



ASPECTOS CONSTITUCIONALES E INSTITUCIONALES DE LA INTERACCIÓN ENTRE EJECUTIVO/LEGISLATIVO EN EL PROCESO DE TOMADA DE DECISIÓN EN POLÍTICA EXTERNA EN CHILE

Bruno Pasquarelli¹

Resumen: La política exterior es una política pública, tanto en su diseño, como en su formulación y en su gestión, siendo ejecutada frente a una amplia gama de actores estatales, instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Sin embargo, a diferencia de una política pública común, la política exterior corresponde a todas las acciones proyectadas dentro de un Estado y que desdoblan en el medio externo; además, no está circunscrita al plano internacional, sino también a variables de naturaleza endógena y con factores internos, tales como el régimen político, los procesos decisorios y el liderazgo. De esta manera, el artículo objetiva destacar el funcionamiento del proceso decisorio, la tramitación de proyectos de ley, y las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en el presidencialismo chileno en materias de política exterior, evidenciando cómo las instituciones políticas influyen en la toma de decisión de políticas públicas. Para ello, se observarán documentos formales e informales, considerando aspectos institucionales, constitucionales y regimentales.

Palabras clave: Partidos Políticos; Poder Legislativo; Poder Ejecutivo; Política externa; Proceso Decisorio.

1 Introducción

El concepto de política exterior pasó por grandes transformaciones a lo largo del siglo XX. Después de la Primera Guerra Mundial, las disputas entre las potencias hegemónicas configuraron la importancia de las cuestiones de seguridad nacional en política exterior, lo que fortaleció mecanismos de empoderamiento bélico frente a los demás Estados. Tales aspectos influenciaron el surgimiento de dos teorías que analizaban la política exterior: el idealismo y el realismo. De acuerdo con Figueira (2009), el paradigma idealista se basaba en el proyecto Kantiano de Paz Perpetua, con creencia en la bondad como esencia de la naturaleza humana, en la búsqueda del corporativismo y multilateralismo combatiendo la belicosidad, y en la reforma de sistemas institucionales que propiciasen la realización de guerras. De este modo, era un paradigma que visaba modelos propositivos de acción visando la promoción de la paz mundial y la construcción de un orden legal regulado. Por su parte, el realismo, con inspiración hobbesiana y de Maquiavelo, preponderante en el análisis de relaciones internacionales, enfatizaba una perspectiva negativa del ser humano, interpretando la naturaleza belicosa del Estado, cuya meta final es alcanzar la hegemonía absoluta a través del poder y de las posibilidades externas, desconsiderando condicionantes domésticos y su relación con el sistema internacional. De acuerdo con el modelo realista, las relaciones internacionales son una anarquía compuesta de Estados que varían sólo en un aspecto importante: el poder relativo. Y tal anarquía tiende a

¹ Profesor de Relaciones internacionales de la Universidad del Sagrado Corazón (bruno.pasquarelli@usc.br).

perdurar porque los Estados desean preservar su autonomía. Siendo así, la búsqueda de los Estados por el poder y la seguridad está motivada en función de la estructura del sistema internacional que los obliga a actuar de esta manera (WALTZ, 1979). Sin embargo, a pesar de la contribución al análisis de las cuestiones internacionales, el modelo realista visualizó la actuación del Estado como un actor unitario, centrado en la figura del Poder Ejecutivo, poco considerando la importancia de actores domésticos.

Ya en los años 1960, el congelamiento de la paz mundial como resultado de la Guerra Fría y del régimen de no proliferación nuclear, así como las revoluciones tecnológicas, posibilitaron una mayor interacción e interdependencia entre los Estados y, consecuentemente, del sistema capitalista (CASTELLS, 1999). Por lo tanto, una mayor gama de corrientes teóricas y analíticas pasó a concentrarse en interpretaciones más apuradas de esta nueva realidad en transformación. Nye y Keohane (1977), por ejemplo, destacaron la insuficiencia analítica del paradigma realista que separaba política doméstica de la internacional. Para los autores, debe haber la interdisciplinariedad temática - eso porque los Estados se mostraban cada vez más interdependientes, con sus acciones provocando interferencias en las acciones de los otros Estados del sistema internacional. Hay, por lo tanto, la interdependencia compleja, con la existencia de múltiples canales de comunicación y de negociación como consecuencia del aumento de actores involucrados en cualquier ambiente que involucra política internacional. En este sentido, según Keohane (1992), las instituciones tienen un papel central en las relaciones internacionales de la contemporaneidad, contribuyendo a moldear el comportamiento de los Estados a través de la producción de información, la reducción de costos de transacciones y el aumento de los puntos de coordinación.

Influenciado por la teoría realista, el modelo burocrático (ALLISON, 2000) preponderó, clasificando a la actuación del Legislativo como “flaca”, de manera que la política gubernamental sería resultante de la negociación entre agentes del Estado insertados nel Ejecutivo. Así, a diferencia del argumento realista, el comportamiento gubernamental deja de ser resultado de la elección de un único tomador de decisión, pasando a ser influenciado por las varias divisiones internas del Poder Ejecutivo, con preferencias competitivas. En este sentido, la política externa refleja la extensión de estas luchas internas, de las cuales el Legislativo y la sociedad civil no participan; a su vez, la posición del país en el plano internacional será moldada a partir de la interacción de los diversos miembros gubernamentales, vinculados al Ministério de Relaciones Exteriores y a los demás ministerios.

El fin de la Guerra Fría, a mediados de los años 1980, ocasionó la tendencia cada vez más grande de liberalización de mercado e internacionalización de la economía, así como de sus efectos distributivos sobre sectores de la economía y de la sociedad, transformando la agenda diplomática de los Estados e incluyendo nuevos actores en el proceso decisorio de política exterior (LIMA, 2000). Con ello, nuevas interpretaciones y corrientes teóricas pluralistas vinieron a la

superficie, criticando la perspectiva realista - que caracterizaba al Estado como actor unitario, cuyas decisiones se centran en el Poder Ejecutivo, desconsiderando así la interacción entre agentes domésticos como participantes del proceso de toma de decisiones. Esto porque la tradición pluralista de política exterior considera la multiplicidad de actores que "interactúan e influyen las decisiones internacionales adoptadas por los Estados, además de formar una red compleja de relaciones transnacionales, o sea, el Estado no puede ser considerado el único actor de las relaciones internacionales " (FIGUEIRA, 2009, p. 25). De esta manera, dotada de aspectos pluralistas, el análisis de política externa emergió para desentrañar la "caja negra" del Estado, verificando cómo ocurre el proceso de decisión interno y anterior al plano internacional, destacando los procesos e instituciones en la toma de decisión y formulación de política externa. Tres enfoques teóricos marcaron los primeros análisis de política exterior. El primer enfoque teórico, de Rosenau (1965), buscaba cuantificar tendencias centrales en los patrones de comportamiento externo a partir de instrumentales matemáticos y estadísticos, generalizando la relación entre naciones y Estados en el ámbito internacional. Sin embargo, continuó atribuyendo poca importancia a la relación dinámica entre los ambientes doméstico e internacional, además de desconsiderar la participación de actores no estatales. Por su parte, el segundo abordaje teórico tuvo su exponente en la obra de Snyder, Bruke y Saper (1962), que rompió con parametrizaciones matemáticas y buscó crear instrumentos de análisis multifactoriales e interdisciplinarios que considerasen las correlaciones entre determinantes internos y externos. Para ello, incluyeron la participación de diversos actores en el proceso decisorio de política exterior, tales como el individuo, las burocracias, los grupos de interés, los legisladores, las instituciones políticas y las reglas decisivas. Por último, la tercera generación, de Harold y Sprout (1980), se destacó por incorporar elementos contextuales y cognitivos.

El principal objetivo del análisis de política exterior es la incorporación de un nuevo nivel de análisis en cuestiones de carácter internacional, considerando la simbiosis entre aspectos internos y externos para el entendimiento del proceso decisorio. Esto porque todo acto internacional pasa por un proceso de decisión política que se rige por reglas, instituciones, individuos y fuerzas que definen cómo puede ser desvelado un resultado. Por lo tanto, existe una diversidad de variables que influyen directa e indirectamente en la formación de las alternativas decisivas y en el proceso de implementación de la política exterior (FIGUEIRA, 2009).

Hill (2003) destaca que el estudio de la política exterior debe interactuar los ambientes domésticos e internacionales, con la comprensión de la relación entre agente y estructura, sin el establecimiento de una correlación casuística y unívoca entre los factores. Se debe considerar, sobre todo, el juego complejo y dinámico de interacción entre diferentes actores y estructuras del sistema internacional y doméstico. Por lo tanto, el abordaje de esta investigación considera la incorporación de variables domésticas, tales como el diseño institucional del sistema de toma de

decisión y la actuación de los partidos políticos dentro de la estructura de poder del Estado. Se rechaza así la adopción de los presupuestos básicos del realismo clásico y del realismo estructural de las relaciones internacionales, refutando el argumento de la especificidad de la política exterior calcada en la idea de Estado unitario con interés nacional definido por la estructura. Esto porque la idea de interés nacional comprende el conflicto y el juego estratégico entre actores domésticos que luchan por el poder interno, siendo producto de las preferencias y de los intereses de la coalición partidista dominante (MILNER, 1997).

Por lo tanto, hasta mediados de la década de 1980, muchos estudios enfatizaron la relación entre Ejecutivo y Legislativo en el ámbito de la política exterior a partir de la dominación de los Jefes de Estado y de su equipamiento burocrático - concepto de *imperial presidency*. El Legislativo, por su parte, estaría más propenso a temas parroquiales y concernientes a su circunscripción electoral, sin atender para la política internacional, abdicando de su autoridad en el proceso decisorio (SUNDQUIST, 1981; FRIEDBERG, 1991). Después de los trabajos de Putnam (1988), Lindsay (1994), Milner (1997) y Martin (2000), los enfoques pasaron a ser más optimistas acerca de la organización interna y del funcionamiento del Congreso, así como su influencia en acuerdos internacionales, desafiando la visión pesimista de la actuación legislativa. En consecuencia, se constató que, aunque delegue poderes al Ejecutivo y que practique pocas acciones concretas, el Poder Legislativo puede utilizar poderes procedimentales para moldear los resultados en política exterior, ejerciendo influencia.

Putnam (1988) contribuyó a la superación de la divisoria entre el ámbito doméstico y el internacional. Esto es porque la cooperación internacional sólo puede entenderse como parte de un juego complejo de dos niveles, en el que la política doméstica y la negociación internacional están vinculadas. En el caso de Putnam, Milner (1997) describe que los Estados no son actores unitarios, sino poliárquicos, pues una pluralidad de actores participa en el proceso de toma de decisión. Siendo así, los procesos decisorios forman un continuum, del nacional al internacional, donde la autoridad por la producción de decisiones es compartida. Los Estados no son actores unitarios, pues existen actores con preferencias variables y que comparten el poder en la toma de decisión. En la concepción de Milner (1997), el Estado está compuesto por actores políticos con preferencias distintas y que comparten poderes en el proceso decisorio de política exterior, de manera que el Poder Legislativo tiene influencia en la cooperación internacional. Siendo así, para analizar la negociación de tratados internacionales, se debe considerar la forma institucionalmente establecida de interacción entre Ejecutivo y Legislativo. Por último, en Martin (2000), tanto el Ejecutivo y el Legislativo se benefician de la cooperación en la formulación de política exterior. Por lo tanto, la participación del Legislativo en la conducción de la política exterior es relevante, pues son los mecanismos del Legislativo que implementan los acuerdos internacionales y, además, la participación institucionalizada, vía Congreso, en los procesos de cooperación internacional, aumenta la credibilidad de los compromisos internacionales del Estado. Los

legisladores influyen la cooperación internacional a través de mecanismos indirectos y poco aparentes. Para comprender la influencia legislativa, se debe visualizar más allá de la aprobación o no de los tratados en el plano doméstico, pero a través de otros mecanismos de influencia y de transferencia de autoridad al Poder Ejecutivo con el objetivo de alcanzar sus preferencias. Como resultado, la participación legislativa institucionalizada aumenta la credibilidad de los acuerdos interestatales y, por consiguiente, de los niveles de cooperación internacional. La delegación es un mecanismo de influencia, donde la variación institucional es una variable clave en el proceso de cooperación. Este tipo de análisis, por lo tanto, no ve la política exterior a partir de la influencia de apenas un poder, pero considera la interacción entre Ejecutivo y Legislativo como una relación de intercambio competitiva y distributiva, de manera que ambos pueden ganar en los acuerdos - que están permeados por instituciones fuertes.

La gran contribución de los análisis discutidos anteriormente es de añadir, al debate sobre política exterior, la variable del proceso decisorio, o sea, la dinámica interna de toma de decisiones y la disputa de preferencias, con múltiples intereses en disputa por los actores (concebidos como *veto players*), determinando el producto final de la acción externa del Estado a través de una visión poliárquica. Por lo tanto, después de conocer las principales tesis, metodologías, conceptos y corrientes teóricas que problematizaron y procuraron desvelar la naturaleza de los procesos de toma de decisión en política exterior, el principal objetivo de este artículo es destacar cómo ocurre la actuación en política externa del Poder Legislativo del Chile, en consonancia con la preponderancia del Jefe del Ejecutivo y del cuerpo diplomático en cuestiones internacionales. Para ello se hará el análisis jurídico-constitucional y político-institucional de la interacción entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo en la política exterior chilena, siendo observadas las reglas del proceso decisorio, así como las instituciones formales e informales que colaboran para una participación más eficaz de los participantes legisladores. Esto porque el análisis de los procesos de negociación internacional no puede desconsiderar la dinámica del arreglo institucional doméstico que dicta la relación entre Ejecutivo y Legislativo; tal dinámica es establecida por la Constitución y los Reglamentos Internos de las Casas Congresales, que fijan el papel de cada uno de los poderes.

2 La preponderancia del Poder Ejecutivo en política externa y las reformas constitucionales de 2005

En Chile, la Constitución de 1980 destaca el control de agenda legislativa por parte del Poder Ejecutivo. Con ello, este último posee prerrogativas exclusivas para iniciar legislación en determinadas áreas (SHUGART; CAREY, 1992), dominando la *agenda setting* y el proceso decisorio en la política externa a través de una serie de ventajas, tales como mayor capacidad de decisión, acceso a la información confidencial, celeridad, etc. En consecuencia, el Ejecutivo dispone de medios formales e informales para influir en el proceso de toma de decisiones en

política exterior. Por su parte, reconocer el papel secundario del Congreso en la producción de política exterior no significa decir que es irrelevante, pudiendo influenciarla de forma significativa (LINDSAY, 1993). Y, de acuerdo con Figueira (2009), cuanto más centralizado sea el poder en manos del Jefe del Ejecutivo, mayor será el poder político de las burocracias y mayor será el grado de delegación de poder - delegación que depende de las convergencias de preferencias entre Ejecutivo y legislatura. Por otro lado, mayor será el poder de influencia congresal sobre las burocracias y sobre el Poder Ejecutivo cuanto más descentralizado sea el proceso decisorio y cuanto menor sea el grado de delegación de poder. De este modo, cuando la mayoría legislativa se opone al Ejecutivo (y desde que el Legislativo cuente con mecanismos institucionales de control), los congresistas no delegarán poder, obstruyendo la agenda (MARTIN, 2000).

La Constitución chilena destina al Presidente de la República la competencia de conducir las relaciones políticas con potencias extranjeras, de manera que la competencia en política exterior es responsabilidad del Jefe del Ejecutivo. Este posee capacidades legales que encuentran su complementación en prácticas arraigadas en el propio ideal del presidencialismo, tales como: la iniciativa exclusiva en diversas materias; la prioridad en tratar los proyectos de ley mediante mecanismos de urgencia; y la facultad de vetar proyectos de ley aprobados por el Congreso. Y, en conjunto con el Poder Ejecutivo, las relaciones internacionales del país son manejadas por los Ministerios de Relaciones Exteriores, contando con una estructura burocrática compleja, personal y con recursos propios. De esta manera, el Poder Ejecutivo tiene capacidad para conducir las relaciones internacionales del país y liderar el área de política exterior mediante la utilización de instrumentos legales, con coordinación ministerial y control de agenda (VALDIVIESO, 2007). Para ello, el ordenamiento jurídico establece al Presidente de la República la conducción de las relaciones políticas con los países extranjeros y organismos internacionales a través de la negociación, la conclusión, la firma y la ratificación de tratados internacionales que considere convenientes para el interés del país. Además, puede nombrar embajadores, ministros diplomáticos y representantes en organismos internacionales; por fin, puede declarar la guerra, siempre que con previa autorización legislativa. Al mismo tiempo, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el reparto encargado de planificación, direccionamiento, coordinación, ejecución, control e información de la política exterior formulada por el Jefe del Ejecutivo.

Sin embargo, para comprender la actuación y la interacción entre los poderes en el proceso decisorio de política exterior, es necesario analizar, en primer lugar, los cambios ocurridos después de la reforma constitucional del 17 de agosto de 2005, que revisó el papel del Parlamento en cuanto a la aprobación de tratados internacionales, otorgando mayor participación legislativa en el proceso de aprobación de tratados.

En primer lugar, destacó que la aprobación de un tratado internacional, dependiendo del caso, se someterá a los trámites de una ley. Por lo tanto, los tratados se someten a tales trámites

si son compatibles con la naturaleza propia de los tratados internacionales, implicando que las disposiciones en vigor no pueden ser anuladas, modificadas o suspendidas por un acto interno del Estado.

En segundo lugar, la reforma constitucional contempló las reglas sobre la formulación y exclusión de reservas, otorgando mayores atribuciones al Congreso en esta materia. Esto porque se estableció un deber de información del Ejecutivo al Congreso, pues el Presidente de la República deberá informar al Congreso sobre las reformas que pretenda confirmar o formular. Con ello, el deber de información se funda en la idea de que si el Congreso aprobará un tratado, es completamente razonable que conozca sobre el contenido del consentimiento y que será alterado por la formulación de reservas (art. 50, II). Y de la misma manera, también se reconoció al Congreso la iniciativa para sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas a un tratado internacional, en el curso del trámite de su aprobación, siempre que en conformidad a lo previsto en el propio tratado o de acuerdo con las normas generales del derecho internacional (artículo 50, apartado 1, III). De esta manera, el art. 62, I, de la Constitución Chilena señaló que *"La sugerencia de formular reservas y declaraciones interpretativas, en conformidad a lo establecido con el párrafo tercero del número 1 del Artículo 54 de la Constitución Política de la República, puede tener su origen en cualquiera de las Cámaras. Si una de ellas la aprueba, dicha sugerencia pasará a la otra para que se pronuncie, y si ésta la acepta, se comunicará al Presidente de la República tal circunstancia"*. En consecuencia, desde el punto de vista político-constitucional, el Congreso puede ejercer gran influencia, pues el Presidente de la República no puede ignorar el pronunciamiento mayoritario de las Casas Legislativas, lo que está en congruencia con la idea de un Estado de Derecho democrático en que el órgano legislativo es un contrapeso efectivo a la supremacía del Poder Ejecutivo.

Para retirar una reserva, también es necesario que el Congreso acepte, estableciendo un plazo dentro del cual debe pronunciarse - 30 días contados, desde la recepción del oficio (art. 50, n.1, VIII). Como consecuencia, el retiro de una reserva es una asignación compartida entre Ejecutivo y Legislativo cuando se trata de un tratado aprobado por el segundo o cuando la reserva considera al Congreso en el momento de aprobar un tratado.

En tercer lugar, el Presidente de la República tiene competencia exclusiva para denunciar o retirarse de un tratado, pero debe pedir la opinión de ambas Casas parlamentarias en caso de que el tratado haya sido aprobado en el Poder Legislativo, debiendo el Poder Ejecutivo informarlas dentro del mismo, en el plazo de 15 días después de la denuncia (artículo 50, apartados 1, VI y VII). Y una vez que la denuncia o la exclusión de un tratado produzca sus efectos de acuerdo con lo establecido en el tratado internacional, éste dejará de tener efecto en el ordenamiento jurídico chileno (artículo 50, apartado 1, VI). De acuerdo con Peña Torres (2005), respecto a estas modificaciones cabe destacar que, dado que la denuncia / retirada implica la voluntad soberana del Estado de no ser obligado por el tratado, la participación del Legislativo es

fundamental, ya que fue él quien aprobó el tratado incluso.

En cuarto lugar, la reforma constitucional estipuló la necesidad de publicidad de aspectos relativos a los tratados internacionales, disminuyendo la incertidumbre de los mismos. Para ello, se debe destacar su entrada en vigor, la formulación y el retiro de reservas, las declaraciones interpretativas, las objeciones a una reserva, la denuncia del tratado, la retirada, la suspensión, la conclusión y la nulidad del mismo (art. 50, n.1, IX).

Por último, en quinto lugar, se incorporó el control preventivo obligatorio de la constitucionalidad de los tratados que tratan sobre materias de ley orgánica constitucional (artículo 82, n.1), con miras a preservar la supremacía constitucional y evitar la contestación de los tratados una vez comprometida la voluntad del Estado. Así, el control preventivo pretende evitar que el Estado se comprometa internacionalmente de forma incompatible con su Constitución, o posibilita la reforma constitucional previa, permitiendo la ratificación posterior del tratado.

Los cambios provocados por la reforma constitucional de 2005, por lo tanto, fueron beneficiosos para el proceso de democratización de la política exterior del país. Pero, ¿cómo ocurre entonces esa participación? El Poder Legislativo, uno de los principales actores en el proceso de formulación de políticas públicas en Chile, también puede participar activamente en todos los aspectos de la política exterior y de defensa del país (Art. 54 de la Constitución Chilena), pues dispone de mecanismos legales, administrativos y regimientos para adquirir información relevante sobre la política exterior del país. Tales normas legales contienen herramientas para actuación autónoma, independiente y activa del Legislativo. De esta manera, la Constitución del país establece que el Poder Legislativo tiene competencia exclusiva para aprobar o rechazar tratados internacionales presentados por el Presidente de la República, que debe informar al Congreso Nacional sobre el contenido y alcance del tratado, así como las reservas que pretende confirmar al formularlo. Por su parte, el Congreso podrá sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas a un tratado que está en tramitación. Por lo tanto, el Congreso Nacional tiene el poder constitucional de vetar tratados internacionales, siendo clasificado como un veto *player* institucional e partidario².

3 El rito de tramitación de tratados internacionales en el sistema político chileno

Para la aprobación o rechazo de un tratado internacional en el Congreso Nacional, el rito de tramitación sigue camino semejante al caso brasileño. Quien tiene iniciativa es el Presidente de la República, a través de un mensaje enviado obligatoriamente a la Cámara de

² Normas legales que regulan las atribuciones y relaciones de los poderes públicos en Chile para el trabajo activo del Congreso Nacional en política externa: arts. 1, 5, 8, 19.2, 19.12, 19.14, 19.15, 22, 32.21, 34-36, 37, 38, 39, 41, 48, 50, 60, 61, 61 de la Constitución; ley organica constitucional 18.918 (arts. 2, 3, 4, 5, 8, 9, 12, 14, 22, 23, 24).

Diputados. En el mensaje se debe tener la exposición de los motivos y los fundamentos que llevaron a la firma del acuerdo cuya aprobación se solicita al Congreso. En la discusión, el proyecto de ley es enviado a la comisión de relaciones internacionales y para la Comisión de Constitución y Justicia para ser analizado en aspectos generales, técnicos y constitucionales, decidiendo si aprueba o rechaza. Es la denominada discusión general, cuyo objetivo es admitir o rechazar en su totalidad el proyecto de ley, considerando sus ideas fundamentales. Concluido el debate, se procede a la votación según el quórum exigido por la Constitución. De esta manera, el primer trámite legislativo ocasiona tres posibles resultados: proyecto aprobado en su totalidad, pasando inmediatamente a la Casa Revisora; diseño aprobado con modificaciones; proyecto rechazado en su totalidad. Cuando se envía al Senado Federal, hay el mismo procedimiento, de manera que la Cámara Revisora puede aprobar, modificar o rechazar el proyecto proveniente de la Cámara de origen. Sin embargo, si un tratado internacional es aprobado por una Cámara y reprobado por otra, se formará una Comisión Mixta en los términos del art. 70, con igual número de diputados y senadores, permitiendo que el Congreso vuelva a considerar la conveniencia de aprobar un tratado en el que hubo discrepancia entre ambas Casas. En caso de que sea aprobado, el proyecto de ley es enviado al Presidente de la República, que tiene plazo de 30 días para promulgarlo.

Sin embargo, la Constitución otorga otras facultades a los legisladores que pueden ser utilizadas en el marco de la aprobación de tratados de política exterior. Entre ellas, se puede destacar la atribución exclusiva de la Cámara de Diputados en la fiscalización de los actos gubernamentales y del Senado Federal en el marco de prestar su consentimiento a los actos presidenciales en los casos en que la Constitución o la ley deseen. Uno de los aspectos importantes de ese consentimiento está en la ley que destaca que el envío de tropas chilenas al exterior depende de la autorización del Senado Federal. Y, mientras el trabajo de las comisiones es más específico, destacando el monitoreo de las comunicaciones vecinales y regionales del país (así como la política exterior en un sentido más amplio), el Senado, a su vez, viene desempeñando un papel central en los análisis de la participación del Chile en misiones de paz.

Los legisladores también pueden consultar oralmente o por escrito a los funcionarios de los ministerios, presentar mociones, iniciar investigaciones, interactuar con las instituciones del sistema de administración de justicia para el control de los actos gubernamentales, invitar a audiencias en comisiones, solicitar estudios especializados, hacer presentaciones en ministerios, además de revisar políticas. A través de la invitación a los Ministros de Relaciones Exteriores para que los mismos expongan los objetivos de la conducción de la política exterior, se permite que el Congreso profundice su conocimiento sobre un tema y sobre las líneas generales de la política internacional del país.

Tanto senadores cuando diputados pueden presentar proyectos de acuerdo referentes a temas internacionales para ser sometidos a la aprobación congresual. Tales proyectos hacen

referencia a los fundamentos de la propia ley que trata de acuerdo internacional, transmitiendo el contenido del mismo al Presidente de la República, que opina sobre el acuerdo. De acuerdo con Repetto (2011), los proyectos presentados pueden ser agrupados en dos tipos: aquellos mediante los cuales el Congreso respalda la política exterior desarrollada por el gobierno sobre una determinada materia; y aquellos en los que el Parlamento expresa su opinión sobre temas contingentes de política exterior.

Por lo tanto, como se puede observar, gran parte de las actividades congresales en temas vinculados a la política exterior del país están relacionadas con las atribuciones constitucionales - como la aprobación / rechazo de acuerdos internacionales sometidos al Congreso por el Poder Ejecutivo. Y es necesario destacar que la participación del Poder Legislativo chileno en relaciones internacionales ha sido activa y constante, contribuyendo a consolidarlo como un actor relevante del proceso decisorio. De acuerdo con Cook (2012), se pueden destacar algunos casos emblemáticos que generaron mayor actividad congresual y, por consiguiente, mayor intención para influenciar y estructurar la política exterior del país. Son ellos: el embargo a la fruta chilena decretado por las autoridades norteamericanas en 1989; los límites fronterizos con Argentina; el acuerdo de asociación económica con el Mercosur; la Corte Penal Internacional; la participación del país en operaciones de paz; la incorporación chilena en la APEC; la demanda marítima con Bolivia y con Perú; el acuerdo de asociación con la Unión Europea; el tratado de libre comercio con los Estados Unidos; las restricciones a las exportaciones del gas argentino; la crisis de Oriente Medio.

En el acuerdo de complementación económica con el Mercosur (ACE n° 35), de 1996, el Congreso debería decidir si aprobaba o rechazaba el conjunto de Acuerdos y Protocolos estipulados entre el país y los miembros del Mercosur. En principio, el Poder Ejecutivo creía que, por tratarse de un acuerdo complementario al Tratado de Asunción constitutivo de la ALADI, no había necesidad de aprobación parlamentaria. Pero esta tesis fue rechazada por ambas casas.

Pero el mayor ejemplo de participación activa del Congreso en temas de política exterior está relacionado con el envío de tropas chilenas a Haití y la ley sobre operaciones de paz. En 2004, el Presidente de la República Ricardo Lagos decidió formar parte de la fuerza multinacional para la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), lo que generó severas críticas de los congresistas. Esto porque el Poder Ejecutivo no consultó al Senado Federal, que debería autorizar la salida de tropas nacionales del territorio en virtud de la ley n. 19.067. En ese contexto, los senadores aprobaron la autorización para la salida de tropas, pero hubo un fuerte cuestionamiento en cuanto al procedimiento ya la conveniencia de la decisión, pasando a haber debates sobre la complejidad de la misión y su duración, así como sus costos. Con la solicitud de prórroga de la autorización, el Senado continuó debatiendo la participación de las tropas chilenas cada seis meses, de manera que se solicitó la formación de una Comisión especial compuesta en igual número por Senadores de la situación y de la oposición, con el propósito de evaluar la

situación de Haití como el marco que regula la salida de tropas para futuras misiones de paz. En el 2007, el Senado siguió la recomendación de la Comisión especial y aprobó la propuesta de una nueva política nacional de participación en operaciones de paz, enviando, para la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa, un proyecto de ley que modificaba la Ley n. 19.067 y establecía normas para dicha participación. De esta manera, el proyecto fue aprobado en 2008, siendo posteriormente enviado a la Cámara de Diputados, que aprobó el proyecto tras indicaciones propuestas por las comisiones internas y enmendó algunos aspectos del texto. Después del proyecto pasar por el Senado Federal, el mismo fue enviado a la Presidenta Michelle Bachelet, culminando en la promulgación, en 2008, de la Ley n. 20.297, que "modifica la ley n. 19.067 y establece normas para la participación de tropas chilenas en operaciones de paz".

4 Consideraciones finales

A modo de conclusión, se puede constatar que el Poder Legislativo, y consecuentemente, los partidos políticos, son primordiales en la formulación y aprobación de determinada política externa, interactuando sus preferencias con las del Poder Ejecutivo, que negocia los acuerdos a nivel internacional. El Estado, entonces, no puede ser concebido como un actor unitario, pues la explicación de los determinantes domésticos de la política exterior debe considerar partidos políticos, divisiones sociales, grupos de interés, legisladores e incluso la opinión pública y las elecciones.

Por consiguiente, el objetivo central de este artículo fue verificar, por medio de la literatura especializada y de documentos oficiales, el papel del Congreso chileno en materia de política exterior, cuestionando en algunos aspectos la hegemonía del modelo realista de predominancia del Ejecutivo. Para ello, se destacó la manera en que el Legislativo puede influir en la formulación, la aplicación y los resultados en política exterior, asumiéndose como un actor central en el proceso decisorio. De acuerdo con los resultados encontrados, se puede observar que el Congreso chileno viene consolidándose como un actor nacional relevante en materias vinculadas a la política exterior del país, conduciendo mayores demandas de participación de sus miembros. Sumándose a este hecho se puede destacar la relevancia y especialización de sus comisiones de relaciones internacionales. Pero lo esencial es que, además de la participación directa vía voto estratégico y aprobación de proyectos de acuerdo, el Congreso tiene capacidad de influir en la política exterior del país, analizando temas en comisiones especiales y expresando opiniones, además de invitar a las autoridades de la Cancillería.

Referencias

- CASTELLS, M. **A sociedade em rede: economia, sociedade e cultura**. v.1 São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CHILE. Constituição (1980). **Constitución Política de la República de Chile**. 2012.
- COOK, O. El Congreso Nacional en la política exterior de Chile: marzo 1990-marzo 2010. In: ROSS, C.; ARTAZA, M. **La política exterior de Chile: 1990-2009: del aislamiento a la integración global**. Santiago: RIL Editors, 2012.
- FIGUEIRA, A. **Processo decisório em política externa no Brasil**. São Paulo, 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo (USP).
- FRIEDBERG, A. Is the United States Capable of Acting Strategically? Congress and the President. **Washington Quaterly**, v. 14, n. 1, p. 5-23, 1991, p.5-23.
- HILL, C. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave MacMillan, 2003.
- KEOHANE, R. Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica. In: MOISES, J. A. (org.) **O futuro do Brasil: a América Latina e o fim da Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- _____.; NYE, J. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little, Brown and Company, 1977.
- LIMA, M. R. S. de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, jul./dez. 2000.
- LINDSAY, J. Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters. **Political Science Quarterly**, v. 107, n. 4, p. 607-628, 1993.
- _____. **Congress and the Politics of US Foreign policy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- MARTIN, L. **Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- MILNER, H. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- PEÑA TORRES, M. La reforma constitucional de 2005 en materia de tratados internacionales. **Revista de Estudios Internacionales**, v. 38, n. 151, oct./dic. 2005.
- PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 231-252, 1988.
- REPETTO, C. **Parlamento y política exterior de Chile: un balance de veinte años (1990-2010)**. Santiago: Fundación Konrad Adenauer, 2011. (Serie de estudios, n. 6)
- REZEK, J. F. **Direito Internacional Público: curso elementar**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- RIKER, W. **The art of political manipulation**. New Haven: Yale University Press, 1986.
- ROSENAU, J. Pre-theories and theories of foreign policy. In: FARRELL, R. B. (Ed.). **Approaches to Comparative and International Politics**. Evanston: Northwestern University Press, 1965.
- SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. **Foreign Policy Decision-Making: an approach to the study of international politics**. Glencoe: Free Press, 1962.

SUNDQUIST, J. **The Decline and Resurgence of Congress**. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981.

VALDIVIESO, P. Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas. **Estudios Internacionales**, v. 40, n. 158, p. 149-177, sep./dic. 2007.

Artículo recibido en: 12/12/2017

Artículo aceptado para publicación en: 4/1/2018