

# NUEVO REGIMEN ECONOMICO CONSTITUCIONAL Y POLITICA EXTERIOR

**Fernando González Vigil \***

Existe cierto consenso en que es en lo relativo al Régimen Económico donde la Constitución de 1993 presenta mayor cantidad de cambios sustantivos respecto a la anterior Constitución de 1979. Ello no obstante, el nuevo Régimen Económico es la parte de la constitución vigente sobre la que menos discrepancias insalvables se han expresado entre los especialistas del país. Poco se ha reflexionado hasta el momento, empero, acerca de la vinculación entre el nuevo régimen económico constitucional y la política exterior peruana, la cual también se encuentra en un proceso de redefinición para su mejor adecuación a las cambiantes realidades nacionales e internacionales.

Esta es precisamente la reflexión que intento abordar ahora. Empezaré refiriéndome a la contribución del nuevo régimen económico constitucional al proceso de reconstrucción del Estado Peruano, pues estimo que no es posible discernir la contribución potencial de dicho régimen a la política exterior si no se entiende a cabalidad el vínculo indisoluble entre esta última y el Estado al que proyecta. No debemos olvidar que la política exterior -en su acepción más simple y amplia- no es otra cosa que la forma como un Estado se proyecta en el plano internacional.

## **1. ESTADO Y POLITICA EXTERIOR**

Se sabe que la Política Exterior, junto con la Política de Defensa, constituyen los ámbitos quizá más quintaesenciales del «dominio» (o poder) del Estado, de su existir y capacidad para actuar como entidad independiente y soberana. De ahí que, reflexionar sobre la contribución del nuevo régimen económico constitucional a la política exterior del país, sea al mismo tiempo un modo de reflexionar sobre la contribución de dicho régimen a la existencia y capacidad de dominio del Estado Peruano.

En tal sentido, es menester recordar que al iniciarse la presente década el poder económico de nuestro Estado estaba en falencia casi total, debido a los desmanejos en la déca-

---

\* Economista. Profesor de la Universidad del Pacífico y de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Miembro Asociado y Miembro del Consejo Directivo del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI).

da pasada. Peor aún, la existencia misma del Estado Peruano estaba seriamente amenazada por la violencia y, en particular, por uno de los fenómenos terroristas más brutales que ha conocido la humanidad. El dominio de nuestro Estado sobre el territorio nacional estaba en retirada. Este hecho, unido a la agudización de la crisis económica, permitidos ambos por la manifiesta incapacidad de las élites tradicionalmente gobernantes para hacerles frente con decisión y eficacia, habían generado una muy elevada desconfianza de la población en dichas élites y en el propio Estado. Se profundizaba así el divorcio, la alienación, entre la sociedad civil y el Estado.

Es decir, también el poder político, y no sólo el económico, del Estado Peruano estaba colapsando. Todo esto, que emergía del frente interno, se reflejaba por cierto en el frente externo. Un Estado crecientemente debilitado ante terceros; con muy escasa capacidad de negociación real, efectiva, tanto en el plano económico como en el político. En ciertos círculos se llegó incluso a explicitar hipótesis de intervenciones «multilaterales» para desde fuera «salvar» al aparentemente naufragante Estado Peruano. En tales circunstancias, era evidente que las bases objetivas de la política exterior del país estaban agrietándose peligrosamente; independientemente de las virtudes o defectos de la gestión diplomática como tal.

Lo realizado a partir de Agosto de 1990 por el actual gobierno del Presidente Fujimori, especialmente en materia tanto de combate al terrorismo y pacificación como de reforma económicas y político-institucionales, hay que entenderlo entonces como un esfuerzo, afortunadamente bastante exitoso en balance, por evitar el colapso final del Estado y por reconstruirlo recuperando las palancas básicas del poder económico y político perdido, sentado las bases para que pueda constituirse en el representante legítimo y responsable del interés colectivo.

Cara al exterior, este proceso de paulatina recomposición de la capacidad de dominio del Estado, y de su «reconciliación» con las grandes mayorías nacionales, está conllevando al mismo tiempo la paulatina recuperación de la «credibilidad» de nuestro Estado ante terceros y de su capacidad política y económica para actuar como contraparte influyente en la arena internacional. Asimismo, este proceso ha implicado y exigido cuando menos dos cosas importantes que ameritan ser resaltadas en esta ocasión:

De un lado, ante la debilidad de nuestro Estado al inicio y en las primeras etapas del mencionado proceso, era imprescindible poner un énfasis especial en lograr el concurso constructivo de organizaciones multilaterales donde estuvieran representados varios Estados poderosos, de modo que los no siempre coincidentes intereses particulares de cada uno de ellos motivaran concertaciones entre los mismos y con el Estado débil, para que así los intereses de este último tuvieran mejores posibilidades de ser respetados que por las más asimétricas vías de la relación bilateral con cada Estado poderoso o mediante organizaciones donde sólo esté representado uno de ellos.

Este procedimiento ha sido aplicado, con buenos resultados, en el área económica y especialmente para la reinserción financiera internacional de nuestro país, a través de instituciones como el FMI y el Banco Mundial, e incluso el BID donde Japón es un importante proveedor de recursos. En vista de la creciente atención brindada a temas como Democracia y Derechos Humanos, sería conveniente que un procedimiento similar prevalezca en el área política, a través de organismos donde estén representados varios Estados poderosos

(o sea, en el seno de las Naciones Unidas, básicamente) a fin de que esos temas sean objeto de un tratamiento lo más genuinamente multilateral posible.

De otro lado, era necesario darle un nuevo giro a las relaciones con los Estados fronterizos al nuestro, sea para encarar situaciones problemáticas que se fueron gestando durante los años de debilitamiento del Estado Peruano, sea para redefinirlas en función de las nuevas perspectivas trazadas por la reconstrucción iniciada en 1990, sea para ambos efectos simultáneamente.

Es en un contexto de esta naturaleza, signado por el esfuerzo de retoma del país del control sobre su destino, sustentado por un proceso de reestructuración de las relaciones Estado-Sociedad Civil, que se puede entender mejor la contribución de las reformas económicas a la reconstrucción de nuestro Estado y de su política exterior, así como la contribución específica del nuevo régimen económico que eleva dichas reformas a la condición de norma constitucional.

## **2. EL REGIMEN ECONOMICO DE LA CONSTITUCION DE 1993**

Un primer aspecto a destacar es el hilo conductor que vertebra a las tres partes principales del texto constitucional: los Derechos Fundamentales, el Régimen Económico y la Estructura del Estado. Los Derechos Fundamentales expresan los objetivos, aspiraciones y necesidades primordiales de la persona y de la sociedad en su conjunto; el Régimen Económico se ocupa de la tarea concreta de la generación de los recursos necesarios para atender los Derechos Fundamentales y construir el desarrollo económico nacional; y la Estructura del Estado da cuenta de la forma cómo se organiza el Estado para conducir el país y servir a esos Derechos Fundamentales.

Se trata, entonces, de que la Constitución no sea una mera pieza retórica que enuncie aspiraciones y derechos al margen de la capacidad efectiva para satisfacerlos. Teniéndose como referentes básicos al complejo proceso de transición que experimenta la sociedad peruana, así como los estrangulamientos económicos legados por la debacle de la década pasada, no cabía la actitud frívola de querer «lucirse» formulando «la» Carta Magna «ideal» hecha para valer siempre o durante un plazo muy prolongado. Correspondía, más bien, reconocer las carencias de la situación concreta del país y, partiendo de ésta, asumir el compromiso serio de garantizar que los Derechos Fundamentales de la persona y de la colectividad entera puedan ser atendidos en verdad; lo cual exigía dotarse de un Régimen Económico capaz de estimular la generación progresiva de los recursos necesarios para ir viabilizando esa meta en el futuro previsible. Esta actitud responsable es condición «sine qua non» para que la población crea en el Estado y le deposite su confianza, y para que este pueda proyectarse al exterior como entidad económicamente solvente y con legitimidad social.

A fin de estimular la generación de recursos, el nuevo régimen económico constitucional opta claramente por liberar la fuerza productiva y creativa de todos los peruanos, poniendo el énfasis en la instauración y desarrollo de mercados competitivos con base en la libre iniciativa privada. En un país fragmentado por muy arraigados hábitos de exclusión, que han trabado el reconocimiento del «ser colectivo» (del «nosotros») y neurotizado la discusión sobre la identidad nacional, dicha opción tiene una profunda raíz y misión

democratizante. La erradicación de la discriminación y el favoritismo en el quehacer económico sienta las bases para el cohesionamiento del tejido social, para la «democracia económica», sin la cual la «democracia política» deviene en parodia que perpetúa el subdesarrollo económico y lleva al fracaso como nación.

Es por ello que, en vez de negar la «economía social de mercado», el nuevo Régimen Económico reafirma este concepto y, más importante aún, busca darle contenido real, efectivo, reconociendo esta vez sin ambages la «función social», esencialmente democratizante, que le compete al mercado dinamizado por la libre labor creativa de todos los peruanos. Esta interacción, lejos de destruir «solidaridades de base» como a veces errónea o interesadamente se afirma, en realidad les da la chance de desarrollarse porque rompe con los remanentes de feudalidad y herencia colonial que han impedido el ingreso pleno del conjunto social peruano a la Era Moderna.

El Estado, en vez de expropiar esa función social en beneficio de unos cuantos, la alienta ahora a fin de estar en capacidad, una vez firmemente apuntalado por esas solidaridades básicas desarrolladas por una economía de mercado sólida y extendida sin exclusiones a toda la sociedad, de cumplir a cabalidad con las funciones colectivas y redistributivas que le son propias por su condición de representante del bien común. Por estas razones, el nuevo régimen económico constitucional es central para el proceso de reconstrucción del Estado Peruano, para su armoniosa coexistencia con una sociedad civil entendida modernamente, es decir, sin ciudadanos de segunda o tercera categoría.

En cuanto a las fuentes de los recursos que se requieren para desarrollar al país, el nuevo régimen económico constitucional privilegia claramente a las dos siguientes: la inversión, nacional y extranjera, como expresión de la confianza de los agentes económicos en un régimen que estimula su libre creatividad y protege los resultados de su esfuerzo; y la tributación, como expresión del compromiso de todos con el interés colectivo.

En consecuencia, los principales aspectos contenidos en el articulado del actual régimen económico constitucional pueden resumirse de la siguiente manera:

- se garantiza la libre iniciativa privada, de todos en general, para estimular así la creación de riqueza individual y social;
- se consagra el derecho inalienable de todos al libre acceso a la propiedad, y la inviolabilidad de la misma, lo cual multiplicará la cantidad de agentes económicos capaces de invertir, y dispuestos a hacerlo con perspectiva de largo plazo;
- igualdad de trato a los distintos sectores económicos y formas de propiedad, a fin de evitar discriminaciones que distorcionen la asignación de recursos y la orientación de la inversión productiva privada;
- se garantiza la libertad de empresa, comercio e industria, asegurando el funcionamiento de mercados competitivos mediante la protección contra el abuso de posición dominante y contra las prácticas restrictivas de la competencia; prohibiéndose por ende los monopolios amparados por la ley;
- se garantiza la libertad de comercio exterior, y la igualdad de trato a la inversión extranjera y nacional;

- el estímulo a la inversión extranjera incluye la adopción de mecanismos de garantías como el reconocimiento, cuando corresponda, del arbitraje internacional o de la jurisdicción estipulada por convenios internacionales, para la solución de controversias de índole económico;
- se subraya el principio de la universalidad del tributo, como fuente sana de ingresos para el Estado, y se garantiza un manejo responsable de los recursos fiscales, disponiéndose que sólo se autorizarán gastos que cuenten con el correspondiente ingreso, y regulándose estrictamente la iniciativa de gasto por parte de los poderes del Estado.

### **3. COMENTARIOS FINALES: POLITICA EXTERIOR Y GEOECONOMICA**

Estos nuevos preceptos otorgan respaldo constitucional a la política exterior actualmente en ejecución, la que en el campo económico se encuentra abocada a la consecución de una articulación moderna y dinámica de la economía nacional con el mercado mundial, particularmente a través de la promoción del comercio y las inversiones. Esta labor complementa y apoya a aquella otra conducida por el gobierno en el área de la reinserción del país en la comunidad financiera internacional. Igualmente, el nuevo régimen económico constitucional contribuye a facilitar la proyección de la nueva imagen del Perú en el exterior, como una economía abierta y atractiva para quienes quieran hacer negocios en esta parte del continente.

Estos cometidos revisten central importancia en un entorno económico internacional crecientemente globalizado y multipolar, donde un país como el nuestro tiene que redoblar esfuerzos para expandir y diversificar su relaciones económicas con todos los principales países y regiones del orbe. En este nuevo entorno, las ventajas -comparativas y competitivas- se definen no sólo a nivel sectorial (por industrias o productos) sino también en el plano espacial o geográfico. En la «ggeoeconomía» mundial contemporánea, compiten entre sí no sólo las empresas sino también los países, para ser lugares de localización de inversiones y negocios diseñados a escalas regional y global. El Perú, que tanto tiempo y terreno perdiera durante la década pasada, tiene hoy un comprensible apremio por revertir su rezago y desplegar todo su enorme potencial.