

Orden Global y Regional

¿QUÉ CONSTITUCIÓN PARA QUÉ POLÍTICA EXTERIOR?

Apuntes para el trabajo de la Convención
Constitucional de Chile

Cristóbal Bywaters C.
Claudia Fuentes-Julio
Daniela Sepúlveda Soto
Abril 2022



La articulación de un nuevo pacto de política exterior que dé sustento político-institucional al nuevo ciclo de nuestra relación con el mundo, constituye uno de los desafíos políticos centrales que enfrentan las diversas fuerzas políticas y, en particular, las distintas vertientes del progresismo. En este contexto, la Nueva Constitución de Chile definirá el grado de autonomía con que dispondrá el Poder Ejecutivo para conducir las relaciones exteriores del país.



La Convención Constitucional, en consecuencia, tendrá la desafiante tarea de definir tanto la forma del proceso de formulación de la política exterior, como el contenido de las decisiones que emanen de dicho proceso. Establecerán, en definitiva, los cimientos de un nuevo pacto de política exterior.



Índice

I	INTRODUCCIÓN	4
II	LA POLÍTICA EXTERIOR EN LA CONSTITUCIÓN DE 1980	6
III	LA POLÍTICA EXTERIOR EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN	7
	El control democrático de la política exterior	7
	Principios de la política exterior	8
IV	PRINCIPIOS GENERALES PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y SU APLICACIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR	11
	Igualdad, inclusión y no discriminación.....	11
	Plurinacionalidad y multiculturalidad	11
	Protección del medio ambiente	11
	Profundización de las instancias de participación.....	12
V	COMENTARIOS FINALES	13
	BIBLIOGRAFÍA	14

“El presente documento, elaborado durante el tercer trimestre de 2021, sirvió de base a la colaboración externa prestada por la Red Nueva Política Exterior a distintos miembros y asesores de la Convención Constitucional de Chile, entre los meses de enero y abril de 2022.”

I

INTRODUCCIÓN

Chile transita hacia una nueva etapa en su historia y su política exterior no es ajena a esta realidad. En efecto, en sintonía con el ocaso del período político inaugurado hace tres décadas, el ciclo post-autoritario de nuestra diplomacia ha mostrado señales significativas de agotamiento. Hoy avanzamos hacia un *nuevo ciclo de la política exterior chilena* que, entre otras cuestiones, debe procurar una política exterior más democrática y participativa (Sepúlveda Soto et al., 2020; Bywaters C. et al., 2021a, 2021b).

La articulación de un *nuevo pacto de política exterior* (Domínguez, 2021), que dé sustento político-institucional al nuevo ciclo de nuestra relación con el mundo, constituye uno de los desafíos políticos centrales que enfrentan las diversas fuerzas políticas y, en particular, las distintas vertientes del progresismo (Bywaters C. et al., 2021c). Entre otras ventajas, este nuevo pacto permitiría gestionar adecuadamente los cambios que se requieren para contar con una diplomacia a la altura de los nuevos desafíos; adoptar compromisos creíbles y estables con nuestras contrapartes en el mundo; y fomentar las confianzas que se encuentran a la base de un sistema de política exterior eficiente y democrático (Domínguez, 2021).

El nuevo texto constitucional jugará un rol clave en el nuevo ciclo de nuestra política exterior. Determinará por una parte, siguiendo la conocida metáfora del *juego de dos niveles*,¹ la forma del *tablero doméstico* de la política exterior, así como los actores institucionales que serán parte de él y el repertorio de jugadas que podrán realizar. En otras palabras, al establecer las prerrogativas legales de política exterior que tendrán actores tales como los poderes ejecutivo y legislativo, la Constitución definirá el grado de autonomía del que, en principio, dispondrá el Poder Ejecutivo para conducir las relaciones exteriores (Ripsman, 2002).

La nueva Constitución, por otra parte, podría también innovar al consagrar legalmente, por primera vez, una serie de principios de política exterior que guíen la conducta internacional del Estado chileno, lo cual podría tener un impacto significativo tanto sobre las orientaciones generales de nuestra diplomacia, como sobre nuestras posiciones ante determinados temas de la agenda internacional. En suma, al sentar las bases de una nueva estructura institucional de nuestras relaciones exteriores, la nueva Constitución tendrá un impacto significativo en cómo Chile se relacionará con el mundo, tanto *en la forma* del proceso de formulación de la política exterior, como en el contenido de las decisiones que emanen de dicho proceso. Serán, en definitiva, los cimientos de un nuevo pacto de política exterior.

Pese a haber mejorado sustantivamente su estatus internacional durante las últimas décadas, Chile continúa siendo un país de limitados recursos en el sistema internacional. Esta realidad tiene implicancias significativas a la hora de pensar la nueva estructura institucional de la política exterior. Tradicionalmente, el diseño de las estructuras institucionales de la política exterior de los países pequeños se ha sustentado en dos premisas centrales. Por un lado, a diferencia de las grandes potencias, las cuales pueden amortiguar más fácilmente los costos de oportunidad derivados de procesos de toma de decisiones más complejos gracias a sus amplios recursos de *poder duro* (es decir, militar y económico), la capacidad de los países pequeños tiende a ser significativamente más reducida. Por esta razón, estos suelen beneficiarse de estructuras institucionales simplificadas que privilegian la eficiencia por sobre el control democrático, como ha sido el caso chileno a partir de la Constitución de 1980. Por otro lado, la misma carencia relativa de recursos de poder duro sugiere que las estructuras institucionales de los países pequeños deben promover la estabilidad y predictibilidad de sus políticas exteriores, por cuanto se hallan a la base del cultivo de una buena reputación internacional.

Sin embargo, los cambiantes escenarios en los que se inserta la política exterior chilena ponen en tensión dichas premisas. Por una parte, desde una perspectiva progresista, la primacía de la eficiencia en la toma de decisiones es insostenible en un contexto político y social más complejo y plural, en el que las demandas por una mayor transparencia y rendición de cuentas constituyen parte importante del es-

¹ El politólogo Robert Putnam (1988) describe a la negociación diplomática y, por extensión a la política exterior, como un *juego de dos niveles* en el cual los representantes del Estado interactúan simultáneamente en dos "tableros" en el contexto de una negociación: con las contrapartes externas en el tablero internacional y con los actores del sistema político nacional en el *tablero doméstico*. Las interacciones en el tablero doméstico determinan el margen de maniobra, posiciones y repertorio de estrategias del Estado en el tablero internacional.

píritu de la época. En otras palabras, desde una perspectiva progresista, la política exterior, en cuanto política pública, no debe estar exenta del control democrático. Por otro lado, las notables transformaciones que experimenta hoy por hoy el sistema internacional obligan a compatibilizar la estabilidad de nuestra inserción internacional con grados crecientes de adaptación a las nuevas realidades globales y regionales.

Frente al escenario descrito, en lugar de definir un *tablero doméstico* con reglas rígidas, la Convención Constitucional se enfrenta al doble desafío de establecer una estructura institucional flexible que, al mismo tiempo, procure tanto un mayor control democrático de la toma de decisiones (sin sacrificar su eficiencia), como la capacidad de adaptación del país a las nuevas realidades (sin poner en riesgo la continuidad de la política exterior). El diseño de la nueva estructura institucional de la política exterior deberá eludir las visiones que presentan tanto a la eficiencia y el control democrático, como la continuidad y la adaptabilidad externa, a modo de valores mutuamente excluyentes. Un diseño adecuado debiera resolver virtuosamente un nuevo equilibrio entre ambos pares de valores, sin sacrificar uno en virtud de su contraparte. Nuestra comprensión de ambas tensiones debe reconocer que un proceso eficiente necesariamente se debe considerar el valor intrínseco del control democrático de la política exterior; puesto que, en una sociedad democrática, no hay eficiencia legítima en ausencia de mecanismos de control (Hill, 2016). Asimismo, es preciso reconocer que, para un estado pequeño, la continuidad en su relación con el mundo es tan deseable como su capacidad de adaptación a su medio externo.

El presente documento reflexiona en torno a estas dimensiones de la discusión sobre la estructura institucional de las relaciones exteriores: el control democrático y la consagración de principios constitucionales de política exterior. En este sentido, el documento se propone tres objetivos. Busca, en primer lugar, realizar una propuesta de contenidos en materia de conducción de las relaciones exteriores de Chile, a fin de contar con una política exterior que sea eficiente, efectiva, participativa, inclusiva y democrática. El segundo objetivo apunta a esbozar algunos criterios de juicio básicos y también las atribuciones de los diferentes actores que participan en la toma de decisiones. Tercero, se plantea que es necesario que el nuevo ciclo de política exterior se oriente sobre la base de los principios generales que se consagrarán en la nueva Constitución y que, por lo tanto, es fundamental que el sector de relaciones exteriores no solo adhiera a estos principios, sino que se tomen todas las acciones necesarias para implementarlos como parte de su agenda institucional.

II

LA POLÍTICA EXTERIOR EN LA CONSTITUCIÓN DE 1980

La Constitución chilena de 1980 lleva la preferencia por la eficiencia en la toma de decisiones casi hasta el paroxismo. Fuertemente influida por la doctrina de seguridad nacional de la dictadura, ella consagra una aproximación minimalista que dota de un alto nivel de autonomía al Presidente de la República (Villar, 2016; Bywaters, 2021), sobre quien descansa casi exclusivamente, al menos en lo formal, la conducción de las relaciones exteriores.

Tres elementos dan cuenta de dicho tipo de aproximación. En primer lugar, dada su inspiración autoritaria, el texto constitucional está construido sobre el supuesto de que es el Jefe de Estado el que se encuentra mejor habilitado para determinar el *interés nacional*. En segundo lugar, el texto de 1980 no considera controles democráticos sustantivos a la conducción presidencial. El Congreso Nacional –institución idónea para desempeñar dicha labor– solo recibió un rol residual en el proceso de toma de decisiones; limitada su participación a la aprobación (o rechazo) de los tratados internacionales suscritos por el Poder Ejecutivo y despojado de su otrora concurrencia al nombramiento de los embajadores que consagraba el texto de 1925. Si bien la reforma constitucional de 2005 introdujo la posibilidad de que los legisladores sugirieran reservas y declaraciones interpretativas de los tratados al Presidente (Vallejos, 2001), ello no significó un reequilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo. Finalmente, el carácter minimalista se expresa en la ausencia de principios constitucionales específicos.

Esta estructura institucional minimalista es problemática porque, en ausencia de controles democráticos significativos, las amplias facultades presidenciales de la conducción política hacen que la pertinencia de las decisiones de política exterior recaiga, en último término, en una sola persona. Esto es complicado puesto que, “por brillante que sea, el Jefe o Jefa de Estado no suele ser un(a) especialista en Política Exterior” (Ross, 2012, p. 875). Asimismo, tal monopolio hace que el grado de influencia del cuerpo diplomático profesional (Muñoz y Bywaters, 2020) se vea arbitrariamente sujeto a la voluntad política de las autoridades de turno (Amorim Neto y Malamud, 2019), desaprovechando su potencial contribución.

La ausencia de controles democráticos significativos, por su parte, implica al menos tres cuestiones a atender. Primero, la falta de contrapesos institucionales en la designación presidencial de embajadores es terreno fértil para conflictos de intereses, pago de favores políticos y nominaciones de personas que carecen de las calificaciones necesarias para el cargo en cuestión. Segundo, los débiles controles democráticos limitan la capacidad de otros actores para revertir o influir en decisiones que consideren contrarias a los intereses del país. Si bien con el transcurso de los años se han institucionalizado mecanismos informales mediante los cuales los actores parlamentarios son capaces de ejercer grados más bien variables y reducidos de incidencia (Cook, 2012), el limitado repertorio de mecanismos de control democrático que tiene el Congreso Nacional a menudo condiciona su incidencia a la buena voluntad del Gobierno. A falta de dicha voluntad, el Poder Ejecutivo bien puede llevar a cabo un curso de acción de representación minoritaria o cuestionable a pesar de la oposición interna, como sucedió con el Acuerdo de Escazú y el Pacto Migratorio. Finalmente, la inexistencia de principios constitucionales o legales de política exterior hacen que la conducción diplomática sea mayormente susceptible a arbitrariedades. En efecto, “pese a su centralidad para la continuidad y coherencia del accionar externo del Estado”, la invocación de los principios no necesariamente asegura decisiones de calidad ni “son inmunes a interpretaciones caprichosas cuando se trata de justificar decisiones cuestionables” (Bywaters et al., 2021, p. 38).

III

LA POLÍTICA EXTERIOR EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

EL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior de un país constituye uno de los pocos ámbitos de política pública en que la comunidad política, en general, busca actuar conjuntamente a partir de un *nosotros* común. Esta aspiración de unidad hace de las instituciones y procesos de la política exterior un asunto de *acción colectiva* en el que, muchas veces, los actores políticos dejan a un lado sus intereses particulares en virtud de lo que consideran un *interés nacional* superior. En base a esta premisa, las sociedades modernas a menudo han delegado la responsabilidad y un amplio poder de decisión a un pequeño grupo de agentes para dirigir y administrar los vínculos de la comunidad política con otros actores externos a ella (Hill, 2016). En efecto, a fin de asegurar que dicha administración sea eficiente, tradicionalmente se ha optado por dotar a los conductores de las relaciones exteriores con un amplio margen de maniobra, imponiendo la menor cantidad de obstáculos posibles a su accionar. En aras de la eficiencia en el proceso de toma de decisiones, el control democrático suele ocupar un lugar secundario, por cuanto podría implicar importantes costos de oportunidad para el Estado (Hill, 2016; Bywaters, 2021).

A fin de asegurar un mayor control democrático, la nueva Constitución debiese considerar como principal mecanismo el establecimiento de un nuevo equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo en la conducción de la política exterior. Tanto por tradición como por eficiencia, responsabilidad política y pertinencia en cuanto representante máximo de la voluntad popular, es adecuado que el nuevo texto constitucional continúe depositando en la figura del Jefe o Jefa de Estado la facultad de conducción de las relaciones exteriores, indistintamente del régimen de gobierno que se determine.² No obstante, es preciso considerar la inclusión de mecanismos que atenúen la exacerbada asimetría entre ambos poderes del Estado. El control democrático puede

ser ejercido a través de dos tipos de mecanismos: los *mecanismos genéricos* asociados a las atribuciones de fiscalización del Congreso Nacional, aplicables a distintos ámbitos de política pública (facultad investigadora, interpelación, acusación constitucional, por ejemplo); y los mecanismos específicos a la política exterior. Respecto a estos últimos, se propone consagrar las siguientes medidas:

Negociación de tratados internacionales

- Términos de referencia para la negociación de acuerdos comerciales. Particularmente en el caso de los acuerdos comerciales, la comisión de relaciones exteriores del Senado o, en su defecto, de la corporación legislativa única, podría emanar, previo acuerdo de la totalidad de la sala, los términos de referencia para una negociación internacional antes de su inicio. Si bien, dada la dinámica propia de la negociación, no es esperable que los términos de referencia sean satisfechos a cabalidad, dicho documento servirá como elemento de evaluación para la pertinencia de la aprobación legislativa del tratado.
- Información durante la negociación de tratados internacionales. Establecer la posibilidad de que la o las comisiones de relaciones exteriores del Congreso Nacional soliciten al Poder Ejecutivo reportes sobre el estado de avance de los procesos de negociación de los tratados internacionales.

Tramitación de tratados internacionales

- Introducir el requisito de aprobación parlamentaria para la denuncia o retiro de tratados. En la Constitución vigente, la extraordinaria decisión de denunciar un tratado internacional recae exclusivamente en la Presidencia de la República, siendo requerida tan solo la consulta previa y no vinculante a ambas cámaras legislativas. A fin de fortalecer el control democrático de esta atribución,

² Dada la creciente internacionalización de las políticas públicas, en el caso de la existencia de un Primer Ministro, se deberá prestar atención a la superposición de competencias en esta área.

es preciso establecer el requisito vinculante de aprobación parlamentaria de la decisión de retiro o denuncia, la cual, en cualquier caso, debiera ajustarse a las disposiciones específicas del tratado en cuestión.

- Establecer la obligatoriedad de ratificación de los tratados por parte del Ejecutivo tras su aprobación legislativa. En la actualidad, el Poder Ejecutivo no se encuentra obligado a ratificar los tratados que han sido aprobados por el Congreso Nacional. Junto con establecer la obligatoriedad de la ratificación, el nuevo texto constitucional podría establecer plazos para que esta tenga lugar oportunamente.

Nombramiento de embajadores y embajadoras³

Es necesario restituir la facultad legislativa de aprobación (o rechazo) de los y las embajadores nombrados por el Poder Ejecutivo. Este requisito podría elevar los estándares profesionales de selección de nuestros principales representantes diplomáticos, aumentar la transparencia del proceso, reducir los conflictos de interés y reforzar la legitimidad de nuestros agentes en el exterior. Más allá de la nominación de embajadores propiamente tal, el restablecimiento de esta atribución permitiría que el Congreso tenga a su disposición una herramienta de control adicional con costos relativamente delimitados. Asimismo, podría abrir espacios de mayor incidencia al cuerpo diplomático profesional.

Si la nueva Constitución consagra un Congreso Nacional bicameral, la tradición indica que esta potestad debería recaer en el Senado, reforzando así el rol de su Comisión de Relaciones Exteriores, frente a la cual los nominados deberían presentar sus credenciales. Dado que los y las senadores permanecen en sus cargos por más tiempo que sus pares de la cámara baja, este esquema contribuye a aislar a la política exterior del ciclo electoral y a fomentar la especialización parlamentaria en asuntos de relaciones exteriores – todos elementos que contribuyen a la calidad de la toma de decisiones. También podría considerarse el establecimiento de un comité bicameral permanente de relaciones exteriores que tenga a su cargo la evaluación exhaustiva de las nominaciones del Ejecutivo y, eventualmente, la formulación de recomendaciones conjuntas al Poder Ejecutivo. Desde el punto de vista de este último, sin embargo, este esquema tendría una desventaja evidente: sus nominaciones tendrían que pasar por dos votaciones distintas. En cualquier caso, siguiendo el ejemplo estadounidense, deberían establecerse plazos para la aprobación de los y las embajadores, después de cuyo vencimiento el Ejecutivo podría contar con libertad de acción. Otro incentivo a la cooperación entre ambos poderes, que aporta a un equilibrio entre eficiencia y control democrático, es que las nominaciones sean votadas en conjunto y no de manera individual (Villar Gertner, 2020). Por otro lado, la creación de un comité independiente que tenga a su cargo la evaluación de los antecedentes de los nominados por el gobierno aparece como un meca-

nismo de control complementario que puede contribuir a elevar los estándares de probidad y pertinencia de nuestros representantes en el exterior.

Sobre el secreto de las sesiones

La cuestión del secreto es un asunto delicado que requiere un examen detenido, dado que en él resulta evidente la contraposición entre valores fundantes (como la transparencia) y la seguridad del Estado. A este respecto, creemos pertinente el establecimiento de un requisito de acuerdo previo entre el Poder Ejecutivo y el presidente/a de la comisión de relaciones exteriores o defensa, a fin de que la declaración del secreto no recaiga exclusivamente en el primero. No podrán declararse secretas las votaciones de proyectos de acuerdo ni las sesiones dedicadas a la nominación de embajadores.

Otras medidas no constitucionales para fortalecer el control democrático

- Fortalecer la asesoría parlamentaria en materia de relaciones exteriores, a fin de reducir el desequilibrio de información entre los poderes ejecutivo y legislativo.⁴
- Fortalecer la Dirección de Asuntos Parlamentarios de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores.

PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR

La Convención Constitucional es una oportunidad para debatir, consensuar y finalmente determinar el conjunto de principios de política exterior que guiarán nuestra presencia internacional. A la fecha, nuestra política exterior se ha regido por principios plasmados en diversas publicaciones institucionales y discursos de autoridades competentes en la materia. Por ello, de concretarse su consagración constitucional, sería la primera vez en la historia de nuestro país en que se codifiquen legalmente las reglas de conducta del accionar de Chile en su relación con el mundo. A diferencia de la Constitución de 1980, los procesos constitucionales de varios países del mundo sí han considerado relevante esta discusión y han optado por listar los principios fundamentales de su política exterior.

Los principios en política exterior se pueden definir como “un conjunto de reglas generales de conducta que las naciones están dispuestas a asumir de manera permanente como guía de su accionar internacional” (Kennan, 1995, p. 118). Otros académicos prefieren conceptualizarlos como “códigos de conducta que un Estado habrá cumplir en su comportamiento exterior” (Rabasa 2005). En otras palabras, los principios se pueden entender como un “rayado de cancha” de un estado a nivel internacional o un marco de referencia amplio que establece los límites a los conductores en el tablero internacional de la diplomacia.

³ Basado en Bywaters (2021, pp. 153-154).

⁴ Ver Valdivieso (2011).

Es fundamental que los principios de política exterior logren compatibilizar la continuidad de la política exterior con la necesaria capacidad de adaptabilidad a las transformaciones del contexto en que ella se inserta, en lo que podría denominarse robustez. Los principios robustos deben “ser capaces de adaptarse a nuevas situaciones, sin quebrarse o ser destruidos por ellas” (Goodin, 1996, pp. 40-41, traducción propia). Estos poseen cuatro características claves:

- Permiten la generación de una política exterior coherente y estable en el tiempo. La consagración constitucional de principios de política exterior apunta a la necesidad de definir y hacer explícito a la comunidad internacional el conjunto de principios básicos y compromisos mínimos que guían el accionar de un estado.
- No se determinan según un interés coyuntural, sino que reflejan de manera más permanente el conjunto de reglas y lineamientos fundamentales que un estado está dispuesto a asumir en su actuar internacional. Este conjunto de reglas está diseñado para cubrir la totalidad de situaciones posibles o presuntas, sin especificar ninguna situación, problema o relación determinada a la que deban aplicarse (Kennan, 1995).
- No responden a una definición puramente valórica o ideológica. Deben dar cuenta también de la naturaleza, necesidades y limitaciones de cada estado en el sistema internacional.
- Es fundamental no confundir principios con “políticas”. De los principios se derivan objetivos, estrategias, e instrumentos de política exterior. Es decir, los principios no determinan per se los resultados en política exterior, ni tampoco las formas cómo estos son aplicados.

Aplicación de los principios de la política exterior

Los principios, que a veces parecen muy abstractos, tienen efectos importantes en la política exterior. De hecho, en algunas ocasiones son estos mismos principios los que definen los límites posibles en la toma de decisiones.

Uno de los ejemplos más claros de esto último se produjo a inicios de 2003 en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, donde Chile participaba como miembro no permanente. Los diplomáticos chilenos rechazaron la propuesta de la Casa Blanca de intervenir en Irak, aun cuando esto ponía en riesgo la relación de nuestro país con Estados Unidos y la posible firma de un Tratado de Libre Comercio que se negociaba ya casi por diez años.⁵ La delegación chilena, justificando su decisión de rechazo, señaló: “Chile, inspirado en los principios que guían permanentemente su política exterior, ha hecho infatigables esfuerzos para alcanzar una solución diplomática a fin de lograr el objetivo común de desarmar Irak. Las propuestas presentadas por nuestro país

(...) tuvieron ese propósito constructivo. Creíamos que aún había espacio para lograr un acuerdo y evitar el uso de la fuerza, que es el último recurso del que dispone el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” (Fuentes-Julio, C. y Rojas, F. 2010, p.151). En definitiva, Chile optó por una decisión consecuente y coherente con su tradición diplomática: privilegiar la política multilateral, la búsqueda de acuerdos en el marco de las Naciones Unidas, así como la solución pacífica de controversias. Las cuentas del gobierno de Chile parecían indicar que, en el mediano y largo plazo, los intereses de un país pequeño como Chile están mejor resguardados por la primacía del multilateralismo y el derecho internacional.

Los principios, sin embargo, también pueden ser mal utilizados. Esto último ocurrió en febrero de 2018, cuando el presidente Sebastián Piñera viajó a Cúcuta, Colombia, para entregar, junto a su par Iván Duque, ayuda humanitaria a los venezolanos y para respaldar una posible caída del gobierno de Nicolás Maduro. El llamado “cucutazo” generó diversas críticas, ya que se le consideró un acto injerencista que incluso avalaría un levantamiento militar en Venezuela, con un probable alto costo de vidas. Este ejemplo ilustra que, pese a su centralidad para la continuidad y coherencia del accionar externo del Estado, los principios de la política exterior no son inmunes a interpretaciones caprichosas (Bywaters *et al.*, 2021). No hay que olvidar que el gobierno chileno invocó el principio de promoción de la democracia para justificar una operación cuyo objetivo ulterior era un cambio de régimen en Venezuela.

De ahí que es fundamental que los principios de política exterior sean expresados con meridiana claridad en el texto constitucional, previniendo posibles interpretaciones antojadizas que respondan a intereses individuales por sobre el interés nacional.

Fuentes para determinar principios de política exterior de Chile

Una serie de variables domésticas e históricas, así como la posición internacional de Chile, son cruciales a la hora de determinar los principios constitucionales de la política exterior.

Algunos ejemplos ilustran este punto. El principio de respeto al Derecho Internacional que acompaña el accionar diplomático chileno ya desde el siglo XIX, está fundado en la búsqueda de una convivencia pacífica, poniendo especial atención a los intereses de Chile en cuanto a su soberanía, límites y estabilidad de sus fronteras. Otro principio, el multilateralismo, ha sido descrito como “una tradición nacional” (Somavía y Oyarce, 2018), pues Chile históricamente ha sido partícipe en instituciones como la Sociedad de las Naciones y posteriormente las Naciones Unidas. A nivel regional, Chile también tiene una tradición importante

⁵ Ver Bywaters (2014).

en cuanto a la búsqueda de soluciones pacíficas de controversias y de la paz. En conjunto, los principios de respeto del Derecho Internacional y promoción del multilateralismo se orientan tanto a la estabilidad del sistema internacional como a la atenuación de las asimetrías entre los estados más poderosos y los más débiles (Long, 2021).

Los principios que guían el accionar externo de un estado también deben considerar los valores domésticos. Bajo esta premisa, los Derechos Humanos deberían ser un principio rector de nuestra próxima Constitución, asegurando un piso mínimo de derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las ciudadanas/os. Aquí la defensa y la promoción de los derechos humanos como principio refuerzan la conexión entre lo doméstico y lo internacional, y vendrían a robustecer un también histórico accionar chileno en esta materia (Fuentes-Julio, 2020, 2021). En definitiva, la defensa y promoción de los derechos humanos, y su expresión como un principio de política exterior, daría continuidad internacional a la búsqueda doméstica por mayor dignidad y justicia social que impulsó el estallido social de octubre de 2019.

Los principios también deben reflejar la naturaleza, las necesidades y las limitaciones del país en el contexto internacional. Al considerar esto, resalta otro principio fundamental que ha sido bandera de lucha histórica tanto de Chile como de otros países latinoamericanos: la autonomía. Es decir, la capacidad que tiene cada Estado de definir sus principios y su accionar internacional sin interferencia o imposición de terceros o de países más poderosos. El análisis de las capacidades de Chile y su posición internacional se vincula también a la opción por el multilateralismo y el derecho internacional como fórmula de influir internacionalmente a través de acciones concertadas.

IV

PRINCIPIOS GENERALES PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y SU APLICACIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR

La sección anterior discutió las características, fuentes e importancia de los principios de política exterior, que son específicos para el sector de relaciones exteriores. Como se señaló, es fundamental que en la nueva Constitución se definan y se listen explícitamente aquellos principios que guiarán la acción internacional de Chile. Además de los *principios específicos* de política exterior, la Carta Fundamental definirá principios generales que sentarán las bases de la nueva institucionalidad.

Se trata de un compendio de principios sobre los que se establecen las decisiones fundamentales de una comunidad política y orientan la relación Estado-sociedad, vale decir, “estos principios irradian el resto del texto constitucional y orientan el actuar de los distintos órganos del Estado” (Sarmiento et al., 2020). La política exterior, como toda política pública y sectorial, deberá regirse por estos nuevos principios generales y tendrá el desafío de materializarlos en diseños y acciones concretas que deben ser implementadas de manera prioritaria por el Ministerio de Relaciones Exteriores. La discusión de principios generales aplicada a la política exterior incluye, al menos, los cuatro temas que se detallan a continuación.

IGUALDAD, INCLUSIÓN Y NO DISCRIMINACIÓN

La igualdad, la inclusión y la no discriminación deben ser la base de acción de la política exterior, lo que significará incorporar estos principios en las estrategias cooperativas y a nivel inter-agencial. Esto implicará que exista una evaluación previa de los impactos colaterales que toda política, acción, estrategia o acuerdo internacional puedan tener a futuro, particularmente en las comunidades y grupos más marginados (Muñoz y Sepúlveda, 2021). En este escenario, si la propuesta de texto constitucional de la Convención establece un diseño sensible al género y a la pro-inclusión, esto significará reconocer las experiencias diferenciales que las mujeres y otras minorías han sufrido, corrigiendo la discriminación histórica e institucional en la conducción de la política exterior del país (Sepúlveda, 2021). En consecuencia, la igualdad constituye una aspiración correctiva,

la inclusión un valor primordial e irrenunciable, y la no discriminación es expresión de una estrategia ético-normativa integral de la conducción de la nueva política exterior.

PLURINACIONALIDAD Y MULTICULTURALIDAD

La Convención Constitucional está desarrollando un intenso debate sobre el supuesto de unidad cultural que ha dominado en la historia de Chile. Ante las demandas por abrir el debate hacia el establecimiento de un Estado plurinacional, este asunto constituye una agenda de interés para el nuevo ciclo de la política exterior, por lo que debería integrar los principios permanentes de la misma, en base al respeto de las diferencias étnico-nacionales y el reconocimiento a la autodeterminación de los pueblos indígenas. En este nuevo escenario, la tradicional concepción estado-céntrica de la política exterior debe abrirse paso al desarrollo de nuevos actores, donde los pueblos indígenas también podrán asumir un rol en cuanto sujetos de la acción pública, a través, por ejemplo, de las diplomacias indígenas (Millaleo, 2021). Este aspecto es sensible y complementario con el principio de respeto al derecho internacional.

PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

La urgencia y las demandas de acción frente a la crisis climática internacional son algunos de los pocos aspectos donde, hasta la fecha, se ha observado una voluntad relativamente transversal por comprometer la protección del medio ambiente como un elemento central de la nueva Constitución. En consecuencia, esto requerirá establecer un nuevo principio, en coherencia con la urgencia de esta crisis. Dicho principio implicará reorientar nuestras estrategias de desarrollo, crecimiento y producción, estableciendo como límite ético la protección del medio ambiente, la generación de una economía verde, el fortalecimiento de la colaboración internacional y la justicia ambiental, el desarrollo de una gestión de los recursos naturales y oceánicos más sustentable (política exterior turquesa), y el derecho humano a vivir en un entorno ecológico protegido (Carrasco y Glatz, 2021).

PROFUNDIZACIÓN DE LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile se caracteriza por ser un espacio de gran autonomía institucional en la toma de decisiones, con bajos niveles de control democrático, limitado pluralismo y donde la ciudadanía carece de espacios reales de participación. Este diagnóstico se agudiza, además, por la falta de diversidad y puntos de vista en las instancias clave de toma de decisión. La práctica de la política exterior en Chile ha sido tradicionalmente muy masculinizada, con celo a la apertura del poder y bastante autónoma en su ejecución. En este plano, las instancias de rendición de cuentas son fuertemente restringidas y limitadas al mínimo administrativo. Sumado a ello, debido a que persiste la idea de que la política exterior es un asunto eminentemente técnico, se ha fortalecido el entendimiento de que esta es un área “de expertos hablando un idioma de expertos”. Todos estos elementos han contribuido a la opacidad de la política exterior donde, además, las autoridades a cargo no siempre son exitosas en comunicar sus aciertos y justificar sus desaciertos. En el nuevo ciclo político chileno, la política exterior debería orientarse a cuestionar y eliminar las barreras formales e informales de participación que abundan en la Cancillería. Una política exterior más abierta, descentralizada y participativa no solo ayudará a derribar caricaturas en torno al servicio diplomático, sino también contribuirá a elevar el estándar de transparencia de este sector. En términos de modelo organizacional de la Cancillería, la promoción de la participación también ayudará a potenciar el origen plural de los profesionales y diplomáticos que trabajan en ella, en base a una gestión sensible a la diversidad (Muñoz, 2021).

V

COMENTARIOS FINALES

Como se ha señalado a lo largo de este documento, un diseño adecuado de la estructura institucional de la política exterior en la nueva Constitución debiera resolver la tensión entre eficiencia y control democrático. Asimismo, la Convención Constitucional es una oportunidad para debatir, consensuar y determinar el conjunto de principios que guiarán nuestra presencia internacional en las próximas décadas. Esto último debe ser ejecutado en coherencia con los nuevos valores del proceso constitucional y con la serie de principios que orientarán la nueva institucionalidad en Chile.

En consecuencia, proponemos que la discusión sobre política exterior en la Convención Constitucional se centre en tres temas centrales:

Asegurar un mayor control democrático. Es fundamental establecer un nuevo equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo respecto la conducción de la política exterior. Es preciso considerar la inclusión de mecanismos que atenúen la exacerbada asimetría entre ambos poderes del Estado, tal como se manifestó en este documento.

Consagrar principios de Política Exterior. Se requiere debatir, consensuar y finalmente determinar el conjunto de principios de política exterior que guiarán nuestra presencia internacional y quedarán consagrados en la nueva Carta Fundamental. Estos principios deben reflejar la naturaleza, las necesidades y la posición del país en el contexto internacional, así como su tradición diplomática histórica.

Principios generales de la nueva Constitución alineados con el nuevo ciclo de la Política Exterior. Los principios generales que se incluyan en la nueva institucionalidad chilena deben ser implementados por todos los órganos del Estado, incluyendo el Ministerio de Relaciones Exteriores. Es necesario que la discusión que tenga lugar en la Convención Constitucional establezca las bases para una nueva política exterior, sustentada en principios de igualdad, inclusión y no discriminación; plurinacionalidad y multiculturalidad; protección del medio ambiente; y profundización de las instancias de participación.

BIBLIOGRAFÍA

- Amorim Neto, O. y Malamud, A.** (2019). The Policy-Making Capacity of Foreign Ministries in Presidential Regimes: A Study of Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2015. *Latin American Research Review*, 54(4), 812-834. <https://doi.org/10.25222/larr.273>
- Bywaters C., C.** (2021). ¿El fin de la “política de Estado”? Eficiencia y democracia en el nuevo ciclo de la política exterior. En C. Bywaters C., D. Sepúlveda Soto, y A. Villar Gertner (Eds.), *Nuevas voces de política exterior: Chile y el mundo en la era post-consensual* (pp. 144-154). Fondo de Cultura Económica - Friedrich Ebert Stiftung - Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile.
- Bywaters C., C.** (2014). El “NO” de Ricardo Lagos a la invasión de Irak en 2003: El proceso de toma de decisiones de política exterior en Chile. *Estudios Internacionales*, 46(177). <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2014.30869>
- Bywaters C., C., Sepúlveda Soto, D., y Villar Gertner, A.** (Eds.). (2021a). *Nuevas voces de política exterior: Chile y el mundo en la era post-consensual*. Fondo de Cultura Económica - Friedrich Ebert Stiftung - Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile.
- Bywaters C., C., Sepúlveda Soto, D., y Villar Gertner, A.** (2021b). *Un nuevo ciclo de política exterior progresista para Chile. Apuntes para el debate* (Orden Global y Regional). FES Chile.
- Bywaters C., C., Sepúlveda Soto, D., y Villar Gertner, A.** (2021c, agosto 19). Nuevo ciclo progresista de la política exterior. *La Tercera*.
- Bywaters C., Sepúlveda Soto, D., y Villar Gertner, A.** (2021d). Introducción: Hacia un nuevo ciclo progresista para la política exterior de Chile. En Bywaters C., C., Sepúlveda Soto, D., y Villar Gertner, A. (Eds.), *Nuevas voces de política exterior: Chile y el mundo en la era post-consensual*. Fondo de Cultura Económica - Friedrich Ebert Stiftung - Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile.
- Carrasco, C. & Glatz, P.** (2021). Nuestra casa está en llamas: una política exterior turquesa para responder a la crisis climática. En Bywaters C., C., Sepúlveda Soto, D. y Villar Gertner, A. (Eds.), *Nuevas voces de política exterior: Chile y el mundo en la era post-consensual*. Fondo de Cultura Económica - Friedrich Ebert Stiftung - Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile.
- Cook, O.** (2012). El Congreso Nacional en la política exterior de Chile, marzo 1990-marzo 2010. En Artaza, M. y Ross, C. (Eds.) *La política exterior de Chile, 1990-2009: Del aislamiento a la integración global* (Vol. 1, pp. 239-262). USACH, Doctorado en Estudios Americanos: RIL Editores.
- Domínguez, M.** (2021, septiembre). Necesario nuevo pacto en política exterior. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/opinion/noticia/necesario-nuevo-pacto-en-politica-exterior/VAWYLDT2OVGXZG3DY6LFB7K3N4/>
- Fuentes-Julio, C.** (2020). Norm entrepreneurs in foreign policy: How Chile became an international human rights promoter. *Journal of Human Rights*, 1-19. <https://doi.org/10.1080/14754835.2020.1720628>
- Fuentes-Julio, C.** (2021). Los derechos humanos en la política exterior de Chile: Protagonismo, retrocesos y desafíos futuros. En Bywaters C., C., Sepúlveda Soto, D. y Villar Gertner, A. (Eds.), *Nuevas voces de política exterior: Chile y el mundo en la era post-consensual* (pp. 108-119). Fondo de Cultura Económica - Friedrich Ebert Stiftung - Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile.
- Fuentes-Julio, C. & Rojas, F.** (2010). Chile-United States: From an Elusive Friendship to a Cooperative Relationship, in *Contemporary Inter-American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century?*, Domínguez J. (Ed.), New York: Routledge.
- Goodin, R. E.** (1996). Institutions and Their Design. En Goodin, R. E. (Ed.), *The Theory of Institutional Design* (1a ed., pp. 1-53). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511558320.002>
- Hill, C.** (2016). *Foreign policy in the twenty-first century* (Second edition). Palgrave Macmillan.
- Kennan, G. F.** (1995). On American Principles. *Foreign Affairs*, 74(2), 116. <https://doi.org/10.2307/20047046>
- Long, T.** (2021). Chile en la convergencia de las crisis. En Bywaters C., C., Sepúlveda Soto, D. y Villar Gertner, A. (Eds.), *Nuevas voces de política exterior: Chile y el mundo en la era post-consensual* (pp. 59-69). Fondo de Cultura Económica - Friedrich Ebert Stiftung - Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile.
- Millaleo, S.** (2021). Los desafíos de una política exterior plurinacional para Chile. En Bywaters C., C., Sepúlveda Soto, D. y Villar Gertner, A. (Eds.), *Nuevas voces de política exterior: Chile y el mundo en la era post-consensual*. Fondo de Cultura Económica - Friedrich Ebert Stiftung - Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile.
- Muñoz, C., y Bywaters, C.** (2020, noviembre 14). Estancamiento y crisis del Servicio Exterior. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/11/14/estancamiento-y-crisis-del-servicio-exterior/>
- Muñoz, C. y Sepúlveda Soto, D.** (2021, abril 3). El Nuevo ciclo político chileno requiere una política exterior feminista. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/braga/destacados-braga/2021/04/03/nuevo-ciclo-politico-chileno-requiere-una-politica-exterior-feminista/>
- Muñoz, C.** (2021). El servicio exterior chileno: del estancamiento a un nuevo modelo organizacional. En Bywaters C., C., Sepúlveda Soto, D. y Villar Gertner, A. (Eds.), *Nuevas voces de política exterior: Chile y el mundo en la era post-consensual*. Fondo de Cultura Económica - Friedrich Ebert Stiftung - Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile.
- Putnam, R. D.** (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427-460. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>
- Rabasa, Emilio** (2005), *Los siete principios básicos de la Política Exterior de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 219, Primera edición, México. Versión electrónica: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1588>
- Ripsman, N. M.** (2002). *Peacemaking by democracies: The effect of state autonomy on the post-World War settlements*. Pennsylvania State University Press.
- Ross, C.** (2012). Los desafíos de la política exterior chilena. En Artaza, M. y Ross, C. (Eds.), *La política exterior de Chile, 1990-2009: Del aislamiento a la integración global* (Vol. 1, pp. 853-880). USACH - Doctorado en Estudios Americanos; RIL Editores.
- Sarmiento, C., Lagos, C., y Busch, T.** (2020, octubre). Nueva Constitución con perspectiva de género. Documento de libre circulación. Versión electrónica: <http://jur.udec.cl/sites/default/files/Nueva-Constitucion-Perspectiva-de-Genero.pdf>
- Sepúlveda Soto, D.** (2021). Una política exterior feminista e inclusiva para Chile: construir la nueva regla y no la vieja excepción. En Bywaters C., C., Sepúlveda Soto, D. y Villar Gertner, A. (Eds.), *Nuevas voces de política exterior: Chile y el mundo en la era post-consensual*. Fondo de Cultura Económica - Friedrich Ebert Stiftung - Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile.
- Sepúlveda Soto, D., Bywaters C., C., y Villar Gertner, A.** (2020, octubre 22). Hacia un nuevo ciclo progresista para la política exterior chilena. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/opinion/noticia/hacia-un-nuevo-ciclo-progresista-para-la-politica-exterior-chilena/F7L2UMWPR5GDXX32SR4VRJOIDQ/>

Somavía, J., y Oyarce, P. (Eds.). (2018). *Chile actor del sistema multilateral: Una tradición nacional*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Valdivieso, P. (2011). Congreso Nacional y política exterior chilena: Estado actual y algunas propuestas. *Estudios Internacionales*, 40(158). <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2007.14128>

Vallejos, F. (2001). Las reservas a los tratados internacionales en el trámite de aprobación parlamentaria. *Diplomacia*, 89, 119–127.

Villar, A. (2016). *Autonomy and Negotiation in Foreign Policy: The Beagle Channel Crisis*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-57275-2>

Villar Gertner, A. (2020, septiembre 20). Política exterior y proceso constituyente. Entrepiso. <https://entrepiso.cl/politica-exterior-y-proceso-constituyente/>

AUTORES:

Cristóbal Bywaters C.: Cofundador de la Red Nueva Política Exterior. Coeditor Libro Nuevas voces de política exterior: Chile y el mundo en la era post-consensual. PhD (c) en Política y Estudios Internacionales, University of Warwick, Inglaterra. MSc International Relations, London School of Economics and Political Science.

Daniela Sepúlveda Soto: Cofundadora de la Red Nueva Política Exterior. Coeditora Libro Nuevas voces de política exterior: Chile y el mundo en la era post-consensual. Becaria Fulbright y estudiante de Doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Minnesota, Estados Unidos. Twitter: @ladanisepu

Claudia Fuentes-Julio: Cofundadora de la Red Nueva Política Exterior. Profesora Asistente del Departamento de Estudios de Paz, Chapman University. PhD en Estudios Internacionales, Denver University. Twitter @Cfuentesjulio

FICHA TÉCNICA

Fundación Friedrich Ebert en Chile
Hernando de Aguirre 1320 | Providencia | Santiago de Chile

Responsable
Cäcilie Schildberg
Representante de FES-Chile

www.fes-chile.org

Edición de contenido:
Christian Sánchez
Director de proyectos FES-Chile

Edición de estilo:
Matias Galleguillos

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

¿QUÉ CONSTITUCIÓN PARA QUÉ POLÍTICA EXTERIOR? APUNTES PARA EL TRABAJO DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL DE CHILE



Es fundamental que en la nueva Constitución se definan y se listen explícitamente aquellos principios que guiarán la acción internacional de Chile. Además de los *principios específicos* de política exterior, la nueva Constitución definirá *principios generales* que sentarán las bases de la nueva institucionalidad.



La discusión de principios generales aplicada a la política exterior incluye, al menos, los siguientes temas: a) igualdad, inclusión y no discriminación; b) plurinacionalidad y multiculturalidad; c) protección del medio ambiente; d) y profundización de las instancias de participación.