociedad Civil tiene carácter consultivo, vale decir, no vinculante, y está compuesto por representantes de organizaciones sin fines de lucro, cuyas contrapartes e interlocutores son funcionarios de la propia institución, quienes responderán y canalizarán lo planteado por el Consejo.

A diferencia de los otros mecanismos, el Consejo, en particular, es regulado en la Resolución Exenta N° J-42, de 8 de noviembre de 2019, la cual aprueba el Reglamento sobre el Funcionamiento y Composición del Consejo de la Sociedad Civil de la SUBREI.

El objetivo del Consejo es “emitir opiniones y plantear inquietudes para que sean tomadas en cuenta en el proceso de toma de decisiones” respecto a las materias propias de SUBREI (Resolución Exenta N° J-42, artículo 1).

Debe haber, como mínimo, seis organizaciones que participen en el Consejo de la Sociedad Civil; y como máximo, veinte. La estructura del Consejo, conforme al artículo 10 de su Reglamento, estará compuesta por un o una Presidenta, un o una Vicepresidenta, Consejeras y Consejeros, un o una Coordinadora Institucional, y un o una Secretaria de Actas.

#### ***IV.b.5 Mecanismo regulado 5: Audiencias Públicas***

El artículo 16 de la Res. Exenta N° J-41 indica que el o la Presidenta del Consejo de la Sociedad Civil podrá invitar al Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales a asistir a una sesión del Consejo, con el objetivo de plantearle sus comentarios e inquietudes referidas a alguna de las materias del artículo 1.

Frente a dicha invitación, la SUBREI implementará una Audiencia Pública. No obstante estar regulada como un mecanismo diverso, el artículo 18 señala que la Audiencia Pública se reputará como una sesión del Consejo, y mantendrá la misma estructura de funcionamiento de éste.

Es menester precisar en una concreta cuestión que puede derivar de una situación similar: si un miembro del Consejo, incluso el o la Presidenta, extendiera una invitación al Subsecretario para plantearle cualquier comentario o inquietud, y dicho llamamiento no se efectuase en el marco de un Consejo de la Sociedad Civil, deberá regirse por la Ley 20.730 que regula

el Lobby y las Gestiones que representen intereses particulares ante las Autoridades y Funcionarios.

#### ***IV.b.6 Mecanismo no regulado: El Cuarto Adjunto***

Como se anticipó al comienzo del apartado IV, existe un sexto mecanismo de participación ciudadana denominado “Cuarto Adjunto”, el cual, a la fecha de realización de este trabajo, no está regulado por ley, reglamento ni resolución, y nació como una forma de participación frente a coyunturas político-mediáticas de ciertos acuerdos comerciales que tuvieron mayor cobertura por la prensa y que acapararon la atención de los grupos de interés de manera relativamente masiva.

Al respecto, la única información disponible sobre el Cuarto Adjunto es la publicada en el sitio web de SUBREI, en donde se indica que es una instancia desplegada por la Subsecretaría que tiene el fin de

“informar, ya sea el inicio de una negociación comercial, o bien comunicar sus avances en el transcurso del proceso, a fin de generar un diálogo con las partes interesadas, teniendo en cuenta que su nivel de transparencia *siempre estará sujeto al marco de confidencialidad que Chile se vea obligado a suscribir*” (SUBREI, s.f.)<sup>28</sup>.

Sin embargo, es necesario contar con mayor información de esta importante iniciativa gubernamental, en donde confluyen en un mismo espacio el sector público y privado.

---

<sup>28</sup> Resaltados añadidos.

El Cuarto Adjunto fue en parte inspirado por su símil mexicano, el “Cuarto de Junto” (Funcionario de Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, 2020), cuyo nombre institucional es “Consejo Consultivo Estratégico de Negociaciones Internacionales (CCENI)”, ente compuesto exclusivamente por el sector privado, fundamentalmente empresarios que tienen interés económico y comercial en la negociación de acuerdos comerciales, el cual acompaña al gobierno federal mexicano en negociaciones comerciales con asesoría técnica (Martínez Riojas, 2020).

El Cuarto de Junto, en tanto grupo consultivo, hace saber a los negociadores de un acuerdo acerca de las posibles repercusiones del tratado, cómo matizarlos, proponer alternativas y maneras para integrar cadenas de valor. La Secretaría de Economía del Gobierno Federal de México “envía al Cuarto de Junto los calendarios de las rondas de negociaciones, con el detalle de los capítulos que tratará cada día, y de ese modo los empresarios saben en qué rondas participan, el día, el lugar” (R. Morales, 2017).

Pero el Cuarto Adjunto que se realiza en Chile, tiene algunos caracteres que lo hacen distinto.

En cuanto a los atributos generales del Cuarto Adjunto, éste es una instancia *de oficio no vinculante* creada por la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. No cuenta con una sola contraparte interlocutora que represente los intereses de todos sus integrantes, como, por ejemplo, un Presidente (División de Implementación y Difusión de Acuerdos Comerciales, 2019).

El Cuarto Adjunto se realizó esporádicamente en Chile sólo en algunas negociaciones relevantes, en las que la sociedad civil tuvo mayor interés, y

la Unidad de Transparencia de DIRECON era la encargada de su convocatoria (Funcionario de Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, 2020). Por ejemplo, especial atención tuvo la negociación del Acuerdo de Asociación de Chile con MERCOSUR<sup>29</sup>.

En 2014, la jefatura de DIRECON anunció un cambio sustancial, pues se crearía “una unidad que [tendría] como objetivo administrar esta nueva organización con la sociedad civil” (Vargas, 2014). Tras la reforma a la Cancillería en virtud de la Ley 21.080 sobre Modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores, dicha Dirección se elevó al rango de Subsecretaría, y la unidad especializada que administraría esta organización fue la nueva “División de Implementación y Difusión de Acuerdos Comerciales”, la cual, hasta la fecha, es la encargada de convocar y llevar a cabo los Cuartos Adjuntos (Funcionario de Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, 2020).

A este respecto, recién a partir del año 2014, se realiza de manera constante la convocatoria de Cuartos Adjuntos, frente a todos los acuerdos comerciales que ya se encuentran en negociación<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Los primeros *Cuartos Adjuntos a la negociación* se realizaron únicamente con las asociaciones gremiales y no se realizaba de manera pública, con carácter informativo, sino que se les convidaba a asistir a la negociación, naturalmente, sin derecho a voz, como fue el caso de la negociación del acuerdo complementación económica entre Chile y el MERCOSUR. Hoy, esta situación se ha revertido, pues “interesa a SUBREI que el ciudadano de a pie se informe de estos procesos” (Funcionario de Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, 2020)

<sup>30</sup> La decisión de realizarlo de manera sistemática y organizada, aprovechando la reforma a Cancillería, se dio en el contexto de mediatización de la negociación del TPP, por lo que DIRECON decidió transparentar dicho proceso (cf. Vargas, 2014).

En este mecanismo puede participar cualquier persona, natural o jurídica, que tenga interés en un acuerdo comercial. El interés puede ser expresado de varias maneras, vale decir, pueden participar empresas exportadoras que verán beneficios o menoscabos en la comercialización de sus productos o servicios; la academia, en cuanto a la investigación o actualización referida al Derecho Internacional, el Derecho Económico o la política comercial; y en general, cualquier ciudadano o ciudadana que lo solicite.

Conforme a la División de Implementación y Difusión de Acuerdos Comerciales (2019), participan en este mecanismo organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, organizaciones gremiales, empresas, estudiantes, fundaciones, y personas naturales que manifiesten su interés de participar. No obstante, esto es relativo, toda vez que existen ciertos acuerdos que generan mayor interés que otros.

Por otro lado, es relevante mencionar que, dado que no existe regulación legal ni administrativa sobre la composición, funcionamiento, objetivos y ejes del Cuarto Adjunto, tanto su convocatoria, invitación, realización y recurrencia, *no es vinculante* para la SUBREI. No existiendo obligación jurídica, la convocatoria del Cuarto Adjunto es discrecional, llevándolo a cabo la Institución cuando lo estime necesario.

Como consecuencia de su carácter no regulado, su realización no sustituye los mecanismos legales de participación ciudadana, transparencia y lobby.

No obstante esta falta de regulación y de obligatoriedad, la SUBREI recalca la importancia de la instancia, pues naturalmente aporta mayor transparencia y “comunica y acerca a la sociedad civil con lo que se está haciendo en materia de avances de las negociaciones” (Funcionario de

Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, 2020). Por otro lado, se obtienen los *inputs* de la ciudadanía en cuanto a la negociación de un acuerdo comercial, los cuales idealmente la Subsecretaría procesará y llevará a la negociación.

Frente a lo descrito, estimamos que el Cuarto Adjunto, más que una instancia de transparencia o de participación ciudadana, es un *mecanismo de rendición de cuentas voluntario*, pues en él, los jefes negociadores de determinados acuerdos comerciales, o en ocasiones el Subsecretario, informan respecto al avance de los mismos y esbozan en general las pretensiones del Gobierno que intentarán alcanzar.

El Cuarto Adjunto se acerca teóricamente más al concepto de *rendición de cuentas* (cf. apartado II de este trabajo), y no al de participación ciudadana, pues, conforme a la *praxis* de esta instancia, se ha podido observar que parte del sector empresarial, en particular empresas de tamaño menor, tienen recién la oportunidad de expresar sus preocupaciones respecto a un futuro acuerdo comercial, precisamente en el Cuarto Adjunto, que no es un mecanismo de recepción de inquietudes y planteamientos –a diferencia de los mecanismos regulados–, sino que su función es informar respecto al estado de avance de una negociación.

Con todo, es innegable que resulta beneficioso para los sectores interesados tener una comunicación directa con los jefes negociadores, e incluso a veces, con el Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> En este sentido, a modo de ejemplo, en el transcurso del Cuarto Adjunto sobre la Primera Ronda de negociaciones para un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Paraguay, realizado el día 11 de diciembre de 2020, el jefe negociador del Acuerdo informó sobre las disciplinas y temas ya consensuados entre ambos países para ser incorporados en el futuro acuerdo. Tras la exposición del Director General de Asuntos Económicos Bilaterales de SUBREI, uno de los

En consideración a la cada vez mayor importancia de este mecanismo y al creciente interés de la ciudadanía por las negociaciones comerciales internacionales, es probable que en un futuro, esta instancia deba ser regulada, con el fin de hacer vinculantes ciertas prácticas de la misma, así como su periodicidad y la definición de las autoridades que estén encargadas y mandatadas para rendir cuentas al sector privado, a la academia, y a la ciudadanía interesada en su labor negociador de acuerdos comerciales.

---

asistentes, representante de una PyME exportadora, reparó en que nada se les informó sobre la superación que tenían las pequeñas y medianas empresas con la visación consular que aplica Paraguay a las importaciones chilenas, consistente en la aplicación de un timbre en el certificado de origen y a la factura comercial que se acompañan, lo que, naturalmente, encarece los envíos a ese mercado. Frente a esta intervención, el Director General reconoció que dicho obstáculo burocrático no había sido abordado en la ya cerrada primera ronda de negociaciones, no obstante, se esforzarían en conversarlo en las rondas futuras. Se manifiesta que la instancia del Cuarto Adjunto permite que ciertos temas puedan ser dados a conocer directamente a quienes se encuentran negociando los acuerdos.

#### **IV.c. Discurso político, normativa legal y jurisprudencia**

Todos los mecanismos mencionados, tanto a nivel general de la Administración, como los mecanismos especializados de la Subsecretaría, dan cuenta de la importancia que reviste para el Estado y para la ciudadanía hacer efectiva la transparencia, el acceso a la información, y en ocasiones, la participación.

Siendo evidente la relevancia de estos temas de política pública, tal como lo ha revelado la doctrina y el mismo Estado en sus diversas legislaciones, muchas veces la transparencia y la participación no tienen un curso real.

El año 2018 se promulgó la Ley 21.080, la cual modificó diversos cuerpos legales con el objeto de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta nueva ley, si bien moderniza ciertos aspectos de este órgano, no ha innovado en materia de participación ciudadana en la gestión pública de este ministerio ni de sus órganos, y se ha dicho que, en realidad se ha desaprovechado su oportunidad para preparar al Ministerio para los tiempos actuales y “no fue más que una ley corta que ajustó problemas puntuales y actualizó la orgánica institucional” (Gutiérrez Ghio, 2019). Uno de los ejemplos más relevantes de esta orgánica institucional actualizada fue la de sustituir la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) por una nueva Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI).

A pesar de la existencia del ya conocido principio general de transparencia, el Título I de esta nueva Ley 21.080, en su artículo 8 reza, en un contrasentido:

“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”.

Los estudios e informes que elabore esta unidad **sólo podrán eximirse del carácter de secreto con la autorización del Ministro**, en las condiciones que éste indique”<sup>32</sup>.

Como adelantara Contreras (2010), la cultura de acceso a la información gubernamental en materia internacional ha sido precisamente contraria a lo consignado por académicos y académicas constitucionalistas y, en general, iuspublicistas. En virtud de la normativa constitucional de quórum calificado, o por mera discrecionalidad, se ha reservado importante información específicamente en ámbito de relaciones exteriores.

En Chile, el secretismo es –lamentablemente– todavía común, y se suele justificar más en materias de *defensa y seguridad nacional* (G. García & Contreras, 2009), no obstante, no es menos cierto que las negociaciones de tratados internacionales, especialmente de aquellos que dicen relación con temas económicos o comerciales, se han negociado y gestado históricamente tras un gran velo de reserva, justificando incluso esta práctica en el *interés nacional*, concepto que también se relaciona a la defensa y seguridad nacional.

Esta práctica del Estado no es criticada únicamente por la sociedad civil, sino que los sectores académicos y las organizaciones internacionales consideran

---

<sup>32</sup> Los resaltados son añadidos.

peligrosa la tradición de secretismo y reservas de información en materia de negociación de acuerdos comerciales.

Al respecto, existe jurisprudencia administrativa que da cuenta de cómo el Estado respondió a varios de los requerimientos efectuados ante el Consejo para la Transparencia, siendo variadas las argumentaciones de la negativa del Estado a la hora de transparentar procesos de negociación. En particular, la DIRECON (hoy SUBREI) respondió al CPLT (en una defensa ante un amparo deducido en su contra) que dar acceso a la ciudadanía a la negociación en curso del TPP, implicaría quebrantar el compromiso de confidencialidad acordado con las contrapartes, y ello “constituiría un comportamiento de mala fe que afectaría al Estado de Chile individualmente, así como a otros países, alterándose la confianza puesta en el Estado chileno y su consecuente capacidad negociadora, produciendo con ello un detrimento en sus relaciones exteriores” (“Daniel Alvarez Valenzuela con Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON)”, Amparo Rol: C1534-12, 25/01/2013, Consejo para la Transparencia 2013); cf. Cobo Romani, 2016). Vale decir, se priorizaba la garantía del secretismo y no la garantía de acceso a la información.

En otro amparo deducido ante el CPLT, DIRECON enervó la acción deducida en su contra indicando que dar acceso a los textos solicitados “podría afectar el debido cumplimiento de [sus] funciones (...) y el *interés nacional*, ya que se refieren a las relaciones internacionales del país” (“Oscar Corvalán Aracena con Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales”, Amparo Rol: C738-12, 05/09/2012, Consejo para la Transparencia 2012).

Si bien el concepto de “interés nacional” es extendido en la jerga de Defensa Nacional, como instrumento de política exterior y como justificación de

decisiones políticas (Rosenau, 1980) –por ejemplo, como fundamento de las negativas para conceder información–, Tomassini (1988, p. 535) manifiesta que este principio “sirve para justificar cualquier propósito” debido a su “carga emocional”, y que “su propia generalidad no permite fijar objetivos muy precisos”.

Conceptos amplios como el de interés nacional no tienen un contenido específico o preciso, y “pueden constituir, más bien, un subterfugio destinado a regatear, esconder o denegar el acceso a la información” (García Corrochano, 2020).

La demás jurisprudencia del Consejo para la Transparencia también pone de manifiesto esta práctica estatal, consistente en denegar el acceso a las negociaciones comerciales internacionales en virtud de las excepciones dispuestas por el ambiguo artículo 21 de la Ley 20.285 de Acceso a la Información Pública. En consecuencia, la estrategia jurídica desarrollada por el Estado, a través de su unidad de relaciones económicas internacionales, es la de subsumir en el supuesto fáctico de la precitada norma legal dos hipótesis que fundan su decisión de secretismo:

“Primero, (...) [**transparentar** documentos] **afectaría el debido cumplimiento** de las funciones de [la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales], ya que lo solicitado formaría parte de los antecedentes de un proceso deliberativo en curso y su comunicación dañaría su capacidad negociadora en el marco del TPP. En segundo lugar, debido a que su comunicación **dañaría el interés de la Nación**, particularmente en lo relativo a las relaciones internacionales de Chile, pues implicaría revocar unilateralmente una cláusula de confidencialidad comprometida con los demás países negociadores, lo que dañaría la confianza puesta en el Gobierno chileno,

**afectando su capacidad negociadora**” (“Daniel Álvarez Valenzuela con Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON)”, Amparo Rol: C1534-12, Consejo para la Transparencia 2013).

Conforme a ello, el organismo invocó la aplicación de las hipótesis legales de secreto contenidas en el numeral 1, letra b, y numeral 4 de la Ley de Transparencia<sup>33</sup>.

La motivación de los fallos citados puede ser correcta bajo una interpretación restringida de la ley. No obstante, es muy probable que una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico desacredite los fundamentos aportados tanto por el Consejo para la Transparencia, como organismo decisor, como por la ex DIRECON, en tanto organismo reclamado. Por consiguiente, una interpretación sistemática también contesta la postura gubernamental inclinada hacia el secretismo, pues este tipo de interpretación sopesará el resto de los bienes jurídicos en juego, y no únicamente el éxito de la negociación comercial como un fin en sí mismo.

Con el objetivo de reforzar lo planteado en el párrafo precedente, se le consultó al presidente del Comité Jurídico Interamericano, Luis García Corrochano, acerca de las diversas maneras de interpretar las causales de reserva. Se

---

<sup>33</sup> **Ley 20.285, Artículo 21.** “Las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, son las siguientes:

1. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente: (...)
  - b) Tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas.  
(...)
4. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el interés nacional, en especial si se refieren a la salud pública o las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país”.

desprende que el Estado no ha advertido una importante distinción en materia de negociaciones comerciales internacionales. García Corrochano (2020) aporta que la actuación negociadora en los ámbitos de política comercial no tiene que ser secreta, sino *discreta*. La discreción está vinculada al éxito de la negociación, pues apunta a fortalecer la posición negociadora del Estado, pero a veces esa postura puede ir en contra del interés público.

La jurisprudencia administrativa ha sido vasta para refrendar la postura del Estado<sup>34</sup>, aunque en ocasiones el CPLT ha acogido parcialmente los amparos deducidos<sup>35</sup>. Además, conforme al citado artículo 8 de la Ley 21.080 sobre modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores, queda de manifiesto que el interés del Estado, por vía normativa, es dejar consagrado el carácter confidencial de estas materias, pese a sus intentos comunicacionales en contrario.

El hecho que el Estado despoje *de iure* la información relativa a las negociaciones comerciales de la esfera pública –conforme al artículo 8 de la Ley 21.080 y a la jurisprudencia administrativa y jurisdiccional–, da cuenta que sus herramientas comunicacionales favorables a la transparencia y acceso a la gestión pública no son formalmente verdaderas en términos de contenido.

---

<sup>34</sup> Véase al respecto: “Oscar Corvalán Aracena con Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales”, Amparo Rol: C738-12, 05/09/2012 (Consejo para la Transparencia 2012); “Paulo Montt Rettig y Luis Cordero Vega con Subsecretaría de Relaciones Exteriores y Direcon”, Amparo Rol: C1233-11, 07/03/2012 (Consejo para la Transparencia 2012); “Daniel Álvarez Valenzuela con Ministerio de Relaciones Exteriores”, Amparo Rol: C666-12, 29/08/2012 (Consejo para la Transparencia 2012).

<sup>35</sup> En “Paulo Montt Rettig y Luis Cordero Vega con Subsecretaría de Relaciones Exteriores y Direcon”, Amparo Rol: C1233-11, 07/03/2012 (Consejo para la Transparencia 2012), el CPLT rechaza la causal de reserva alegada por el Estado indicando que solo algunos de los elementos secretos son efectivamente confidenciales, mientras otros no.

La norma mencionada no se condice con lo que al respecto han recomendado, por ejemplo, el Comité Jurídico Interamericano y el Departamento de Derecho Internacional de la Organización de Estados Americanos (OEA), mediante la presentación de su propuesta de “Ley Modelo 2.0 sobre Acceso a la Información Pública”, la cual a la fecha de presentación de este trabajo se encuentra pronto a ser votada en la Asamblea General de la OEA.

La Ley Modelo mencionada intentará precisamente reducir las situaciones que se han descrito precedentemente, a través de una revisión y mejora de las *causales de excepción* en las que se ampara el Estado, toda vez que causales de reserva como las presentes en la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública de Chile, “se han utilizado con una elasticidad tal que introducían situaciones que merecían ser transparentadas” (Delpiazzo, 2020).

Al respecto, la Ley Modelo renueva las *causales de información reservada*, para comprender aquellas cuya divulgación puede dañar determinados intereses públicos, y las *causales de información confidencial*, vale decir, aquellas cuya divulgación puede dañar intereses personales que merezcan protección jurídica.

En lo que atañe específicamente a la nueva Ley de la Cancillería que se ha abordado más arriba (Ley 21.080), en el entendimiento de la OEA, no proceden las clasificaciones de información de *carácter genérico o a futuro*, toda vez que “[u]n Ministerio no puede decidir que cierta información será siempre reservada” (Delpiazzo, 2020), como ocurre con la aplicación artículo 7 de la mencionada norma. Las causales de excepción chilenas, lejos de ser específicas, son extremadamente abiertas, contrario a las tendencias y recomendaciones referidas a que la legislación debería aspirar a tener “un número establecido, taxativo [de causales de reserva], y de preferencia, descritas con la mayor

exactitud posible, de tal forma de evitar evadir la transparencia” (García Corrochano, 2020).

Por esta razón es que la comentada Ley Modelo 2.0 de Acceso a la Información Pública innova con causales de reserva de información de carácter taxativo y cerrado, no abiertas y genéricas como las existentes en la legislación chilena, por lo que la reserva debe ser *casuística y no general*, y menos aún, *de iure*.

De todas formas, una vez suscrito el tratado cuya negociación se ha mantenido en secreto, la información detrás debería ser transparentada (García Corrochano, 2020).

De lo expuesto, se puede apreciar que muchos de los discursos estatales en pro de la transparencia y de la participación ciudadana, no siempre tienen una aplicación efectiva, a veces mermada por los órganos de la Administración, o incluso por la legislación atingente, como lo que se ha dicho en relación a la nueva Ley de Cancillería. A este respecto, en ocasiones el discurso político crea ciertas figuras que tienen efectividad mediática, pero no una base normativa para hacerlo efectivo (Mazzoleni, 2014).

## V. CONSIDERACIONES FINALES

“En la actualidad, los procesos comerciales han causado revuelo en las sociedades del mundo” (López & Muñoz, 2017), y la sociedad civil en distintas regiones del mundo ha denunciado las prácticas de secretismo en las negociaciones comerciales, precisamente porque es tal el nivel de incidencia y peso de un acuerdo comercial en la legislación doméstica, en decisiones de política y en la estructura económica nacional (Lalanne & Sánchez, 2020, p. 30), que no se puede seguir sosteniendo de igual manera una política de reserva y confidencialidad en el presente. La transparencia y la accesibilidad del público general son valores clave en todo el proceso de este tipo de instrumentos jurídicos.

Así, incluso la Comisión Europea –en relación a la negociación del Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión, o TTIP<sup>36</sup>, por sus siglas en inglés– ha sido cuestionada por grupos de la sociedad civil, quienes han acusado que mientras ésta “presume más transparencia que nunca”, está viciada por “un sistema opaco y sesgado a favor de los grandes intereses industriales” (El País, 2014).

Es por estas graves críticas que los órganos encargados de la política comercial se han visto obligados a intentar revertir las desconfianzas y críticas que estaban recibiendo. Específicamente el proceso de negociación del TPP fue muy cuestionado, debiendo el Estado, en consecuencia, desplegar grandes líneas comunicacionales y técnicas que intentaran demostrar por qué dicho tratado era, en opinión del gobierno, favorable para el país. Por otro lado, tal como se indicó

---

<sup>36</sup> *Transatlantic Trade and Investment Partnership*.

en el apartado anterior, las organizaciones sociales especializadas acusaban “estar a ciegas” frente a la negociación y legitimidad del tratado (Cárdenas, 2012).

La deslegitimación ha ido en aumento frente a los manejos comunicacionales del Estado, los cuales no pudieron hacer frente a la falta de transparencia, por ejemplo, en el caso específico de la negociación del TTP, donde la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil se ha manifestado en contra<sup>37</sup> y continúan presionando para evitar la aprobación del tratado en el Congreso.

A la fecha, el interés de la opinión pública ha ido *in crescendo* respecto a las relaciones económicas internacionales de Chile, exigiendo información, participación y decisión respecto de los acuerdos comerciales, ambientales o de carácter social; e incluso en instancias no vinculantes como el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), respecto de la cual, durante los años APEC Chile 2004 y 2019, hubo numerosas protestas contra dicho foro multilateral<sup>38</sup>.

Durante el año 2020, en plena pandemia por COVID-19, el Gobierno suscribió el Acuerdo de Asociación de Economía Digital (*Digital Economy Partnership Agreement*, DEPA) y un nuevo tratado de libre comercio con Ecuador. Respecto

---

<sup>37</sup> Si bien es necesario elevar el nivel del debate sobre las razones del rechazo al TPP –o al CPTPP– o a otros acuerdos comerciales, la SUBREI ha indicado que el rechazo se debe principalmente a “mitos” (EMOL, 2019; La Discusión, 2020), sin embargo, no discurre en el fondo del problema, pues no se indaga en por qué surgen los “mitos”, o a la falta de participación de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación y negociación de estos tratados.

<sup>38</sup> Véase La Nación (2004); Cooperativa (2004). Asimismo, respecto a APEC Chile 2019, si bien la Cumbre de Líderes no alcanzó a desarrollarse tras el estallido social de octubre de 2019, ya existían convocatorias para la realización de protestas contra esta importante reunión multilateral, y algunas organizaciones sociales específicas habían desplegado en las distintas ciudades anfitrionas de estas reuniones afiches llamando a la protesta.

al último, se acusó que nuevamente el Gobierno negoció “de espaldas a la ciudadanía y sin conocimiento en ambos países” (Diario UChile, 2020). En la misma línea, se aprobó en el Senado en agosto de 2020, “sin debate y sin estudios durante la pandemia” (El Soberano, 2020), el Tratado de Libre Comercio entre Brasil y Chile.

Si bien las argumentaciones del secretismo relativas al interés y seguridad nacional son atendibles en un sentido lógico, probablemente tanto el sistema multilateral como los acuerdos regionales y bilaterales deberán adoptar nuevas formas de negociar, en atención a las críticas y desconfianzas generadas en los pueblos, a la par con las recomendaciones de expertos respecto a la necesidad de una mayor transparencia en la preparación, negociación, firma, conclusión, e implementación de un acuerdo comercial<sup>39</sup> (Eguiguren, 2013; Lalanne & Sánchez, 2020).

Empíricamente, el patrón es que, en cuanto a la formulación de la política exterior y de las relaciones económicas internacionales propiamente tal en Chile, el involucramiento de la sociedad civil es bajo y está virtualmente hegemonizado por las organizaciones empresariales, sobre todo en discusiones de carácter económico; *ergo*, no hay real legitimidad del proceso en las bases sociales. La *diplomacia empresarial* en la formulación de la política comercial implica que, en tiempos del *neo libre comercio* o del *neo corporativismo*, se

---

<sup>39</sup> En este sentido, la CEPAL destaca la experiencia de la Unión Europea, organización que tiene un “proceso estandarizado de políticas públicas, específico para la negociación e implementación de acuerdos comerciales” (Lalanne & Sánchez, 2020). También se destaca la experiencia canadiense y australiana.

hace patente una primacía de los intereses de las corporaciones<sup>40</sup> (Figuroa, 2017).

No obstante, esta práctica no es nueva. Ya desde la dictadura la política comercial estaba ligada al sector empresarial, y los gobiernos de transición democrática mantuvieron la misma lógica, bien para poder reinsertarse el país al mundo tras 17 años de dictadura (Muñoz, 1982), bien por la real existencia de una alianza empresarial con el Estado. Esta alianza habría determinado que la influencia de los sectores empresariales fuera decisiva en la configuración de las políticas de libre comercio chilenas (Gamboa, 2008).

Con una participación absolutamente menor, “[e]l movimiento sindical chileno estuvo prácticamente ausente de las negociaciones comerciales hasta fines de los años noventa” (Porrás, 2003, p. 28), cuestión que contrasta con, “por ejemplo, la activa participación que tenían los sindicatos de los países del Mercosur en las negociaciones del bloque regional” (p. 28). La central sindical más grande de Chile, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), participó por primera vez en el Cuarto Adjunto únicamente, específicamente en lo relativo a la negociación de cláusulas laborales en el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile del año 2003, cuestión que se mantiene hasta el día de hoy.

Germán Sánchez (2020, p. 34) da cuenta que, hasta el año 2019, las agendas públicas de la Cancillería muestran que sus jefes y funcionarios recibieron en sus oficinas una amplia mayoría de representantes del empresariado, en un

---

<sup>40</sup> La primacía de las corporaciones conlleva a un decreciente rol regulador del Estado de las relaciones entre privados; un bienestar social subordinado a las expectativas de ganancia empresariales; y un sistema judicial mermado que debe proteger las inversiones.

73,98% total (considerando lobby y gestiones de interés particular). Las cifras bajan preocupantemente, seguidas “por organizaciones ciudadanas (10,10%), instituciones públicas (8,47%), otros (6,38%) y, por último, los gremios profesionales (1,04%)”.

Lo anterior se condice con lo planteado por Bull (2008), quien, a propósito de la política comercial, sostiene que en Chile “se ha formado una red de políticas entre los funcionarios públicos y los representantes de las asociaciones empresariales que, en gran medida, ha *desdibujado la división público-privada* y ha hecho que las negociaciones comerciales vayan más allá del ‘juego de dos niveles’”<sup>41</sup>, lo cual refrenda lo mencionado sobre la activa diplomacia empresarial existente en el caso específico de la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (Figueroa, 2017).

Mientras la participación empresarial dominó la escena en el acuerdo específico con Estados Unidos, toda vez que “la amistad entre los tomadores de decisión y los agentes interesados del mundo empresarial determina que los empresarios puedan acceder de manera más fácil a los negociadores” (Figueroa, 2017); las asociaciones de menor poder económico y político, como las relacionadas con la cultura, tuvieron que solicitar expresa y reiteradamente que los negociadores del acuerdo mencionado les tomaran en consideración a la hora de evaluar cláusulas que podrían afectarles al gremio cultural, conforme indicó, en el marco de las entrevistas realizadas para la investigación a la cual esta Memoria se encuentra adscrita, un personero de la Asociación de Editores de Chile y de la

---

<sup>41</sup> La teoría del “juego de dos niveles” es aportada por Putnam (1988), a propósito de la actividad estatal en las negociaciones internacionales (cf. apartado IV.a). La traducción es propia y los resaltados son añadidos.

Coalición Chilena para la Diversidad Cultural (Miembro de la Asociación de Editores, 2019).

Otra de las entrevistadas, en este caso del sector público, se refirió en términos neutros a la participación de la sociedad civil y de los organismos que pueden ser afectados por una negociación comercial, no obstante, subrayó que, a falta de canales de participación efectiva, para los gremios es fundamental ponerse en contacto con las y los parlamentarios (Miembro de ProChile, 2019), quienes sí tienen el poder para presionar y abogar por la adición, modificación o eliminación de una determinada cláusula de un acuerdo (Miembro de la Asociación de Editores, 2019), a través del condicionamiento de su voto en el Congreso para la aprobación del acuerdo.

Las experiencias en este sentido parecen ser claras en cuanto a la falta de acceso para algunos, y la facilidad de participación para otro tipo de organizaciones y empresas, lo cual claramente constituye una falta a la igualdad ante la ley.

Ya ha quedado claro que es plausible considerar la rendición de cuentas, las consultas sociales y la democratización del hacer política como un indicador de desarrollo. Y en lo que respecta a la experiencia chilena y su política comercial, la cual busca precisamente ser un medio para alcanzar el desarrollo del país, su *legitimidad de forma* ha sido fuertemente cuestionada en el último tiempo, pues se ha denunciado que, en el país, el debate está dominado por los grupos de interés empresariales, sin existir reales instancias de participación ciudadana en esta materia<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Del 48% de todos los proyectos de ley entre 2006 y 2014, el grupo que más participó fue el empresariado en un 41%; y en cuanto a los tratados internacionales entre el mismo período, los sectores empresariales dominaron la participación con un 59% (Gamboa et al., 2016).

Respecto a la deslegitimación de la *forma* de la política comercial, diversos estudios explican que la legitimidad de forma se debe a los procesos que las instituciones utilizan para lograr sus objetivos, pues las instituciones transparentes tienden a gozar de más legitimidad que las instituciones secretas. Por otro lado, la legitimidad de los *resultados* “tiene que ver con la eficacia de las instituciones en el cumplimiento de su misión” (Louka, 2020, p. 366). Cabe plantearse, por tanto, ¿están utilizando los organismos encargados procesos adecuados para formular e implementar la política comercial en Chile?; y ¿a qué resultados apuntan? ¿solo al crecimiento económico o a una satisfacción transversal del bien común, que involucre el cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales?

Tanto a través de los mecanismos descritos en este trabajo, como a través del análisis de las experiencias comparadas, se espera que las materias relacionadas a la política comercial y, en general, la política exterior, pueda ser más cercana a la ciudadanía, tanto en su formulación como en su implementación.

Parte importante de la buena gobernanza y de la calidad de un Estado de Derecho radicarán en el nivel de participación ciudadana y la transparencia de la función pública, cuestión que, al menos en relaciones exteriores, no se ha avanzado de manera considerable como en otras áreas de la política.

Y es a estos nuevos desafíos mencionados al inicio de este trabajo que la política comercial se enfrenta, y de los cuales la ciudadanía no puede quedar relegada. Resulta claro que las consecuencias de la integración comercial pueden ser positivas o negativas, pero dado el nivel de secretismo y poca transparencia es que se levantan innumerables recelos, y que, las comunidades afectadas levanten demandas para incidir en la formulación e implementación de acuerdos

comerciales, pues estos, generalmente generan beneficios solo para un sector de la población.

Es posible que esta situación varíe, pues, como se ha dicho, el interés ciudadano ha crecido de manera considerable en estas materias, y el proceso constituyente en curso tendrá un rol importante en el futuro de la integración económica de Chile y en la forma como se gesta esta política en nuestro país.

## LISTADO DE REFERENCIAS

### Normativa

1. Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009, Resolución No. 38 del "Plan de Acción de Lisboa".
2. Código Orgánico de Tribunales, Ley N° 7.421. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 09 de julio de 1943.
3. Constitución Política de la República, Decreto 100 que Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 17 de septiembre de 2005.
4. Convención Americana Sobre Derechos Humanos, noviembre de 1969, Organización de Estados Americanos, Departamento de Derecho Internacional, Secretaría de Asuntos Jurídicos, Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)
5. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Nueva York, 31 de octubre de 2003, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion\\_de\\_las\\_NU\\_contra\\_la\\_Corrupcion.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf).

6. Ley 20.730 que regula el Lobby y las Gestiones que representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 08 de marzo de 2014.
7. Ley N° 19.880 que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 29 de mayo de 2003.
8. Ley N° 21.080 que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 20 de marzo de 2018.
9. Resolución Exenta N° 262, 2 de febrero de 2015, Ministerio de Relaciones Exteriores.
10. Resolución Exenta N° 4435, 26 de noviembre de 2018, Ministerio de Relaciones Exteriores.
11. Resolución Exenta N° J-41, 8 de noviembre de 2019, Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales.
12. Resolución Exenta N° J-42, 8 de noviembre de 2019, Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales.

## **Jurisprudencia**

1. “Oscar Corvalán Aracena con Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales”, Amparo Rol: C738-12, 05/09/2012 (Consejo para la Transparencia 2012).

2. “Paulo Montt Rettig y Luis Cordero Vega con Subsecretaría de Relaciones Exteriores y Direcon”, Amparo Rol: C1233-11, 07/03/2012 (Consejo para la Transparencia 2012).
3. “Daniel Álvarez Valenzuela con Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon)”, Amparo Rol: C1534-12, 25/01/2013 (Consejo para la Transparencia 2013).
4. “Daniel Álvarez Valenzuela con Ministerio de Relaciones Exteriores”, Amparo Rol: C666-12, 29/08/2012 (Consejo para la Transparencia 2012).

## **Entrevistas**

1. Funcionario de Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. (2020) *Entrevista realizada en el marco de la realización de esta Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.* Entrevista realizada por: Ignacio Sánchez González.
2. Miembro de la Asociación de Editores. (2019) *Entrevistas para investigación Fondecyt de Iniciación en Investigación N° 11170126.* Entrevista realizada por: Ignacio Sánchez González.
3. Miembro de ProChile. (2019) *Entrevistas para investigación Fondecyt de Iniciación en Investigación N° 11170126.* Entrevista realizada por: Ignacio Sánchez González.

## Recursos en línea

1. Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). (2008). *Historia de la Ley N° 20.285*. Disponible en: [www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/6357/HLD\\_6357\\_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf](http://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6357/HLD_6357_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf)
2. Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). (2014). *Historia de la Ley N° 20.730*. Disponible en: [www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/4396/HLD\\_4396\\_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf](http://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/4396/HLD_4396_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf)
3. Consejo para la Transparencia. (2020). InfoLobby.cl. Disponible en: <https://www.infolobby.cl/#!/busqueda-simple>
4. Derechos Digitales. (2014). “Cuarto adjunto” del TPP: un proceso no exento de críticas. Disponible en: <https://www.derechosdigitales.org/7285/cuarto-adjunto-del-tpp-en-chile-un-proceso-exento-de-criticas/>
5. Red-DESC - Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (s.f.). Los actores no estatales. Disponible en: <https://www.escri-net.org/es/recursos/actores-no-estatales>
6. SECODAM - Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. (2002). *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_mex\\_pn\\_cft\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_mex_pn_cft_sp.pdf).

7. Secretaría Técnica ODS - Ministerio de Desarrollo Social. (s.f.). 16. Paz, Justicia, e Instituciones Sólidas. Disponible en: <http://www.chileagenda2030.gob.cl/seguimiento/ods-16>
8. Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. (s.f.). Cuarto Adjunto. Disponible en: <https://www.subrei.gob.cl/participacion-ciudadana/cuarto-adjunto>

### **Documentos periodísticos**

1. Cárdenas, José Luis. (2012, 21 de septiembre, 2012). La poca transparencia de las negociaciones del TPP. *El Mostrador: Opinión*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/mercados/opinion-mercado/2012/09/21/la-poca-transparencia-de-las-negociaciones-del-tpp/>
2. Cooperativa. (2004). Gobierno lamentó que "un grupo de vándalos" empañara protestas por APEC. Disponible en: <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politicas-sociales/gobierno-lamento-que-un-grupo-de-vandalos-empanara-protestas-por-apec/2004-11-19/175226.html>
3. Diario UChile. (2010). TPP-11: organizaciones sociales preparan plebiscito de consulta nacional [En Prensa]. Disponible en: <https://radio.uchile.cl/2019/07/01/tpp-11-organizaciones-sociales-preparan-plebiscito-de-consulta-nacional/>
4. Diario UChile. (2020). Otro acuerdo en pandemia: Presidente Piñera firma Tratado de Libre Comercio con Ecuador [En Prensa]. Disponible en:

<https://radio.uchile.cl/2020/08/13/otro-acuerdo-en-pandemia-presidente-pinera-firma-tratado-de-libre-comercio-con-ecuador/>

5. El Desconcierto. (2020). Organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos piden al gobierno firmar Acuerdo de Escazú [En Prensa]. Disponible en: <https://www.eldesconcierto.cl/2020/07/27/redes-organizaciones-de-la-sociedad-civil-y-ciudadanos-piden-al-gobierno-firmar-acuerdo-de-escazu/>
6. El Mostrador. (2020). Organizaciones ambientalistas y de la salud: “Emplazamos al gobierno a firmar el Acuerdo de Escazú ahora” [En Prensa]. Disponible en: [elmostrador.cl/agenda-pais/2020/06/08/organizaciones-ambientalistas-y-de-la-salud-emplazamos-al-gobierno-a-firmar-el-acuerdo-de-escazu-ahora/](http://elmostrador.cl/agenda-pais/2020/06/08/organizaciones-ambientalistas-y-de-la-salud-emplazamos-al-gobierno-a-firmar-el-acuerdo-de-escazu-ahora/)
7. El País. (2014). Libre comercio a hurtadillas. Los beneficios de un posible tratado ni están garantizados ni se repartirían equitativamente [En Prensa]. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2014/04/21/actualidad/1398100048\\_802222.html](https://elpais.com/internacional/2014/04/21/actualidad/1398100048_802222.html)
8. El Regionalista. (2020). ¿Qué es el acuerdo de Escazú?: Organizaciones ambientalistas de la región enfatizan importancia de firmarlo [En Prensa]. Disponible en: <https://regionalista.cl/que-es-el-acuerdo-de-escazu-organizaciones-ambientalistas-de-la-region-enfatizan-importancia-de-firmarlo/>
9. El Soberano. (2020). Tratado de Libre Comercio con Brasil es aprobado por el Senado sin debate y sin estudios durante la pandemia [En Prensa]. Disponible en: <https://elsoberano.org/equidad/tratado-de-libre-comercio->

[con-brasil-es-aprobado-por-el-senado-sin-debate-y-sin-estudios-durante-la-pandemia/](#)

10. EMOL. (2019). Direcon y TPP11: "Otros países nos preguntan y se sorprenden de que en Chile se dé un debate tan polarizado". Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Economia/2019/05/07/946992/Direcon-Otros-paises-del-TPP11-nos-preguntan-y-se-sorprenden-de-que-en-Chile-se-de-un-debate-tan-poralizado.html>
11. Gutiérrez Ghio, Mauricio. (2019). La ansiada "modernización" de la Cancillería que no fue [En Prensa]. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2019/08/20/la-ansiada-modernizacion-de-la-cancilleria-que-no-fue/>
12. JGM Radio. (2019). No al TPP: Organizaciones presentarán recurso de protección contra diputados [En Prensa]. Disponible en: <https://radiojgm.uchile.cl/no-al-tpp-organizaciones-presentaran-recurso-de-proteccion-contra-diputados/>
13. La Discusión. (2020). Subsecretario Rodrigo Yáñez destacó potencial agroexportador de Ñuble. Disponible en: <http://www.ladiscusion.cl/subsecretario-rodrigo-yanez-destaco-potencial-agroexportador-de-nuble/>
14. La Nación. (2004). Protesta contra APEC y Bush. Disturbios y detenidos [En Prensa]. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/disturbios-y-detenidos-nid655793/?outputType=amp>
15. Martínez Riojas, Cristóbal. (2020). Moisés Kalach deja el Cuarto de Junto y asume nuevo encargo en el Consejo Coordinador Empresarial. *Business*

*Insider México: Negocios*. Disponible en: <https://businessinsider.mx/moises-kalach-cuarto-de-junto-tmec-deja/>

16. Morales, Roberto. (2017). TLCAN: Articulan cuarto de junto con 23 mesas de trabajo. *El Economista: Empresas*. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Articulan-cuarto-de-junto-con-23-mesas-de-trabajo-20170809-0123.html>
17. Vargas, Hernán. (2014). Direcon busca transparentar negociación del TPP y crea "cuarto adjunto" con empresarios y ONG. *La Segunda Online: Economía*. Disponible en: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2014/03/924001/direcon-busca-transparentar-negociacion-del-tpp-y-crea-cuarto-adjunto-con-empresarios-y-ong>

## **Bibliografía**

1. Alarco, Germán. (2012). Planeamiento débil y captura del Estado. En Eduardo Toche (Ed.), *Perú Hoy. La Gran Continuidad* (pp. 57-78). Lima: DESCO. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
2. Alberich, Tomás, & Espadas, María Ángeles. (2014). Democracia, participación ciudadana y funciones del trabajo social. *Trabajo Social Global*, 4(6), 3-30.
3. Alexy, Robert. (1988). Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*(5), 139-151.

4. Allen Hays, R. (2001). The role of Interest Groups. *Democracy Papers: InfoUSA*, Bureau of International Information Programs (IIP), U.S. Department of State.
5. Astorga Valenzuela, Camila. (2016). *Los Recursos Administrativos*. Santiago: Legal Editores.
6. Barra, Nancy. (2007). *Probidad Administrativa. Aproximación a la Ley N° 19.653 y a la Jurisprudencia Administrativa*. Santiago: LexisNexis.
7. Bernadí i Gil, Javier, & Cerrillo i Martínez, Agustí. (2017). Transparència, integritat i grups d'interès. Deu lliçons apreses de l'aplicació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre. *Revista Catalana de Dret Públic*(55), 1-22.
8. Berry, Jeffrey. (1989). *The Interest Group Society*. Boston: Foresman/Little Brown.
9. Bolívar, A. (1997). *Un instrumento de análisis de la reforma del Estado. Las políticas institucionales de Control: el caso de México (1982-1997) (Tesis Doctoral , Versión en Español)*. Sorbona: Universidad de Paris I.
10. Bordalí, Andrés. (2011). *Informe en Derecho: Aspectos procesales de la ley n° 20.285, ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la administración del Estado*. Disponible en: [https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/12.-Informe\\_ABordal%C3%AD\\_Aspectos-procesalesLT+%28sin+fecha%29.pdf/fa1b590a-3328-4030-9416-125378fbdf6e](https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/12.-Informe_ABordal%C3%AD_Aspectos-procesalesLT+%28sin+fecha%29.pdf/fa1b590a-3328-4030-9416-125378fbdf6e)

11. Bovens, Mark. (2010). Two concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946-967.
12. Bull, Benedict. (2008). Policy Networks and Business Participation in Free Trade Negotiations in Chile. *Journal of Latin American Studies*, 40(2), 195-224.
13. Carbonell, Flavia. (2013). *La idea de corrección en el derecho*. (Tesis doctoral), Universidad Carlos III de Madrid, Getafe.
14. Carbonell, Flavia. (2017). *El error en el proceso*. Borrador para discusión (work in progress), “Conceptos jurídicos: la invención del derecho”. UDP, UAH, UACH.
15. Castiglione, Giancarlo. (2012). Corrupción y poder: una mirada desde lo institucional. *Perú Hoy*(21), 113-131.
16. Centro de Derechos Humanos. (2009). *Anti-corrupción: actualizando los desafíos. Informe sobre la segunda reunión regional de especialistas en transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en América Latina*. Santiago de Chile: Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.
17. Chile Transparente, & Transparencia Internacional. (2018). *Corrupción, integridad y transparencia camino a la agenda 2030. Reporte sombra sobre la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 en las Américas*. Disponible en:  
[http://www.chiletransparente.cl/wp-content/files\\_mf/1517340819ReporteSombraODS16.compressed.pdf](http://www.chiletransparente.cl/wp-content/files_mf/1517340819ReporteSombraODS16.compressed.pdf)

18. Cobo Romani, Nicolás. (2016). Transparencia y su Importancia para un Accountability y Buena Gobernanza en el Proceso de Integración Regional. *Con-texto: Revista de Derecho y Economía* (46), 99-122.
19. Consejo Nacional para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS). (2017). *Informe de diagnóstico e implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Chile*. Disponible en: Ministerio de Desarrollo Social: [http://www.chileagenda2030.gob.cl/storage/docs/Diagnostico-Inicial\\_2.0\\_Agenda2030-ODS\\_2017.pdf](http://www.chileagenda2030.gob.cl/storage/docs/Diagnostico-Inicial_2.0_Agenda2030-ODS_2017.pdf)
20. Contreras, Pablo. (2010). Transparencia y leyes secretas en Chile. *Estudios Constitucionales*, Año 8(2), 87-124.
21. Contreras, Pablo. (2014). *Secretos de Estado, Transparencia y Seguridad Nacional*. Santiago: Thomson Reuters.
22. Cruz Yáñez, Paola. (2014). *Secreto y transparencia en las relaciones exteriores de Chile*. (Tesis para optar al Grado de Magíster en Estudios Internacionales), Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
23. Dagnino, Evelina. (2006). Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando? En Ernesto Isunza & Alberto Olvera (Eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (pp. 223-242). México: CIESAS; Universidad Veracruzana; Miguel Ángel Porrúa.
24. Dahl, Robert. (1957). The concept of power. *Behavioral Science*, 2, 201-215.

25. Delpiazzo, Gabriel. (2020). *Comentarios y Reflexiones a la Propuesta de Ley Modelo 2.0 sobre Acceso a la Información Pública*. Paper presentado en Foro Virtual: "Presentación de la Propuesta de Ley Modelo 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, organizado por la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Organización de Estados Americanos. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/foro\\_virtual\\_CJI\\_Ley\\_Modelo\\_Acceso\\_Informacion\\_Publica.asp](http://www.oas.org/es/sla/foro_virtual_CJI_Ley_Modelo_Acceso_Informacion_Publica.asp)
26. División de Implementación y Difusión de Acuerdos Comerciales, SUBREI. (2019). *El Cuarto Adjunto (PPT no publicada)*.
27. Drago, Mario. (2003). *El Lobby y su regulación*. Paper presentado en Seminario "El Lobby en Chile y su regulación", Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 27 de Noviembre de 2003.
28. Dür, Andreas. (2008). Measuring Interest Group Influence in the EU. *European Union Politics*, 9(4), 559-576.
29. Eguiguren, Fernando. (2013). Es necesaria una mayor transparencia: el Peru y los acuerdos comerciales internacionales. *Revista Agraria*(151).
30. Fernández, Emilio. (1981). *Diccionario de derecho público*. Buenos Aires: Astrea.
31. Fernández, Miguel. (2000). El Principio de Publicidad Administrativa In *La Administración del Estado de Chile. Decenio 1990-2000*. Santiago: Editorial Jurídica Cono Sur y Universidad de Chile.
32. Fernández, Miguel. (2007). El Principio Constitucional de Publicidad. *Revista de Derecho Público*, 69(Tomo I), 147-165.

33. Fernández, Paula, & Gómez, Karla. (2012). *Ley N°20.285, Regímenes Especiales De Transparencia: Ministerio Público, Tribunal Constitucional y Justicia Electoral*. (Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales), Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Santiago.
34. Ferrada, Juan Carlos. (2009). La evolución del sistema chileno de control de la Administración del Estado: desde el control político y administrativo al control judicial. En Andrés Bordali & Juan Carlos Ferrada (Eds.), *Estudios de Justicia Administrativa* (pp. 3-51). Santiago: LegalPublishing.
35. Figueroa, Carlos. (2017). *La diplomacia empresarial en la política comercial chilena. El caso del TLC de Chile con EE.UU.* (Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencia Política), Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Santiago.
36. Flores Vega, Leonel. (2017). Una propuesta de análisis de los estados latinoamericanos desde las políticas públicas. *Polis, Revista Latinoamericana*(48), 61-79.
37. Fox, Jonathan. (2006). Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. *Perfiles Latinoamericanos*(27), 33-68.
38. Gamboa, Ricardo, & Segovia, Carolina. (2019). Neopluralismo “a la chilena”. Grupos de interés en el proceso legislativo. *Revista de Ciencia Política*, 39(1), 25-47.
39. Gamboa, Ricardo, Segovia, Carolina, & Avendaño, Octavio. (2016). Interest groups and policymaking: Evidence from Chile, 2006-2014. *Interest Groups & Advocacy*, 5(2), 1-24.

40. Gamboa, Ricardo. (2008). Gobierno y Empresarios en la Formación de la Política Exterior Chilena: El Caso del Acuerdo de Asociación Chile Unión Europea. *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos*(3), 29-54.
41. García Corrochano, Luis. (2020). *Presentación de la Propuesta del Comité Jurídico Interamericano*. Paper presentado en Foro Virtual: "Presentación de la Propuesta de Ley Modelo 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, organizado por la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Organización de Estados Americanos. Disponible en:  
  
[http://www.oas.org/es/sla/foro\\_virtual\\_CJI\\_Ley\\_Modelo\\_Acceso\\_Informacion\\_Publica.asp](http://www.oas.org/es/sla/foro_virtual_CJI_Ley_Modelo_Acceso_Informacion_Publica.asp)
42. García, Gonzalo, & Contreras, Pablo (2009). Derecho de Acceso a la Información en Chile: Nueva Regulación e Implicancias para el Sector de la Defensa Nacional. *Estudios Constitucionales*, 7(1), 137-175.
43. García, José Francisco. (2008). Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado. *Revista Chilena de Derecho* 35(1), 107-134.
44. García, José, & Soto, Sebastián. (2009). Una mirada económica al diseño constitucional chileno: Impacto sobre el proceso legislativo y la acción de los grupos de interés. *Ius et Praxis*, 15(1), 353-372.
45. Germán Sánchez, Martha. (2020). *Lobby en Política Exterior en Chile*. (Estudio de caso para optar al grado de Magíster en Estrategia Internacional y Política Comercial), Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago.

46. Guillán Montero, Aránzazu. (2013). *Los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México. Estructura administrativa, gestión interna y funcionamiento del Consejo para la Transparencia y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Avances, oportunidades y buenas prácticas*. Santiago: Consejo para la Transparencia e Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
47. Hayek, Friedrich. (1992). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.
48. Isunza, Ernesto. (2006). Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. En Ernesto Isunza & Alberto Olvera (Eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (pp. 265-291). México: CIESAS; Universidad Veracruzana; Miguel Ángel Porrúa.
49. Jenkins, Matthew, & Mulcahy, Suzanne. (2018). Businesses' lobbying practices. *Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer*. Disponible en:  
[https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Businesses-Lobbying-Practices\\_2018.pdf](https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Businesses-Lobbying-Practices_2018.pdf)
50. Jerez, Miguel. (1997). Los grupos de presión. En Rafael Del Aguila (Ed.), *Manual de Ciencia Política* (pp. 291-318). Madrid: Editorial Trotta.
51. Jordán Palet, María José. (2017). Análisis de la ley N° 20.730: características y desafíos. *Transparencia y Sociedad*(5), 30-50.

52. Lalanne, Álvaro, & Sánchez, Guillermo. (2020). *Evaluación del impacto de acuerdos comerciales: metodologías, experiencias internacionales y aplicaciones para el caso uruguayo* (Vol. Serie Estudios y Perspectivas N° 41 - Oficina de la CEPAL en Montevideo). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
53. López, Dorotea, & Muñoz, Felipe. (2015). Cuarenta años de Política Comercial Chilena. *Cuadernos Americanos*(154), 125-151.
54. López, Dorotea, & Muñoz, Felipe. (2017). La inserción económica internacional de Chile y sus desafíos. *La Revista (Sociedad Suiza de Americanistas)*(77), 204-219.
55. Louka, Elli. (2020). *The Global Economic Order. The International Law and Politics of the Financial and Monetary System*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing.
56. Lucas, Jeffrey, & Baxter, Amy. (2012). Power, Influence, and Diversity in Organizations. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*(639), 431-451.
57. March, James. (1955). An Introduction to the Theory and Measurement of Influence. *The American Political Science Review*, 49(2), 431-451.
58. Marshall Barberán, Pablo. (2009). El derecho y la obligación de votar. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 22(1), 77-91.
59. Maturana, Cristián, & Mosquera, Mario. (2012). *Los recursos procesales* (Segunda Edición ed.). Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

60. Mazzoleni, Gianpietro. (2014). Mediatization and Political Populism. En Frank Esser & Jesper Strömbäck (Eds.), *Mediatization of Politics: Understanding the Transformation of Western Democracies* (pp. 42-56). London: Palgrave Macmillan UK.
61. Morales, J. (2016). Transparencia: Derecho fundamental y antídoto contra la corrupción. *Revista De Derecho Puertorriqueño*, 55(1), 35-68.
62. Moreso, José, & Vilajosana, Josep. (2004). *Introducción a la teoría del derecho*. Madrid: Marcial Pons.
63. Muñoz, Herald. (1982). Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno. *Revista Mexicana de Sociología*, 44(2), 577-597.
64. Nash, Claudio, Aguiló, Pedro, & Bascur, María Luisa. (2014). *Corrupción y Derechos Humanos: Una mirada desde la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Santiago: Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.
65. Ninua, Tinatin (2012). Best Practices in Regulation of Lobbying Activities. *Transparency International Helpdesk Answer*. Disponible en: <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/best-practices-in-regulation-of-lobbying-activities>
66. OCDE. (2017). Contra la captura de políticas públicas. Integridad en la toma de decisiones públicas. *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. Disponible en: <http://www.oecd.org/corruption/contra-la-captura-de-politicas-publicas-9789264306769-es.htm>

67. OECD. (2013). *Transparency and Integrity in Lobbying*. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>
68. Peruzzotti, Enrique, & Smulovitz, Catalina. (2002). Accountability social: la otra cara del control. En Enrique Peruzzotti & Catalina Smulovitz (Eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 23-52). Buenos Aires: Temas Grupo Editorial SRL.
69. Peruzzotti, Enrique. (2006). La política de accountability social en América Latina. En Ernesto Isunza & Alberto Olvera (Eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (pp. 245-264). México: CIESAS; Universidad Veracruzana; Miguel Ángel Porrúa.
70. Porras, José Ignacio. (2003). *La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político*. Disponible en: Naciones Unidas: División de Comercio Internacional e Integración, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4376-la-estrategia-chilena-acuerdos-comerciales-un-analisis-politico>
71. Pritoni, Andrea. (2015). How to measure interest group influence: Italy's professional orders and liberalization policy. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 45(2), 183-202.
72. Putnam, Robert. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 43(3).
73. Ríos, Alejandra, & Fuentes, Laura. (2018). Democracia, control político y rendición de cuentas. El antecedente griego. *Co-herencia*, 15(28), 87-109.

74. Rosenau, James. (1980). *The scientific study of foreign policy*. New York: Nichols Publishing Company.
75. Sanabria, Juan. (1998). *Antología de teoría de la Administración Pública*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán.
76. Sánchez, Ignacio. (2020). Ley Zamudio en perspectiva. Derecho Antidiscriminación chileno frente a estándares de la Unión Europea. *Tribuna Internacional*, 8(16).
77. Suárez-Íñiguez, Enrique. (2012). Teoría de la democracia. Una propuesta integradora. *Estudios Políticos*(25), 11-23.
78. Thede, Nancy. (2006). Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos. En Ernesto Isunza & Alberto Olvera (Eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (pp. 23-41). México: CIESAS; Universidad Veracruzana; Miguel Ángel Porrúa.
79. Tomassini, Luciano. (1988). El análisis de la política exterior. *Estudios Internacionales*, XXI(84), 498-559.
80. Turner, John. (2005). Explaining the nature of power: A three-process theory. *European Journal of Social Psychology*, 35, 1-22.
81. Uvalle, Ricardo. (2016). Fundamentos políticos de la rendición de cuentas en México. *Estudios Políticos*, 9(38), 37-55.
82. Valdivia, José Miguel. (2018). *Manual de Derecho Administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.

83. Vial, Tomás. (2010). La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Esquema general y regulación del derecho de acceso a la información. En Javier Couso (Ed.), *Anuario de Derecho Público 2010* (pp. 114-143). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
84. Welp, Yanina. (2016). La participación ciudadana como compromiso democrático. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*(10), 97-121.