

CONSTITUCION Y POLITICA EXTERIOR

Oscar Maúrtua de Romaña*

**

Reflexionar en torno al marco legal fundamental del accionar de nuestra sociedad política, a saber la Constitución y su vinculación con la política exterior o, en otras palabras, cuál es el ámbito jurídico-constitucional dentro del que se inscribe la acción internacional del Perú; nos lleva a plantearnos una interrogante inicial:

¿Cuál es la relación de la Constitución con la Política Exterior?

Como se sabe, la Constitución es el gran marco a partir del cual se organizan las instituciones sociales y la acción general del Estado. Dentro de esta perspectiva, la política exterior, siendo una de las funciones básicas de la acción estatal, tiene un tratamiento fundamental en el texto constitucional, el cual debe describir, entre otros elementos, los órganos competentes en su formulación y los intereses fundamentales que en su acción externa, como expresión de la sociedad política organizada, el Estado debe defender.

En líneas generales, la forma en que se aborda el tema de la política exterior en la nueva Constitución es similar al tratamiento dado en la Constitución de 1979. En ambos textos se ubica el tema dentro del artículo donde se enumeran las atribuciones del Presidente de la República, es decir que se plantea expresamente a ésta como ligada a las competencias fundamentales del Poder Ejecutivo.

Se podría dividir en nueve puntos centrales, por cuestiones metodológicas, lo relacionado con la política exterior en las dos Constituciones:

1. Dirección de la política exterior y relaciones internacionales (art. 211 inciso 14 Const. 1979; art. 118 inciso 11 Const. 1993)

* Embajador en el Servicio Diplomático del Perú. Director General de Asuntos Jurídicos y Asesor Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores. Ex-Embajador del Perú en Bolivia (1988 - 1993) y en Canadá (1985 - 1988).

** Apuntes para las palabras del Embajador Oscar Maúrtua de Romaña, en el XXXIII Curso de Perfeccionamiento de la Academia Diplomática del Perú sobre el Tema «Constitución y Política Exterior». Lima, 26 de setiembre de 1994.

2. Nominación de Representantes en el exterior.
(art. 211. inciso 15 Const. 1979; art. 118 inciso 12 Const. 1993)
3. Recepción de Agentes Diplomáticos y consulares extranjeros.
(art. 211 inciso 16 Const. 1979; art. 118, inciso 13 Const. 1993)
4. Tratados.
(arts. 101 a 109 Const. 79; arts. 55, 56 y 57 Const. 1993)
5. Estado, Nación y Territorio.
(art. 44 a 54 Const.)
6. Asilo político y extradición.
(Arts. 36 y 37 Const.)
7. Régimen Económico
(arts. 62 Const.)
8. Propiedad.
(art. 71 Const.)
9. Seguridad jurídica internacional.

LA RATIFICACION PARLAMENTARIA

En el punto segundo se plantea la mayor discrepancia entre los dos textos constitucionales, pues la Constitución de 1979 establecía el requisito de la ratificación parlamentaria para el nombramiento de los Embajadores y Ministros Plenipotenciarios, mientras que la actual Carta Magna lo ha suprimido señalando tan sólo que el Ejecutivo debe dar cuenta al Congreso de los nombramientos que haga de los representantes antes mencionados.

Sobre el particular, se plantea la cuestión de si el sistema de la eliminación de la ratificación parlamentaria es conveniente o no para una mejor designación de los Embajadores. Se argumenta por un lado, que la intervención del Parlamento en este sistema brinda la posibilidad de evaluar con mayor rigor y objetividad el nombramiento efectuado por el Ejecutivo. Además, teniendo en cuenta que la política exterior afecta los intereses del Estado en su conjunto, el Congreso tiene que plantear su evaluación sobre las capacidades de los representantes del Perú en el exterior.

Contra este argumento, se alega que al intervenir el Congreso en la ratificación de los Embajadores se politiza su nombramiento, lo que produce incluso situaciones de crisis cuando en las votaciones no se alcanza el mínimo de votos necesarios para la ratificación. Al respecto hay algunos casos de distinguidos connacionales quienes luego de haber sido designados por el Ejecutivo, no pudieron asumir sus puestos al no haber sido ratificados por el Senado.

En fin, la práctica que se dé a partir de la aplicación de la norma de la Constitución de 1993 podrá proporcionarnos mayores elementos de juicio para evaluar si el nuevo sistema es más conveniente para los intereses nacionales.

Luego de haber analizado la principal diferencia en el tratamiento de la política exterior que fluye de las dos Constituciones, examinaremos ahora la cuestión de la dirección de la política exterior según el texto constitucional.

LA CONDUCCION DE LA POLITICA EXTERIOR

El artículo 118, inciso 11, del texto constitucional señala que corresponde al Presidente de la República «Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados». De acuerdo con esta redacción el Presidente de la República conduce la política exterior del Estado. Es pues el Jefe de la Diplomacia Nacional y el que dirige la acción internacional del Perú, tratando de que sus decisiones en el ámbito externo estén siempre en concordancia con los intereses permanentes del país.

Sobre el particular, el constitucionalista José Pareja Paz Soldán señala que «una buena y eficaz diplomacia tiene que ser dirigida por el Presidente». En efecto, la eficiencia, la unidad y persistencia en los propósitos dentro de la diversidad de medios, la tradición constitucional y la práctica universal determinan que sea el Ejecutivo el que dirija la política exterior. De la misma forma, señala el Dr. Enrique Chirinos Soto, dirigir la política exterior y las relaciones internacionales «es una prerrogativa presidencial».

En la tradición constitucional del Perú existe el precepto de la prerrogativa presidencial en el manejo de la política exterior. La propia constitución de 1979 recogía el mismo concepto y con anterioridad, incluso en la práctica cuando se han dado casos de conflicto en este terreno, se ha impuesto la voz presidencial como rectora de la acción exterior del Estado.

Así, recuerda el Dr. Chirinos Soto, durante el Gobierno del Presidente José Luis Bustamante y Rivero cuando el Congreso con mayoría aprista recomendó la ruptura de relaciones con la España de Franco, el Jefe del Ejecutivo no sólo no accedió sino que, cuando aún no se había levantado el cerco diplomático contra el régimen franquista acreditó como Embajador en Madrid al doctor Raúl Porras Barrenechea.

De otra parte, hay que señalar también que la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores aprobada por D.L. No. 26112 del 28 de Diciembre de 1992, recoge el principio adoptado por el texto constitucional de 1993. Así, señala en su artículo 2 que «el Presidente de la República conduce las relaciones internacionales del Perú».

Aún cuando en las ciencias sociales el concepto de relaciones internacionales difiere del concepto de política exterior, debe establecerse una equivalencia entre ambos conceptos en la redacción de los textos de las normas jurídicas, vale decir, Constitución Política y Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores. De todas formas, una precisión más acertada comenzó a plasmarse a partir de la Constitución de 1979 respecto de la Constitución de 1933, la cual en su artículo 154, inciso 16 señalaba que es atribución del Presidente de la República «Dirigir las relaciones internacionales».

Cualquier analista de las relaciones internacionales estaría en desacuerdo con esta redacción, pues de acuerdo a su ciencia el concepto de relaciones internacionales es más amplio que el de política exterior.

Las relaciones internacionales corresponden a los procesos de interacción global que involucran a dos o más sujetos del sistema internacional, mientras que la política exterior alude al comportamiento externo de un Estado en el sistema internacional. Por tanto, un jefe de Estado puede dirigir el comportamiento externo o la política exterior de su nación, pero no puede «dirigir» las relaciones internacionales, pues estas son el resultado, entre otros factores, de la interacción de las diversas políticas exteriores de cada uno de los actores del sistema internacional. En todo caso, el líder de una nación puede influir en las relaciones internacionales o en un área de las mismas, pero no puede definir el curso general que ellas adopten.

Obviamente que, dependiendo de los elementos de poder con que cuente su sistema social, un actor puede tener mayor capacidad de manejo de las relaciones internacionales, pero incluso en el caso de las grandes potencias con mejores posibilidades de conducción de las variables del sistema internacional, y con todos los recursos del caso, tampoco es posible para los dirigentes de las mismas controlar por completo las variables que se suceden en el entorno externo. Se me ocurre citar en este punto un ejemplo de actualidad para ilustrar esta idea: el caso del curso de la cuestión de Bosnia, en donde las políticas que adoptan los diferentes actores involucrados en el proceso dan como resultante una situación que va más allá de esas acciones. Lo mismo puede decirse del caso de Haití en donde los primeros resultados de la crisis son la expresión de las negociaciones en las que se vieron involucradas diversas partes, y no únicamente el efecto de la acción de la fuerza ordenada por el Presidente de los Estados Unidos.

Pero aun cuando no sea posible para un actor controlar o dirigir el proceso de las relaciones internacionales, es función básica de los órganos generadores de su política exterior el buscar que el curso que tomen las relaciones internacionales convenga en lo posible al interés nacional. En el caso del Perú los intereses nacionales, planteados también en el texto constitucional, tienen directa relación con su emplazamiento físico que lo lleva a constituirse en un país latinoamericano, andino, amazónico, antártico y ribereño del Océano Pacífico, que privilegia sus relaciones con los países vecinos y con vocación integradora. A esto deben agregarse los objetivos de la nación peruana acerca de su respeto a la intangibilidad de los tratados y al principio de no intervención; así como su tradición pacifista, de consolidación de la democracia, respeto a los derechos humanos y aceleramiento del proceso de desarrollo económico y social; sobre todo para combatir la pobreza extrema.

En este orden de ideas, la acción de la política exterior del Perú, dirigida por el Jefe de Estado, debe corresponder a la defensa y optimización de los intereses antes planteados en el escenario internacional. En su comportamiento externo, los actores suelen entrar en conflictos de intereses, por tanto es tarea básica de los dirigentes el buscar que esos conflictos se resuelvan con el máximo posible de beneficios para sus Estados.

Desde una perspectiva del Derecho Constitucional Comparado, se señala que tanto los regímenes parlamentarios como los presidencialistas coinciden en la conveniencia de encargar al Ejecutivo la conducción de la política exterior. Como señala el Dr. Marcial Rubio «En tanto Jefe de Estado y personificación de la Nación, sólo el Presidente de la República puede representar al país en el exterior y dirigir la política internacional», entendida esta última como «el resultado de la convergencia de intereses distintos provenientes de centros autónomos de decisión y que compiten entre sí en un campo totalmente neutral y

diferente a la propia que es la sociedad internacional» o «un juego de intereses que varía con las circunstancias de poderío económico y político de los Estados y los aspectos históricos que los determinan».

En el Perú, así como en la mayoría de Estados, la responsabilidad de las decisiones de la política exterior corresponde, como hemos señalado, al Poder Ejecutivo. La ejecución de las mismas está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, los grandes lineamientos de la política externa están sujetos al debate público, lo que requiere del diálogo y el intercambio de ideas. En los últimos años se observa un mayor interés por el estudio de la disciplina de las relaciones internacionales y por las decisiones de política exterior, lo que ha coincidido con la evolución democrática en el país. Temas que hasta hace poco eran considerados como tabúes o que correspondían al dominio de unos pocos expertos, hoy son expuestos a la opinión pública a través de los medios de comunicación y los agentes políticos propios de la democracia. Así, los partidos políticos en sus planes de gobierno incluyen capítulos correspondiente a la actividad externa del Estado.

LAS CANCELLERIAS Y LOS SERVICIOS DIPLOMATICOS

Es evidente que el Presidente de la República por sí solo no puede dirigir la política exterior del Estado, requiere del concurso y apoyo de sus más inmediatos colaboradores y asesores. La Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores así lo estipula en su artículo 2 al señalar que «...El Ministerio de Relaciones Exteriores es el órgano responsable de ejecutar las directivas que para ese fin dicta el Jefe de Estado, de coordinar con las demás reparticiones públicas y entidades privadas en lo pertinente a la vinculación exterior y constituir el único registro centralizado y formal de las obligaciones internacionales del Estado»; asimismo, el artículo 5 de la referida ley señala que son funciones y por lo tanto competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores: «Participar en la formulación, ejecución y evaluación de la política exterior, conforme a la política general del Estado».

Corresponde pues al Ministerio de Relaciones Exteriores canalizar la proyección y la intención de la política del gobierno. Desde esta perspectiva el Ministerio de Relaciones Exteriores es el asesor más inmediato y cercano del Presidente de la República en materia de acción externa.

El artículo 6 de la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores señala las dos grandes divisiones que conforman el Ministerio: La Cancillería y el Servicio Exterior. En este sentido, el desarrollo de la política exterior parte directamente de estas dos grandes áreas del Ministerio de Relaciones Exteriores. Asimismo, el Capítulo III «DE LA ESTRUCTURA BASICA», delimita funciones y competencias de los funcionarios de acuerdo a la jerarquía que la misma Ley Orgánica establece. Así, se puede señalar en un sentido amplio que los Viceministros, el Secretario General de la Cancillería, los Directores Generales y los Embajadores en el exterior informan, aconsejan, plantean soluciones y dan una opinión técnica del más alto valor para la toma de decisiones en materia de política exterior, aún cuando en última instancia le corresponde al Presidente decidir las acciones que considere más adecuadas para el interés nacional.

En cuanto a la función parlamentaria, debe decirse que la misma es de crítica y de control, y como en otras áreas del quehacer nacional le cabe al Congreso de la República la importante misión de fiscalizar las acciones del Ejecutivo.

En este sentido, como se ve en la realidad cotidiana del país, la Comisión de Relaciones Exteriores es una de las más importantes instituciones organizadas al interior del Congreso. Incluso se han dado casos en los cuales la opinión de esta Comisión ha sido fundamental para la toma de posición del Perú en puntos sensibles de política exterior.

Queda claro, que el Ministro de Relaciones Exteriores es el colaborador inmediato del Presidente de la República y el que ejecuta la política internacional según las instrucciones presidenciales. Asimismo, los Embajadores y Ministros Plenipotenciarios son representantes en el exterior del Presidente, obligados a suscribir la política internacional de éste y por extensión a ejercer la representación del Estado cuya jefatura detenta el Primer Mandatario; y el Congreso, por su parte, cumple el papel de fiscalizador y esclarecedor de las posiciones que adopta el Ejecutivo en materia de política externa.

Sobre los nombramientos para cubrir los puestos diplomáticos, la Constitución no precisa si estos sólo recaen sobre funcionarios de carrera o pueden ser asignados a personas que no provengan de la Cancillería. El artículo 44 de la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores estipula que «los cargos en el Ministerio de Relaciones Exteriores salvo el de Ministro de Estado y de los Viceministros, que pueden ser políticos, son desempeñados por funcionarios diplomáticos de conformidad con la Ley del Servicio Diplomático de la República».

En este sentido, el esquema ha variado con relación al existente antes de la dación de la última ley orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y la ley del Servicio Diplomático de la República. Con anterioridad, estaba establecido que todos los funcionarios de la Cancillería, salvo el Ministro de Relaciones Exteriores, debían ser diplomáticos de carrera; y, asimismo, existía la regla según la cual el Presidente sólo podía nombrar como Embajadores políticos a un máximo del 20 por ciento del total de Embajadores nombrados para dirigir Misiones en el exterior. El resto de plazas debían ser cubiertas por Embajadores de carrera.

Dado que a las leyes antes citadas aún les falta su reglamentación respectiva, no está aún establecido si en el futuro los puestos en la Cancillería y en el exterior para funcionarios con rango inferior al de Embajador podrán ser cubiertos por personas fuera del Servicio Diplomático. Las decisiones que se adopte en este tema tendrán trascendencia para el futuro del servicio diplomático del Perú y de la propia Academia Diplomática, que ha sido desde su creación el órgano por antonomasia en el cual se han formado diversas generaciones de funcionarios diplomáticos.

Confiamos en que el nuevo papel que va asumiendo la Academia Diplomática y su inmediata relación con las nuevas circunstancias del país y de la Cancillería, continúe como el principal centro de formación en el área de las relaciones internacionales. La práctica moderna de diferentes Estados aconseja que la carrera diplomática sea seguida por personas formadas y entrenadas en el manejo de las variables internacionales.

LOS TRATADOS

Otro tema de especial importancia que no puede estar ausente en este análisis de las relaciones Constitución-Política Exterior, es el referido a los Tratados.

¿Hay preeminencia del Tratado sobre la Ley? ¿Cuál tiene mayor significación?

Es evidente que los Tratados son la cabal expresión de la voluntad de los Estados y expresan su política exterior. La nueva Constitución en su artículo 55° establece una norma que proviene de una práctica ampliamente recogida por el Derecho Internacional contemporáneo. «Los tratados celebrados por el Estado y en vigor -señala esta norma de la nueva Constitución- forman parte del derecho nacional». Esta disposición significa que los instrumentos internacionales negociados y suscritos por el Ejecutivo y que son aprobados por el Legislativo y, a su vez, ratificados por el Presidente de la República, gozan de plena vigencia y mandato dentro del territorio peruano, es decir son obligatorios e involucran a las autoridades del Estado peruano para su debida observancia y aplicación. Por tanto, la Carta Magna reconoce a la norma internacional -en este caso el tratado- como una ley de su propio Derecho interno y, en ese sentido, le brinda debida observancia y lo aplica.

Esta norma constitucional es un corolario implícito del principio jurídico universal, que consagra que el Derecho Internacional prevalece sobre el Derecho interno, conforme lo recordaba el jurisconsulto Andrés Aramburú y que ha quedado registrado en las Actas de Sesiones del Congreso Constituyente cuando se analizó este tema. También hemos tomado nota de la tesis del Embajador Belaúnde Moreyra, quien destacó que, en caso de conflicto entre el Tratado y la Ley, «si es que prevalece el primero, éste es un obsequio innecesario del Derecho interno al derecho internacional», comentario interesante y que refleja un particular punto de vista de la doctrina sobre la materia.

En síntesis, el Perú adhiere en su nueva Carta Magna a la denominada escuela «monista», al decir de los estudiosos de los tratados, en contraposición a los «dualistas», para quienes prevalece la ley interna sobre el tratado. En la Constitución del año 1979, artículo 101°, se establecía claramente esta disposición. La actual Constitución guarda silencio sobre este punto, acogiendo el planteamiento del Constituyente doctor Enrique Chirinos Soto sobre los conceptos de reciprocidad y aplicabilidad en esta materia. Debo señalar, sin embargo, que en caso de conflicto entre una ley interna y la disposición de un tratado que no sea resuelto de esa manera ante los tribunales nacionales -es decir, prevalencia de la norma contenida en un tratado- debe entenderse que estaríamos ante un caso de una violación al Derecho Internacional. Al respecto, debe destacarse que los tribunales internacionales resuelven este tipo de conflictos reconociendo la primacía del Derecho Internacional sobre la norma de Derecho interno nacional cuando media un tratado vigente.

En lo que concierne al artículo 56° del nuevo Código Constitucional, se señala taxativamente que los tratados deberán ser aprobados previamente por el Congreso, antes de la ratificación del Presidente de la República, cuando versen sobre las siguientes materias:

- 1.- Derechos Humanos;
- 2.- Soberanía, dominio o integridad del Estado;
- 3.- Defensa Nacional;
- 4.- Obligaciones financieras del Estado;
 - los que crean, modifican o suprimen tributos;
 - los que exigen una modificación o derogación de alguna ley; y,
 - aquellos que requieran de medidas legislativas para su ejecución.

En las situaciones que señalan los cuatro incisos y en los tres casos restantes del mencionado artículo 56° no cabe duda alguna de que un tratado que contenga cláusulas o artículos que incidan en los aspectos o circunstancias señalados por la norma constitucional, deberán ser aprobados por una Resolución Legislativa del Congreso, previa a la ratificación del Presidente de la República. Es potestad del Congreso -porque es su atribución- el acceder o denegar la aprobación de un tratado. De darse la denegatoria, el Presidente de la República no lo puede ratificar y, al no estar perfeccionado -por la ausencia formal de dicha ratificación presidencial- el instrumento internacional no tiene validez alguna, no obliga al Estado peruano. En otros términos, no existe tratado.

¿Cómo se ejerce el derecho Presidencial de celebrar tratados?

En lo que concierne al artículo 57° de la Constitución, el mismo está referido, en su primer párrafo, a la atribución presidencial de celebrar o ratificar tratados o adherir a ellos sin el requisito previo de la aprobación del Congreso de la República, a condición de que dichos tratados no estén incursos en los casos previstos en el artículo 56°. El artículo 57° establece que el ejercicio de esta atribución presidencial comporta la obligación de dar cuenta al Congreso.

En consecuencia, fuera de las situaciones previstas en el artículo 56° de la Constitución, el Presidente de la República puede celebrar, ratificar y adherir a todos los demás tratados, que en este caso deben ser considerados de su exclusiva competencia.

Sobre estas atribuciones cabe recordar que la Constitución de 1979 señalaba en su artículo 104° que el Presidente de la República podía celebrar o ratificar convenios internacionales o adherir a ellos «en aquellas materias de su exclusiva competencia» sin el requisito previo de la aprobación del Congreso, con la obligación de dar cuenta al Legislativo. Esta era una norma cuya filosofía está recogida en la redacción de la primera parte del artículo 57° de la actual Constitución, pero que tenía el inconveniente de que no definía con precisión cuáles eran las materias de exclusiva competencia del Presidente de la República. En ese sentido, las normas de los artículos 56° y 57° de la actual Constitución significan un avance, al haber definido por interpretación al contrario cuáles son las materias de competencia exclusiva del Presidente de la República en materia de tratados, señalando en forma taxativa los asuntos que deben contar con la aprobación previa del Congreso antes de la ratificación presidencial. En consecuencia, se interpreta y se colige que los asuntos que no están incluidos en el listado de materias a que se refiere el artículo 56° de la nueva Constitución, serán considerados contrario sensu como materias de competencia directa del Presidente de la República en lo que concierne a la celebración, ratificación o adhesión a los tratados, que obligan al Estado peruano, con cargo de dar cuenta al Congreso.

Al respecto, debe tenerse en consideración que en concordancia con lo establecido en el artículo 104° de la derogada Constitución, se dictó en febrero de 1992 la Ley 25397 «Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente de la República». En su artículo 27°, señala que los instrumentos internacionales que celebre, apruebe, ratifique o adhiera el Presidente de la República se denominan «Convenios Internacionales Ejecutivos» y, según el artículo 29° de dicha Ley, los mismos tienen el rango de Decretos Supremos. Es dentro de esta praxis y denominación de los así llamados «Convenios Internacionales Ejecutivos» como debe apreciarse la potestad conferida al Presidente de la República.

Es necesario remarcar que, si bien sigue vigente la Ley No. 25397, en aquellos artículos que colisionen con la actual Constitución, los mismos deben ser entendidos como derogados tácitamente, por la vigencia de una norma posterior y de superior jerarquía.

El segundo párrafo del citado artículo 57° de la Constitución Política se refiere al caso en que un tratado pueda afectar disposiciones constitucionales. En este supuesto, el Congreso debe aprobarlo por el mismo procedimiento que rige para la reforma constitucional, establecido en el artículo 206° de la Carta Magna. Esto es, aprobado por mayoría absoluta de los miembros del Congreso y ratificado a través de un referéndum. Como se sabe, dicha norma señala, asimismo, que puede obviarse el referéndum cuando la nueva norma que trae aparejada el tratado se aprueba en dos legislaturas ordinarias sucesivas y por mayoría calificada superior a los dos tercios de los Congresistas.

Finalmente, el tercer párrafo del artículo 57° versa sobre la denuncia de los tratados. La denuncia es el acto que realiza un Estado destinado a dejar sin efecto los derechos y obligaciones que le impone un tratado, apartándose del mismo. Se establece que el Presidente de la República tiene la potestad de denunciarlos, con cargo de dar cuenta al Congreso. Este es un mecanismo que está orientado a permitir que el Jefe de Estado, en su calidad de titular del Poder Ejecutivo y conductor de la política exterior y las relaciones internacionales del Estado, pueda contar con un mecanismo expeditivo que le permita tomar decisiones en forma y tiempo oportunos. Se considera que someter a debate en el Congreso la denuncia de un tratado, puede generar una imagen de carencia de cohesión política interna para el manejo de los asuntos internacionales, los que por su propia naturaleza exigen una convergencia adecuada entre todos los estamentos del aparato del Estado. Por cierto, esta disposición constitucional establece la salvedad de que, en el caso de denuncia de los tratados que se encuentran sujetos a la aprobación del Congreso, dicha denuncia requiere la aprobación previa del Poder Legislativo. En este caso, la disposición se explica en razón de que un tratado aprobado por una ley, sólo podrá ser denunciado mediante la autorización de una norma legal de igual jerarquía.

No es mi intención analizar en forma exhaustiva los diferentes puntos que fluyen del encuadramiento constitucional de nuestra política exterior. Por ello, he planteado solamente los diferentes tópicos de política exterior que fluyen de la interpretación del texto constitucional, esperando que ulteriores investigaciones puedan contribuir al análisis y al estudio del perfeccionamiento de la base legal por la que discurre nuestra acción externa.

Este análisis de la política exterior a la luz de la Constitución, no puede dejar de comentar asuntos fundamentales como son: Estado, Nación y Territorio; Asilo político, Extradición; Régimen económico y Propiedad; los mismos que se pasan a examinar seguidamente.

ESTADO, NACION Y TERRITORIO

En la parte final del artículo 54 se define el término Territorio desde el punto de vista constitucional. El texto en particular es similar al de la Constitución de 1979, habiéndosele agregado, en lo que respecta al espacio aéreo, que el Estado ejerce soberanía y jurisdicción sobre dicho espacio «sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional». Como es posible ver, la redacción del artículo 54 de la Constitución Política del

Estado mantiene los elementos necesarios para que el Perú pueda, en la oportunidad que así lo decida el Gobierno, examinar la posibilidad de que nuestro país se adhiera a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

De otro lado, en lo referente al proceso de integración latinoamericano, encontramos en la parte final del artículo 44 una referencia directa y única a éste, en tanto se señala que es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior. Esto podría revelar una intención del legislador de asignarle una dimensión nueva y distinta al proceso de integración regional y subregional.

Por su parte, los artículos 52 y 53 están relacionados con la Nacionalidad. A este efecto, se introduce una disposición señalando que la ley regulará la adquisición y pérdida de la Nacionalidad, lo cual constituye una técnica adecuada que permite descongestionar el texto constitucional remitiéndolo a leyes especiales, tal como lo exige una moderna técnica legislativa.

ASILO POLITICO Y EXTRADICION

Las disposiciones constitucionales concernientes a asilo político y extradición son similares a las contenidas en la Constitución de 1979. Sin embargo, en lo que se refiere a la extradición, se ha introducido una precisión en tanto ésta se encuentra sujeta en lo que respecta a su procedimiento y concesión a la preexistencia de una norma jurídica, llámese ley o tratado; y, además, a que se cumpla el requisito de reciprocidad.

Esta es una disposición importante porque define, además, el marco legal de los procedimientos de extradición y lo relaciona con un elemento gravitante en el plano de las relaciones internacionales entre Estados, cual es la aplicación del principio de reciprocidad.

REGIMEN ECONOMICO

El artículo 62 de la Constitución Política del Estado establece que «mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades» los mismos que «no pueden ser modificados legislativamente». Esta es una norma orientada a promover y consolidar el proceso de captación de inversiones y refleja adecuadamente la política del Gobierno dirigida a este objetivo. A tal efecto es conveniente tener en cuenta que esta materia se halla legislada en los Decretos Legislativos 662 y 757 que definen el Régimen de Convenios de Estabilidad Jurídica para la promoción y captación de la inversión nacional y extranjera. Los Contratos-ley, como se les conoce, «tienen carácter civil y no administrativo y sólo pueden modificarse o dejarse sin efecto por acuerdo entre las partes (art. 39 del Decreto Legislativo 757).

En este mismo orden de ideas, se garantiza el tratamiento nacional al inversor nacional cuando en el art. 63 de la Constitución se señala que «la inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones».

Asimismo, en el artículo 63 se establece el derecho del Estado a adoptar medidas análogas de represalia cuando otro país o países adoptan «medidas proteccionistas o discriminatorias que perjudiquen al interés nacional». En los contratos celebrados por el Estado con extranjeros domiciliados en el país, debe constar el sometimiento de éstos a los tribunales del Perú y la renuncia a la reclamación por vía diplomática, aunque agrega que los contratos de carácter financiero pueden ser exceptuados de la jurisdicción nacional.

La parte final del artículo 62 establece que «el Estado y las demás personas de derecho público nacional pueden someter las derivadas de relación contractual a tribunales constituidos en virtud de tratados en vigor» y «someterlas a arbitraje nacional o internacional, en la forma que lo disponga la ley». Esta disposición, al igual que el tratamiento nacional a la inversión extranjera, está destinada a brindar las garantías necesarias a la inversión dentro del proceso de captación de las mismas.

LA PROPIEDAD

El artículo 71 de la Constitución actualmente vigente, al igual que la anterior, señala que los extranjeros, personas naturales o jurídicas, están en las mismas condiciones frente a la ley que los nacionales, exceptuando el caso de adquisición de propiedades por parte de los extranjeros dentro de la zona de los 50 kilómetros de las líneas de frontera. Esto ha devenido en una norma constitucional de aplicación regular, salvo «caso de necesidad pública», lo que será declarado mediante decreto supremo, a diferencia de lo que señalaba la Constitución anterior en el sentido que debía ser por declaración expresa de una ley.

LA SEGURIDAD JURIDICA INTERNACIONAL

Finalmente quiero hacer una breve y última reflexión sobre un aspecto que considero de la mayor importancia y que está deviniendo en un factor gravitante y uno de los criterios rectores para una adecuada apreciación de la interrelación Constitución vis -a- vis la Política Exterior: el concepto de la seguridad jurídica. En este caso la seguridad jurídica internacional.

¿Qué es la seguridad jurídica internacional?

Desaparecida la denominada guerra fría y la lucha ideológica internacional, hoy en día el enfoque globalista es un factor determinante para apreciar en forma precisa la nueva estructura emergente que está adoptando la comunidad internacional en su integridad. Los problemas que afectan a un país o una región del planeta tienen implicancias directas o indirectas en el resto del globo. En ese sentido, se ha iniciado una corriente muy firme que se expresa en el nuevo papel que han asumido las Naciones Unidas, singularmente su órgano ejecutivo más importante, el Consejo de Seguridad. La vieja concepción de Clausewitz «la guerra como continuación de la política por otros medios» resulta cada vez más anacrónica y se está convirtiendo en una mera referencia de carácter académico para los estudiosos de la política internacional. Esto no quiere decir que los conflictos no existan. Bosnia y Haití son dos ejemplos que nos recuerdan que es una realidad cotidiana con la cual todos debemos convivir.

Sin embargo, y a esto apunta mi reflexión, estimo que el conflicto internacional tiene hoy otras dimensiones, está adquiriendo otro ropaje. La violencia, el uso de la fuerza y el quebrantamiento material de la paz internacional son factores protagónicos extremos. El conflicto hoy en día -dentro de la concepción globalista señalada- se está desplazando a otros frentes: la competencia comercial internacional; la lucha por los mercados y las tecnologías; el reagrupamiento de países para promover economías integradas; el interés por la captación de la inversión extranjera; la lucha por el medio ambiente; los derechos humanos; la lucha contra el terrorismo -tanto internacional como interno- e incluso la lucha internacional contra males impensados hace poco más de una década atrás como la enfermedad de la inmuno-deficiencia adquirida, SIDA. En todos estos campos y muchísimos otros más aparecen o subyacen las relaciones naturales de conflicto y cooperación entre los Estados.

En consecuencia, las relaciones entre los Estados que se expresan a través de sus respectivas políticas exteriores tienen que fundamentarse y recurrir, hoy más que nunca, a un elemento indiscutible: la ley internacional. Descartada, atenuada o aplazada la violencia material y extrema en las relaciones internacionales, el conflicto y la cooperación entre Estados se plasma ahora en la norma de aceptación válida y vinculante, generadora de derechos y obligaciones y de respeto y cumplimiento de buena fe.

El correlato inmediato de esta apreciación es el nuevo y renovado papel del concepto de la seguridad jurídica aplicada a las relaciones internacionales. Esto quiere decir, en una expresión simple, que existe hoy en día una redoblada exigencia que promueve y protege el respeto y cumplimiento de los derechos y obligaciones contraídas en el plano internacional en la vida de relación interestatal. Las decisiones de política exterior pasan indefectiblemente por los vasos comunicantes de la ley, léase del Derecho Internacional.

Por lo tanto, la nueva concepción del Derecho Constitucional tiene que irse acomodando a esta nueva realidad, que es indiscutible. Los actos unilaterales de Estado, que si bien pueden ser considerados, en casos muy excepcionales y con la necesaria convalidación del tiempo, como una eventual fuente accesoria del Derecho Internacional, hoy encontrarían serias dificultades para tener acogida en el plano internacional. Un ejemplo que podría ayudar a ilustrar esto es lo que está sucediendo con el Derecho del Mar. La nueva Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar recoge el conocido concepto de mar territorial limitándolo a un máximo de 12 millas. Las 188 millas restantes que completan las 200 millas -tesis fundamental en esta área del Derecho, aporte de Perú, Chile y Ecuador- son consideradas como Zona Económica Exclusiva del Estado costero.

En dicha zona el Estado costero tiene derechos y obligaciones característicos pero que no necesariamente encuadran con lo que tradicionalmente se ha conocido como mar territorial en el Perú. Aquí aparece pues un conflicto de intereses entre lo que sostiene el nuevo Derecho del Mar, a la luz de la Convención adoptada en el seno de las Naciones Unidas y la posición singular y muy respetable por cierto de países que, como el Perú, tendrían ciertas dificultades de orden jurídico-político -fundamentalmente políticas- para acoger la nueva norma internacional. Debe tenerse en cuenta que las normas que propician las Naciones Unidas se entienden constituyen, por la vía de la negociación internacional y del consenso político mundial, el desarrollo más evolucionado a que ha arribado el Derecho del Mar contemporáneo. Se entiende, asimismo, que esos serán los criterios rectores

con los cuales la comunidad internacional resolverá en el futuro los conflictos de intereses entre los Estados en los mares del mundo.

Con este ejemplo vemos cómo existe una necesidad de promover la convergencia entre Constitución y Política Exterior. A mi juicio, la norma constitucional peruana vigente sobre dominio marítimo (Art. 54 de la nueva Constitución de 1993), contiene todos los elementos jurídicos que harían posible que el Perú pueda adherir a la nueva Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Sin embargo, este es un tema que está sometido actualmente a un debate abierto y la comunidad intelectual nacional, juristas, politólogos y hasta el más humilde pescador de nuestro litoral tiene su propia intuición, muy particular y humana, sobre este complejo asunto.

Recapitulando entonces, lo que quiero enfatizar con este ejemplo es demostrar el nuevo, vigoroso y renovado papel que está adquiriendo el concepto de la seguridad jurídica, en particular, la seguridad jurídica internacional. Esta seguridad está orientada en el caso de nuestro país a contar con la razón suficiente de que el Perú no va a ver cuestionado su derecho a la extracción y utilización racional de su inmensa riqueza pesquera ictiológica en provecho de nuestra población, situación que va aparejada, a su vez, de la exigencia de adecuar la conducta internacional del Estado peruano, su política exterior, a los nuevos desarrollos que está adquiriendo el Derecho Internacional en materia de Derecho del Mar.

Llevada esta reflexión al plano de la relación entre la Constitución y la Política Exterior, queda manifiestamente claro que existe una demanda, una obligación y una praxis internacional que exige que las normas constitucionales -normas de amplio marco, contenido y alcances- conjuguen necesariamente en su aplicación cotidiana, expresada en la dación de las leyes, en la reglamentación de las mismas, en el comportamiento administrativo del aparato del Estado y en la propia administración de justicia y -en lo que concierne hacia el exterior de nuestras fronteras- en el respeto de las normas del Derecho Internacional; conjuguen, repito, en una exigencia de permanente adecuación de nuestro ordenamiento jurídico nacional con el ordenamiento jurídico mundial.

Solo así garantizaremos para nosotros y también para los demás, ésto es, para la comunidad de naciones -en la clásica relación derecho versus obligación- la seguridad jurídica interna e internacional y en la que el Perú está llamado a jugar siempre un papel gravitante - sobre todo en el marco del Decenio del Derecho Internacional- dada su tradicional vocación jurídica.