

N° 212
Volumen I
Año LXX
Julio-Diciembre 2002
Fundada en 1933
ISSN 0303-9986



REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE
CONCEPCION^{MR}

Facultad de
Ciencias Jurídicas
y Sociales

DESCENTRALIZACION Y PARADIPLOMACIA. REFLEXIONES SOBRE LA CONSTITUCIONALIZACION DEL MANEJO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES*

JORGE TAPIA VALDES
Col. FRANCISCO SOTO ARRIAGADA
Universidad Arturo Prat

1. SOBRE LA SUJECION DE LA POLITICA EXTERIOR A REGLAS CONSTITUCIONALES

Fue Alexander Hamilton el gran defensor, en el edificio constitucional estadounidense, de la idea que el manejo de las relaciones internacionales debe confiarse a la rama ejecutiva, en vista de que esa conducción exigiría “unidad, eficiencia y firmeza”, características que sólo podrían darse en el ejecutivo unipersonal¹. El Presidente de la República, responsable ante toda la nación, dispone de fuentes de información, acción y reacción, públicas o confidenciales, permanentes o ad hoc, que le otorgan una posición privilegiada para conducir las relaciones con el resto del mundo. Por cierto, las opiniones de Hamilton tienen su verdadero origen en John Locke y en Montesquieu, cuyas ideas en materia de separación de los poderes del Estado fueron seguidas muy de cerca por los “Founding Fathers”².

*Correspondió al profesor Francisco Soto Arriagada realizar la investigación jurisprudencial y ordenar y contribuir al análisis de sus resultados, dando origen a la extensa e importante parte de este artículo que aborda esa materia.

¹ Véase *The Federalist Papers*, by Alexander Hamilton, John Jay y James Madison; artículos N°s 70 y 75. Versión seleccionada y prologada por Andrew Hacker. New York, 1964. Hemos usado preferentemente la traducción hecha por Gustavo R. Velasco, publicada por el FCE en México, bajo el título *El federalista*. Ver quinta reimpresión, 1994.

² J. Locke, fuente de inspiración a su vez de Montesquieu, distingue dentro de la “Commonwealth” los poderes legislativo, ejecutivo y federativo, y define este último como el poder encargado de las relaciones de la Commonwealth con otras asociaciones externas, las que concibe como coexistiendo en una suerte

La esencia de la filosofía de Hamilton en este punto fue recogida por el texto constitucional de 1778, pero relativizada a raíz de la intervención dada al Senado y a la Corte Suprema en materia de, respectivamente, aprobación de tratados y control de constitucionalidad de los mismos. A su turno, el desarrollo de la noción y práctica de los llamados "convenios ejecutivos" –no mencionados en la Constitución pero aceptados por la Corte Suprema en cuanto instrumentos para llevar a cabo facultades presidenciales exclusivas o "plenarias"– ha vuelto a ampliar los márgenes de discrecionalidad del Poder Ejecutivo para actuar en la arena internacional. Es esta discrecionalidad y la historia de su ejercicio en Estados Unidos lo que lleva a autores como Michael Glennon a afirmar que la práctica de la diplomacia choca con el constitucionalismo, porque sus necesidades de alta eficiencia y gran constancia, vinculadas a la reserva, secreto y la seguridad de sus operaciones, hacen a menudo prevalecer los intereses y conveniencias del corto plazo por sobre los principios del Estado de Derecho³.

El otorgamiento de un poder exclusivo y discrecional al Poder Ejecutivo en materia internacional se corresponde con una concepción de las relaciones internacionales, evidente en Hamilton, basada en la desconfianza entre naciones que son actual o latentemente hostiles, y que se enmarcan por tanto en consideraciones de defensa y seguridad. Aquí se aprecia vigente la idea de que, si quieres la paz, debes prepararte para la guerra, una falacia que preocupó, desde que las ideas humanistas comenzaron a imponerse, tanto a un Erasmo o un H. Grocio como a un Kant. Es esta tendencia y sus consecuencias en la segunda mitad del siglo pasado –es decir, la etapa de "globalización" de la inseguridad en el período de la Guerra Fría–, lo que llevó a Glennon a plantear la necesidad de "constitucionalizar" el ejercicio de las facultades propias del Poder Ejecutivo en

de "estado de naturaleza", es decir en un marco carente de estructuras jurídicas definidas. Por tanto, el poder federativo abarca el "poder hacer la guerra y la paz, ligas y alianzas, y todas las transacciones con todas las personas y comunidades fuera de la Commonwealth". J. Locke, *Two Treatises of Government*, edición de Londres, 1977, Libro III, Cap. XII, p. 191. Por su parte, Montesquieu define al Poder Ejecutivo esencialmente en atención a su función internacional, en cuanto encargado "de los asuntos del derecho de gentes". En virtud de este poder, "dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones". Ver *Del espíritu de las leyes*, Barcelona, 1984, Libro XI, Cap. VI, pp. 143 ss.

³ Glennon, Michael J., *Diplomacia constitucional*. Prólogo del senador J. William Fulbright. F.C.E. México, D.F., 1996, p. 19. Es oportuno citar del Prólogo estas palabras de Fulbright: "En 1966 escribí en *La arrogancia del poder*, palabras que por desgracia tienen una vigencia durante los años recientes: 'Cuando nosotros mismos violamos el derecho, sea cual sea la ventaja que se obtenga en el corto plazo, estamos evidentemente alentando a otros a violar el derecho; alentamos el desorden y la inestabilidad y, por tanto, provocamos un daño incalculable a nuestros intereses a largo plazo'".

una época del constitucionalismo en que su esencia está o debe estar constituida por el Estado de Derecho o "the rule of law". A ello contribuye con su estudio, en el que propone se "aclaren" constitucionalmente aspectos como los vinculados a la "competitiva" relación entre Congreso y Presidente en materia de tratados; a las relaciones entre tratados y convenios ejecutivos, y a la definición de las facultades para el uso exterior de la fuerza⁴.

El constitucionalismo chileno, que encuentra su antecedente en esta materia en la Constitución estadounidense, presenta hoy el mismo tipo de problema que identifica Glennon, agravado por la situación empírica y filosófica que tuvieron presente quienes dictaron la Constitución de 1980 y que significaba reconocer el aislamiento mundial en que se encontraba el país a la época (1973-1980). Los efectos políticos e institucionales de la respectiva normativa constitucional, efectos generalmente contrarios a los esfuerzos de modernización y descentralización del Estado y de regionalización del país, han empezado a quedar de manifiesto en casos como aquellos en que el Congreso o el Tribunal Constitucional asumen sus roles en materia internacional, pronunciándose respectivamente sobre el mérito y conveniencia, o sobre la constitucionalidad de los tratados. El efecto negativo más reciente e impactante es el del rechazo, por parte del Tribunal Constitucional, del acuerdo aprobatorio del tratado que contiene el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (fallo de 8 de abril de 2002). A raíz de ello, Chile quedó a la zaga de las demás naciones civilizadas en un aspecto importante de la protección de los derechos humanos, un campo en que su negro historial del período 1973-1990 lo obligaba a estar a la vanguardia. Con todo, la mayor importancia del fallo recién mencionado es que pone en evidencia que en materia de relaciones con el exterior y manejo de las mismas, todo está por hacer en Chile y que la Constitución vigente requiere de modo imperativo urgentes y necesarias reformas.

Lo anterior es tanto más importante cuanto que, al comenzar el siglo XXI, se ha hecho patente otra fuerza que impulsa a revisar los criterios de los siglos XVIII y XIX en materia de responsabilidad por el manejo de las relaciones exteriores: hoy se necesita, además, hacer compatible la Constitución con los requerimientos propios de la política exterior en el período de la globalización. La globalización, impulsada por la liberalización del comercio exterior y la agilización digital del tráfico económico y financiero, ha generado nuevos actores de la escena internacional; ha producido una desvinculación creciente entre

⁴ Glennon, *op cit.*, pp. 25 ss.

fronteras políticas y fronteras económicas, y ha forzado la puesta en marcha de un proceso de reestructuración y modernización del Estado, que en parte principal se expresa en los procesos de descentralización y regionalización, y en la reformulación y rearticulación de la división de competencias y de revisión del principio de soberanía. Todo ello genera cambios de tal magnitud e importancia en el marco y objetivos de la actividad internacional de los estados, que obliga revisar las nociones que una vez sirvieron de base a la entrega de modo exclusivo del manejo de las relaciones internacionales al Poder Ejecutivo. Uno de esos cambios se relaciona con el apareamiento de la paradiplomacia, nombre reservado a las actividades de carácter y alcance internacionales que realizan los órganos subnacionales de gobierno y, por empatía y armonía, órganos de amplia representatividad de la sociedad civil. En el campo de las relaciones internacionales, el proceso de descentralización se manifiesta, por tanto, en la consolidación de, primero, las prácticas paradiplomáticas y, seguidamente, de la "constitucionalización" de las mismas⁵.

En el caso concreto de nuestro país, es útil formular dos precisiones en relación con el problema de la constitucionalización de las relaciones internacionales.

Debemos entender por "constitucionalización del manejo de las relaciones exteriores" la sujeción de las mismas a los principios propios del Estado de Derecho y de la legalidad, del mismo modo en que lo está otra materia que es de carácter aún más reservado e importante, la seguridad nacional. Ello implica, en primer lugar, la incorporación a la Carta Fundamental de normas expresas reconociendo la superioridad del derecho internacional convencional sobre el texto constitucional; la posibilidad de transferir competencias a organismos de tipo supranacional y la vigencia y aplicación internas de modo directo de las normas aprobadas por los órganos comunitarios. Seguidamente, la Constitución debe regular de modo expreso y en general los efectos de los tratados en el derecho interno, así como definir con mayor precisión los casos en que el Presidente de la República puede poner en vigencia convenios que aparecen como simple aplicación de otros tratados ya aprobados y no modifican las leyes vigentes. Por último, se trata de hacer claridad en torno a que las facultades políticas del Presidente de la República para la conducción de las relaciones internacionales no son regladas, pero tampoco son discrecionales y, por tanto, no son exclusivas. Ellas son puestas en equilibrio con la intervención del Congreso y del Tribunal Constitucional y

⁵ Sobre el concepto y campo de la paradiplomacia, además de las obras mencionadas en la bibliografía, ver nuestro artículo "Descentralización, diplomacia y paradiplomacia en la época de la globalización", en revista Estudios Transfronterizos, año 1, N°1, 2003.

admiten en todo lo que no está definido expresamente como materia de la exclusiva voluntad presidencial –nombramientos diplomáticos o reconocimiento de gobiernos, por ejemplo reglamentación legal.

Por otra parte, debe estar claro que la reformulación de los criterios para la división de competencias y el ejercicio de facultades ligadas a la soberanía, parte de la base de que se mantiene, por razones históricas, prácticas y sistémico-formales, la forma unitaria de Estado. Aparte de los ejemplos de compatibilidad entre descentralización autonómica y Estado Unitario que proporcionan los casos de Francia, Italia y España, cabe tener presente que nadie ha objetado como contradictorios el reforzamiento de la municipalización –se ha dicho que avanzamos hacia una “República de Ciudades” o “Republique des Villes”– y la persistencia del carácter unitario del Estado. La misma lógica puede aplicarse al caso de la puesta en función de gobiernos regionales verdaderamente autónomos, incluso en el terreno internacional, en la medida en que, como en el caso de los municipios, todo lo que no tiene que ver con la administración del interés local (o regional) es regulado por normas de alcance nacional dictadas desde un solo centro de creación jurídica, el cual se reserva siempre y por la naturaleza de las cosas, el poder de definir la línea entre lo nacional y lo subnacional.

2. LOS FACTORES DE LOS CAMBIOS CONSTITUCIONALES EN RELACIONES INTERNACIONALES

Como se anticipó en la sección anterior, los cambios constitucionales que se propician tienen como factores causales, aparte del de aumentar el grado de racionalidad formal dentro del sistema jurídico-político, otros de carácter externo al derecho y al país, que requieren análisis más en detalle.

2.1. Cambio del escenario internacional por causa de la globalización y la integración

Hoy es indispensable compatibilizar la Constitución de cada país, en lo que se refiere a las vinculaciones entre derecho interno y derecho internacional, con los cambios que los procesos de globalización e integración han producido en materia de relaciones de poder y de derecho. No puede sino reconocerse que los dos procesos aludidos han alterado las nociones tradicionales de fronteras y de relaciones transfronterizas, han hecho diferentes las nociones de frontera económica y frontera política y han obligado a modernizar y reestructurar el

Estado, dando enorme impulso a la descentralización y regionalización. La naturaleza internacional de todos los factores en juego torna en inevitable que estos últimos cambios abarquen incluso las normas clásicas sobre asignación de competencias en materia internacional.

En un mundo en el cual los aparatos políticos, las economías y las sociedades están cada vez más integrados por efecto de o como reacción frente a la globalización, las relaciones entre lo interno y lo internacional han adquirido nuevas características a raíz del apareamiento de nuevos objetivos, diferentes actores y de nuevas filosofías acerca del poder soberano, haciendo insuficiente las normas que entregaban al Estado y dentro de él al Poder Ejecutivo, la conducción de las relaciones con el exterior.

2.2. La descentralización como aplicación del principio de subsidiariedad

El concepto de subsidiariedad⁶ ha adquirido carta de ciudadanía en el Derecho Internacional y el Derecho Comunitario a partir del Tratado de Amsterdam, al aplicarse al campo de la distribución territorial de competencias. De concepto separador de las esferas de lo público y lo privado, pasó a ser el punto de inflexión entre poder central y poder regional.

En esencia se trata del mismo concepto, es decir, de la transferencia de parte del poder de las macrocomunidades a las comunidades intermedias que, en razón de su mayor cercanía a las personas, demuestran poseer más aptitud para la realización adecuada de ciertas tareas. Estamos, en lenguaje de Boissier, en el campo de la "gestión de proximidad", así denominada porque procura mantener el manejo de los problemas y la búsqueda de sus soluciones lo más cerca posible de la localidad. Con ello se logra aumentar las posibilidades y mejorar las capacidades de participación del individuo y del grupo en la definición de problemas y soluciones, fijación de prioridades, la gestión misma y el control de la gestión. La subsidiariedad, al juridizarse y al igual de lo que aconteció al formarse el derecho de Estado Federal, ha pasado a funcionar también como criterio inspirador de la descentralización de

⁶ Nos hemos preocupado de la historia y uso del concepto de subsidiariedad en National Security, State of Emergency and The Rule of the Exception, Rotterdam, 1989, pp. 451 ss. Ver sobre estos enfoques, De Moraes, Carlos Blanco, "O princípio de Subsidiariedade na Ordem Constitucional Portuguesa", en Direito Constitucional. Estudos em Homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho, de Barros, Sérgio R. y Zilveti, Fernando A. (coord.), São Paulo, 1999, pp. 31 y 32. Ver en particular la reciente obra de Alicia Chicharro Lázaro, El principio de subsidiariedad en la Unión Europea, Navarra, 2001, así como Stöhr, Walter, "Subsidiariedade: un nuevo concepto clave para la política de desarrollo regional" (traducción del inglés) en Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización, Ilpes y Universidad del Bío-Bío, Talcahuano, 1999.

competencias dentro del Estado unitario –en la relación entre gobierno central y gobiernos de comunidades, departamentos o regiones– y como la base de la extensión de los poderes de las unidades subnacionales de gobierno, a fin de que puedan mantener relaciones transfronterizas internacionales en general.

Además de legitimar el restablecimiento de competencias a las unidades regionales y locales de poder interno, la aplicación del principio de subsidiariedad en el campo de las relaciones entre Estado y sociedad civil debe manifestarse también en nuevas modalidades de acción internacional de los grupos intermedios. Esto último es un supuesto lógico y empírico del desarrollo de una sociedad civil internacional, llamada a trascender los marcos de pensamiento y acción de la sociedad civil ideológicamente limitada por su pertenencia exclusiva a un Estado-Nación. La paradiplomacia se caracteriza por tener un alto grado de participación de la sociedad civil y del sector privado, que ponen en uso de manera creativa y dinamizante las instituciones del derecho privado para la consecución de sus objetivos en el plano de una economía integrada y globalizada.

Como queda de manifiesto, la subsidiariedad se ha transformado en la base de legitimación de la descentralización estatal contemporánea. Un principio que, originalmente, parecería referido sólo a la separación tajante entre política (o Estado) y economía, refuerza hoy día la antigua noción inglesa de “devolution” y justifica la profundización e intensificación del proceso descentralizador. Este se extiende, en consecuencia, no sólo a la vigorización del poder regional y local, sino a la atribución de competencias a los órganos subnacionales de gobierno para manejar, dentro de marcos asignados, sus propias relaciones con el exterior.

2.3. Cambios en la visión y función de las fronteras

Otro factor que obliga a cambios en el campo de las relaciones internacionales es el nuevo concepto de fronteras o límites y de sus funciones. La realidad de un mundo en que se multiplican los procesos de integración y que se globaliza, no admite la permanencia del concepto de fronteras como barreras y confines cuya única función es delimitar territorialmente los antagonismos. Una vez que se ha cumplido el período en que ellas sirvieron en el proceso de construcción de la nación, deben convertirse en meridianos de la cooperación para funcionar como bisagras de los procesos de construcción de la integración. Sólo de esta manera se superará la situación actual, en la cual las fronteras políticas permanecen de tipo decimonónico mientras la economía, la cultura y la propia gente comienza a moverse en un mundo futuro sin fronteras. Hoy más que

nunca el Estado necesita fronteras vivas, en las que el control de fronteras tiende a ser reemplazado por intensivas formas de cooperación regional y local a través y más allá de las fronteras.

2.4. De la soberanía como ficción a la soberanía como realidad

Los nuevos conceptos y funciones tanto del principio de subsidiariedad como del de fronteras tienen un inevitable efecto en los conceptos clásicos de soberanía.

No obstante las profundas transformaciones producidas en los últimos decenios en las relaciones entre estados, nuestro país no ha avanzado un milímetro para adecuar su mentalidad y sus normas al hecho de que la noción de soberanía como poder nacional supremo no condicionado, no tiene aceptación en la doctrina y es modificada y superada diariamente en la práctica. El afianzamiento de la integración como instrumento de desarrollo y pacificación, y la consecuente creación de órganos dotados de poderes supranacionales; las frecuentes operaciones de paz en que participan nuestras Fuerzas Armadas en territorios extranjeros; la creación de jurisdicciones internacionales y supranacionales en materia de derechos humanos y de Derecho Penal Internacional, y el desarrollo de actividades de cooperación horizontal, son sólo ejemplos de las varias formas en que el aislacionismo, las pretensiones autárquicas y el desdén nacionalista han quedado demodé, poniendo de manifiesto que la independencia de una nación no es sino una afirmación de su identidad para ocupar un lugar en una dinámica sin término de interacción e interdependencia internacionales.

3. NUEVOS ACTORES EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

En los estados contemporáneos las relaciones entre lo interno y lo internacional han adquirido modalidades específicas, lo que modifica el juego de las reglas y principios de la soberanía y, por tanto, agregamos, de las relaciones con el exterior y su conducción. El desarrollo de elites transnacionales ha disminuido la posibilidad de los gobiernos de aplicar doble estándar, porque los grupos directivos de las dos o más naciones en contacto recíproco se superponen, intercambian información, forman coaliciones transgubernamentales y responden a lobbies o grupos de presión transnacionales⁷.

⁷ Ver G. Sorensen, *Changes in Statehood. The Transformation of International Relations*, p. 159.

La conclusión que corresponde extraer es que, en la actualidad, el campo de la actividad internacional tiene agentes y objetivos que rebasan el ámbito de las simples relaciones con "potencias extranjeras", y exceden las competencias que el Derecho Constitucional clásico otorgó al Poder Ejecutivo en el siglo XIX. El Estado ha pasado a tener un rol subsidiario no sólo en la economía interna, sino también en las relaciones económicas internacionales, lo cual supone una reducción de su rol de intermediación y representación.

Como lo hemos expresado en otro artículo⁸, la globalización impulsa a pasar desde un mundo internacional hasta ahora dominado por el derecho público de los estados y caracterizado por el uso frecuente del poder y la fuerza, a otro mundo en que tiende a prevalecer el derecho privado y a imperar el principio de la autonomía de la voluntad, debido a que las acciones son realizadas por individuos o colectividades de carácter particular. Por ello cada vez es más difícil encontrar el fundamento de la diplomacia en la unidad de criterio e intereses que representaba el Estado-Nación. Se avecina una redefinición de lo que llamamos "interés nacional", porque éste ya no admite como suficiente la definición de origen sólo estatal. La posibilidad de acción internacional, de una parte, de los individuos y empresas, y de otra, de las regiones, empieza a hacer evidente que se requiere una apertura ante la posibilidad de que la mejor forma de realizar el interés nacional no dependa de y sea responsabilidad sólo del Estado central, y pase por el reconocimiento de la contribución que, de modo directo, puedan hacer las unidades subnacionales de gobierno, o los sectores de la sociedad civil involucrados en la actividad internacional⁹.

Pérez Gil¹⁰, siguiendo a Merle, define como actor no-estatal de las relaciones internacionales a toda autoridad, organismo, grupo o, en el caso límite, toda persona capaz de desempeñar una función en el campo social internacional. Dicha capacidad de desempeño es reconocible en cuanto el actor resulte capaz para actuar con autonomía y ejercer influencia en el sistema internacional con la finalidad de

⁸ Ver J. Tapia Valdés, "Descentralización, diplomacia y paradiplomacia en la época de la globalización", en revista Estudios Transfronterizos, año 1, N° 1, p. 26.

⁹ Con todo, no suscribimos la tesis de que el Estado-Nación se aproxima a su fin, Kenichi Ohmae, El fin del Estado-Nación, Santiago, Chile, 1997. K. Ohmae, que sí es digno de ser atención cuando expone sus ideas sobre el surgimiento de la región como nuevo centro de adopción de decisiones dentro del concierto internacional, no es igualmente convincente al plantear su tesis del fin del Estado. Razones históricas, políticas y geopolíticas sustentan la duración indefinida del Estado-Nación, sea como base de la identidad de grupo, como marco definitorio de objetivos comunes y fundamentales, o como garantía de seguridad y supervivencia.

¹⁰ Luis V. Pérez Gil, El concepto de actor no estatal de las relaciones internacionales, pp. 2 y 3. La obra de Merle a que se hace referencia es Sociología de las relaciones internacionales. Véase también Eric Suy, New players in international relations.

obtener unos objetivos propios. Esta forma de definición ubica dentro de tales actores y desde ya, a los llamados organismos internacionales, así como también a las Organizaciones No Gubernamentales u ONG's; pero hoy también abarcaría a las empresas multinacionales –en 1998, 56 estados y 44 empresas formaban el grupo de las 100 unidades productivas más importantes del mundo–, y, decimos nosotros, a las universidades, asociaciones profesionales y políticas internacionales, y a las unidades subnacionales de gobierno regional y local.

El crecimiento del número de actores válidos dentro del campo internacional tiene clara relación con la aplicación extensiva del principio de subsidiariedad, para hacerlo abarcar tanto a los grupos intermedios o sociedad civil en sentido tradicional, cuanto a aquellas instituciones como las regiones o municipios, de origen cuasi-natural, y que hasta hoy aparecían como simple parte del aparato central del Estado. Dicho de otro modo, a partir de la aplicación del principio de subsidiariedad a la distribución territorial de competencias los gobiernos regionales y municipios deben ser considerados como “grupos intermedios”, cuya existencia es reconocida y amparada por el Estado central, el que debe crear las condiciones para que cumplan sus fines específicos. Es esto lo que produce el fortalecimiento de la sociedad civil y su internacionalización, lo que redundará en un incremento del número de actores internacionales. El resultado inevitable de este hecho debería ser el reconocimiento por el sistema normativo, so pena de inconsecuencia, de la necesidad de establecer pautas de acción para definir la fuerza vinculante de las actividades realizadas en el plano paradiplomático por los grupos intermedios.

4. BASES DE LAS RELACIONES EXTERIORES EN LA CONSTITUCION DE 1980

El discurso académico prevaleciente expone de modo claro y aparentemente convincente los alcances de las facultades del Presidente de la República para el manejo de las relaciones internacionales¹¹. Al tenor del art. 32. N° 17, es una de las facultades “especiales” del Presidente de la República, “conducir” las relaciones políticas y llevar a cabo las negociaciones con las potencias extranjeras y organismos internacionales. En consecuencia, también le corresponde concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país. Con anterioridad, el N° 10 del art. 32 ha dicho que es facultad especial del Presidente

¹¹ Verdugo, Mario; Pfefer, Emilio y Nogueira, Humberto, Manual de Derecho Constitucional, Santiago, 1997. T. I.

“designar a los embajadores y ministros diplomáticos, y a los representantes ante organismos internacionales”, funcionarios que son declarados “de la confianza exclusiva del Presidente de la República y que se mantendrán en sus puestos mientras cuenta en ella”. Se concentran así en el Presidente los poderes para: 1) la conducción y realización de la política exterior propiamente tal; 2) el ejercicio del *Ius contrahendi*; 3) el ejercicio del derecho de representación internacional y; 4) el ejercicio del derecho de legación.

Esta suma de poderes especiales lleva a los comentaristas, usualmente, a concluir que el Presidente concentra en sí el poder para dirigir al país en materia de política exterior, ya que ha sido “facultado para imprimir el curso que él desee a su accionar hacia el exterior”¹². De este modo, en pleno siglo XXI y de la globalización, se explica y justifica esa concentración de poderes en una persona como la consecuencia lógica de la unidad de criterio y de acción que se requiere para que la nación chilena actúe de modo eficiente y con una sola voz en la política exterior. Esta conclusión podría entenderse corroborada por el art. 61 de la Ley N° 19.175 LOC sobre Gobierno y Administración Regional, conforme al cual no se permite la desconcentración territorial del Ministerio de Relaciones Exteriores mediante el establecimiento de secretarías regionales ministeriales. Podría reforzarse este argumento con la comprobación de que otras leyes que también regulan actividades que de modo natural y lógico suponen interacción con el exterior por parte de unidades subnacionales de gobierno –como la Ley N° 19.300, sobre bases generales del medio ambiente– mantienen la unicidad y exclusividad del poder presidencial.

Lo que debemos tener presente a este respecto es que la Constitución de 1980 refleja en su texto, estructura y contexto las razones que llevaron al constituyente de ese momento a no sólo mantener el criterio clásico heredado del constitucionalismo norteamericano, sino a intensificar la primacía del Presidente de la República en materias internacionales. Nos referimos a un período en que predominó una visión ideológica de la seguridad nacional, expresada en la denominada Doctrina de la Seguridad Nacional –en esencia fundada en la concepción schmitiana de la política como una relación “amigo-enemigo”–, período durante el cual el país se vio a sí mismo dentro de una comunidad internacional que le mostró su hostilidad debido a las violaciones sistemáticas y permanentes de los derechos humanos que tuvieron lugar en Chile a partir de 1973. Dentro de tal escenario las potencias extranjeras fueron percibidas

¹² Verdugo et al., *op. cit.*, p. 71.

fundamentalmente como antagonistas o enemigas. Las relaciones con ellas se basaron en la desconfianza y fueron en esencia un problema de seguridad nacional. Las fronteras fueron vistas como murallas de una fortaleza, al otro lado de las cuales comenzaba un mundo hostil, preparado para provocar conflictos, siempre dispuesto a apoyar el "enemigo interno". Nada más obvio, en consecuencia, que confiar las relaciones con un mundo "no amigo", al máximo responsable de la seguridad nacional, al Presidente de la República. Ello quedó expresado en el bloque de normas que, dentro del art. 32 de la Constitución, fundieron en manos del Ejecutivo el manejo de las relaciones exteriores y el manejo de la seguridad (N° 17 al 21), convirtiéndolo en cuanto Jefe del Estado y generalísimo de las Fuerzas Armadas, en una figura "trópico-cesarista". De este modo, el proceso de relaciones con las potencias extranjeras, que conforme al N° 17 del art. 32 podía comenzar con el mantenimiento de simples relaciones políticas, podrá concluir perfectamente, si necesario y a la luz del N° 21 del mismo artículo, con la declaración de guerra.

El mismo cuadro ideológico y fáctico que llevó a la solución recién explicada influyó, sin duda, para que en el tratamiento del problema de las relaciones de Derecho Interno con el Derecho Internacional, y de cara a los procesos de integración y creación de organismos y normativas supranacionales, el constituyente respondiere con un silencio prohibitivo. En consecuencia, se mantuvo el concepto clásico y arcaico de soberanía absoluta y se mantuvo la obscuridad sobre el valor interno o jerarquía jurídica de la norma establecida por tratados internacionales suscritos, aprobados y ratificados por Chile. De ese modo, la Constitución chilena pasó a ser, junto con la boliviana, la única que dentro de América Latina seguía cerrada frente a los avances e innovaciones que en materia de soberanía y de relaciones internacionales anticipaban el arribo de la globalización.

5. CARACTER NO EXCLUSIVO DE ALGUNAS DE LAS FACULTADES PRESIDENCIALES EN MATERIA DE RELACIONES INTERNACIONALES

En artículo ya citado hemos expuesto algunos argumentos que nos llevan a concluir que el Presidente de la República ni maneja a su antojo las relaciones exteriores del país, ni es el único que legítimamente puede tomar parte en la actividad exterior¹³. Nos hemos referido a una serie de condicionamientos de la

¹³ Tapia Valdés, Jorge, *op. cit.*, pp. 34-39.

voluntad presidencial de carácter sociológico-político, así como a limitaciones de naturaleza constitucional. A esos argumentos podemos añadir otras consideraciones que demuestran que, dada la ilegitimidad histórica de las razones por las cuales la Constitución de 1980 produjo un retroceso en la forma como Chile ve sus relaciones con el mundo internacional, es indispensable avanzar hacia la modificación del texto supremo en lo que concierne al tipo de soberanía y a la naturaleza de las facultades presidenciales en materia internacional que consagra.

Una primera razón es tener en cuenta que el propio constituyente no ha denominado la facultad del Presidente de la República como "exclusiva", sino como "especial". Nuestro constituyente conoce la diferencia entre unas y otras, como queda de manifiesto al ver el uso que hace de la voz "exclusiva" en los artículos 48, 49, 50 y 73. Por tanto, al disponer en el artículo 32 que "son atribuciones especiales del Presidente de la República" las que luego señala, pasa a referirse a muchas que comparte con otros órganos y que frecuentemente requieren de regulación vía legislativa. En general, siguiendo a Glennon, afirmamos que una atribución es exclusiva sólo cuando no es susceptible de limitación legislativa o por medio de acto o decisión emanada de otro órgano¹⁴. El carácter no exclusivo, aunque ciertamente especial, de las facultades del Presidente de la República en materia de política exterior, queda definitivamente de manifiesto al estudiar los mecanismos de checks-and-balances introducidos por el constituyente. El primero se refiere a la aprobación de los tratados por parte del Congreso Nacional en los términos establecidos por el art. 50, Nº 1, y el segundo a la atribución del Tribunal Constitucional para pronunciarse sobre las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso (art. 82, Nº2). En ambos casos, sí estamos ante facultades exclusivas de los respectivos órganos, es decir, ante una atribución cuyo ejercicio termina en una decisión que no es jurídicamente revisable ni refutable por parte del Poder Ejecutivo o de otro órgano. En términos de lógica jurídica, esto significa que las facultades cuasiexclusivas del Presidente de la República para ejercer algunos poderes en materia internacional, no se extienden al *Ius contrahendi*. En esta última materia, comparte facultades con ambas Cámaras, sin cuya aprobación el tratado no podrá ser ratificado ni entrar en vigencia, y con el Tribunal Constitucional, que tiene la última palabra acerca de si el tratado suscrito se enmarca dentro de las normas constitucionales.

Por supuesto, ninguna facultad presidencial tiene carácter exclusivo respecto

¹⁴ Glennon, M., *op cit.*, p. 45.

del Poder Constituyente constituido –a menos que se quiera dar en esta materia un rol extraordinario a las Fuerzas Armadas dentro de su función “tutelar” del “orden institucional de la República” (art. 90 inciso 2º). Al reformarse la Constitución, por consiguiente, se puede realizar una distribución de competencias diferente a la actual sin más limitación que la lógica del sistema.

6. LIMITACIONES LEGALES DE LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE EN MATERIA INTERNACIONAL

De acuerdo con lo expuesto, el carácter “especial”, pero no “exclusivo” del manejo de las relaciones exteriores por el Presidente de la República implica que la materia puede ser regulada por el legislador en los aspectos que la Constitución permite, y lo permite cada vez que da margen a la intervención de otra voluntad institucional en el proceso. Basta recordar a este respecto que bajo la Constitución de 1925, el nombramiento de los embajadores estaba sometido a la aprobación del Senado.

Por aplicación de los artículos 7º y 33 de la Constitución, la organización y funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y de varios de sus servicios están legalmente reguladas¹⁵. A este reconocimiento de la competencia de la ley en materia internacional debe agregarse el hecho de que la redacción de la actual norma del art. 32 N° 17 proviene de un período del constitucionalismo en que sólo los Estados-Nación y los organismos internacionales eran actores de la política y el Derecho internacionales. Ignora esa norma por tanto y como se ha explicado, que hoy son también reconocidas las actividades internacionales de ONG's, empresas multinacionales, universidades y organismos subnacionales de gobierno de carácter regional y local. Esto plantea desde perspectivas nuevas y acuciantes el tema de reconocimiento jurídico de los nuevos actores de la política internacional, es decir, la cuestión de quién y cuándo debe actuar, en qué nivel de autoridad y representación, produciendo qué efectos vinculantes, cuando de las relaciones internacionales de un país se trata. La solución generalmente aceptada hoy en Derecho Constitucional Comparado y Derecho Comunitario pasa por el reconocimiento u otorgamiento de facultades propias, regladas y sobre materias determinadas, a órganos como comunidades autónomas y Laenders, así como a los municipios. Se comprueba, eso sí, a este respecto, que más que fundarse en una teoría general y de principios, las soluciones de orden constitucional suelen

¹⁵ Véase al respecto Recopilación de Leyes, Contraloría General de la República, tomo 75, pp. 531 a 593.

adoptar un carácter concreto y casuístico. Como quiera que sea, la materia se ha convertido en una abierta, adicionalmente, a la regulación por ley.

Otra materia que evidentemente reclama y admite regulación legal es la especificación de los acuerdos que, por su carácter "ejecutivo" y en cuanto sólo sirven al cumplimiento de un tratado ya en vigor sin incursionar materias propias de ley, no requieren aprobación del Congreso. Ellos –hoy día numerosos– son suscritos, aprobados, promulgados y puestos en vigencia por acto del Presidente de la República, en uso de su facultad exclusiva en materia de potestad reglamentaria, sea del tipo autónomo u ordinario. Otro reconocimiento por el constituyente de la posibilidad de regulación legal del ámbito de las relaciones internacionales se encuentra en el propio art. 50, N°1, inciso 3°, el que dispone que el Congreso, sin siquiera recurrir a una ley sino simplemente por medio del propio acuerdo aprobatorio de un tratado, puede delegar facultades legislativas para la ejecución del tratado, con las limitaciones que establecen los incisos segundo y siguientes del art. 61 de la Constitución¹⁶.

Por último, el uso legítimo de la ley para regular y hacer más eficaz el poder exterior del Presidente de la República es reconocido en la legislación vigente, que exhibe numerosos e interesantes avances en materia de desconcentración del manejo de las relaciones internacionales. A este respecto es útil tener presente que la no desconcentración actual del Ministerio de Relaciones Exteriores, que respecto de los demás se produjo mediante la creación de las secretarías regionales ministeriales, emana de una simple disposición legal que lo impida (art. 61 de la Ley N° 19.175, LOCGAR) y no de la Constitución. Esta última sentó una regla general en la materia sobre desconcentración que podría perfectamente aplicarse a la Cancillería.

7. AVANCES EN MATERIA DE DESCONCENTRACION DEL MANEJO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Hemos comprobado que ni en el plano jurídico ni en el político tiene siempre el Presidente de la República facultades exclusivas para el manejo de las relaciones internacionales, aunque sí las tiene, justificadamente, de carácter especial. No estamos, por tanto, ante un dogma constitucional que no pudiese ser tocado

¹⁶ Los excesos a que se puede llegar en la materia por falta de reglamentación constitucional o legal quedan de manifiesto con la bullada sentencia del caso "Protocolo comercial (décimo Protocolo) con Bolivia", que ignoró la reserva legal en materia tributaria. Véase al respecto Fernandois Vöhringer, Arturo, "La reserva legal: una garantía sustantiva que desaparece", en *Revista Chilena de Derecho*. Vol. 28, N° 2, 2001, pp. 287-298.

sin peligro de derrumbe de alguna catedral constitucional. Por el contrario, dadas las actuales características de las relaciones internacionales, la tendencia descentralizadora y regionalizadora se ha extendido también al campo de las relaciones exteriores, en otros artículos.

7.1. La desconcentración a nivel de Ministerio

Tanto la naturaleza de los procesos de integración y globalización como la magnitud de los cambios en materia de instrumentos y medios para la realización del comercio y demás transacciones económicas, han motivado que una buena parte de las actividades que antes desarrollaba el poder central hayan pasado a los individuos, las empresas o las unidades subnacionales de gobierno, particularmente las dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio. Casos de estos últimos son los numerosos acuerdos de integración subregional transfronteriza a que nos hemos referido en otros artículos¹⁷. Que éstas son situaciones de hecho que no pueden ser ignoradas, lo demuestra la creación de Prochile y de la Dirección de Coordinación de Regiones (DICORE), ambas dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta tendencia ha sido confirmada tanto por el Protocolo de Acuerdo de Coordinación y Colaboración entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior, suscrito el 7 de noviembre de 2001, como por el D.S. N° 368, de 11 de junio de 2002, que creó la Comisión Asesora Presidencial para la Cooperación Internacional en Regiones¹⁸.

7.2. Facultades de los gobiernos regionales en materia internacional

Podemos mirar como avances en la materia algunas disposiciones de varias leyes complementarias de la Constitución que dan cierta injerencia a órganos descentralizados de gobierno en actividades afines a las relaciones internacionales. Las disposiciones citadas más arriba se encuentran en esa situación; pero con más razón lo están algunas normas, aunque tímidas, contenidas en la Ley N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional. El art. 2º, letra g) pone en manos

¹⁷ Véase, en la revista Estudios Transfronterizos, año 1, N°1, del Instituto de Estudios Internacionales, INTE de la UNAP, el artículo de Carlos Salas Lind "La cooperación transfronteriza". Véase también los trabajos de Luis A. Martínez, de Argentina; Francisco Zúñiga, de Chile y Mario Reyes Chávez, de Bolivia, en El marco jurídico institucional de la Integración Transfronteriza Subregional, INTE. Santiago, 2003.

¹⁸ Véanse estos textos en el anexo de "Documentos" de la revista Estudios Transfronterizos N° 1, año 1, del INTE.

del intendente delicadas decisiones en materia de Ley de Extranjería, inclusive sobre expulsión de extranjeros, a la par que las facultades descritas en sus letras i), l) y, particularmente, n) podrían eventualmente ser aplicadas en casos en que se realicen actividades relacionadas con la acción exterior de la región.

Así, por ejemplo, la adopción de medidas “para la adecuada administración de los complejos fronterizos” lleva implícita la facultad de llegar a acuerdos con servicios extranjeros, acuerdos que no necesariamente son simple aplicación de normas generales dictadas por Santiago, sino elaboración hecha a partir de las concretas condiciones empíricas del uso del complejo fronterizo.

En el ámbito de las atribuciones y funciones del gobierno regional propiamente tal, encontramos en primer lugar la norma de la letra g) del art. 16, que lo faculta para “participar en acciones de cooperación internacional en la región, dentro de los marcos establecidos por los tratados y convenios que el Gobierno de Chile celebre al efecto y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva”. Aunque la norma no hace concesiones en materia de *Ius contrahendi*, deja claramente ver que queda abierta la posibilidad de tratados y convenios de alcance y ejecución regional, lo cual normalmente dará lugar a actividades del gobierno regional que correspondería clasificar como “internacionales”. Más adelante, la letra d) del art. 17, que establece las competencias del gobierno regional en materia de ordenamiento territorial, prescribe como competencia suya fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de servicios, entre otras, en materia de transporte “internacional fronterizo en la región, cumpliendo las normas de los convenios internacionales respectivos”. Al igual que en el caso anterior y como la práctica lo corrobora, esta función sólo puede cumplirse involucrándose en una intensa y permanente actividad internacional. Por último, todas y cada uno de las funciones especificadas en el art. 18 sobre fomento de las actividades productivas, llevan a los gobiernos regionales, particularmente a los de las zonas extremas multifronterizas con carácter de fronteras internas críticas, a estar en cotidiano contacto con sus pares de las áreas transfronterizas. A modo de conclusión corresponde afirmar, por tanto, que la LOC sobre Gobierno y Administración Regional ha partido de la base que tanto el intendente como el Gobierno Regional deben tener facultades también en áreas propias de las relaciones internacionales, que aunque enmarcadas en el *Ius contrahendi* del Presidente de la República y revestidas del carácter de mera aplicación de la norma del gobierno central, suponen dotar de un indispensable grado de autonomía relativa a dichos órganos, para conducir sus relaciones con órganos de similar jerarquía de otros países, en las materias en que se les han dado facultades.

7.3. Facultades de las municipalidades en materias internacionales

La mayor autonomía de que disponen las municipalidades las coloca en mejor posición que los gobiernos regionales para establecer relaciones de variado tipo con organismos u organizaciones de otros países, en el plano bilateral o multilateral. Diversas leyes han reconocido esta facultad, directa o indirectamente, y dispuesto se destinen los fondos para financiar la ejecución de las obligaciones que asuma la municipalidad con el exterior. Como se explica más adelante al examinarse la jurisprudencia de tipo administrativo, la capacidad de las municipalidades para actuar de manera directa en el plano internacional ha sido reiteradamente reconocida; pero su fundamento jurídico se encuentra disperso a lo largo de los textos legales correspondientes y debe ser inferido del contexto.

La propia Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N° 18.695, según texto actual fijado por el DFL. 2/ 19.602, de 11-I-2000) se refiere en tres oportunidades a tópicos relacionados con la actividad internacional. La primera, a propósito de la aprobación del presupuesto municipal, materia en la cual exige que el proyecto incluya un anexo informativo sobre "los proyectos presentados a otras instituciones nacionales o internacionales" (art. 65, inciso cuarto, N° 3). La segunda, al establecer las facultades del Concejo Municipal, expresando que le corresponde "autorizar los cometidos del alcalde y de los concejales que signifiquen ausentarse del territorio nacional" (art. 79, letra II). La tercera, al definir los objetivos de las asociaciones que pueden formar dos o más municipalidades, especificando que uno de ellos puede ser "la coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal" (art. 135, inciso segundo, letra f).

Se refiere también a la materia una serie de disposiciones de la Ley N° 18.883 (29-12-1989), que aprueba el Estatuto Administrativo para los Empleados Municipales. A propósito de la capacitación del personal, el inciso segundo del art. 25 establece que esas actividades "podrán también llevarse a cabo mediante convenios con organismos públicos o privados, nacionales, extranjeros o internacionales". A su vez, los artículos 72, 73 y, especialmente, 74 establecen normas sobre comisiones de servicio de los funcionarios al extranjero para desempeñar funciones ajenas al cargo.

Del conjunto de estas disposiciones puede válidamente concluirse que el legislador ha reconocido y consagrado la facultad general de los municipios para concertar acuerdos o convenios de distinto tipo con organismos extranjeros en materias de su competencia y con efectos sólo en su jurisdicción, así como para participar en eventos de tipo internacional.

8. ACTIVIDADES INTERNACIONALES DE GRUPOS INTERMEDIOS Y GOBIERNOS REGIONALES O LOCALES A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

En el plano de la jurisprudencia administrativa sentada por dictámenes de la Contraloría General de la República, la investigación demuestra que se acepta sin mayor cuestionamiento y como principio que la conducción de las relaciones exteriores corresponde de manera privativa al Presidente de la República. Sin embargo, y sin entrar en refinamientos de carácter teórico o lógico, se reconoce el espacio que la ley ha abierto para que organismos descentralizados u organismos representativos de los grupos intermedios realicen actividades en el exterior o tengan participación autónoma y directa en actividades de tipo internacional, con capacidad para producir efectos jurídicos vinculantes.

8.1. En el ámbito municipal se ha reconocido la validez de una comisión de servicios para cumplir una función municipal de carácter educativo-cultural en territorio extranjero, por aplicación del art. 72 de la Ley N° 18.883 (dictamen N° 11.495 de 4-13-1995), así como la procedencia de la designación de un funcionario, en las condiciones que indica, para participar en actividades de capacitación en el exterior pactadas con organismos extranjeros, ello en relación con los artículos 22 y 23 letra c) de la Ley N° 18.883, y 39 de la Ley N° 18.695 (dictamen N° 9.759, de 21-3-1996, que hace referencia a varios otros previos y de igual carácter).

8.2. En el ámbito de las universidades, dos dictámenes –N° 28.232, de 1982 y N° 27.463, de 1984– estiman ajustados a derecho los contratos celebrados por una universidad con particulares residentes en el extranjero, para que desarrollen actividades representativas en el exterior importantes para la universidad. Afirman además que el rector de la universidad la representa en sus relaciones con todas las autoridades, personas y organismos extranjeros e internacionales.

8.3. En lo relativo a la materia de convenios internacionales que pueden celebrar las municipalidades, varios dictámenes, al resolver sobre la legalidad de comisiones de servicio de funcionarios municipales, han indirectamente afirmado la validez de los “Protocolos de Cooperación” suscritos por una municipalidad con ayuntamientos extranjeros (dictamen N° 43.537, de 11-11-1999, con

referencia a dictámenes N° 1.131, de 1996, y N° 29.058, de 1999). En cambio, otro dictamen (N° 22.093, de 23-9-1985, con referencia a dictamen N° 2.291, de 1985) ha negado que exista la facultad de los municipios para, celebrando con la Secretaría Regional de Gobierno un convenio que también rechaza, crear y desarrollar programas de fomento de las exportaciones regionales, difundiéndolas en mercados externos, por estimar que este tipo de funciones es ajena a la gestión propiamente municipal, ya que correspondería a DIRECON.

8.4. El tema del posible *Ius contrahendi* de que pudieren estar dotadas las unidades subnacionales de gobierno es abordado de manera no uniforme. A ello contribuye sin duda la gran variedad de acuerdos o convenios, sobre un sinfín de materias, que han celebrado y siguen celebrando gobiernos regionales, municipalidades, universidades, servicios, cámaras gremiales, etc.¹⁹ No obstante, la jurisprudencia deja espacio para la delegación de facultades en la materia, como en el caso del dictamen recaído en un convenio para realizar un importante proyecto de investigación celebrado, de una parte y entre otros, por la Intendencia de la Primera Región y por las universidades A. Prat, de Iquique y del Norte, de Antofagasta –en representación del gobierno de Chile–, y por la otra parte, el Programa de NU para el Desarrollo (Dictamen N° 14.665, 7-6-1989). Allí se afirma que la representación del Gobierno de Chile corresponde al Presidente de la República y por tanto, para que un tercero pueda asumir dicha representación –como ocurre en el convenio analizado– es necesario que éste haya sido expresamente autorizado para ello por el Jefe del Estado, requisito no acreditado en la especie. Tal opinión deja implícitamente a salvo y como válida la posibilidad de que, vía delegación, el Presidente pueda legitimar la actuación internacional con efecto vinculante de órganos subnacionales de gobierno y aun de organismos de la sociedad civil.

8.5. Actividades de desarrollo fronterizo realizadas por autoridades regionales o locales. A propósito de cuestiones de competencia sobre autoridades

¹⁹ Un rápido examen de la terminología en uso nos entrega la siguiente lista: Acta de Hermanamiento; Acuerdo Preliminar; Acuerdo de Colaboración; Acuerdo Marco de Cooperación; Acuerdo de Cooperación; Carta de Intenciones; Convenio de Hermanamiento; Convenio de Cooperación; Convenio de Intenciones; Convenio Amplio; Convenio de Intercambio y Cooperación; Declaración de Intenciones; Programa de Cooperación; Programa de Asistencia Técnico-Científica, Económica y Cultural Bi-Regional; Protocolo de Intenciones; Protocolo de Acuerdo para la Cooperación y la Colaboración; Protocolo de Cooperación; Protocolo de Cooperación Descentralizada, y Proyecto de Cooperación Interinstitucional. Este número y la variedad de materias a que se refieren los acuerdos sugiere de inmediato la necesidad de introducir mayor claridad y orden doctrinario en el tema.

que deben intervenir en la aprobación de proyectos de modificación de cauces naturales o artificiales y en materias similares o conexas, especifica un dictamen que en las zonas de altas cumbres –territorios tratados sólo en algunos textos legales y a propósito de cuestiones de soberanía–, es misión de la DIFROL asesorar al gobierno e intervenir en todo lo referente a límites y fronteras internacionales de Chile. Con ello condiciona y define las atribuciones no sólo de servicios con competencia, por la materia, para intervenir en esos asuntos, sino de municipios y autoridades regionales (Dictamen N° 10.497, 5-4-1995). El tema es abordado más directamente en otro dictamen (N° 18.329, 23-5-1994), que establece que corresponde a DIFROL, en vista de sus funciones generales, “orientar la aplicación de los planes y programas de desarrollo de las zonas fronterizas”, y coordinar las actividades de todos los servicios y organismos centrales y descentralizados al respecto, incluidas las municipalidades. Con todo, tan estricto como anticuado criterio no se hace extensivo, salvo contraexcepción, a las actividades desarrolladas por particulares en esas zonas. Cabe tener presente, además, que DIFROL no tiene jurisdicción ni capacidades para intervenir en materias que van más allá de lo estrictamente fronterizo, como lo son las “relaciones transfronterizas”

9. SIETE COORDENADAS PARA UNA INDISPENSABLE REFORMA EN MATERIA DE RELACIONES INTERNACIONALES

La información empírica e histórica, así como las opiniones jurídicas entregadas en las secciones precedentes de este artículo, dan base al menos para dos conclusiones generales. Primero, que la Constitución vigente en Chile se encuentra muy a la zaga de las tendencias hoy prevalecientes en derecho y política comparada en materia de regulación formal y sustantiva de la política exterior del país; de relaciones entre derecho interno y derecho internacional, y de marco conceptual en lo concerniente a soberanía, integración y globalización. Segundo, que predomina entre los círculos políticos y académicos una actitud desdeñosa con respecto a la importancia y gravedad de estas carencias constitucionales, despreocupación que parece ignorar que la entrada en el concierto de naciones desarrolladas y modernas no puede hacerse de la mano de una pieza de museo jurídico. La suma de ambas situaciones nos induce a concluir este artículo sugiriendo la necesidad de investigar de modo más profundo y sistemático las consecuencias negativas del desfase entre, de una parte, el plano jurídico constitucional y, de otra, los planos político y económico, a la hora de realizar planes para lograr la modernidad e insertarse exitosamente en una economía

globalizada, todo ello por supuesto con miras a elevar los niveles de bienestar y de calidad de la vida de nuestros compatriotas.

Es nuestra esperanza que la suma de los resultados de esas investigaciones nos convencerá de y nos indicará cuáles reformas deben introducirse, de modo obligado y urgente, a la Constitución de 1980 en esta materia. Nos atrevemos a anticipar que dichas reformas deben cubrir al menos los siguientes tópicos:

Primero: Los principios generales en que se inspira y en pos de los cuales se ejecuta la política exterior del país, entre los que deberán figurar los de independencia y soberanía nacionales; derecho de autodeterminación de los pueblos; deber de no intervención en los asuntos internos de otras naciones; no revisabilidad de los tratados justamente celebrados; dignidad esencial de la persona humana; prevalencia de los derechos humanos; repudio del terrorismo; defensa de la paz y la seguridad internacionales; solución pacífica de los conflictos internacionales o gobierno democrático, cooperación y solidaridad entre los pueblos.

Segundo: Recepción del Derecho Internacional General como parte integrante de nuestro ordenamiento jurídico interno, de jerarquía superior a cualquier norma no constitucional.

Tercero: Definición de la jerarquía de los tratados aprobados, ratificados e incorporados en nuestro ordenamiento jurídico interno, estableciendo por una parte su directa aplicabilidad y distinguiendo, por otra, entre tratados generales y aquéllos relativos a derechos humanos en cuanto concierne a su estatus frente a la Constitución y legislador.

Cuarto: Definición del alcance y de los procedimientos de control de la facultad del Presidente de la República para aprobar tratados de tipo ejecutivo o de simple ejecución y aplicación de las normas de un tratado marco o general ya sancionado por el Congreso.

Quinto: Consagración de la vocación integracionista de Chile respecto de las naciones latinoamericanas, dentro del marco de un regionalismo abierto, y apertura de la posibilidad de entregar competencias a órganos interestatales o supranacionales, definiendo los procedimientos y quórum necesarios para autorizarlos a establecer normas de aplicación directa en nuestro territorio y de jerarquía superior a la ley nacional.

Sexto: Principios y objetivos de una política integral a ser aplicada en las regiones fronterizas y trasfronterizas para promover su crecimiento y desarrollo en consonancia y armonía con las aspiraciones nacionales y las buenas relaciones con los países vecinos, y

Séptimo: Aceptación de la aplicación del principio de subsidiariedad al campo de las relaciones económicas internacionales y de la distribución territorial de competencias de gobierno y administración, definiendo y limitando las facultades de los órganos subnacionales de gobierno y de los grupos intermedios para realizar actividades de naturaleza paradiplomática.

BIBLIOGRAFIA

Aguirre, Zabala, I., "¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico", en F. Aldecoa y M. Keating, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, 2000.

Aldecoa, Francisco y Michael Keating (eds.), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Editorial Marcial Pons, 2000.

Ampe, Francis y Neuschwander, Calude, *La Republique de Villes*. Datar, Paris, 2002.

Baud, Michiel, "State-Building and Border-lands", en Cedla, *Fronteras: towards a Borderless Latin América*, Amsterdam, 2000.

Behar, Jaime et al., *Integración regional de América Latina. Procesos y actores*, Estocolmo, 2001.

Cabo, Antonio del y Gerardo Pisarello, (eds.), *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía*. Alicante, 2000.

Castorina de Tarquini, María Celia: *Federalismo e integración*, Buenos Aires, 1997.

Chemillier-Gendreau, Monique et Moulner-Boutang, Yann (Directeurs), en *Le Droit dans la mondialisation*, PUF, Paris, 2001.

Chicharro Lázaro, Alicia, *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea*, Navarra, Editorial Aranzadi, 2001.

Conde Martínez, Carlos, *La acción exterior de las comunidades autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Madrid, Editorial Tecnos, 2000.

Contraloría General de la República, *Recopilación de leyes*, tomo 75.

De Moráis, Carlos Blanco, "O principio de Subsidiariedade na Ordem Constitucional Portuguesa", en Sergio R. de Barros y Fernando A. Zilveti (coord.), *Direito Constitucional. Estudos em Homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho*, Sao Paulo, 1999.

Der Derian, J., *On Diplomacy. A Genealogy of Western Estrangement*, Oxford, O.U.P. 1987.

- Glennon, Michael J., *Diplomacia constitucional*, México D.F., F.C.E., 1996.
- González-Trevijano y Cayetano Núñez Rivero, *El Estado autonómico. Principios, organización y competencias*, Madrid, Editorial Universita S.A., 1998.
- Hocking, B., "Vigilando la frontera: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales", en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Editorial Marcial Pons, 2000.
- Keating, M., capítulo i: "Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias", en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Editorial Marcial Pons, 2000.
- Merle, J.: *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, 1991 (trad.)
- Muñoz Díaz, Patricio, "Las transferencias de competencias a organismos internacionales", en XXX Jornadas Chilenas de Derecho Público, Valparaíso, Universidad de Valparaíso, Facultad de Derecho, 2002.
- Naisbitt John, *Global Paradox*, New York, 1994.
- Núñez, Manuel Antonio, *Integración y Constitución*, Valparaíso, Edeval, 2000.
- Ohmae, Kenichi, *El fin del Estado-Nación*, Santiago, 1997.
- Ortiz, Eduardo, *El estudio de las relaciones internacionales*, Santiago, 2000.
- Pérez Gil, Luis V. I., "El concepto de actor no estatal de las relaciones internacionales", en "Actores no estatales en las relaciones internacionales", Doctorado en Estudios Americanos, Santiago, Universidad de Santiago de Chile, IDEA, 1998.
- Rhi-Sausi, J.L., "La cooperación internacional en los procesos de descentralización y regionalización de los países latinoamericanos. La experiencia Italia-Región de Atacama", en Subsecretaría de Desarrollo Regional, Seminario España, Francia, Italia, Chile: experiencias de descentralización y desarrollo regional, Valparaíso, 2001.
- Ríos Álvarez, Manuel y Lautaro Núñez, "Chile, una constitución insular", en *Revista Chilena de Derecho*, número especial, 1998.
- Robledo Aguirre, Verónica, "Actores no gubernamentales ante un eventual acuerdo comercial con Estados Unidos", en *Estudios Internacionales*, N° 121-122, Santiago, enero-junio 1998.
- Schlinder Maggi, Eduardo, "Autonomía política de las regiones. La clave del Estado moderno", en serie "Documentos" de revista *Tiempo Regional* N° 10, septiembre/octubre, Concepción, 1994.
- Schmitt, Karl, *Teología política*, Madrid, 1975.
- Soldatos, P., "An Explanatory Framework for the Study of Federal States

as Foreign Policy Actors”, in H.J. Michelman y P. Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations*, Oxford, O.U.P. 1990.

Sorensen, Georg, *Changes in Statehood. The Transformation of International Relations*, Wiltshire, Great Britain, Ed. Palgrave, 2001.

Suy, Eric, “New Players in International Relations”, en Gerard Kreijen (ed.), *State, Sovereignty and International Governance*, Oxford, 2002.

Tapia Valdés, Jorge, *National Security, State of Emergency and the Rule of the Exception*, Rotterdam, 1989.

Verdugo, Mario, Emilio Pfeffer y Humberto Nogueira, *Manual de Derecho Constitucional*, Santiago, 1997, tomo I.