Polis
Revista Latinoamericana

28 | 2011
Lógicas colectivas y nuevas formas de politicidad

Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile

Foreign Policy Actors: the case of Chilean National Congress

Les acteurs de la politique étrangère : l'exemple du Congrès National au Chili

Atores na Política Externa: O Caso do Congresso Nacional do Chile

Gilberto Aranda Bustamante y Jorge Riquelme Rivera

Edición electrónica
URL: http://journals.openedition.org/polis/1308
ISSN: 0718-6568

Editor
Centro de Investigación Sociedad y Politicas Públicas (CISPO)

Edición impresa
Fecha de publicación: 20 abril 2011
ISSN: 0717-6554

Referencia electrónica
Gilberto Aranda Bustamante y Jorge Riquelme Rivera, « Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile », *Polis* [En línea], 28 | 2011, Publicado el 15 abril 2012, consultado el 01 mayo 2019. URL : http://journals.openedition.org/polis/1308

Este documento fue generado automáticamente el 1 mayo 2019.

© Polis

Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile

Foreign Policy Actors: the case of Chilean National Congress
Les acteurs de la politique étrangère : l'exemple du Congrès National au Chili
Atores na Política Externa: O Caso do Congresso Nacional do Chile

Gilberto Aranda Bustamante y Jorge Riquelme Rivera

NOTA DEL EDITOR

Recibido: 13.01.2010 Aceptado: 20.10.2010

Introducción

1 En términos generales, desde la vuelta de la democracia en Chile la política exterior se ha orientado hacia la plena inserción internacional del país, en el marco de un modelo de desarrollo basado en la apertura económica y comercial, y de manera congruente con el principio del regionalismo abierto*. Desde una perspectiva política, estas tendencias han sido coherentes con ciertos principios fundamentales de la política exterior chilena, como la primacía de la democracia y los derechos humanos, el fortalecimiento e impulso de las instancias de cooperación regional, y la participación activa en el ámbito multilateral.

2 En cuanto al Congreso, debe sostenerse que corresponde a una de las instituciones fundamentales de un sistema democrático. En Chile, es en el ámbito legislativo donde se discuten, aprueban o rechazan cuestiones esenciales de la política doméstica y exterior. En tal contexto, el análisis del papel del Congreso en el terreno de las relaciones internacionales del país reviste una especial trascendencia, sobre todo desde la perspectiva de una institución esencial de la legitimidad de la democracia, en el marco de

una creciente tendencia a exponer los asuntos relativos al manejo de las vinculaciones exteriores al escrutinio ciudadano.

3 Sin embargo, en el ámbito latinoamericano han sido pocos los estudios que se han concentrado en los Congresos. Particularmente en Chile, para el periodo que va desde la vuelta a la democracia, han sido escasos los trabajos que se han enfocado en el Congreso Nacional, aunque cabe destacar en esta línea las investigaciones de Eduardo Alemán y Sebastián Saiegh (2007), John Carey (2002), Carlos Huneeus y Fabiola Berríos (2005), Detlef Nolte (2003) y Sergio Toro (2007). Asimismo, en el ámbito de la política exterior, materia fundamentalmente del poder ejecutivo, el análisis ha sido prácticamente descuidado desde el punto de vista de la participación de la legislatura, aunque entre este vacío bibliográfico cabe destacar el análisis que ha realizado al respecto Patricio Valdivieso (2007).

4 Considerando el desafío metodológico que representa esta escasez bibliográfica, el presente artículo intenta otorgar claridad sobre un tema todavía poco analizado en la literatura existente. Desde esta base, este trabajo exploratorio pretende abordar las características de la política exterior en el marco del presidencialismo chileno; luego examina el rol del Congreso Nacional en el sistema político de Chile; y posteriormente se aboca al análisis de la labor del Congreso en materia de política exterior, materia central de esta investigación.

5 En cuanto a esto último, para analizar la labor del Congreso en la política exterior se utilizará el enfoque transaccional desarrollado por Spiller y Tommasi (2000), el que interpreta las políticas públicas como el resultado de intercambios intertemporales entre los políticos. Según estos autores, los ambientes no propicios para el desarrollo de intercambios intertemporales eficientes se caracterizarían por acuerdos de corto plazo, reglas inflexibles, indecisión y baja inversión en capacidades, lo que redundaría en políticas públicas de baja calidad (véase Jones; *et. al*., 2000). A su vez, los intercambios intertemporales –llevados a cabo por legisladores que, como efecto de su permanencia por distintos periodos en el parlamento, realizan un trabajo experimentado y especializado- permiten la cooperación entre los actores, lo que supone propósitos comunes y alineamiento de intereses entre los participantes (véase Aninat; *et. al*., 2006: 5).

6 Desde esta perspectiva, en este trabajo se sostiene que, en el ámbito de la política exterior, el trabajo del Congreso Nacional de Chile exhibe una notable capacidad de articular negociaciones intertemporales, las que han sido posibilitadas por un importante consenso en torno a los lineamientos generales de esta política pública y por la especialización profesional que han desarrollado los parlamentarios de las comisiones de Relaciones Exteriores.

El Presidencialismo chileno y la Política Exterior

7 La Política Exterior de Chile ha sido un campo de tradicional predominio del Ejecutivo, en cuya cúspide se encuentra el Presidente de la República. La Constitución de 1980 y sus sucesivas reformas no mermaron el papel central del Jefe de Estado en materias internacionales. Junto con él, las agencias gubernamentales especializadas, particularmente el Ministerio de Relaciones Exteriores, compuesto por funcionarios diplomáticos de carrera y profesionales especialistas, el Banco Central, y los ministerios en áreas específicas, como Hacienda, Defensa o Agricultura por citar sólo a algunos,

constituyen algunos de los actores involucrados más directamente en la planificación, formulación y ejecución de la política exterior chilena.

8 Al respecto, cabe hacer notar que las cuatro administraciones de la coalición que gobernó Chile desde 1990 hasta marzo de 2010, la Concertación, privilegiaron el trabajo internacional del ejecutivo en torno a ciertos principios, entre los cuales podemos distinguir la democracia como factor de relevancia en el fortalecimiento de las relaciones con los países de la región; el incremento de las instancias de cooperación regional; el modelo exportador chileno como emblema de éxito económico; y una activa participación en el terreno multilateral. Desde esta óptica la política exterior chilena responde a una estrategia basada de manera predominante en el fortalecimiento de la democracia y en el respeto de los derechos humanos; mientras en el terreno económico apunta preferentemente a la expansión del comercio exterior chileno. Complementando estas ideas, José Morandé ha sostenido que:

> "With the end of the cold war and the re-articulation of regional and world politics centered around the spread of democracy and the expansion of liberal economic competition, Chile's foreign policy has been characterized by a more international strategy, whose logic and dynamic nature emphasize diversification and broadening of political and economic options rather than the domination of traditional security concerns" (2003: 2).

9 En este contexto general fue que en 1992 Chile concluyó un Tratado de Libre Comercio con México y más tarde, en 1995, otro similar con Canadá, reforzando el marco del regionalismo abierto. Este último ha constituido la impronta fundamental de la diplomacia chilena dirigida por el Ejecutivo durante los años noventa y ha seguido siendo la tónica de la estrategia internacional en la actualidad (véase Wilhelmy y Durán, 2003: 280-281).[1]

10 Dicho concepto ha significado un fuerte énfasis en los procesos de integración económica regional, una categoría sobresaliente de la arena internacional que se manifiesta en la profundización y organización de la interdependencia económica en una región, sin descuidar las relaciones económicas con otros países y regiones del mundo. De esta manera, la negociación simultánea de acuerdos económicos con distintos espacios no fue considerada mutuamente excluyente, sino que evaluada como parte de una malla de acuerdos superpuestos, que a la vez permanecen abiertos a la adhesión de nuevos miembros. Este mecanismo permitió a Chile optimizar su participación en un contexto internacional favorable al libre comercio, traducido en una mayor diversificación del destino de las exportaciones chilenas en el curso de las dos últimas décadas.

11 En estas definiciones, el papel del jefe del Ejecutivo adquirió cada vez mayor relevancia. Dado el papel decisivo del Presidente en el proceso de toma de decisiones en política exterior en años recientes y más lejanos, se ha indagado en la literatura existente sobre la materia. Básicamente, los estudios más relevantes se han enfocado en los aspectos generales del presidencialismo, prestando poca atención a la dimensión de las relaciones exteriores. Una excepción han sido los estudios de Manfred Wilhelmy, quien ha examinado a través de varios artículos el rol presidencial en la formulación de política exterior. Al respecto el investigador señala:

> "La capacidad de orientación de la política exterior que posee el presidente es potencialmente muy alta bajo cualquier gobierno y tipo de régimen; sin embargo, hay diferencias que dependen de la concepción del rol presidencial de cada mandatario, de las circunstancias políticas del ejercicio del poder, y del contexto institucional democrático o autoritario" (Wilhelmy, 1990: 143).

12 Los estudios de Wilhelmy exploraron no sólo el papel del jefe del Ejecutivo como cabeza del Estado, sino que su especial forma de conducir la política exterior del país (Wilhelmy, 1984: 64). En este último ámbito, el autor distingue entre la orientación política de cada Presidente y su singular estilo de acción.

13 Las funciones previstas constitucionalmente como designación de embajadores (artículo 32, inciso 8º), la conducción de las relaciones políticas con las potencias extranjeras (artículo 32, inciso 15º) y eventualmente declarar la guerra, previa autorización por ley (artículo 32, inciso 19º) son partes de las facultades presidenciales asignadas formalmente. Sin embargo, Wilhelmy reconoce otro nivel independiente de las funciones establecidas, en el cual cada Presidente imprime un sello personal a la conducción exterior.

14 En dicho nivel, en primer lugar existe un ámbito normativo prescriptivo en que cada Presidente responde a una ideología específica o al menos a una orientación política particular que se desprende de su adscripción política partidista o incluso a la ausencia de ésta. Presidentes como Carlos Ibáñez del Campo, Jorge Alessandri Rodríguez o Augusto Pinochet Ugarte, a pesar de no militar formalmente en una formación partidista, también respondieron a criterios ideológicos o al menos a determinados sentidos políticos. En el caso de Pinochet, la conjunción entre la doctrina de seguridad nacional en el ámbito castrense y el neo-monetarismo de sus ministros del área económica fungió como la ideología predominante de su gobierno.

15 Otros Presidentes, militando en organizaciones partidistas prescindieron de contenidos ideológicos en términos absolutos, impostando a su acción una alta dosis de pragmatismo político aunque con matices en determinadas coyunturas. Fue el caso de los pragmáticos gobiernos radicales (Scully, 1990), que en términos domésticos adoptaron el modelo desarrollista de industrialización endógena y en el ámbito internacional respondieron a las orientaciones generales del bloque occidental en la Guerra Fría, particularmente Gabriel González Videla, al anatematizar al Partido Comunista.

16 Al respecto, hay que mencionar que las administraciones civiles después del período autoritario se han centrado en un pragmatismo de mercado traducido en tratados fundamentalmente comerciales y de propiciar la integración económica mediante acuerdos de libre comercio. Sin embargo, se aprecia la continuación de la tradición diplomática de defensa de territorios en disputa con países vecinos, basada en las tesis de intangibilidad de los tratados y en la interlocución política bilateral.

17 Enseguida, hay que mencionar la posición o lugar que cada Presidente proyecta para Chile en el sistema internacional en que se desenvuelve durante su período. De acuerdo con lo anterior, y según Wilhelmy, los mandatarios pueden inclinarse a jugar un papel activo en la elaboración e implementación de políticas exteriores o bien pueden optar por delegar dichos roles en sus Ministros, reservándose para sí sólo las decisiones definitivas. Esta distinción apunta a los particulares estilos de acción presidencial, en el primer caso un Presidente impulsor, y en el segundo un Presidente árbitro (Wilhelmy, 1984: 67).

18 Siguiendo esta clasificación, el estilo de "arbitro" se caracteriza por conferir menor grado de prioridad a los asuntos internacionales en una agenda en que los temas domésticos cobran mayor relevancia y visibilidad. En otras palabras, corresponde a una política exterior reducida al plano instrumental, en el cual el comportamiento institucional sigue las exigencias que impone la esfera doméstica. Dicho estilo se traduce en una pasividad relativa presidencial que permite mayor margen de maniobra a los ministros involucrados en temas internacionales. Como consecuencia, la medición de fuerzas

políticas es mayor, y las políticas exteriores despersonalizadas son la tónica en el estilo de "árbitro". En tal sentido, se puede plantear que éste fue el caso de los presidentes Ibáñez y Alessandri antes de 1973, así como Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Michelle Bachelet en el contexto posterior a 1990. Aunque en cuanto a esta última cabría matizar tales argumentos, en consideración al relevante rol de impulsora que siguió la ex Presidenta Bachelet en el posicionamiento de la política internacional en el denominado eje progresista –cuestión que no fue "arbitrada" al interior de la coalición- y a la promoción que llevó a cabo en el ámbito multilateral de iniciativas relacionadas con los temas de desarrollo, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de Naciones Unidas, materia sobre la cual la mandataria adquirió notoriedad internacional, entre otros aspectos, debido a su activa participación en la Red de Líderes Mundiales por los ODM 4 y 5 (relativos a la salud infantil y materna), encabezada por el Primer Ministro de Noruega Jens Stoltenberg.

19 Refiriéndose al ámbito político doméstico, Carlos Huneeus sostiene que los estilos pueden afectar la actividad organizativa, mediante la constitución de equipos presidenciales provistos de personalidades fuertes y conocimiento técnico capaz de suministrar información amplia y variada al proceso de toma de decisión presidencial, el que llevará a efecto dentro de los límites fijados. O bien, equipos con personas que gocen de la confianza personal, de tal manera de ampliar el espacio de decisión presidencial (2006: 7-8). Para Huneeus, los tres primeros Presidentes de la coalición de gobierno siguieron el primer modelo, mientras Michelle Bachelet se inclinó por el segundo en episodios como el voto de Chile ante la postulación de Venezuela al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, decisión que se habría dilatado por consultas a diversos actores que defendieron diferentes opciones.

20 Lo que no está en discusión, es que ningún Presidente en la actualidad ha soslayado la relevancia internacional en la sociedad contemporánea, y menos aún con la proliferación de foros con participación de Jefes de Estado, iniciativas que han sido nominados como diplomacia de cumbres. De esta manera, la tradicional diplomacia de los funcionarios de carrera y designados, ha sido complementada por la acción presidencial directa en instancias regulares de reunión.

21 De este modo, sobre la particular conjunción de orientaciones políticas y estilos personales de acción presidencial, Wilhelmy concluye:

> "En este contexto, la participación presidencial consiste en el desarrollo activo de iniciativas (impulsores) o en la resolución entre alternativas generadas cerca del presidente (árbitros). En ambos casos, la actividad al más alto nivel del Ejecutivo puede orientarse según criterios pragmáticos o ideológicos. De este modo, se configuran distintos estilos de acción presidencial y se establecen modalidades características de relación con los actores burocráticos". (Wilhelmy, 1984: 74).

El Congreso Nacional de Chile en el marco del Presidencialismo

22 Como se indicó más arriba, el Congreso es una de las instituciones fundamentales de la democracia. En Chile, es en el ámbito legislativo donde se discuten, aprueban y rechazan aspectos esenciales de la política nacional e internacional. En el país, el trabajo del ámbito legislativo se realiza al interior de un sistema presidencialista, donde el poder ejecutivo

posee una gran cantidad de capacidades legales en un marco general determinado por una cultura política acentuadamente presidencial.

23 Pese a ello, interesa recalcar que el Congreso en Chile tradicionalmente ha exhibido un desempeño notable en comparación con los parlamentos de otros países de la región en lo relativo al trabajo legislativo y, fundamentalmente, en la función de representar a los diversos segmentos de la sociedad chilena. A esta situación ha contribuido la existencia de una histórica fortaleza de su sistema de partidos, los que en Chile han demostrado a lo largo del tiempo estabilidad, consistencia ideológica, organización y un importante apoyo en la ciudadanía (véase Valenzuela, 1994).

24 La Constitución vigente otorga un conjunto importante de funciones y atribuciones legislativas al poder ejecutivo, tales como la facultad de iniciativa legislativa en ciertas materias; la fijación de prioridades para el trabajo en algunos proyectos de ley, mediante el mecanismo de la urgencia; y el poder de veto sobre proyectos de ley aprobados por el Congreso.

25 En la misma línea, estas relevantes facultades del ejecutivo como legislador han sido diferenciadas en la literatura politológica entre "poderes reactivos", o sea, aquellas competencias que defienden el equilibrio frente a las decisiones e iniciativas del parlamento; y "poderes proactivos", a través de los cuales el ejecutivo puede asumir la iniciativa legislativa y condicionar las posibilidades de reacción del parlamento. Tales atribuciones y poderes del ejecutivo han llevado a Detlef Nolte a sostener que Chile se encontraría entre aquellos países donde el Presidente cuenta con poderes reactivos muy amplios en el proceso legislativo, que incluyen tanto el poder de iniciativa exclusiva en ciertas materias, así como el poder de veto (véase Nolte, 2003: 47-48).

26 Matizando estos argumentos, Carlos Huneeus sostiene que, de todos modos, "El presidente no define solo la agenda legislativa" (2005: 29). Es decir, bajo esta perspectiva, si bien la constitución de 1980 aumentó considerablemente los poderes legislativos del Presidente en comparación con los que tenía en la Constitución de 1925 y sus reformas posteriores, no obstante, la evolución política desde 1990 ha sido hacia una cierta disminución de la centralidad en las decisiones del Presidente en beneficio del Congreso, el que ha tendido a cumplir variadas e importantes funciones en el sistema político chileno. De hecho, entre otros elementos, el ejecutivo debe mantener una buena relación con el Congreso, porque sus principales políticas requieren de una ley que las autorice y les otorgue financiamiento para su puesta en ejecución (Huneeus y Berríos, 2005: 346).

27 O sea, desde 1990 el poder del Presidente frente al Congreso demuestra una compleja realidad, donde las facultades que la Constitución otorga al poder ejecutivo pueden ser usadas de diferente manera, dependiendo de los objetivos, intereses y capacidades; así como de la personalidad de quien ocupa el cargo de Jefe de Estado. Al respecto, el caso del recurso constitucional del veto puede resultar un instrumento ilustrativo. Según Huneeus y Berríos, su importancia práctica debe medirse a través del examen de su utilización, pues el Presidente puede no utilizarlo, enviando aquellos proyectos de ley que cuenten de antemano con un ambiente favorable para su aprobación en la legislatura. Asimismo, según estos autores el Presidente se inhibe de enviar aquellos proyectos de ley que pueden generar confrontación con el Congreso y frenar el despacho de otras iniciativas legales que son importantes para cumplir con su programa (véase Huneeus y Berríos, 2005: 359). En concreto, la importancia práctica del veto ha sido más bien modesta, en

tanto la utilización de este mecanismo por parte de los Presidentes de la Concertación, demuestra que estos utilizaron en pocas ocasiones este recurso.

28 Siguiendo en esta línea, en lo relativo al mecanismo de las urgencias, el Presidente tampoco ha hecho uso de este mecanismo de manera unilateral, sino que previamente lo concuerda con el Congreso, averiguando su disposición e inclinaciones para aprobar los proyectos en el plazo deseado por él (Huneeus y Berríos, 2005: 359). Es decir, independientemente de la estructura institucional del presidencialismo chileno, a partir de la vuelta a la democracia en Chile los Presidentes han tenido una extrema prudencia respecto del uso de sus prerrogativas institucionales (véase Toro, 2007).

29 De tal manera, es posible observar que la coordinación del Presidente con los parlamentarios es una cuestión fundamental, además, porque los legisladores poseen una mayor autonomía para incorporar temas a la agenda legislativa. Según Huneeus, esta relevancia del Congreso como arena deliberativa y decisoria explicaría el que los sucesivos gobiernos de la Concertación hayan realizado un sistemático trabajo, a través de varios Ministros, para impulsar la agenda legislativa y lograr los apoyos entre los entonces parlamentarios del oficialismo y de la oposición (véase Huneeus, 2005: 31). En lo relativo a los partidos de la Concertación, ello resultó en que éstos asimilaron la fortaleza del ejecutivo, delegando de este modo mayores responsabilidades legislativas. Según Sergio Toro (2007), esta delegación hace que el gobierno sea el principal responsable de la sanción de las leyes y, por lo tanto, el articulador principal de la conducta de los partidos de gobierno.

30 En la misma línea, según Toro, cabe resaltar que la fluida relación ejecutivo-legislativo desde el retorno de la democracia, ha generado un alto grado de estabilidad al sistema político chileno (Toro, 2007: 28). En consecuencia, conviene matizar las expresiones que se orientan a caracterizar al Congreso chileno como una institución débil en el marco del presidencialismo. El Presidente no domina de manera absoluta el sistema político chileno, pues debe entenderse y coordinarse con el Congreso. Asimismo, conviene destacar que junto a la importante y esencial labor legislativa, esta institución ha desempeñado un relevante rol político en el terreno del reclutamiento de las élites dirigentes y en lo tocante al fortalecimiento del sistema democrático vigente en el país.

31 En lo relativo al reclutamiento, Huneeus y Berríos destacan que los políticos de carrera en el país, casi sin excepciones, deciden llegar a la Cámara o al Senado como parte de ella. Según estos autores, prácticamente todos los Presidentes de los partidos son o han sido parlamentarios, y los que no, han tenido problemas para llevar a cabo su labor, pues en el Congreso es donde se llevan a cabo las negociaciones de los proyectos de leyes y se llega a acuerdos con el gobierno (Huneeus y Berríos, 2005: 371).

32 De este modo, si bien en el marco del Presidencialismo chileno la función legislativa reside principalmente en el poder ejecutivo, el Presidente no define unilateralmente la agenda, teniendo que considerar los intereses de los parlamentarios de gobierno y oposición, e incorporando aquellos proyectos de ley que tienen respaldo entre los congresistas y dejando de lado aquellos que no lo tienen. En razón de las leyes publicadas anualmente, la relevancia del Congreso en las labores legislativas queda expresada a través del siguiente cuadro, que indica la institución de origen de las leyes desde el año 1990:

Leyes Publicadas por año, según origen del ejecutivo o legislativo (1990-2004)

Año	Mensaje	Porcentaje	Moción	Porcentaje	Total
1990	35	89,7	4	10,2	39
1991	91	93,8	6	6,1	97
1992	75	94,9	4	5,0	79
1993	72	79,1	19	20,8	91
1994	65	78,3	18	21,6	83
1995	50	69,4	22	30,5	72
1996	40	75,4	13	24,5	53
1997	37	66,0	19	33,9	56
1998	32	59,2	22	40,7	54
1999	37	61,6	23	38,3	60
2000	23	48,9	24	51,0	47
2001	52	69,3	23	30,6	75
2002	38	68,1	24	31,8	61
2003	49	65,3	26	34,7	75
2004	53	77,9	15	22,1	68
Total	749	74,0	262	25,9	1011

Fuente. Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados. En Huneeus y Berríos (2005: 376)

33 Siguiendo con la caracterización del Congreso chileno, resulta especialmente útil un estudio llevado a cabo para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el cual Stein; *et.al.* (2006: 57) plantean la siguiente categorización de los Parlamentos, en función de sus capacidades legislativas y de la evaluación cualitativa de la función efectiva desempeñada por las legislaturas:

- **Legislaturas relativamente limitadas,**quepor lo general aprueban las iniciativas del Poder Ejecutivo tras efectuar únicamente cambios menores y no son muy activas ni efectivas en la función de supervisión del Ejecutivo.
- **Legislaturas reactivas obstruccionistas,** queson potencialmente más activas en la formulación de políticas, pero su función es principalmente la de vetador directo, bloqueando o aprobando iniciativas del Ejecutivo.
- **Legislaturas reactivas constructivas,**quepueden desempeñar las funciones que caracterizan a las legislaturas reactivas obstruccionistas, pero que, además, pueden determinar de manera significativa el contenido de las políticas enmendando las iniciativas del Ejecutivo.
- **Legislaturas proactivas**, que además de desempeñar las funciones de las legislaturas reactivas obstruccionistas y reactivas constructivas, ocasionalmente también pueden tomar la iniciativa para determinar la agenda, y elaborar propuestas de políticas propias.

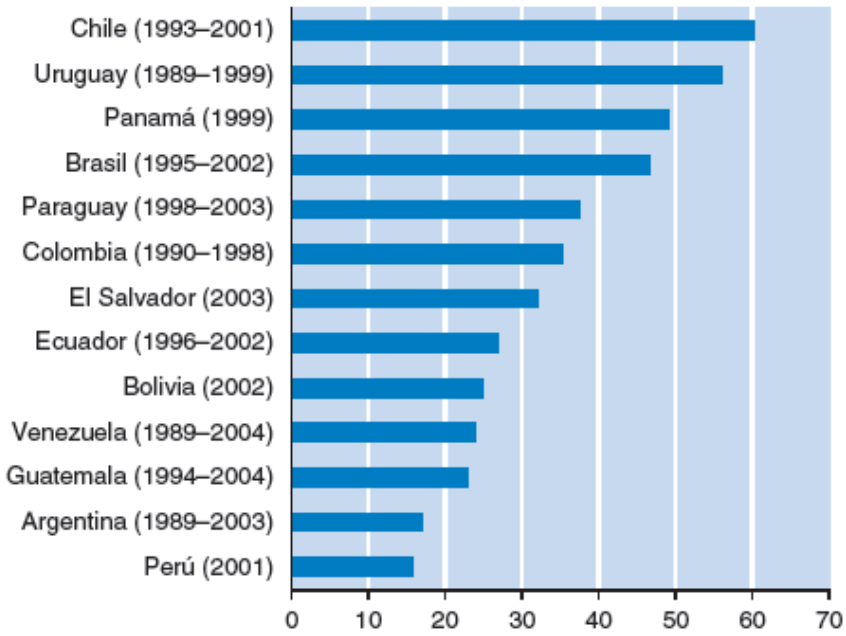
34 Observando esta tipología, Edgardo Boeninger concluía que el Congreso chileno se ubica en la categoría de legislativos reactivos constructivos, la que ha juicio del autor, corresponde a la que mejor contribuye a la gobernabilidad de un país, en tanto permite la conducción del Presidente, conjuntamente con una activa labor de los parlamentarios. Según Boeninger, la primera categoría corresponde a parlamentos incapaces de actuar de contrapeso y como agente perfeccionador de las propuestas del gobierno; en tanto que en la segunda prima la reacción primaria de aprobar o rechazar sin mayores matices, lo que se traduce en ineficacia o confrontación. Por último, un parlamento proactivo involucra el riesgo de que la agenda pública esté ambiguamente conformada por iniciativas de dos

poderes separados que de no poseer afinidad de propósitos, pueden conducir a situaciones de estancamiento, confrontación o falta de conducción política (véase Boeninger, 2007: 63-64).

35 Según el mismo autor, una importante contribución a las capacidades del parlamento chileno radica en la ausencia de toda limitación a la reelección de los parlamentarios, situación que ha llevado al desarrollo, en todos los partidos, de un número apreciable de "legisladores profesionales", que concentran su interés en hacer bien el trabajo legislativo, aportando una dilatada experiencia y conocimiento acumulado, al tiempo que convierten al Congreso en la base de su carrera política (Boeninger, 2007: 72; también véase Aninat, et. al., 2006: 25).

36 Esta situación ha redundado en una alta capacidad de los parlamentarios para desarrollar un trabajo especializado, lo que promueve un Congreso crecientemente empoderado, con una elevada capacidad de cooperación y de alcanzar acuerdos en el terreno de las políticas públicas, y con un importante poder de negociación con el ejecutivo, lo que reduce las posibilidades de que éste actúe unilateralmente. En el caso de la Cámara de Diputados, la elevada tasa de reelección de los legisladores puede apreciarse a través del siguiente cuadro comparativo a nivel latinoamericano:

Tasas de reelección inmediata a la Cámara Baja



Fuente: Stein; *et. al.* (2006: 54)

37 Sintetizando lo que hasta aquí se ha expresado, puede sostenerse que pese a los importantes instrumentos formales con que cuenta el Presidente de la República para definir la agenda política en Chile, éste no puede actuar unilateralmente, debiendo coordinarse y dialogar con el Congreso. Asimismo, esta institución ha cumplido un importante rol en el sistema político chileno, por lo que conviene matizar los argumentos que la presentan como una institución débil frente al poderío presidencial, presentándose más bien como una instancia fundamental para la discusión y definición de las políticas públicas en Chile, lo que se ha visto notablemente favorecido por la continuidad de los

legisladores en el Congreso y, consecuentemente, con un trabajo de calidad y elevada especialización. Aunque en tal sentido, también habría que hacer notar la notable llegada de nuevos parlamentarios a partir de las elecciones de 2009.

El funcionamiento del Congreso chileno y la Política Exterior

38 Las funciones del Congreso chileno, compuesto por el Senado y la Cámara de Diputados, son representar a la ciudadanía, concurrir a la formación de leyes, fiscalizar al gobierno y ejercer funciones de tribunal en el sistema político, asuntos que se llevan a cabo de manera separada o conjuntamente. En el mismo sentido, a la Cámara de Diputados le corresponde la facultad exclusiva de fiscalizar los actos del gobierno e iniciar las acusaciones constitucionales. Por su parte, el Senado es el único que puede juzgar como tribunal supremo las acusaciones constitucionales. Este último, también posee facultades para restablecer la pérdida de la ciudadanía y otorgar su acuerdo a los viajes del Presidente de la República, cuando superan la duración de un mes.

39 Como sostiene Oscar Godoy, este sistema se ciñe al esquema clásico del bicameralismo norteamericano, en el sentido de que ambas porciones del parlamento poseen las mismas facultades legislativas, aunque la Cámara de Diputados representa a los individuos y ejerce funciones políticas; mientras el Senado representa intereses territoriales y posee funciones moderadoras (Godoy, 2003: 9).

40 Asimismo, ambas instituciones deben adoptar las decisiones legislativas en conjunto con el ejecutivo. Además, todas las decisiones legislativas deben ser adoptadas por ambas cámaras, o sea, que una vez aprobado un proyecto de ley en una de ellas, luego requiere ser aceptado por la otra. En ciertas materias el Congreso debe actuar en pleno, como en la aprobación de tratados internacionales, la dictación de indultos penales o en la declaración de estados de excepción constitucional.

41 Ahora bien, en lo relativo a las atribuciones de los escaños parlamentarios, el sistema electoral chileno es mayoritario y binominal. Es decir, en cada distrito y circunscripción se escogen dos escaños, los que se atribuyen a la lista con la máxima pluralidad de votos, cuando esta dobla a la segunda. Si esto no ocurre, las dos listas con las mayores pluralidades de votos reciben un escaño cada una. En la práctica, este sistema ha generado la existencia de dos coaliciones de partidos que han recibido entre el 90% y el 95% de los votos, repartiéndose prácticamente la totalidad de los escaños. De este modo, las terceras acumulaciones de votos han carecido desde la vuelta de la democracia de una relevante representación política (véase Godoy, 2003: 9). Aunque en esta línea, cabría considerar que el acuerdo entre los partidos de la Concertación y el Partido Comunista para las elecciones parlamentarias de 2009, tendió a matizar esta situación como efecto de la llegada de legisladores de este último partido al Congreso.

42 Un asunto relevante que destacar en tal sentido, es que el grado de apoyo para los Presidentes en Chile ha sido relativamente alto y constante bajo el sistema electoral vigente. Es decir, el sistema binominal al favorecer la formación de coaliciones, conduce a porciones similares de representación para cada coalición en ambas cámaras, lo que se traduce en un apoyo al Presidente desde el Congreso, que oscila alrededor del 50% aproximadamente (véase Aninat, *et al*., 2006: 30-31), en contraposición con el sistema político vigente en Chile hasta el quiebre de la democracia de 1973, cuando en el marco de

un electorado repartido de forma proporcional en tres tercios, los gobiernos contaban con un apoyo de minoría.

43 Por último, cabe mencionar que las personas elegibles para el parlamento deben reunir los requisitos de ciudadanía y residencia – de dos años- en el distrito o circunscripción y, también, un requisito de edad de 21 años para los postulantes a la Cámara de Diputados y 40 años para el caso del Senado.

44 En lo relativo al trabajo y desenvolvimiento del Congreso, ambas Cámaras poseen instituciones especializadas mediante las cuales se estructura y lleva a cabo el proceso parlamentario, tales como las mesas directivas; las salas o plenarios, que se reúnen para analizar y votar informes elaborados por las comisiones de estudio; y comisiones de estudio unicamerales o mixtas, que se designan de acuerdo a las orientaciones profesionales o conocimientos técnicos específicos de los parlamentarios.

45 En lo referido propiamente a las comisiones, estas poseen competencias para el estudio y decisión de asuntos específicos, cuyo trabajo por lo general culmina en la emisión de un informe y en la toma de posición por mayoría sobre un proyecto de ley original y sus modificaciones, surgidas al interior de la misma comisión. La formulación escrita de este proceso es conocida posteriormente por el pleno de la Cámara que corresponda. Es decir, las comisiones son las instancias donde un grupo de legisladores estudia en detalle los distintos proyectos de ley sometidos a su análisis. Una vez concluido el estudio, se designa a un miembro de ésta para sostener el informe de la comisión ante la sala de sesiones, lugar donde se discute y se vota.

46 La comisiones de la cámara de diputados están compuestas por 13 miembros y las del senado por cinco, designados de modo proporcional en función de la representación de cada partido político en las respectivas corporaciones; siendo constituidas según áreas específicas y en estrecha relación con los ministerios que componen el poder ejecutivo. En el caso de las materias relacionadas con la política exterior, las comisiones encargadas son principalmente la Comisión de Relaciones Exteriores y la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana, en el Senado y la Cámara de Diputados respectivamente. Asimismo, en el contexto de la creciente convergencia entre la política exterior y la política de defensa que se ha desarrollado en Chile en los últimos años, igualmente cabe considerar el rol de relevancia que han cumplido las comisiones de Defensa del Congreso, en materia de asuntos internacionales.

47 De acuerdo a su competencia, las comisiones dividen su trabajo en legislativas, de investigación o acusación. Las primeras son permanentes y tienen la función de preparar los proyectos de legislación. Las restantes son *ad hoc* y temporales, y se las denomina especiales. A través de ellas se ponen en práctica las funciones fiscalizadoras del poder legislativo y la preparación de acusaciones constitucionales (véase Godoy, 2003: 11).

48 Un asunto relevante en esta línea, es que desde la vuelta a la democracia en el país las comisiones han logrado una alta especialización y una gran continuidad en su composición, especialmente en las más relevantes, lo que ha contribuido a un trabajo de alta sofisticación, nivel técnico y profesionalismo. Según describe Edgardo Boeninger (2007: 65), el trabajo de las comisiones permanentes es una labor exigente, donde los proyectos son sometidos a un análisis detallado primero en general, y luego artículo por artículo. En este proceso, los parlamentarios invitan a las sesiones de la comisión a representantes del poder ejecutivo, a expertos en las materias discutidas, así como a los interesados en las materias examinadas. En este marco, los parlamentarios pueden

presentar indicaciones modificatorias al articulado, con la salvedad de que es inadmisible presentarlas en materias que son de iniciativa exclusiva del Presidente y de que deben tener relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

49 En lo referido a los comités parlamentarios, estos agrupan a los legisladores escogidos por cada partido o por miembros que se asimilan a su identidad política. Sus funciones se orientan principalmente hacia la organización de los representantes elegidos por cada partido o tendencia y poseen facultades de toma de decisión dirigidas a preservar los intereses de los representados y la identidad y disciplina de los partidos.

50 En cuanto a los servicios para apoyar la labor legislativa, estos corresponden fundamentalmente a los asesores parlamentarios, la oficina de informaciones, la Biblioteca del Congreso y las secretarías de las comisiones. Igualmente, para los efectos de asesoría, el Congreso cuenta con una planta profesional interna y externa para el análisis de materias que involucren conocimientos técnicos especializados. Por su parte, la oficina de informaciones canaliza hacia el Congreso la información que genera la administración pública y que debe dar cuenta de sus actividades o responder a una interpelación de la legislatura.

51 La Biblioteca del Congreso otorga servicios de información a los parlamentarios y a las comisiones. Por último, los servicios de secretaría corresponden a la infraestructura de apoyo burocrático a las sesiones, autorización de documentación y comunicaciones y conservación de archivos, entre otros. También cabe subrayar la existencia de variadas fundaciones ligadas a los partidos políticos, las que asesoran a sus respectivos parlamentarios en los aspectos especializados, técnicos y políticos de los proyectos de ley, tales como Libertad y Desarrollo, el Instituto Libertad, el Instituto Igualdad y Chile 21, entre otros.

52 Junto a lo anterior, interesa destacar que, como sostiene Oscar Godoy, en el ejercicio de sus funciones los parlamentarios tienen diversas prerrogativas dirigidas a garantizar su independencia para legislar y fiscalizar. Por ejemplo, cada parlamentario posee fuero e inviolabilidad y, además, está dotado de una dieta equivalente al sueldo de un Ministro de Estado. Asimismo, los parlamentarios están sujetos a distintas prohibiciones con el fin de impedir o limitar las actividades que impliquen el uso de la función pública para la satisfacción de intereses privados (véase Godoy, 2003: 10).

53 Teniendo como base todo lo anterior, es posible observar que el trabajo legislativo es una combinación de diversas instancias de cooperación, negociación y veto, lo que conduce a definir al Congreso chileno como un Parlamento reactivo-constructivo. Como se planteó antes, al respecto Edgardo Boeninger sostiene que este tipo de legislatura es la que mejor se ajusta a los requisitos de gobernabilidad de un país, por cuanto permite la conducción presidencial, la participación activa de la oposición y de los legisladores individualmente, además del aporte formal de expertos y de los grupos de interés involucrados en las diversas materias (Boeninger, 2007: 65-66).

54 Igualmente, la estabilidad y continuidad del trabajo de las comisiones, otorga las condiciones apropiadas para llevar a cabo negociaciones intertemporales y acuerdos en el

largo plazo, generando un escenario coherente y propicio para la formulación de políticas públicas de amplio consenso y aceptación política.

55 Particularmente en las materias relativas a los asuntos exteriores del país, la Constitución Política de Chile otorga atribuciones exclusivas al Congreso Nacional en el Art. 54 Nº 1, entre las que se cuentan:

- "Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley.
- El Presidente de la República informará al Congreso sobre el contenido y alcance del tratado, así como de las reservas que pretenda confirmar o formularle.
- El Congreso podrá sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas a un tratado internacional, en el curso del trámite de su aprobación siempre que ellas procedan de conformidad a lo previsto en el propio tratado o en las normas generales de derecho internacional.
- Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley. No requerirán de aprobación del Congreso los tratados celebrados por el Presidente de la República en el ejercicio de su potestad reglamentaria.
- Las disposiciones de un tratado sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo a las normas generales de derecho internacional.
- Corresponde al Presidente de la República la facultad exclusiva para denunciar un tratado o retirarse de él, para lo cual pedirá la opinión de ambas Cámaras del Congreso, en el caso de tratados que hayan sido aprobados por éste. Una vez que la denuncia o el retiro produzcan sus efectos en conformidad a lo establecido en el tratado internacional, éste dejará de tener efecto en el orden jurídico chileno.
- En el caso de la denuncia o el retiro de un tratado que fue aprobado por el Congreso, el Presidente de la República deberá informar de ello a éste dentro de los quince días de efectuada la denuncia o el retiro.
- El retiro de una reserva que haya formulado el Presidente de la República y que tuvo en consideración el Congreso Nacional al momento de aprobar un tratado, requerirá previo acuerdo de éste, de conformidad a lo establecido en la ley orgánica constitucional respectiva. El Congreso Nacional deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días contados desde la recepción del oficio en que se solicita el acuerdo pertinente. Si no se pronunciare dentro de este término, se tendrá por aprobado el retiro de la reserva.
- De conformidad a lo establecido en la ley, deberá darse debida publicidad a hechos que digan relación con el tratado internacional, tales como su entrada en vigor, la formulación y retiro de reservas, las declaraciones interpretativas, las objeciones a una reserva y su retiro, la denuncia del tratado, el retiro, la suspensión, la terminación y la nulidad del mismo.
- En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquél, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, siendo en tal caso aplicable lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 64".

56 En concreto, bajo el régimen presidencialista chileno la política exterior es responsabilidad principalmente del Presidente de la República, siendo el Ministerio de Relaciones Exteriores su órgano ejecutor. No obstante, al Congreso corresponde otorgarle

legitimidad a través de la aprobación de tratados internacionales, sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas, entregar una opinión al Presidente de la República cuando éste la solicite, y fiscalizar los actos del poder ejecutivo. Además de lo anterior, cabe destacar que la declaración de guerra corresponde al Presidente de la República con la previa autorización por ley (véase Jarpa, 2008: 25); y también, que corresponde al Congreso aprobar la salida del país de tropas chilenas para participar en operaciones de paz, bajo mandato de Naciones Unidas. Interesa especialmente recalcar que la búsqueda de legitimidad para sus políticas y acciones en la esfera de la política exterior, actuaría como un fuerte aliciente desde el ejecutivo para una relación cooperativa con el Congreso.

57 Específicamente en lo relativo a la participación chilena en operaciones de paz, cabe destacar la antes mencionada creciente convergencia que se ha dado en Chile entre la política exterior y la política de defensa, por cuanto ambas corresponden a los instrumentos principales mediante los cuales se posiciona exteriormente un Estado. En tal sentido, debe señalarse que las operaciones de paz han sido el pivote de la convergencia entre ambas políticas públicas, considerándose la participación chilena en éstas un instrumento relevante de política exterior. A este respecto, cabe considerar que el 13 de diciembre de 2008 se publicó en el Diario Oficial la Ley N º 20.297, que establece normas sobre la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y salida de tropas nacionales del mismo. Este instrumento constituye la concreción de los esfuerzos de Chile por regular la participación nacional en operaciones de paz. Incluye un nuevo párrafo 2º al Título II, específicamente destinado a normar la "Salida de tropas para participar en Operaciones de Paz".

58 Bajo la perspectiva del presente artículo, dicha normativa resulta especialmente relevante, por cuanto otorga un mayor grado de influencia al Congreso Nacional en lo relativo a la toma de decisiones sobre la participación nacional en operaciones de paz, así como contribuye a la interacción entre las comisiones de Relaciones Exteriores y de Defensa. Este asunto resulta de trascendencia, por cuanto la participación de la legislatura involucra una mayor discusión pública sobre la materia, así como refuerza los mecanismos de asignación de responsabilidades (*accountability*) y transparencia en los temas de defensa (véase Kohn, 1997; Pion-Berlin, 2006).

59 La mencionada ley establece específicamente un mecanismo periódico de información al Congreso, no sólo respecto de las misiones en las que participa Chile, sino que también de todas aquellas operaciones en ejecución. Igualmente, se regula el procedimiento mediante el cual el Presidente de la República solicita el pronunciamiento del Senado, ya sea para iniciar la participación nacional en una operación determinada, o para solicitar su prórroga. Dicho procedimiento es riguroso en los antecedentes que debe acompañar, con el objeto que el Senado pueda pronunciarse con la máxima información posible y disponible.

60 Por último, se debe subrayar que la Constitución Política otorga facultades al Congreso, las que si bien no se limitan al ámbito de las relaciones exteriores, igualmente pueden hacerse extensivas a su conducción, como es el caso de la atribución exclusiva de la Cámara de Diputados de fiscalizar los actos del gobierno.

Las comisiones de Relaciones Exteriores

61 Al referirse a las normas básicas de tramitación interna de los proyectos de ley, la ley orgánica institucional del Congreso Nacional de Chile en su Art. 17 sostiene que «El Senado y la Cámara de Diputados establecerán en sus respectivos reglamentos las comisiones permanentes que consideren necesarias para informar los proyectos sometidos a su consideración». Sobre esta base, y tal como se indicó más arriba, la labor del Congreso en materia de relaciones exteriores se articula principalmente a través de las comisiones permanentes de Relaciones Exteriores en el Senado y de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana en la Cámara de Diputados. Dichas comisiones son los órganos políticos especializados de la legislatura que, en el ámbito interno, informan a las respectivas salas sobre las materias de relaciones exteriores que el Presidente de la República somete a su consideración, o bien, que son consultados por el Senado o la Cámara de Diputados. Los Presidentes de ambas comisiones desde el año 1990 hasta el presente son expresados en el siguiente cuadro:

Presidentes de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado (1990 – 2009)

Periodo de Presidencia de la Comisión	**Senador**
1990 - 1995	Beltrán Urenda Zegers. UDI (Unión Demócrata Independiente)
1996 - 1997	Gabriel Valdés Subercaseaux. DC (Democracia Cristiana)
1998	Jaime Gazmuri Mujica. PS (Partido Socialista)
1999	Gabriel Valdés Subercaseaux. DC
2000 - 2001	Sergio Romero Pizarro. RN (Renovación Nacional)
2002	Gabriel Valdés Subercaseaux. DC
2003	Ricardo Núñez Muñoz. PS
2004	Sergio Romero Pizarro. RN
2005	Juan Antonio Coloma Correa. UDI
2006 - 2007	Roberto Muñoz Barra. PPD (Partido Por La Democracia)
2008	Jaime Gazmuri Mujica. PS
2009	Jorge Pizarro Soto. DC
2010 hasta el presente	Hernán Larraín Fernández. UDI

Presidentes de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana de la Cámara de Diputados (2002 – 2009)

Periodo de Presidencia de la Comisión	**Diputado**
2002-2003	Jorge Tarud Daccarett. PPD
2003-2004	Edgardo Riveros Marín. DC
2004-2005	Isabel Allende Bussi. PS
2005	Edmundo Villouta Concha. DC
2006-2007	Jorge Tarud Daccarett. PPD
2007-2008	Carlos Abel Jarpa Wevar. PRSD (Partido Radical Social Demócrata)
2008-2009	Renán Fuentealba Vildósola. DC
2009	Osvaldo Palma Flores. RN
2010 hasta el presente	Marcelo Díaz Díaz. PS

62 Como se esbozó más arriba, en el Senado la Comisión de Relaciones Exteriores está compuesta por cinco senadores, mientras en la Cámara lo está por 13 diputados. Una vez que un proyecto ingresa a una de las cámaras se remite a la Comisión, en la que se llevan a cabo audiencias y se estudian posibles modificaciones. Un proyecto ordinario sólo puede salir de una Comisión si cuenta con la aprobación de la mayoría, mientras que el futuro de los proyectos que requieren tratamiento en sala puede estar determinado por las recomendaciones que plantee la respectiva Comisión.

63 Según sostiene José Porras (2003:25), desde el regreso de la democracia en Chile la Concertación ha tenido generalmente la mayoría en las comisiones. Ello ha tenido su correlato en las comisiones de Relaciones Exteriores, según puede desprenderse de las presidencias que expresan los cuadros de más arriba. Al interior de la coalición, el principio de proporcionalidad sobre el apoyo con que cuenta cada partido ordena el reparto de puestos en el conjunto de las comisiones, pero no en el caso particular de cada una. Según Porras, la Democracia Cristiana (DC) ha dominado desde 1990 las comisiones de Relaciones Exteriores. Desde 1990, la presidencia de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado ha recaído cuatro veces en la DC, siendo Gabriel Valdés Presidente en tres ocasiones, y una vez Jorge Pizarro.

64 Ahora bien, según se ha sostenido a lo largo de este trabajo, la competencia y especialización de los legisladores y su permanencia en los cargos se consideran condiciones primordiales de la calidad del trabajo legislativo, para la cooperación entre los parlamentarios y para llevar a cabo intercambios intertemporales, cuestiones que se han visto favorecidas por una importante tasa de reelección en el Congreso. Esta situación ha redundado en un trabajo de carácter altamente profesional y técnico, en torno a una

política pública que exhibe importantes grados de convergencia entre los actores, especialmente en lo relativo a la inserción global del país como parte esencial de su modelo de desarrollo.

65 En tal sentido, debe recalcarse que según José Porras (2003: 25), las comisiones de Relaciones Exteriores han estado marcadas por la continuidad en los cargos por parte de sus miembros, cuestión que ha permitido el desarrollo de un alto nivel de experiencia y competencia acumuladas. Esta situación resulta especialmente importante, por cuanto en el marco teórico que orienta el presente trabajo, los incentivos para la especialización aumentarían en función de la permanencia en las comisiones por parte de los legisladores.

66 Pese a ello, Porras también destaca el hecho de que el grado de autonomía con que los miembros de estas comisiones toman sus decisiones es mucho menor que en el resto de las comisiones, pues se encuentran más condicionadas por las directrices que se imponen por las cúpulas de las coaliciones partidistas (Porras, 2003:25). Es decir, en tanto los legisladores buscan su reelección, deben responder a las órdenes de sus partidos como controladores de los recursos de poder e influencia interna, muchas veces a pesar de los objetivos e intereses de los electores.

67 Otra cuestión de relevancia para fortalecer la noción de un trabajo profesional y altamente técnico en las comisiones de Relaciones Exteriores del Congreso chileno, derivan de los antecedentes profesionales y académicos de sus miembros. Según Mark P. Jones *et. al.* dichos elementos son el predictor más significativo de la pertenencia en las comisiones, pues el efecto del antecedente profesional puede demostrar un interés individual del legislador por pertenecer a una determinada Comisión, o bien, puede significar también que la legislatura está explotando las ventajas informacionales que tiene este legislador (Jones; *et al*., 2000: 41).

68 Bajo este prisma, si bien debe aclararse que los legisladores de las comisiones de Relaciones Exteriores participan simultáneamente en diversas comisiones, no obstante, ello, puede apreciarse un alto nivel de especialidad en las materias propias atingentes a las relaciones internacionales del país. En tal sentido, los miembros de las comisiones de Relaciones Exteriores son en gran proporción abogados, cuestión de relevancia en tanto las materias discutidas al interior de las comisiones usualmente involucran el análisis de tratados y acuerdos internacionales; o bien profesionales de las ciencias sociales y humanidades, áreas de importancia para una profunda discusión de materias relacionadas con los aspectos políticos, sociales y económicos de las crecientemente multidimensionales relaciones exteriores del país.[2]

69 En cuanto a la agenda de trabajo de las comisiones de Relaciones Exteriores, en general cada Comisión acuerda facultar al Presidente de esta para fijar el orden de las materias o los proyectos a debatir, atendiendo la urgencia que tenga un determinado proyecto, al interés público que suscite el tema o a las proposiciones que los legisladores hayan formulado en el curso de las sesiones (Cook, 2008: 91).

70 También, cabe consignar que las comisiones de Relaciones Exteriores son especialmente activas en cuanto a su trabajo y actividades. A este respecto, en una entrevista realizada a Juan Antonio Coloma –quien ha formado parte de dichas comisiones en el Senado y en la Cámara de Diputados-, este planteó lo siguiente a propósito de su anterior membresía a esta Comisión:

> "Yo he estado en varias comisiones -Constitución, Trabajo, Agricultura, etc.-y ese tipo de trabajo no tiene nada que ver con relaciones exteriores. La Comisión de Relaciones Exteriores es lejos en la que más trabajo hay en Comisión. Precisamente ahí hay un intercambio muy fluido de información con la autoridad...".[3]

71 En cuanto a esta fluida comunicación entre el Congreso y el poder ejecutivo, los Ministros de Relaciones Exteriores efectúan periódicamente intervenciones en la sala y en las comisiones, y los embajadores y directivos superiores de la Cancillería también aportan con información, opinión y antecedentes al trabajo parlamentario. Esta situación es especialmente relevante ante el análisis de temáticas que concitan el interés y el debate públicos. Tal fue el caso de la visita de la ex Presidenta Michelle Bachelet a Cuba. Ante dicho evento, por casi dos horas los senadores de la Comisión de Relaciones Exteriores se reunieron en sesión con el entonces Canciller Alejandro Foxley, durante la cual, entre otros aspectos, discutieron en torno al trato «descortés» que Fidel Castro tuvo con la ex mandataria, al asegurar aquel que en la reunión que sostuvo con la Presidenta chilena le planteó la necesidad de una salida al mar para Bolivia (*El Mercurio*, 11 de marzo de 2009).

72 En la misma línea, cabe destacar el importante diálogo que se ha generado entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las comisiones de Relaciones Exteriores con el objetivo de definir un plan de acción a propósito de la memoria que Perú presentó el año 2008 ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, para sustentar su reclamo sobre fronteras marítimas con Chile (*La Nación*, 20 de marzo de 2009).

73 Para complementar este sucinto panorama, se debe subrayar que en la agenda legislativa interviene, en conjunto con los miembros de las comisiones de Relaciones Exteriores, una variada gama de grupos de interés y de actores individuales, entre los cuales cabe destacar especialmente a los representantes de diversas organizaciones corporativas, tales como las asociaciones gremiales empresariales, medios de comunicación, colegios profesionales, los centros de estudio ligados a los partidos políticos y algunos investigadores ligados al ámbito académico (Valdivieso, 2007: 157).

74 Tales actores sociales participan del proceso legislativo con influencia y capacidad de veto en materias que influyen directamente en sus intereses. En este sentido, entre la heterogeneidad de actores que se involucran en la discusión de los proyectos, un actor especialmente destacable ha sido el empresariado. En efecto, desde la vuelta de la democracia en el país, ha existido un importante marco de cooperación entre el gobierno y los empresarios, los que se han convertido en uno de los principales interlocutores sociales, especialmente en lo relativo a la suscripción de acuerdos comerciales. Según José Porras, esta fórmula para integrar al empresariado en el proceso de definición de políticas públicas descansa fundamentalmente en dos elementos. Primero, en la alta representatividad gremial y alto desempeño organizativo que exhiben las asociaciones empresariales; y segundo, en la manifiesta voluntad que desde los gobiernos de la Concertación se mostró por entenderse con el mundo empresarial (Porras, 2003: 25). En la misma línea, Patricio Valdivieso sostiene que la participación de los gremios empresariales ha sido especialmente importante, por cuanto este sector dispone de un alto nivel de preparación, en comparación con la relativamente poca intervención de los institutos y centros de estudio (Valdivieso, 2007: 157).

75 A fin de ilustrar el abanico de actores que participan del proceso legislativo en el ámbito de las relaciones exteriores, se presenta el siguiente cuadro, que recoge algunos proyectos analizados en las comisiones y las autoridades de diversas instituciones que participaron de las discusiones:

Algunos actores del circuito legislativo en el ámbito de la política exterior chilena

Fecha	Proyecto / tema	Integrantes Comisión	Invitados
14/12/2004	Proyecto de ley que establece normas para el mejoramiento de la gestión institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores.	Senador Coloma Correa Juan Antonio. Senador Martínez Busch Jorge. Senador Muñoz Barra Roberto. (Presidente) Senador Romero Pizarro Sergio. Senador Valdés Subercaseaux Gabriel.	Del Ministerio de Relaciones Exteriores: El Ministro, señor Ignacio Walker; el Jefe de la División Jurídica, señor Claudio Troncoso; la asesora legal, señora María Loreto Ruz. De la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales: El Director, señor Carlos Furche; el Director del Departamento Administrativo, señor Cristián Sánchez; la Asesora, señora María Adriana Vargas.
05/10/2004	Proyecto de acuerdo que aprueba las Enmiendas de 1999, al Anexo del Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, 1973, adoptadas por el Comité de Protección del Medio Marino de la Organización Marítima Internacional mediante la Resolución MEPC. 78 (43), de fecha 1 de julio de 1999.	Senador Coloma Correa Juan Antonio. Senador Martínez Busch Jorge. Senador Muñoz Barra Roberto. (Presidente) Senador Romero Pizarro Sergio. Senador Valdés Subercaseaux Gabriel.	De la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante: El Director de Operaciones Marítimas, Capitán de Navío señor Erwin Forsch; El Director de Intereses Marítimos y Medio Ambiente Acuático, Capitán de Navío señor Carlos Canales.

11/10/2005	Proyecto de acuerdo aprobatorio de los acuerdos celebrados entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, que se indican: 1.- Acuerdo sobre Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales, suscrito en Buenos Aires, el 18 de febrero de 2002; 2.- Acuerdo Complementario y su anexo al Acuerdo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales, suscrito en Brasilia, el 5 de diciembre de 2002, y 3.- Acuerdo de enmienda del Acuerdo Complementario mencionado en el número anterior, suscrito en Asunción, el 6 de junio de 2003.	(Presidente) Senador Coloma Correa Juan Antonio. Senador Larraín Fernández Hernán. Senador Martínez Busch Jorge. Senador Valdés Subercaseaux Gabriel.	De la Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores: El Director, señor Carlos Furche, y el Director de Asuntos Económicos Bilaterales, señor Andrés Rebolledo. De la Sociedad Nacional de Agricultura: El Presidente, señor Luis Schmidt y la Gerente de Estudios, señora Verónica Morales.
16/08/2005	Proyecto de acuerdo aprobatorio del Acuerdo por el cual se sustituyen los artículos 10 y 12 del Convenio sobre Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República de Corea, suscrito el 14 de agosto de 1979, en la forma consignada en los apéndices 2 y 3 del memorándum de entendimiento adoptado por ambos Gobiernos el 11 de mayo de 2001, en Los Ángeles, Estados Unidos de América.	(Presidente) Senador Coloma Correa Juan Antonio. Senador Larraín Fernández Hernán. Senador Martínez Busch Jorge. Senador Muñoz Barra Roberto. Senador Valdés Subercaseaux Gabriel.	De la Junta de Aeronáutica Civil: El Secretario General, señor Bernardo Domínguez, y el Jefe del Departamento Legal, señor Guillermo Novoa. De la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales: Raimundo González. De Lan: La Gerente de Desarrollo Comercial, señora Raquel Galarza.

03/10/2006	Proyecto de acuerdo aprobatorio del protocolo de Montreal Nº 4 adoptado por los Estados Miembros de la Organización de Aviación Civil Internacional el 25 de septiembre de 1975.	Senador Coloma Correa Juan Antonio. (Presidente) Senador Muñoz Barra Roberto. Senador Pizarro Soto Jorge. Senador Romero Pizarro Sergio.	Del Ministerio de Relaciones Exteriores: el Jefe de la División Jurídica, señor Claudio Troncoso. De la Junta de Aeronáutica Civil: el Secretario General, señor Jorge Frei Toledo, y los asesores legales señores Álvaro Lisboa y Raimundo González.
11/07/2006	Proyecto de acuerdo aprobatorio del "Acuerdo de cooperación y ayuda mutua en materia de prevención y atención de desastres", celebrado entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República del Perú, suscrito en Lima, el 10 de diciembre de 2004.	Senador Coloma Correa Juan Antonio. (Presidente) Senador Muñoz Barra Roberto. Senador Romero Pizarro Sergio.	De la Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior: el encargado de Relaciones Internacionales, señor José Abumohor.
08/01/2008	Proyecto de Acuerdo que aprueba el Convenio Nº 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo, el 27 de junio de 1989.	Senador Letelier Morel Juan Pablo. (Presidente) Senador Muñoz Barra Roberto. Senador Pizarro Soto Jorge. Senador Romero Pizarro Sergio.	Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia: el Ministro, señor José Antonio Viera-Gallo y el Jefe de Gabinete, señor Marco Opazo. Del Ministerio de Planificación: la Ministra, señora Clarisa Hardy; la Jefa de la División Jurídica, señora Andrea Soto; el abogado de la División Jurídica, señor Felipe Palacios y el asesor, señor Jorge Millaquén. De la CONADI: el Director, señor Wilson Reyes; el Jefe de Gabinete, señor Patricio Vidal y la jefa de comunicaciones, señora Miriam Ríos. Del Ministerio de Relaciones Exteriores: el Director del Área Jurídica, señor Claudio Troncoso y el Director de Derechos Humanos, señor Juan Aníbal Barría.

Fuente: Sistema de Tramitación de Proyectos del Congreso Nacional. Disponible en http://sil.congreso.cl [Consulta 23-3-2009].

76 No obstante todo lo que se ha venido expresando en torno al rol del Congreso y de las comisiones en la política exterior, como lo relativo al alto nivel de especialización del

trabajo legislativo y a los diversos actores que participan en dicho proceso -tal cual lo expresa el cuadro anterior-, cabe consignar que se han planteado importantes críticas acerca de las verdaderas posibilidades del Congreso de influir en la toma de decisiones en materia relaciones internacionales. En este línea, Patricio Valdivieso sostiene que la participación del Congreso en el ámbito de las relaciones exteriores ha estado más bien caracterizada por un bajo perfil, cumpliendo un moderado rol de colaboración y asesoría frente a los lineamientos que presenta la Cancillería (Valdivieso, 2007).

77 Es decir, pese al trabajo profesional y especializado que han mostrado los legisladores de las Comisiones de Relaciones Exteriores, en esta materia la agenda se encuentra todavía liderada de manera predominante por el ejecutivo, sin una intervención determinante del Congreso Nacional. La base de esta situación estaría en las profundas asimetrías de recursos, conocimientos e información con que cuentan separadamente las esferas del ejecutivo y el legislativo[4], lo que puede significar una relevante vertiente de análisis para futuras investigaciones a este respecto.

78 Para hacer frente a esta situación, Patricio Valdivieso formula una serie de propuestas tendientes a fortalecer la actividad del Congreso en la esfera de la política exterior, las que se orientan a fortalecer la capacidad técnica y especializada de los parlamentarios, a través de la generación de información de alta calidad y en la habilitación de canales efectivos de participación en esta materia. Para ello, concretamente el autor propone la creación de un servicio asesor autónomo para las labores legislativas y un servicio profesional de apoyo como los que actualmente existen en los parlamentos de la Unión Europea (véase Valdivieso, 2007).

79 En consonancia con lo anterior, cabe proponer el fortalecimiento de la labor del Congreso en lo tocante a la política exterior, no sólo en lo relativo a los aspectos formales, si no también a través del robustecimiento de los apoyos técnico-profesionales, el nivel de efectividad de los aparatos institucionales y los recursos materiales con que cuentan los parlamentarios. El elevar las capacidades del Congreso es un asunto de cardinal importancia para fortalecer la participación democrática en la elaboración de las políticas públicas y en el proceso de toma de decisiones, por cuanto la existencia de legisladores crecientemente profesionales y conectados en un diálogo sistemático y permanente con grupos de expertos, son un asunto fundamental de la calidad del sistema político.

80 Ante una creciente tendencia hacia la apertura de los temas relacionados con el manejo de las relaciones exteriores al escrutinio público, el gran desafío que se presenta es encontrar la manera de elaborar una política exterior que realmente sea representativa de los diversos intereses de una sociedad chilena que crecientemente se globaliza y complejiza, contexto en el cual el Congreso debe cumplir un papel insoslayable. Sólo de este modo, será posible generar una política realmente pública y con el respaldo y legitimidad social suficiente para su correcta ejecución.

La inserción internacional de Chile y la Diplomacia Parlamentaria

81 Si bien no corresponde a una actividad propia de las comisiones de Relaciones Exteriores y de Defensa, a fin de complementar el panorama, conviene de todos modos señalar que un aspecto de especial relevancia en la participación del Congreso en los asuntos internacionales, se refiere a la creciente participación e interés de los parlamentarios en

las actividades relacionadas con la denominada "diplomacia parlamentaria", cuestión que se ha visto importantemente impulsada por las tendencias de la política exterior chilena que se orientan a la plena y multidimensional inserción internacional del país. Según la define Federico Vallejos, este tipo de diplomacia "corresponde a la actividad internacional regular y coherente que los Parlamentos desarrollan para alcanzar objetivos públicos determinados" (Vallejos, 2004: 80).

82 En efecto, a partir del retorno de la democracia en Chile, uno de los principales desafíos que debió enfrentar la nueva administración fue el de reinsertar al país en el escenario mundial, luego de años de aislamiento como efecto del rechazo internacional del régimen militar (véase Lambert y Riquelme, 2008: 208-211). Este proceso de reinserción planteó en los partidos políticos y, desde luego, al interior del Congreso, un mayor interés acerca de las tendencias y vaivenes de una política pública que de manera creciente cobraba trascendencia para el desarrollo del país y en los intereses de la población.

83 Tales orientaciones de la política exterior hacia la integración del país a la economía y la política global han planteado importantes grados de continuidad desde 1990, dando lugar a lo que podría denominarse una política de Estado, mantenida en el tiempo a través de los distintos gobiernos, y que ha exhibido altos grados de consenso político, cooperación en el largo plazo entre los actores involucrados, y un respaldo unánime acerca de sus aportes a la estrategia de desarrollo que ha seguido el país.[5]

84 El desenvolvimiento del país en un escenario global e interdependiente ha supuesto una profunda interacción entre los asuntos exteriores y domésticos, razón por la cual el parlamento ha volcado crecientemente su atención hacia lo internacional. En este marco, la diplomacia parlamentaria ha implicado una mayor participación y responsabilidad del Congreso en el plano nacional, regional y mundial.

85 Según Vallejos, la diplomacia parlamentaria responde a diversas necesidades institucionales del Congreso. Por ejemplo, al ejercicio de sus atribuciones constitucionales como poder del Estado en la aprobación de los tratados internacionales, en la fiscalización de los actos del gobierno relativos a la conducción del Presidente de la República de los asuntos internacionales y, eventualmente, en las acusaciones constitucionales previstas en la Constitución Política por actos que han comprometido gravemente el honor o la seguridad del país. Asimismo, derivan de compromisos de participación en instancias internacionales multilaterales y bilaterales contraídos por el Congreso, tales como la Unión Interparlamentaria, el Parlamento Latinoamericano y la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, entre otros. También, el Congreso se ocupa de las relaciones internacionales a propósito de actividades oficiales de intercambio y cooperación con parlamentos extranjeros. Por último, provienen de las visitas de información y cortesía que autoridades gubernamentales, parlamentarias y diplomáticas extranjeras realizan al Congreso nacional, así como visitas que autoridades parlamentarias chilenas efectúan al exterior (véase Vallejos, 2004: 82-83).

86 Refiriéndose a las actividades de la diplomacia parlamentaria, Roberto Muñoz Barra -ex-Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado- ha planteado lo siguiente:

> "...quiero destacar el rol que ha cumplido la diplomacia parlamentaria, la cual, cuando se coordina con el Ministerio de Relaciones Exteriores, coadyuva al interés nacional. Ejemplos de ello son el Comité Parlamentario de Asociación Chile-Unión Europea y el Comité de Diálogo Político Parlamentario Chile-República Popular China" (Muñoz, 2008: 22).

87 Por lo demás, debe subrayarse que las actividades internacionales que realiza el Congreso se llevan a cabo con el apoyo político y administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, junto al relevante rol de coordinación que cumple la Oficina de Enlace de la Cancillería, fundamentalmente en lo relativo a la vinculación de la legislatura con las embajadas de Chile en el exterior y las misiones permanentes ante organismos internacionales.

88 De este modo, y a partir de lo explicado a lo largo de este trabajo, es posible sostener junto a Manfred Wilhelmy que la política exterior es un flujo resultante de conjuntos de acciones de entidades que mantienen mutuamente relaciones de conflicto y cooperación, las que pueden desarrollarse en el contexto de superposiciones parciales en las tareas formales e informales que corresponden a las organizaciones, y surgen también a partir de asignaciones desiguales de recursos entre estas, de las aspiraciones de algunos actores de la burocracia de expandir sus áreas de influencia y de la búsqueda de aliados en los procesos de toma de decisiones (Wilhelmy, 1990: 137-138).

89 Desde esta perspectiva, la política exterior chilena se encuentra bajo la conducción preponderante del ejecutivo, con la participación de otros actores institucionales y sociales. Teniendo como base sus atribuciones propias y capacidades, la participación del legislativo en la política exterior resulta una cuestión fundamental, por cuanto su accionar representa los diversos intereses de la sociedad chilena en los lineamientos de la política exterior, razón por la cual su participación en estas materias resulta un asunto esencial para la calidad de la democracia.

90 De este modo, la participación del Congreso en la diplomacia parlamentaria ha implicado un notable incremento de las experiencias internacionales de esta institución, que ha tenido como base un mayor interés de los parlamentarios por los asuntos exteriores como efecto de la adopción de una cultura política con nuevas actitudes y volcada crecientemente hacia el ámbito externo, en consonancia con una sociedad que crecientemente se interesa por los asuntos globales e internacionales.

Conclusiones

91 Como se ha expresado a lo largo de este trabajo, existen ciertos principios fundamentales que han orientado las tendencias que ha seguido desde la década del noventa la política exterior chilena, los que se relacionan con la primacía de la democracia y los derechos humanos, el fortalecimiento e impulso de las instancias de cooperación regional, y la participación activa en la esfera multilateral. Igualmente, en el marco de la inserción de Chile en las corrientes globales, dicha política pública ha paulatinamente concitado un creciente interés acerca de sus orientaciones y vaivenes por parte de una población cada vez más atenta por los asuntos internacionales, lo que ha tenido su correlato en una mayor atención y participación parlamentaria en los temas ligados al ámbito exterior.

92 En la misma línea, cabe destacar que las orientaciones de la política exterior hacia la integración del país a la economía y la política internacional han planteado importantes grados de continuidad desde 1990, dando lugar a lo que se podría considerar una política de Estado, permanente en el tiempo y que ha exhibido notables grados de consenso político entre los partidos.

93 En este marco, es posible sostener que el Congreso Nacional posee un papel de relevancia en el ámbito de las relaciones exteriores de Chile, especialmente debido a la creciente

tendencia a exponer estos temas al escrutinio público. En el sistema político chileno, la política exterior es responsabilidad primordialmente del Presidente de la República, siendo la Cancillería su órgano ejecutor. No obstante, el Presidente no define sólo la agenda legislativa en esta esfera, en tanto las principales políticas requieren del acuerdo del Congreso para su ejecución.

94 El Congreso Nacional otorga legitimidad a la política exterior, a través de la aprobación de los tratados internacionales, la sugerencia de reservas y declaraciones interpretativas, la opinión sobre ciertos temas a solicitud del Presidente de la República, y mediante la fiscalización de los actos del Ejecutivo en este ámbito. Junto a ello, cabe destacar que la declaración de guerra corresponde al Presidente con la previa autorización por ley, y que corresponde al poder legislativo aprobar la salida de tropas chilenas para participar en operaciones de paz.

95 A este respecto, cabe destacar que, como pivote de la convergencia entre la política exterior y la política defensa, la participación chilena en operaciones de paz también ha contribuido a fortalecer la participación del Congreso Nacional en materia de asuntos exteriores. La Ley Nº 20.297 de diciembre de 2008, sobre entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y salida de tropas nacionales del mismo, otorga un mayor grado de influencia a la legislatura en lo relativo a la toma de decisiones sobre la participación nacional en operaciones de paz, al establecer un mecanismo periódico de información al Congreso sobre esta materia, así como al regular el procedimiento mediante el cual el Presidente de la República solicita al respecto el pronunciamiento del Senado.

96 Además de lo anteriormente señalado, en el presente artículo se planteó que en el Congreso chileno en general se desenvuelven "legisladores profesionales", en el sentido que los parlamentarios, como efecto de la ausencia de limitaciones a su reelección, poseen una dilatada experiencia y conocimiento acumulado, lo que les permite desarrollar un trabajo especializado y de elevada capacidad técnica.

97 En lo relativo específicamente a las comisiones de Relaciones Exteriores del Senado y la Cámara de Diputados, en ellas ha predominado desde 1990 la Democracia Cristiana. Igualmente, se aprecia que las comisiones han estado definidas por la continuidad en los cargos por parte de sus miembros, lo que en consonancia con el marco teórico utilizado en esta investigación, ha redundado en un alto nivel de experiencia y trabajo especializado, y a un contexto de cooperación e intercambio intertemporal entre los parlamentarios, y entre éstos y el ejecutivo. A ello, cabe agregar una preparación académica y una experiencia profesional de los legisladores acorde con las labores específicas de la Comisión.

98 Un asunto que cabe destacar, es la existencia de una fluida comunicación entre el Congreso y el ejecutivo, aportando la Cancillería información y opiniones al trabajo del parlamento, en cuya agenda también intervienen variados grupos de interés y actores individuales, entre los que resaltan especialmente los representantes de las organizaciones corporativas.

99 No obstante lo que se ha venido describiendo, de todos modos cabe hacer notar que aún existen importantes críticas respecto del peso relativo que el Congreso manifiesta en relación con el ejecutivo en la toma de decisiones en la esfera de la política exterior. Por tal motivo, y pese a los importantes elementos relacionados con el trabajo profesional de los legisladores de las comisiones de Relaciones Exteriores, resulta de cardinal

importancia avanzar en el fortalecimiento de la labor parlamentaria en lo tocante a los elementos técnicos y profesionales de asesoría con que cuentan los legisladores, así como en los recursos materiales con que cuentan senadores y diputados para el estudio y análisis de los asuntos relativos a la elaboración de esta política pública, a fin de consolidar un Congreso fuerte y propositito en lo relativo a esta materia.

100 En el contexto de un sistema político democrático, los parlamentarios tienen un papel fundamental que cumplir en torno a la discusión de todas las cuestiones de la política exterior, en su condición de principal instancia de representación del pluralismo político chileno. Una participación activa implica la generación de conocimientos e información de alta calidad y nivel técnico, lo que resulta una condición esencial para contribuir de manera determinante a la democracia, al desarrollo y a la plena proyección internacional del país.

BIBLIOGRAFÍA

Alemán, Eduardo y Saiegh, Sebastián (2007), "Legislative Preferences, Political Parties and Coalition Unity in Chile". *Comparative Politics*, 39 (3): 253-272.

Aninat, Cristóbal; John Londregan; Patricio Navia; Joaquín Vial (2006), *Political Institutions, Policymaking Processes an Policy Outcomes*. Inter-American Development Bank. Washington.

Blondel, Jean (2006), "Evaluando el poder efectivo de los congresos". En *Política*,47: 9-26.

Boeninger, Edgardo (2007), *Políticas públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*. Uqbar. Santiago de Chile.

Carey, John (2002), "Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s" En. *Legislative Politics in Latin America,* editado porMorgenstern, Scott y Benito Nacif. Cambridge University Press. Cambridge. 222-253.

Cook, Olivia (2008), *La participación del congreso nacional en la política exterior de Chile, marzo 1990 – marzo 2006. Más que la aprobación de tratados internacionales*. Tesis para optar al grado académico de Magíster en Política Exterior. Universidad de Santiago de Chile. Santiago de Chile.

Godoy, Oscar (2003), "Parlamento, presidencialismo y democracia protegida". *Revista de Ciencia Política*, XXIII (2): 7-42.

Huneeus, Carlos (2005), "¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile? Factores institucionales y el liderazgo de Patricio Aylwin". *Persona y Sociedad*, XIX (2): 11-54.

Huneeus, Carlos y Berríos, Fabiola (2005), "El Congreso en el presidencialismo. El caso de Chile", *Revista SAAP*, 2 (2): 345-391.

Huneeus, Carlos (2006), "Liderazgo Presidencial y partidos políticos. Las dificultades de Bachelet", *Revista Mensaje*, 554 (noviembre): 6-9.

IEI-ICP (2008), *Chile, las Américas y el Mundo. Opinión pública y política exterior 2008*. Universidad de Chile-Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

Jarpa, Carlos Abel (2008), "Estrategias para competir en el nuevo escenario mundial". En *Cancillería para el Bicentenario. La reforma pendiente: siete años después*. Asociación de Diplomáticos de Carrera (ADICA). Santiago de Chile 25-30.

Jones, Mark; Sebastián Saiegh; Pablo Spiller; Mariano Tommasi (2000), *Políticos profesionales-legisladores "amateurs": el Congreso argentino en el siglo XX*. Artículo preparado para presentar en la Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional del 22 al 24 de septiembre de 2000, Tübingen, Alemania.

Kohn, Richard (1997), "How Democracies Control the Military". *Journal of Democracy*. Vol. 8, N° 4.

Lambert, Joël y Jorge Riquelme (2008), "Un ejemplo de evolución. La política exterior de Chile hacia Canadá desde la vuelta a la democracia". *Enfoques*, 9 (segundo semestre): 203-232.

Morandé, José (20039, "The invisible hand and contemporary chilean foreign policy". En *Latin American and Caribbean Foreign Policies*, editado por Mora, Frank y Jeanne Hey. Lanham, MD: Rowmann & Littlefield, 243-264.

Muñoz, Roberto (2008), "Modernizar, pero con una visión globalizada". En *Cancillería para el Bicentenario. La reforma pendiente: siete años después*. Asociación de Diplomáticos (ADICA). Santiago de Chile. 21-24.

Nolte, Detlef (2003), "El congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada". *Revista de Ciencia Política*, XXIII (2): 43-67.

Pion-Berlin, David (2006), "Foreword". En Bruneau, Thomas C. y Scott D. Tollefson. *Who Guards the Guardians and How. Democratic Civil-Military Relations.* University of Texas Press, Austin.

Porras, José (2003), *La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político.* CEPAL, Santiago de Chile.

Scully, Timothy (1992), *Los Partidos de Centro y la Evolución Política Chilena*. CIEPLAN– Notre Dame. Santiago de Chile.

Spiller, Pablo y Mariano Tomassi (2000), *The institutional foundations of public policy: a transaction approach with application to Argentina*. Artículo preparado para presentar en la Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional del 22 al 24 de septiembre de 2000, Tübingen, Alemania.

Stein, Ernesto; Mariano Tommasi; Koldo Echebarría; Eduardo Lora; Mark Payne (2006), *La política de las políticas públicas.* Banco Interamericano de Desarrollo, Ciudad de México.

Toro, Sergio (2007), "Conducta legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile". *Revista de Ciencia Política*, 27 (1): 23-41.

Valdivieso, Patricio (2007), "Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas". *Estudios Internacionales*, 158 (septiembre-diciembre): 149-177.

Valenzuela, Arturo (1994), "Party politics and the crisis of Presidentialism in Chile: a proposal for a Parliamentary form of government". En *The failure of presidential democracy*, editado por Linz, Juan y Arturo Valenzuela. John Hopkins University Press. Baltimore. 91-150.

Vallejos, Federico (2004), "La diplomacia parlamentaria: un nuevo instrumento en la ejecución de la política exterior de los Estados". *Diplomacia*, 97 (enero-marzo): 77-85.

Wilhelmy, Manfred (1984), "Política, burocracia y diplomacia en Chile". En *Entre la Autonomía y la Subordinación*, editado por Muñoz, Heraldo y Joseph Tulchin. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 61-68.

Ídem (1990), "Las decisiones de política exterior en Chile". En *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, editado por Roberto Russell. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 135-164.

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

NOTAS

***.** Este trabajo forma parte de una investigación más amplia, realizada en el marco del proyecto "La Política de la Discusión sobre las Políticas. Los actores del circuito legislativo chileno", cuyo investigador responsable es el profesor Bernardo Navarrete.

1. El regionalismo abierto es un concepto definido en el ámbito de la interdependencia y de la cooperación económica de los países de la región de Asia Pacífico en la década del setenta. Dicho concepto apunta a las acciones que apuntan a incrementar la interdependencia entre los países de una región, en el marco de una tendencia sostenida hacia el libre flujo de los factores productivos sobre el nivel global. Se diferencia del regionalismo cerrado, en tanto este último se orienta hacia la estructuración de mercados regionales protegidos, concebidos como mecanismos de autodefensa frente a un escenario mundial percibido como cambiante y hostil a los intereses de sus unidades componentes.

2. Por ejemplo, entre los miembros actuales de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, el Senador Carlos Kuschel en ingeniero comercial, con estudios de postgrado en Relaciones Internacionales; asimismo, Ignacio Walker es abogado, Doctor en Ciencia Política y ex Canciller; mientras el Presidente de la Comisión, Hernán Larraín, es abogado. Por su parte, en la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana de la Cámara de Diputados, el Presidente de la Comisión, Marcelo Díaz, es abogado, Doctor © en Ciencia Política y Sociología y se desempeñó como Director de Planificación en el Ministerio de Relaciones Exteriores; Gonzalo Arenas y René Saffirio son abogados; Roberto Delmastro, si bien es ingeniero de profesión, se desempeñó también como consultor de la FAO; Carlos Abel Jarpa es médico oftalmólogo, pero entre 2007-2008 fue Presidente de la misma Comisión; Iván Moreira es relacionador público y comunicador social; Marco Antonio Núñez como médico fue consultor de la OIT y del Banco Mundial; y Guillermo Teillier es profesor de castellano. Los antecedentes profesionales de cada uno de los parlamentarios se encuentran disponibles en http://www.senado.cl y http://www.camara.cl [Consulta 8-4-2010].

3. Entrevista realizada el 4 de marzo de 2008. En Cook (2008: 90).

4. A este respecto, y desde una perspectiva general frente a los parlamentos, un interesante análisis puede verse en Blondel (2006).

5. La relevancia creciente de los asuntos exteriores para la opinión pública queda demostrada en un estudio realizado conjuntamente por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica, a través del cual se observa en la ciudadanía chilena un importante grado de interés sobre las noticias internacionales, por cuanto un 41% de los consultados manifiesta sentirse "muchísimo o bastante interesado". Si bien un porcentaje similar señala que las noticias internacionales "no le interesa ni mucho ni poco", el porcentaje de individuos que le interesa "poco o nada" sólo representa un 19% (véase IEI-ICP, 2008: 22).

RESÚMENES

En el contexto del sistema presidencial chileno, el artículo analiza el rol del Congreso en la elaboración de la política exterior, desde la perspectiva del enfoque transaccional desarrollado por Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2000). De este modo, se plantea que el trabajo del Congreso en general, y de las comisiones de Relaciones Exteriores del Senado y de la Cámara de Diputados en particular, se caracteriza por la permanencia y continuidad de los miembros y, en consecuencia, por un trabajo especializado y de alta calidad profesional, lo que favorece la cooperación entre los actores y los intercambios intertemporales entre éstos.

This article analyzes the role of the Chilean Congress in the foreign policymaking process, taking into account the transactional focus developed by Pablo Spiller and Mariano Tommasi (2000). In that regard, the main pupose of this paper is to underline the work of the Chilean Parliament, in particular of its Foreign Relations Commissions characterized by a permanence of its members and, consequently, by a specialized work which favors a strong co-operation and intertemporary exchanges among legislators.

Cet article analyse le rôle du Congrès dans le cadre du système présidentialiste chilien et sa mise en œuvre de la politique extérieure dans la perspective transnationale développée par Pablo Spiller et Marianno Tommasi (2000). Ainsi, nous postulons que le travail du Congrès de manière générale, et des commissions des Affaires Etrangères du Sénat et de la Chambre des Députés en particulier, se caractérise par le maintien et la continuité de leurs membres et, par conséquent, par un travail spécialisé d'une grand qualité professionnelle, favorisant de la sorte la coopération entre les acteurs et les échanges inter-temporels entre ces derniers.

No contexto do sistema presidencial chilena, o artigo analisa o papel do Congresso em fazer a política externa a partir da perspectiva da abordagem transacional desenvolvido por Pablo Spiller e Tommasi Mariano (2000). Assim, propõe-se que o trabalho do Congresso, em geral, e dos Assuntos Externos do Senado e da Câmara dos Deputados, em particular, caracteriza-se pela permanência e continuidade da sociedade e, conseqüentemente, para um trabalho especializados e altamente profissional, que incentiva a cooperação entre os atores e intercâmbio intertemporal entre eles.

ÍNDICE

Palabras claves: política exterior de Chile, presidencialismo, Congreso, comisión de relaciones exteriores
Keywords: chilean foreign policy, presidentialism, Congress, foreign relations commission
Palavras-chave: política externa do Chile, o Congresso, comissão de relações exteriores
Mots-clés: politique étrangère du Chili, présidentialisme, Congrès, commission de relations étrangères

AUTORES

GILBERTO ARANDA BUSTAMANTE

Universidad de Chile, Santiago, Chile. E-mail: garanda@uchile.cl

JORGE RIQUELME RIVERA

Universidad de Chile, Santiago, Chile. E-mail: jlriquel@uc.cl