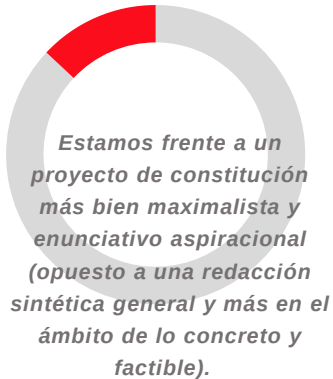


POLÍTICA EXTERIOR Y CONSTITUCIÓN

Autor: Juan Pablo Glasinovic Vernon. Abogado

Política exterior y Constitución

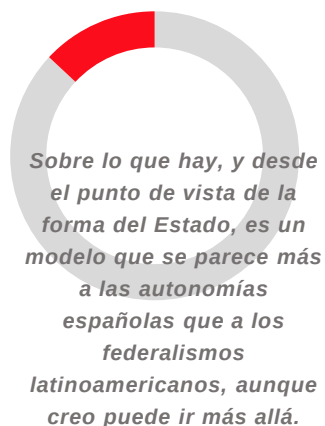


Aunque aún no contamos con un texto final de propuesta de carta constitucional emanado de la Convención Constituyente, de la lectura de las normas aprobadas por el pleno a la fecha (20 de abril), ya es posible hacer algunos comentarios en relación con el tema de la política exterior.

Pero antes, quisiera hacer un análisis general de la compilación de las normas constitucionales aprobadas por el pleno a la fecha, porque es importante tener una noción de las características principales de la arquitectura institucional que se propondrá a los chilenos, en cuanto de ello emanarán las instancias y funciones de política exterior.

De ese análisis extraigo las siguientes características y conclusiones:

1. Estamos frente a un proyecto de constitución más bien maximalista y enunciativo aspiracional (opuesto a una redacción sintética general y más en el ámbito de lo concreto y factible).
2. Sobre lo que hay, y desde el punto de vista de la forma del Estado, es un modelo que se parece más a las autonomías españolas que a los federalismos latinoamericanos, aunque creo puede ir más allá.
Esto sin duda me parece que es el cambio más radical de todos. La base del sistema concebido por la mayoría de la convención es la gran descentralización con autonomía financiera territorial, además de toda una estructura gubernativa local. Desde esa perspectiva, el gobierno central pasa a ser casi subsidiario y con la obligación principal de proveer recursos y ser una suerte de director de orquesta para asegurar un desarrollo armónico de todas las regiones.
3. Más que presidencialismo atenuado, esto es poder central minimizado. Y en las regiones se replica una descentralización local con gran poder para las comunas. En esa perspectiva, creo que los gobernadores serán los actores políticos más relevantes del nuevo sistema y, a pesar de que está pendiente la mayor parte de la definición de las atribuciones de la Cámara de Diputados y de la Cámara de las Regiones, creo que habrá un legislativo disminuido en relación con los gobernadores, fragmentándose aún más el poder en Chile.
4. Es la constitución del cuoteo. Todo estará cuoteado en los organismos colegiados (por género y etnia principalmente).
5. El fiel de la balanza, tanto en el legislativo nacional como en las principales instituciones nacionales y locales, serán los pueblos originarios. O sea, de un país mestizo (90%) pasamos a uno indigenista (los pueblos originarios tendrán el beneficio de autogobernarse y además incidir decisivamente en el gobierno nacional).
6. Todo el diseño otorga muchos incentivos y facilidades para toda clase de autonomías, incluyendo presupuesto y transferencia de competencias desde el



gobierno central, con los supuestos límites de no atentar contra la unidad del país.

En suma, y en mi opinión, **el proyecto de carta fundamental en redacción constituye un salto cuántico hacia la descentralización, con un florecimiento del aparato estatal y un fortalecimiento del particularismo identitario, el cual pasa a ser determinante en el proceso de decisiones y funcionamiento del Estado.**

En atención a nuestra historia republicana, la desigualdad territorial y la pobre formación de cuadros humanos para asumir de buena forma estas múltiples administraciones (baste tener presente el demoroso proceso de nominación de los Seremis por el actual gobierno) y al mismo tiempo tratar de marchar coordinadamente a nivel nacional, no le auguro una buena perspectiva de funcionamiento. Más bien roces y conflictos constantes en materia de competencias y de primacía política, con el factor adicional de un incentivo institucional a la fragmentación territorial y política. Todo lo anterior es sin mencionar los costos monetarios que irrogará la inflación de la burocracia.

Volviendo a nuestro análisis más específico desde la política exterior, en lo que se denomina como “Estado regional” se da un impulso a la *paradiplomacia*, esto es “la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales”. Efectivamente, por primera vez hay normas expresas en el proyecto constitucional que otorgan atribuciones a los gobernadores, gobiernos regionales e incluso a las comunas para actuar en el contexto internacional. A modo de ejemplo, uno de los artículos propuestos establece: “En los términos que establezca la ley, las regiones y comunas autónomas ubicadas en zonas fronterizas podrán vincularse con las entidades territoriales limítrofes del país vecino, de igual nivel, a través de sus respectivas autoridades, para establecer programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la conservación del medio ambiente.”



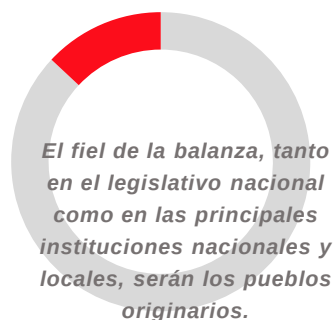
Más que presidencialismo atenuado, esto es poder central minimizado. Y en las regiones se replica una descentralización local con gran poder para las comunas. .

En otra disposición se menciona que la “Región Autónoma....podrá: 4.- Participar en acciones de cooperación internacional, dentro de los marcos establecidos por los tratados y los convenios vigentes, en conformidad a los procedimientos establecidos en la Constitución y las leyes.”

En mi opinión, esto constituye a la vez una confirmación del nuevo paradigma del poder territorial que propone este borrador y un avance importante para explicitar y regular un fenómeno que se viene dando con fuerza en el mundo y en nuestro hemisferio, otorgando participación a las regiones y comunas en la definición e implementación de la política exterior. Ello es sin duda muy importante en materia de integración, así como para recoger adecuadamente las realidades locales. Pensemos por ejemplo en las intensas dinámicas entre Arica y Tacna; Arica, Tarapacá y Antofagasta con Bolivia; Valparaíso con Mendoza; Aysén y Magallanes con Santa Cruz.

La política exterior debe dialogar más con el territorio y las comunidades, lo que se facilita otorgando participación a los gobiernos locales. La contrapartida, como es natural, es que se requiere de un trabajo más intenso de diálogo y coordinación de la cancillería con las entidades subnacionales para que la mayor participación sume y no dé lugar a un cúmulo de acciones inorgánicas y contradictorias que desvirtúen la unidad de propósito de la política exterior.

Un punto de interrogación, el que no abordaré en esta oportunidad por falta de espacio, pero respecto del cual es válido cuestionarse, es qué podría pasar con las regiones indígenas autónomas cuya posibilidad está contemplada. Esto no solamente por la declarada voluntad de algunos grupos de escindirse de la República. También debe tenerse en el radar la creación de RUNASUR por parte de Evo Morales, una entidad que pretende agrupar a los pueblos originarios de la región e impulsar una serie de acciones enfocadas en la etnia y no en los estados en los cuales residen estos grupos. Parafraseando un anterior



concepto suyo, “la diplomacia de los pueblos originarios” para redibujar el mapa territorial sudamericano.

Respecto de si hay principios u orientaciones en el borrador constitucional para nuestra política exterior, la respuesta es positiva. Se aprobó hace muy poco el siguiente artículo (20):

“Las relaciones internacionales de Chile, como expresión de su soberanía, se fundan en el respeto al derecho internacional, los principios de autodeterminación de los pueblos, no intervención en asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, multilateralismo, solidaridad, cooperación, autonomía política e igualdad jurídica entre los Estados. De igual forma, se compromete con la promoción y respeto de la democracia, el reconocimiento y protección de los Derechos Humanos, la inclusión e igualdad de género, la justicia social, el respeto a la naturaleza, la paz, convivencia y solución pacífica de los conflictos, y con el reconocimiento, respeto y promoción de los derechos de los pueblos y naciones indígenas y tribales conforme al derecho internacional de los Derechos Humanos.

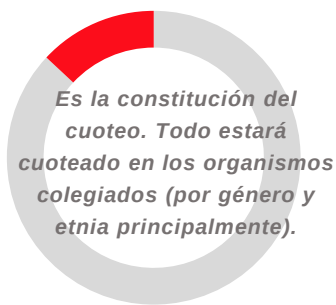
Chile declara a América Latina y el Caribe como zona prioritaria en sus relaciones internacionales. Se compromete con el mantenimiento de la región como una zona de paz y libre de violencia, impulsa la integración regional, política, social, cultural, económica y productiva entre los Estados, y facilita el contacto y la cooperación transfronteriza entre pueblos indígenas”.

Aun cuando no se hubieran expresado específicamente, me parece que del propio texto general emanaban prácticamente los mismos principios, por lo que es redundante y sigue el patrón reiterativo y duplicador del borrador (lo que deja en evidencia la sicología del grupo mayoritario de los constituyentes que quiere un texto formal y sustantivamente refundador).

Conforme a la condición indigenista del borrador constitucional en curso, se consagra la cooperación transfronteriza entre pueblos indígenas, lo que acentúa la interrogante expresada más arriba y su potencial de estimular fuerzas centrífugas.

Respecto de la prioridad de América Latina como objeto de nuestra acción externa, no me parece adecuado ni conveniente otorgarle rango constitucional porque rigidiza y condiciona nuestra política exterior en momentos de gran dinamismo e incertidumbre global. Forzar un curso a todo evento puede ser contraproducente para el interés nacional. Denota una vez más el voluntarismo ideológico imperante. Sobre el particular, no recuerdo haber visto alguna constitución en la cual se indique una prioridad geográfica como condicionante de la política exterior.

Por otra parte, América Latina es la región con la más alta tasa de homicidios del mundo y exponer un compromiso de “mantener la región... libre de



violencia” ya parte con una redacción que no se condice con la realidad y que además está totalmente fuera del alcance de un país.

Finalmente, está como se reparten diversas funciones entre el ejecutivo y el legislativo. **En este borrador, el presidente conserva intactas la mayoría de las atribuciones de las cartas anteriores.** A él le corresponde conducir las relaciones exteriores, suscribir y ratificar tratados, nombrar embajadores.

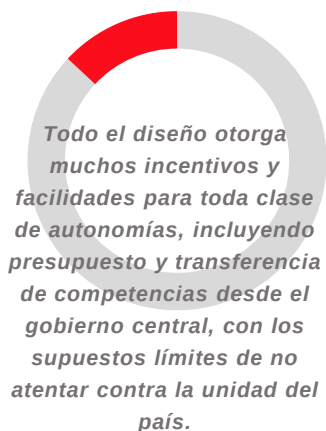
En lo que se refiere a la nominación de los embajadores, en el borrador no prosperó la idea de restablecer la participación del parlamento. Esto no significa que a nivel legal no se pueda establecer un procedimiento para que la mayoría de los embajadores provenga del servicio exterior, como es el caso de Brasil y Perú. Actualmente existe una suerte de compromiso presidencial de no designar políticamente a más del 20% de los embajadores, pero evidentemente esto no es obligatorio y la tentación por premiar o alejar a políticos con una embajada es siempre grande.

Faltando conocer cuáles serán todas las competencias del parlamento, me parece que hay una atribución que hasta ahora está radicada únicamente en el presidente, como es la potestad de denunciar los tratados, y que debiera contar con la aprobación del parlamento. Esto según el principio que donde hay una misma razón haya una misma disposición. En efecto, si para ratificar un acuerdo se requiere previamente de la aprobación legislativa, lo mismo debiera ocurrir para dejarlo sin efecto. Un tratado involucra a todo el Estado y por ende debiera eliminarse la discrecionalidad presidencial en esa materia.

En la actual constitución hay una serie de atribuciones del Congreso Nacional vinculadas a la política exterior, como son:

- Declarar la guerra
- Permitir ingreso de tropas extranjeras
- Permitir salida de tropas nacionales
- Aprobar tratados
- Acusar constitucionalmente al presidente de la República (por comprometer el honor o la seguridad nacional)
- Aprobar la salida del presidente del territorio nacional (Senado por más de 30 días)
- Sugerir reservas y declaraciones interpretativas en trámite de aprobación de tratados
- Dar opinión sobre la denuncia de tratados
- Aprobar el retiro de reservas en tratados

Las últimas tres se incorporaron en la gran reforma de 2005 y sin duda que fortalecen la participación parlamentaria en la política exterior. Está por verse si estas y las anteriores se mantendrán intactas o se modificarán.

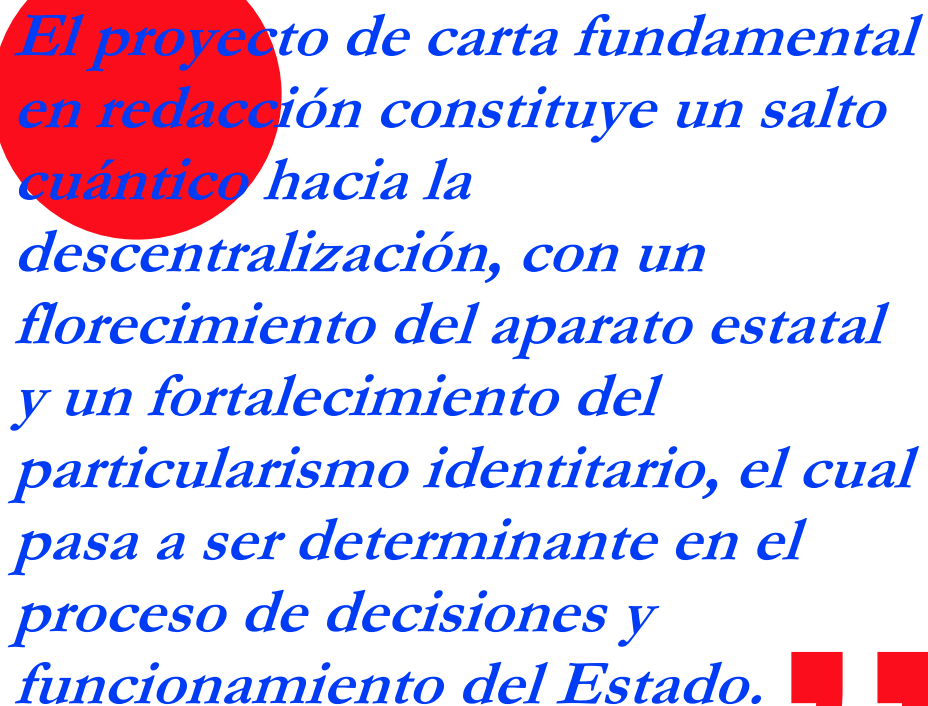


Todo el diseño otorga muchos incentivos y facilidades para toda clase de autonomías, incluyendo presupuesto y transferencia de competencias desde el gobierno central, con los supuestos límites de no atentar contra la unidad del país.

Conforme a lo dicho antes, considero indispensable que la denuncia de un tratado requiera de la aprobación previa del parlamento.

Para concluir, sin ser esto una exégesis exhaustiva de las normas relacionadas con la política exterior en el borrador constitucional en curso, las principales novedades son la especificación de principios rectores para la política exterior, la prioridad de América Latina, abrir una ventana para una política exterior de y para los pueblos originarios y la consagración de la participación de los gobiernos subnacionales. El primer punto me parece redundante, a excepción quizá del respeto al Derecho Internacional (ante la falta de una disposición que proteja el acervo de tratados internacionales ratificados por Chile). En cuanto a la prioridad geográfica, me parece derechamente inconveniente, así como impulsar la cooperación indígena transfronteriza (hubiese sido más que suficiente y prudente, en sintonía con otras disposiciones, solo referirse a facilitar la cooperación transfronteriza, sin apellidos). Por último, me parece positivo formalizar la participación de los entes subnacionales en la política exterior. Eso sí, este paso necesario y que se venía dando en la práctica, requerirá de una cancillería que realmente pueda articular un sistema de política exterior, lo que todavía está lejos de ocurrir.

Habrá que esperar la versión definitiva del ejercicio constitucional para hacer un análisis más completo. Quedan muchas interrogantes.



El proyecto de carta fundamental en redacción constituye un salto cuántico hacia la descentralización, con un florecimiento del aparato estatal y un fortalecimiento del particularismo identitario, el cual pasa a ser determinante en el proceso de decisiones y funcionamiento del Estado. ”