

BASES CONSTITUCIONALES PARA LA FORMULACIÓN Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Rodolfo Coronado *

1. La Constitución Política como base del ordenamiento integral del Estado y la naturaleza de sus normas

La Constitución de un Estado ha sido históricamente motivo de diversas interpretaciones, reconociéndosele diversos sentidos. En relación con este tema, Carl Schmitt señala que podemos entender por Constitución, en sentido absoluto, tanto la concreta manera de ser, resultante de cualquier unidad política existente: así como, una regulación legal fundamental, es decir, un sistema de normas supremas y últimas.¹ En el primer caso, nos referimos a la situación del consenso político y de ordenamiento social de un Estado en un determinado momento de su devenir histórico, es decir, la confluencia de los principios de la unidad del ordenamiento social y la instancia decisiva competente en el caso de conflictos y, en general, en la interrelación de intereses, poderes, etc. en dicho ordenamiento. En el segundo caso, que es el concepto más manejado en los dos últimos siglos, la Constitución se presenta como una instancia reguladora de la vida del Estado, es decir, como la ley fundamental que sustenta la unidad de este, a partir de un carácter normativo que nos impulsa a acercarnos a una situación de *deber ser*.

Considerándola como el pilar del orden jurídico del Estado, Pareja Paz Soldán señala que esta se sustenta en la voluntad soberana expresada en un poder constituyente a través de una operación legislativa de fundación y según un procedimiento especial.² De este modo, la Constitución queda definida de la siguiente manera. Esta es:

La regla fundamental, la norma que regula las funciones del Estado, la máxima ley de garantías. Es también el origen de toda actividad jurídica, estatal, y organiza y señala la competencia de todos los Poderes Públicos, de manera coherente y racional, fijando sus atribuciones a través de un texto preciso.³

Pero, la Constitución no es solo el texto escrito nacido de este procedimiento; sino, principalmente, es el conjunto de principios que lo han inspirado y que permanentemente

* Funcionario del Servicio Diplomático del Perú.

1 SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*, Madrid: Alianza Editorial, 1992, p. 33.

2 PAREJA PAZ SOLDAN, José. *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*, Lima: EDDILI, p. 233.

3 *Ib.*, p. 234.

deben alcanzar desarrollo y plasmación mediante la labor legislativa, jurisprudencial y, en general, con la cotidiana acción política. Es decir, si bien se parte de la noción de que la supremacía de la Constitución se sustenta en que todo el orden jurídico reposa en ella, esta es, ante todo, una norma política. En este sentido, constituye el resultado de intereses, aspiraciones y voluntades políticas, surgidas de condiciones históricas y realidades concretas, cuya finalidad es proyectarse al futuro para conducir el proceso político de acuerdo a los intereses nacionales.

Otro concepto se vincula directamente con la noción de control político. Con relación a este punto, Loewestein señala que la historia del estudio constitucional no es sino la búsqueda por el hombre político de las limitaciones al poder absoluto ejercido por los que detentan el poder.⁴ Sobre este tema, este autor constató que la sociedad que garantiza los derechos individuales, básicamente depende de la presencia de límites impuestos a los que manejan el control político. Así, se concibió a la Constitución como un sistema de reglas que establecía controles a los que ejercían el poder político. La manera más eficaz de hacerlo se realiza mediante el establecimiento de instituciones que equilibren y controlen el poder político en la sociedad.

El texto constitucional concentra todos estos conceptos. Para determinar la base de su efectividad, es indispensable delimitar la verdadera naturaleza normativa que contiene, con el fin de establecer los alcances que debemos otorgarle a cada una de sus disposiciones. Puesto que si bien hemos definido a la Constitución como un sistema preceptivo general que alcanza a todos y cada una de los niveles de la sociedad, sus normas implican diversas interpretaciones y tratamientos.

En este sentido, encontramos dos grandes grupos de normas: a) aquellas que son conocidas como principios informadores, y que suponen una aplicación posterior o diferida. Es decir, normas programáticas cuya ejecución se realiza de manera progresiva a partir de un desarrollo legislativo o a partir de la paulatina realización de medidas conforme al precepto constitucional correspondiente. Del mismo modo, podemos incluir dentro de este grupo a aquellas normas de naturaleza *principista*, las cuales orientan los objetivos de la política general del Estado. b) en un segundo grupo tenemos las normas de aplicación directa, las cuales son *autoaplicables*, puesto que su consagración constitucional nos permite su ejecución. Estas normas pueden tener un desarrollo legislativo, pero no es necesariamente esta una condición *sine qua non* para su aplicación.⁵

En el caso de las normas con naturaleza programática, estamos frente a disposiciones inspiradoras que guían la política del gobierno en sus diversos niveles. La Constitución, como norma fundamental de todo el sistema jurídico y político, consagra un sentido orientador al desarrollo histórico en el cual se encuentre enmarcada. Por otro lado, las normas *autoaplicables* otorgan los elementos del sistema operativo a dicha dinámica orientadora, mediante el establecimiento de instituciones y funciones relacionadas a la aplicación de las primeras.

4 LOWENSTEIN, Karl. *La Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel, 1976, p.150.

5 Esta clasificación ha sido descrita por destacados constitucionalistas peruanos como Domingo García Belaúnde y Aníbal Quiroga León.

A partir de estas consideraciones, se han realizado diversos estudios de las normas constitucionales *principistas* o programáticas como las de aplicación directa. Sin embargo, esta distinción no se ha realizado en el plano de las normas constitucionales referidas a las relaciones exteriores. Por ello, planteamos más adelante el hecho de que las disposiciones constitucionales sobre política exterior en la Constitución de 1993 se puedan sistematizar en la mencionada clasificación de normas.

2. La Constitución y política exterior

La política exterior constituye la actividad mediante la cual el Estado determina y lleva a cabo los objetivos que pretende alcanzar en el ámbito internacional. Para ello, establece los mecanismos más idóneos para orientar su accionar en dicho ámbito. Así, constituye el instrumento de acción internacional del Estado, que le permite proyectar los intereses nacionales en el escenario externo. La formulación y ejecución de esta política está determinada por factores propios del entorno internacional y por factores internos. En este último caso, estamos frente a una serie de condicionantes que pueden ser políticos, económicos, sociales, militares, geográficos, jurídicos, culturales, etc., que se dan al interior del Estado y que afectan o influyen en esta.

Debe identificarse el interés nacional y el establecimiento de objetivos en el proceso de elaboración de la política exterior. Para ello, es necesario considerar de manera integral los diversos condicionantes señalados; dado que esto permitirá que esta política encuentre los fundamentos que le den plena consistencia y validez. En este marco, uno de los que constituye punto de partida fundamental de la formulación y ejecución, es el ordenamiento jurídico nacional. De este modo, la política exterior, como una de las funciones primordiales de todo Estado, se lleva a cabo en un determinado contexto espacial y en un marco institucional en el que se encuentran vigentes ciertas normas jurídicas que establezcan pautas de conducta de los diversos actores que son parte en el proceso de toma de decisiones.

Por otro lado, al buscar responder a los requerimientos determinados por los intereses nacionales, la base normativa de la política exterior se compenetra profundamente con el ámbito de la política misma. Así, Derecho y Política confluyen, mediante una serie de normas que regulan la actividad política propias del gobierno. Esto último es fundamental, puesto que en el campo de la política exterior las consideraciones que van más allá del plano jurídico la influyen notablemente, muchas veces por las inconsistencias del mismo marco normativo. Por este motivo, se presenta la imperiosa necesidad de que la regulación jurídica existente sea adecuadamente estructurada y comprendida.

Justamente, respecto a la relación que existe entre la Política —y su presentación orgánica que es la Ciencia Política— y el Derecho Constitucional, Carlos García Bedoya señala que la más importante vinculación entre ambas se establece a partir del sistema normativo de las funciones de los poderes públicos, en el que reside la autoridad suprema oficialmente organizada, es decir, el monopolio legítimo del uso de la fuerza.⁶ Cabría añadir a lo establecido por el ilustre diplomático peruano, que la relación entre Derecho y Política

6 GARCÍA BEDOYA, Carlos. *Política Exterior Peruana, Teoría y Práctica*. Lima: Mosca Azul, 1981, p. 7

se puede encontrar también en las grandes orientaciones que consagra el texto constitucional, es decir lineamientos y mecanismos, o normas *principistas* y *autoaplicables*.

En el caso del sistema normativo peruano, las constituciones de 1979 y 1993 consagraron importantes lineamientos inspiradores de nuestra política exterior. Diego García Sayán, al referirse a la carta de 1979, señala que:

Se constata, pues, que al estructurar la carta fundamental se tuvo en consideración que las normas básicas de organización y orientación del Estado debían prever circunstancias que estaban y están más allá del circunscrito ejercicio de la soberanía al interior de las fronteras nacionales.⁷

Ahora bien, como analizaremos más adelante, la Constitución peruana, como varias de las constituciones del mundo, no le dan al tema de la política exterior un tratamiento sistemático, sino que tienen de manera disgregada diversos preceptos lo que no permite tener una noción clara sobre cuales constituyen las bases de la política exterior del Estado. Sobre este punto, Louis Henkin señala, para el caso de la carta magna de los Estados Unidos, que en el texto constitucional no aparece ninguna mención a esta política y que la concepción de la misma, reflejada en sus diversas disposiciones, se encuentra increíblemente limitada. Añade que, a pesar del inmenso bagaje de temas vinculados a las relaciones exteriores del Estado, no hay normas explícitas que sustenten a estos, salvo el tema de los tratados.⁸

Los asuntos exteriores del Estado establecidos en el texto constitucional no han sido objeto de un análisis exhaustivo por parte de especialistas en Derecho Constitucional ni por internacionalistas.⁹ En torno a ello, percibimos que se produce una especie de paralelismo excluyente entre estos. Es así como, Javier Ciurlizza indica que: «la constitucionalización de la política exterior en general, y de los tratados en particular, debería ser materia de particular atención por parte de internacionalistas y constitucionalistas».¹⁰

Por tanto, resulta importante percibir y entender claramente los lineamientos constitucionales que constituyen los pilares políticos y jurídicos de nuestra política exterior, dado que muchas veces no son tomados en su real dimensión. Este es un hecho que motiva una percepción devaluada de la misma. Con relación a ello, planteamos que nuestra norma fundamental contiene preceptos sobre política exterior de tipo *principistas* o programáticas. Sin embargo, también se evidencia la presencia, en el texto constitucional, de normas que no son propiamente orientadoras, sino que por el contrario pueden ser catalogadas como *autoaplicables*. Estas están dirigidas al funcionamiento en sí de esta política, por lo que de su idónea regulación depende en gran parte la ejecución efectiva de todas aquellas disposiciones que deben inspirar su accionar.

7 GARCÍA SAYÁN, Diego. *Constitución Peruana y Política Exterior*. Lima: Comisión Andina de Juristas, p.184.

8 HENKIN, Louis. *Constitutionalism, Democracy and Foreign Affairs*. New York: Columbia University Press, 1990, p. 19.

9 Mayormente solo se han realizado interesantes ensayos sobre el tema de los tratados. Al respecto, véase: Fabián Novak en *Agenda Internacional del IDEI*, 1994; Marcial Rubio Correa en *Pensamiento Constitucional de la PUCP*, 1998 y César Landa Arroyo en la *Revista Jurídica del Perú*, 1999.

10 CIURLIZZA, Javier. «La Inserción y Jerarquía de los Tratados en la Constitución de 1993: Retrocesos y Conflictos». En: *La Constitución de 1993, Análisis y Comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1995, p. 69.

3. Antecedentes constitucionales del Perú en materia de política exterior

Luego de alcanzada la independencia y ante el permanente temor en las primeras décadas de la república de que las potencias extranjeras vuelvan a intentar un dominio directo sobre nuestro país, nuestras primeras constituciones consagraron una definición de nación que buscaba proyectarse internacionalmente como plenamente independiente. La primera Constitución de 1823 estipulaba en el artículo 2° que la nación peruana es independiente de la monarquía española y de toda dominación extranjera, y que no podía ser patrimonio de ninguna persona ni familia. Similares consideraciones las encontramos en las constituciones de 1826, 1828, 1834 y 1839. Solo en el caso de la Constitución de 1823 se hacía alusión expresa a la monarquía española, en las restantes se mantenían dos ideas centrales sobre la nación peruana: independencia de toda dominación extranjera y el no ser patrimonio de ninguna persona ni familia, en clara alusión a las dinastías monárquicas.

En la Constitución de 1834, se realizó una importante modificación para la época, al derogar la prohibición dispuesta por su antecesora. Esta impedía al Estado federarse con otro. De este modo, se concretó en 1836 la Confederación Peruano-Boliviana. Sin embargo, el fracaso que esta significó motivó el hecho de que la Constitución de 1839 retomara el anterior impedimento, para lo que dispuso que la nación peruana no podía celebrar pacto alguno con otro Estado que afecte su independencia y unidad.

Con el gobierno del General Castilla, el Estado peruano alcanza un nivel de consolidación que hacía difícil vislumbrar la posibilidad de que este sea dominado por fuerzas exteriores. De este modo, a partir de la Constitución de 1856 se elimina la referencia al riesgo de que el Estado peruano pase a ser patrimonio de alguna persona o familia. El artículo 2° de la mencionada Constitución señalaba: «La Nación es libre e independiente, y no puede celebrar pacto que se oponga a su independencia o integridad, o que afecte de algún modo su soberanía». Este precepto que caracterizaba constitucionalmente a la nación peruana se recogió en las Constituciones de 1860, 1867 y 1920.

Independientemente de los matices liberales o conservadores de las constituciones del siglo pasado, se establecieron ciertas normas sobre política exterior que fueron adoptadas de manera casi uniforme. El más claro ejemplo sobre esto último es la definición de competencias entre el Ejecutivo y Legislativo en materia de política exterior, marcada por la adopción temprana de un régimen presidencial. Ha sido una constante en nuestras constituciones el estipular que el Poder Ejecutivo dirija la política exterior, haciéndose mención expresa en la mayoría de casos que le correspondía al Presidente de la República la «dirección de las negociaciones diplomáticas».¹¹ Asimismo, se establecía en todos los casos que al parlamento le correspondía la aprobación de los tratados celebrados por el Ejecutivo.

Es así como, en un contexto en el que el Estado peruano buscaba tener una presencia importante en el escenario regional, mediante acuerdos que establecieran los primeros niveles formales de interrelación con diversos Estados, otra constante constitucional fue establecer que el Presidente de la República celebrara tratados denominados de *Paz*, *Amistad*, *Comercio* y *Navegación*. El artículo 86° numeral 17 de la Constitución de 1839 estipula-

11 Art. 86° de la Constitución de 1839; Art. 89° de la Constitución de 1856; Art. 94° de la Constitución de 1860; Art. 85° de la Constitución de 1867; Art.121° de la Constitución de 1920.

ba este precepto como requerimiento para el caso específico de los Estados hispanoamericanos. A partir de la Constitución de 1856, se dispuso que el Presidente podría celebrar tratados en general, eliminándose la referencia expresa a los mencionados tipos de acuerdos internacionales. Así, el marco normativo empezaba a concebir una visión más amplia a nuestra proyección exterior, lo cual respondía al avance de las relaciones de nuestro país, tanto en el plano regional como mundial. Es importante recordar que durante esta época nuestro país se caracterizó por promover la realización de diversas conferencias internacionales que promovían la integración de la región, en donde se presentaron los primeros acuerdos multilaterales de nuestro continente.

Por otro lado, desde nuestras primeras constituciones se estableció la atribución presidencial de nombrar a nuestros representantes diplomáticos en el exterior, así como de recibir a los extranjeros que vienen a desempeñar funciones en nuestro país. Estas estipulaciones se mantienen en la actualidad. En los primeros debates constitucionales se discutió la atribución del Presidente para los nombramientos de nuestros agentes diplomáticos. Como nos señala Pareja Paz Soldán, en el caso del debate de la Constitución de 1856, algunos congresistas impugnaron esta facultad, alegando que debía corresponder al Parlamento. Esta idea no fue acogida, sobre la base de diversos argumentos. Uno de ellos era el hecho de que los diplomáticos cumplían funciones similares a las de los Ministros de Relaciones Exteriores del Presidente que desempeñaban funciones en el exterior, y si el Presidente podía nombrar al Canciller, con más razón a sus representantes en otros países. La exigencia de la aprobación del Senado de los funcionarios diplomáticos nombrados por el Presidente ha variado en nuestros diversos textos constitucionales. Las constituciones de 1823, 1828, 1834 y 1839 la consagraron, pero las últimas del siglo pasado la dejaron de lado. En el presente siglo, las cartas de 1920 y de 1979 retomaron la consideración parlamentaria de estos nombramientos, y no se consideró en la de 1933 y la última de 1993.

Otra de las preocupaciones del Estado peruano en las primeras décadas del siglo pasado era el tema de la deuda interna y externa, siendo este segundo caso muchas veces determinante para definir el nivel de relaciones con los países acreedores. En torno a ello, en el artículo 169° de la Constitución de 1839 se señalaba: «La Constitución garantiza la deuda pública interna y externa: su consolidación y amortización merece con preferencia la consideración del Congreso».

De manera general apreciamos que las constituciones del Perú del siglo pasado contenían puntuales preceptos constitucionales sobre temas vinculados a la política exterior: definían a la nación determinando su proyección externa en respuesta a la condición de nueva república que nos caracterizaba, establecían de manera general las atribuciones del Ejecutivo y del legislativo, señalaban la necesidad de relacionarnos con otros Estados, y plantearon normas que respondían a ciertas exigencias del entorno internacional.

La Constitución de 1920 dictada en el gobierno de Leguía tenía sobre el tema de política exterior similar contenido a las constituciones precedentes. Cabe destacar que las primeras constituciones hasta la de 1933, no contenían referencia alguna a principios orientadores de la política exterior. Evidentemente, esto respondía a circunstancias en las cuales un Estado como el peruano no tenía definidos claramente marcos *programáticos* de proyección en el escenario internacional.

Recién con la Constitución de 1933 se incorporan innovaciones sobre esta materia. Se deja de definir a la nación como tal, para hacerse mención al Estado peruano como en-

tividad de poder jurídicamente organizado. En este sentido, se declara en el artículo 2° que el Estado es uno e indivisible, y en el siguiente artículo, que el territorio del Estado es inalienable.

En relación con las funciones del Ejecutivo, el artículo 154° numeral 16, estableció que era atribución del Presidente: «Dirigir las relaciones internacionales», modificación importante con relación a los preceptos anteriores que establecían la dirección presidencial de las negociaciones diplomáticas. La nueva redacción respondía a la mayor participación del Presidente en el ámbito internacional y a la creciente necesidad de impulsar y diversificar la política exterior del Estado. Al respecto, esta mayor representatividad, se manifestó en la consagración del Presidente como jefe de Estado y quien personifica a la Nación.

Asimismo, se introdujo la exigencia previa de la aprobación del Consejo de Ministros como condición previa para la celebración de los acuerdos internacionales. El parlamento mantenía sus mismas atribuciones, entre las que se encontraba la aprobación de los tratados. Debemos resaltar que dicha aprobación legislativa se refería a todos los acuerdos internacionales suscritos por el Ejecutivo, sin distinción sobre su naturaleza.

Con la Constitución de 1979 se incorporó, por primera vez, en el marco constitucional peruano, una serie de principios orientadores de la política exterior del Estado que respondían en gran parte a las características del contexto internacional de los años setenta. Dentro de estos preceptos cabe destacar el artículo 88° que establecía: «El Estado rechaza toda forma de imperialismo, colonialismo, neocolonialismo y discriminación racial. Es solidario con los pueblos oprimidos del mundo». Este y diversos preceptos han sido dejados de lado por la actual Carta Magna.

Asimismo, se incorporaron una serie de disposiciones vinculadas al Estado peruano y a sus obligaciones. El artículo 79° definía al Perú como una República democrática y social, independiente y soberana, basada en el trabajo. Se agregó que su gobierno es unitario, representativo y descentralizado. Con relación a sus obligaciones, vinculadas directamente con el campo de la política exterior, cabe resaltar la defensa de la soberanía nacional, la garantía de la vigencia de los derechos humanos, la protección del medio ambiente, la promoción de la integración de los pueblos de América Latina, entre otros.

Se incluyó en este texto constitucional un capítulo específico sobre el territorio, estableciéndose que este es inviolable y que comprende tanto el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo y el espacio aéreo que lo cubre. Se consagró constitucionalmente, en el artículo 98°, que el dominio marítimo del Estado se prolongaba hasta las 200 millas, comprendiendo tanto el mar adyacente a sus costas, así como su lecho y subsuelo. Similar tratamiento recibió el espacio aéreo.

De igual manera, se reguló por primera vez un capítulo específico sobre el tema de los tratados internacionales. En este punto, nuestro país ha declarado su permanente voluntad de respeto. Además, se consagró en el artículo 101° la supremacía del tratado sobre la ley en caso de conflicto. Asimismo, se estableció que los acuerdos internacionales que versaran sobre materias de exclusiva competencia del Presidente de la República, debían ser ratificados directamente por este y que los demás debían ser aprobados legislativamente. Se le dio supremacía constitucional a los tratados de derechos humanos y se estableció que

aquellos relativos a la integración con estados latinoamericanos prevalecían sobre los demás tratados multilaterales celebrados entre las mismas participantes.

Con relación al tema del régimen económico del Estado, que resulta determinante para la proyección del Estado en el escenario internacional, se estableció un régimen al que Sánchez Alba ha caracterizado como de economía mixta de planificación, concertada en el marco de la ideología y *praxis* de una economía Social de Mercado.¹² Es decir, un régimen que pretendía ubicarse dentro de una economía liberal y una economía estatista o colectivista, que influiría junto a otros factores, en la década siguiente a una profunda crisis económica. Como se evidenció en la práctica, este marco conllevó a que la política exterior encontrara diversos obstáculos para una proyección eficiente del país dentro de la economía internacional de los años ochenta que se globalizaba cada vez más.

Finalmente, cabe resaltar que el artículo 211° inciso 14 señalaba que correspondía al Presidente de la República dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, celebrar y ratificar tratados y convenios de conformidad con la Constitución. Se mantuvieron las atribuciones presidenciales que han permanecido en casi todos nuestros textos constitucionales.

De esta revisión general de los antecedentes sobre los principales preceptos constitucionales de política exterior, podemos determinar lo siguiente:

- a. El tratamiento constitucional sobre temas de política exterior ha sido constante y ha evolucionado respondiendo a los nuevos contextos internacionales.
- b. Desde inicios de la República, nuestras constituciones han tenido una definición de nación que buscó proyectarse en la comunidad internacional. Con las constituciones del presente siglo la noción jurídica de Estado adquirió relevancia y fue sobre esta que se establecieron las características esenciales y definitorias del Perú. Unidad e independencia han sido dos características que se mantuvieron invariables.
- c. Salvo las dos últimas dos constituciones, nuestros anteriores textos no establecieron mayores preceptos orientadores de política exterior.
- d. Ha sido una característica permanente en todos nuestros textos constitucionales la distinción entre el Presidente de la República como conductor de la política exterior y el Parlamento como poder de control, especialmente mediante la aprobación de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo.
- e. Las constituciones han respondido en determinadas circunstancias a características particulares del contexto internacional en el que se encontraba el país.
- f. El progresivo desarrollo e inclusión de temas relativos a política exterior como: el territorio, la integración, los tratados, deberes del Estado, etc., se ha ido posesionando de mayores espacios en el marco constitucional.

12 SÁNCHEZ ALBAVERA, Fernando. «Aplicación y resultados del Régimen Económico de la Constitución». En: BERNALES, Enrique y Francisco EGUIGUREN. *La Constitución diez años después*. Lima: Fundación Friedrich Nauman, 1989, p.76.

4. Marco constitucional de 1993 para el desarrollo de los objetivos generales de la política exterior

La Constitución de 1993 que reemplazó a la de 1979 tuvo en gran parte como base a la estructura y el contenido de esta última. En este sentido, más que referirnos a la elaboración de una nueva Constitución, en realidad estamos frente a una modificación de la precedente, aunque si bien es cierto, reformas sobre temas específicos son de gran importancia. Con relación a ello, algunos cambios se han efectuado en materia de política exterior. Varias de las normas que hemos definido como *orientadoras* o programáticas de dicha política han variado de acuerdo al nuevo contexto internacional. Asimismo, aquellas autoaplicables o de aplicación directa han recibido en ciertos casos un nuevo tratamiento.

En la Constitución de 1993, encontramos el término expreso de *Política exterior* en dos disposiciones: primero, sobre la dirección presidencial en el inciso 11 del artículo 118°; y luego, sobre la necesaria concordancia de esta política con los procesos de integración y de desarrollo de las zonas fronterizas en el artículo 44°. Sin embargo, estos temas y el de las relaciones exteriores del Estado no han sido tratados sistemáticamente. Las normas *principistas* y *orientadoras* de la política exterior tienen una sistemática constitucional dispersa, estando ubicadas en capítulos sobre diversas materias, lo que hace que no se tenga una noción integral y orgánica sobre las mismas.

Si bien, consideramos que las modificaciones de la Constitución vigente respecto a las normas establecidas en la carta anterior, significaron mayormente avances respecto a los lineamientos de política exterior acordes con el actual escenario internacional —el cual tiene marcadas diferencias con el de los años setenta—, el tratamiento señalado en el párrafo anterior impide la percepción clara de los pilares constitucionales de esta política.

4.1. Normas Constitucionales Orientadoras de la Política Exterior

Es fundamental establecer los sustentos constitucionales de la política exterior del Estado, partir de la definición del mismo como tal, puesto que la proyección de un país en el ámbito internacional está estrechamente condicionada a la naturaleza y alcances del tipo de Estado y gobierno que lo caracteriza. Al respecto, el artículo 43° de nuestro texto constitucional estipula: «La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes».

Enrique Chirinos Soto señala que la República, entendida como forma de gobierno representativo en que el poder reside en el pueblo, personificado por un jefe supremo, es democrática por ser el gobierno de la mayoría; sin embargo, en relación con los derechos de la minoría, es social. Esto último dado que la democracia es para la sociedad y no solamente para el individuo; y, es independiente y soberana, tanto internamente como frente a los otros actores de la comunidad internacional. Del mismo modo, el Estado es indivisible, puesto que no acepta disgregación; su gobierno es unitario; rechaza cualquier forma de federación o confederación; es representativo, puesto que el pueblo delega en representantes libremente elegidos el derecho de gobernar y de votar las leyes; es descentralizado, lo que

busca dar un desarrollo integral al país; y, consagra la separación de poderes, como base del régimen democrático representativo.¹³

Una vez determinada la naturaleza constitucional del Estado y el gobierno peruano, como base inicial de la proyección externa del país, la cual concuerda con las tendencias democráticas y representativas que rigen el sistema internacional, presentamos las grandes orientaciones de política exterior del Estado consagradas en la actual Constitución, las cuales constituyen normas que deben guiar permanentemente su formulación y ejecución. Estas son las siguientes:¹⁴

- a. Defender la soberanía nacional.
- b. Garantizar la seguridad de la población y de la Nación (presente en el artículo 44 y en el artículo 163°, capítulo XII: de la Seguridad y de la Defensa Nacional; Título IV: de la Estructura del Estado).
- c. Garantizar la plena vigencia de los derechos humanos Este precepto tiene directa relación con el Título primero, De la Persona y la Sociedad y con la Cuarta Disposición Final sobre interpretación de los derechos fundamentales.
- d. Establecer y ejecutar la política de fronteras, el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas.
- e. Promover la integración, particularmente latinoamericana.
- f. Determinar la política nacional de ambiente. Promover el uso sostenible de sus recursos naturales y la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Estos puntos se encuentran en los artículos 67° y 68°, Capítulo II; Título II: del Ambiente y los Recursos Naturales.
- g. Promover el desarrollo de la Amazonia, expreso en el artículo 67°, capítulo II, título II.
- h. Ejercer soberanía y jurisdicción sobre su dominio marítimo, sin perjuicio de las libertades de comunicación, de acuerdo con la ley y con los tratados ratificados por el Estado. Artículo 54°, tercer párrafo, Capítulo I, Título II.
- i. Ejercer soberanía y jurisdicción sobre el espacio aéreo que cubre su territorio y el mar adyacente hasta el límite de las doscientas millas, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de conformidad con la ley y con los tratados ratificados por el Estado. Artículo 54°, cuarto párrafo, Capítulo I, Título II.
- j. Propiciar la conservación de la Antártida como una zona de paz dedicada a la investigación científica y a la vigencia de un régimen internacional, Declaración Final.
- k. Combatir el tráfico ilícito de drogas. Artículo 8°, Capítulo II, Título I.

13 CHIRINOS SOTO, Enrique. *Constitución de 1993, Lectura y Comentario*. Lima: 1995, p. 83.

14 La mayor parte de ellas se encuentran en el artículo 44°, correspondiente a los deberes primordiales del Estado, dentro del capítulo I, título II: Del Estado y la Nación.

- l. Proteger el patrimonio cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública. Fomentar la participación privada en la conservación, restauración, exhibición y difusión del mismo, así como su restitución al país cuando hubiera sido ilegalmente trasladado fuera del territorio nacional. Artículo 21º, Capítulo II, Título I.
- m. Principios generales del Régimen Económico. Capítulo I, Título III.

De este modo, apreciamos disgregados en el texto constitucional, diversos lineamientos y orientaciones que constituyen base fundamental para el desarrollo de la política exterior. La mayoría de estos grandes objetivos responde a acciones de la política del Estado, dentro de la cual a la política exterior le corresponde un rol esencial y, en varios casos, de mayor trascendencia. Esto se debe a la creciente aproximación entre la política interna y externa de los Estados. Si bien se pueden plantear diferencias entre ambas políticas a partir de los contextos en que se desenvuelven, resulta bastante artificial e incluso peligroso, separar u oponer estos dos campos de la actividad gubernamental.

Braillard y Djalili señalan que son complementarias y que existe entre ellas una interacción innegable, puesto que se inscriben dentro de un mismo proyecto social y político. Añaden que la política externa tiende a interferir en los procesos de la política interna; y por otro, esta última puede tener una influencia directa y determinante en los sectores vinculados a las relaciones exteriores.¹⁵ Así, la política exterior adquiere, en el ámbito constitucional, una perspectiva amplia, que abarca y se relaciona con diversas políticas sectoriales, lo que creemos otorga de manera implícita al sector relaciones exteriores un rol fundamental en la formulación, ejecución y coordinación de las materias enumeradas. Normas distintas como la promoción de la Amazonia o la lucha contra el tráfico ilícito de drogas corresponden a acciones integrales de parte del Estado, en donde a esta política le corresponde un importante campo de acción.

Los principios señalados fueron contemplados por la Constitución de 1979. Lo importante de la aplicación actual se basa en la comprensión que hoy se tiene de estos temas frente al actual escenario internacional. Temas como: los derechos humanos, medio ambiente, narcotráfico se han extendido por el mundo de manera vertiginosa en las dos últimas décadas.

El tema de la integración de la década de los setenta se daba en un contexto de marcado nacionalismo. Hoy en día, lo hace en uno donde la bandera es el regionalismo abierto; incluso, en temas como el de soberanía, cuyas bases son perennes como hemos descrito líneas arriba, reciben algunas connotaciones poco imaginables hace unas décadas atrás. En otras palabras, nuestra política exterior, que tenía como base constitucional a varios de estos temas a fines de los setenta, es distinta a la política exterior de fines de los años noventa, pero con similares bases constitucionales. El reto que nos plantean estos lineamientos está en cómo encarar y proyectar estas bases, manteniendo nuestros principios fundamentales —soberanía, seguridad, independencia, bienestar, etc.

15 BRAILLARD, Philippe y Mohammad-Reza, DJALILI. *Que sais-je? Les Relations Internationales*. Presses Universitaires de France, 1988, p. 60.

Si bien no es este el espacio para un análisis profundo de cada uno de estos temas, debemos resaltar los que consideramos ejes centrales de la política exterior en la Constitución, cuyos preceptos deben ser entendidos sobre la base de criterios dinámicos y funcionales:

a. La defensa de la soberanía nacional señalada en el artículo 44°, debe entenderse como la protección del poder superior del Estado en el ámbito interno y como la garantía de independencia frente al exterior. La política exterior desempeña un papel vital en la defensa permanente de esta, por lo que una adecuada formulación normativa en este tema es muchas veces indispensable, incluso para garantizar la normal continuidad del Estado. Comúnmente, se vincula el tema de la soberanía con el concepto de integridad territorial.

Con relación a ello, el Embajador Carlos García Bedoya señaló que los preceptos sobre el territorio y el mar y la garantía plena a la que se encuentra obligado el Estado peruano son los puntos iniciales de operaciones para toda política exterior, puesto que constituyen la realidad esencial de un país. Agrega que «es necesario tener en definitiva la ubicación, características y aprovechamiento del territorio peruano y su significación histórica, que le otorga una importancia singular dentro del contexto actual de la política internacional sudamericana».¹⁶ De este modo, la definición de territorio del artículo 54°, la cual enumera cada uno de sus componentes, tiene una clara connotación delimitadora tanto de la jurisdicción interna como externa, al ser oponible a los diversos actores del sistema internacional.

A pesar de las evidentes consideraciones de defensa y seguridad que acarrea, la disposición constitucional debe concordarse e interpretarse de manera complementaria con el artículo 44°, a partir de una visión integradora y de apertura, que propicie el establecimiento de espacios económicos regionales y de polos de desarrollo fronterizo, sobre la base de una concepción funcional del territorio. De este modo, con respeto pleno a la soberanía territorial, un criterio funcional de la misma nos permitirá avanzar en los grandes objetivos de integración en los campos político, social y económico.

b. La seguridad de la población constituye una de las bases constitucionales de la política exterior. El concepto de seguridad tiene como fundamento lo dispuesto por el artículo 163° del capítulo de la Seguridad y la Defensa Nacional. Este establece que la defensa nacional es integral y permanente y se desarrolla en los ámbitos interno y externo. Para este fin, dicho capítulo dispone el sustento institucional de los órganos encargados de la defensa, a través de las Fuerzas Armadas, las cuales tienen un rol decisivo en el ámbito interno y un papel importante de coordinación en el exterior. En este último, la Cancillería cumple una función determinante. Esta se plasma en el trabajo de nuestras representaciones diplomáticas. Sin embargo, la Constitución no explícita ni desarrolla lo concerniente al órgano principal encargado de la defensa de los intereses nacionales en el escenario internacional, mediante bases normativas que lo delimiten, como sí lo hace para el caso de las instituciones encargadas de la defensa interna.

A su vez, la política exterior ha incluido dentro de su agenda temas como el del narcotráfico, terrorismo, medio ambiente, etc. Tópicos sobre los cuales se ha expresado la

16 GARCÍA BEDOYA, Carlos. Ob. cit., p. 52

permanente voluntad de nuestro Estado por ser parte de mecanismos de cooperación internacional que enfrenten dichos problemas. Asimismo, este tema ha sido motivo en los últimos años de diversos esfuerzos de los países de la región por establecer conceptos y metas consensuales.

c. El gobierno peruano ha establecido una serie de mecanismos legales que buscan salvaguardar los derechos y libertades fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero a su vez, el Perú ha asumido, en el marco de su política exterior, un rol activo junto con otros países en desarrollo para plantear la interdependencia de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. Del mismo modo, ha propugnado el vínculo inseparable entre los derechos humanos individuales y los colectivos. Todo ello ha sido recogido en nuestro marco constitucional. En concordancia con los preceptos que este contiene, el Perú ha suscrito y ratificado los más importantes acuerdos regionales y mundiales sobre el tema.

Cabe destacar que conforme a la Cuarta Disposición Final, las disposiciones relativas a los derechos y a las libertades reconocidas por la Constitución se interpretan conforme con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los demás acuerdos que sobre la materia ha ratificado el Perú. Según esta norma, lo establecido por las convenciones de las que nuestro país es parte, constituyen instrumentos hermenéuticos sobre la base de los cuales deben entenderse los preceptos de nuestra carta fundamental, especialmente los contenidos en el Título Primero. Según Marcial Rubio Correa, esta disposición final nos permitiría colegir el carácter constitucional de los tratados sobre derechos humanos.¹⁷

Nuestra carta fundamental en el artículo 1° señala a la persona como «fin supremo de la sociedad y del Estado», para lo cual establece una serie de derechos fundamentales inviolables. Pero, no solo la considera como actor de relaciones jurídicas internas, sino que conforme al artículo 205° de la Constitución, a quien se considere lesionado en los derechos que la Constitución consagra, se le reconoce la posibilidad de recurrir a tribunales u organismos internacionales constituidos por tratados de los que el Perú forma parte; siempre y cuando la jurisdicción interna se haya agotado. Así, nuestro ordenamiento consagra la facultad de la persona de ser actor de relaciones externas, proyectando en un marco supranacional la defensa de sus derechos e intereses que estime vulnerados.

La política general del gobierno vela por la defensa, desarrollo y bienestar del Estado, y lo hace por cada uno de sus ciudadanos. De este modo, la promoción y protección del individuo se constituye en uno de los ejes centrales de la política exterior, la cual recoge cada uno de los derechos fundamentales que la Constitución consagra. Más allá del tradicional campo consular, que implica la defensa de los nacionales en el exterior, los logros de cada una de las acciones que lleva a cabo el sector de relaciones exteriores, debe entenderse que en última instancia recaerán en beneficio de la persona.

d. La promoción de la integración estipulada en el artículo 44° constituye uno de los objetivos predominantes de nuestra política exterior en la actualidad. Si bien el texto constitucional resalta que el esfuerzo de integración es particularmente latinoamericano, cabe

17 RUBIO CORREA, Marcial. «La ubicación jerárquica de los tratados referentes a derechos humanos». *Pensamiento Constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, año V, n.º 5, 1998.

señalar que dentro de los alcances del denominado regionalismo abierto, el Perú busca integrarse a agrupaciones de países más allá de la región, a partir de una política exterior equilibrada. Respecto con este tema, el artículo 100° de la Constitución anterior, tenía un artículo con una concepción idealista, puesto que hacía mención a la integración económica, político, social y cultural, hasta llegar a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones. La nueva Carta Magna optó por un artículo más flexible y realista, pero con la insuficiencia de no estipular el marco general sobre el cual se debe basar la proyección externa de nuestro país y su posición frente al sistema internacional.

Del mismo modo, se incluyen dentro del artículo 44° el tema de la política de fronteras y la cohesión que deben guardar las mismas. Estos son temas vinculados directamente a acciones tanto de política externa e interna. Sin embargo, la disposición hace mención expresa a la política exterior para los casos contemplados en este artículo. En todo caso, cabe anotar que la redacción de dicho artículo es algo confusa y no delimita claramente las finalidades que contiene.¹⁸

Se debe indicar que conforme al mandato constitucional, dentro de la renovada estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores dispuesta mediante D.S. 06-99-RE del 11 de febrero de 1999, se creó la Dirección Nacional de Fronteras. Esta tiene dentro de sus objetivos el cabal cumplimiento de las metas dispuestas sobre esta materia.

e. Con relación a la garantía que debe existir del ejercicio y jurisdicción sobre el dominio marítimo, el artículo 54° señala que esta se lleva a cabo sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional. Se ha presentado en los últimos años un debate sobre si el Perú debe o no adherirse a la Convención del Mar que ya entró en vigor hace casi más de cinco años. Con respecto a, la consideración de norma constitucional peruana, esta contiene todos los elementos que harían posible que nuestro país se adhiriera a la mencionada Convención. Resaltamos este ejemplo, puesto que nuestro derecho constitucional debe ir acomodándose e interpretarse de acuerdo a las tendencias más vigorosas del sistema internacional que benefician a nuestro país y justamente la necesidad de un derecho internacional del mar —como lo manda la Convención— responde a esta exigencia.

f. Muchas de las diversas normas orientadoras consagradas en la Constitución de manera general y dentro del marco de la política interna, son también incluidas y promovidas en el marco de la política exterior. Un ejemplo relevante es el caso del régimen económico constitucional. Este ha adquirido una importancia trascendental para la formulación y ejecución de esta política.

Justamente, uno de los temas que implicó mayores cambios en la actual carta magna en relación con la anterior es el tema económico. De una economía con gran participación estatal y limitaciones al libre ejercicio de la actividad económica, el gobierno que asumió funciones en 1990 buscó adecuar nuestro ordenamiento hacia un régimen que sea compatible con las crecientes tendencias de libre ejercicio económico y reducida participación estatal de la economía internacional, en el marco de una creciente interdependencia.

18 Artículo 44°, 2° párrafo. Asimismo, 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.

En torno a este tema, Fernando González Vigil señala:

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.¹⁹

En este contexto, este régimen tiene como características centrales los preceptos contenidos en los artículos 58° al 65° que establecen: la garantía a la libre iniciativa privada, el derecho inalienable al libre acceso a la propiedad, la garantía a la libertad de comercio exterior, tanto de bienes y servicios, la igualdad de trato a los distintos sectores económicos y formas de propiedad, la garantía a la libertad de empresa, comercio e industria, la libertad de contratar, la igualdad de trato a la inversión extranjera y nacional, y la libre tenencia de moneda extranjera.

Sobre la base de estos lineamientos constitucionales en materia económica, la política exterior del Perú se encuentra encaminada a la consecución de una articulación moderna y dinámica de la economía nacional en el mercado mundial, particularmente a través de la promoción del comercio y las inversiones.²⁰ En este sentido, estos preceptos obligan a que dicha política asuma el esfuerzo de lograr consolidar una buena imagen del Perú en el exterior, proyectando a este como país confiable y seguro para el ejercicio de la actividad económica y comercial, esfuerzo que viene rindiendo importantes progresos.

Otro de los objetivos centrales de la política exterior en este campo es negociar y aceptar los diversos acuerdos internacionales que permitan a nuestro país insertarnos eficientemente en la economía globalizada. En este sentido, el marco constitucional vigente y el desarrollo legislativo implicado es compatible con los lineamientos establecidos en regímenes internacionales a los cuales el Perú se ha adherido, como fue el caso a fines de 1994 de nuestra incorporación a la Organización Mundial del Comercio y los acuerdos del GATT, facilitando la implementación nacional de sus disposiciones.

4.2. Fundamentos Constitucionales de Derecho Internacional para la Proyección del Estado

Además de las orientaciones constitucionales sobre las cuales se debe estructurar la política exterior del Estado que hemos presentado, existe un segundo tipo de normas orientadoras. Estas corresponden a la posición que asume un Estado frente a las características del sistema internacional y son normas de derecho internacional que concentran los lineamientos de las acciones exteriores del Estado. Este segundo tipo de normas no ha sido considerado por la actual Constitución.

Las características del contexto internacional imponen diversos retos que nuestro país debe afrontar y que implican una proyección internacional acorde con dichas exigencias. Por tanto, en la formulación de nuestra carta magna se consideró no ser tan rígidos en la consagración de grandes principios que podían pecar de *maximalistas*. En relación con esto, la Constitución de 1979 estableció diversas normas, que en gran medida respondían a la naturaleza de las relaciones internacionales de esos años. Estos fueron:

19 GONZÁLEZ VIGIL, Fernando. «Nuevo Régimen Constitucional y Política Exterior». *Agenda Internacional*. Lima: IDEI, Año II, n.º 3, enero-julio 1995, p. 31.

20 *Ib.*, p. 33.

- a. Afirmar la independencia contra todo imperialismo (Preámbulo). Asimismo, el artículo 88° establecía que el Estado rechazaba toda forma de imperialismo, colonialismo, neocolonialismo y discriminación social. Se declaraba la solidaridad con los pueblos oprimidos del mundo.
- b. Promover la cooperación entre los pueblos para alcanzar un orden internacional justo (Artículo 117°).
- c. Aprovechar el influjo de la revolución científica, tecnológica, económica y social que transforma al mundo (Preámbulo).
- d. Excluir la violencia como medio de procurar solución a conflictos internos e internacionales (Preámbulo).
- e. Mantener y consolidar la personalidad histórica de la Patria (Preámbulo).
- f. Impulsar la integración de los pueblos latinoamericanos (Preámbulo). Promover la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con miras a la formación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones, (artículo 100°).

Estos principios respondían a un contexto internacional caracterizado por un marcado nacionalismo de los pueblos en desarrollo. Por ello, la idea de la unión de los pueblos de la región respondía a la necesidad de hacerle frente a un orden internacional que se percibía injusto y en donde los conceptos de dependencia y subdesarrollo se entendían casi fusionados.

Hoy en día las relaciones internacionales se caracterizan por la *globalización* e interdependencia. En ellas, se constatan marcadas desigualdades, se propugna un sistema en donde todos los países tenemos la posibilidad —en distintos niveles claro está— para acceder a los beneficios del comercio y la cooperación internacional. La política exterior del Estado debe responder a los retos actuales sobre la base de criterios flexibles que le permitan tener mayor dinamismo y ubicuidad en el escenario internacional a partir de intereses nacionales claramente delimitados.

Por tanto, teniendo que responder a estas y otras características de la realidad externa, nuestra Constitución ha dejado de lado diversos principios que respondían a la naturaleza de las relaciones internacionales basadas en gran parte en un criterio de confrontación con los países desarrollados. Asimismo, se eliminaron principios consagrados en el Preámbulo, por considerarse innecesarios en un texto constitucional, que debe contener principios amplios y generales y no postulados específicos.

Es cierto que la carta magna no debe constituir un *corsé* para las acciones de política exterior, sino un punto inicial de impulso a las mismas. Sin embargo, la actual Constitución ha pasado del extremo *maximalista* de la anterior, a no establecer ningún pilar que proyecte los fundamentos del Perú en el sistema internacional. En este sentido, consideramos que otra de las carencias de esta es la ausencia de una o más normas centrales que concentrasen el punto de partida de la proyección internacional de nuestro país en el sistema internacional, lo cual hubiera establecido una orientación permanente sobre la cual girarían los diversos lineamientos de nuestra política exterior.

Sobre este tema, diversos países del continente tienen dentro de sus estipulaciones constitucionales grandes orientaciones centrales en el sentido señalado. Así por ejemplo, la Constitución de Brasil establece en el artículo 4° que dicho país se rige fundamentalmente por los siguientes principios: independencia nacional, supremacía de los Derechos Humanos, autonomía de los pueblos, no-intervención, igualdad entre los Estados, defensa de la paz, solución pacífica de los conflictos, repudio al racismo y al terrorismo, entre otros.

La Constitución de Guatemala establece que este país normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales, con el propósito de contribuir: al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos y el fortalecimiento de los procesos democráticos. Asimismo, regula en dos artículos lo concerniente a las relaciones con Centroamérica y con otros países.

El artículo 15° de la Constitución de Honduras estipula que este país hace suyos los principios y prácticas del Derecho Internacional que propugnan: la solidaridad humana, el respeto de autodeterminación de los pueblos, la no-intervención y el afianzamiento de la paz y la democracia universales.

La Constitución de Paraguay dispone en el artículo 9° diversos principios, entre los cuales están los siguientes puntos: la aceptación expresa de los principios del derecho internacional, la solución pacífica de controversias, el respeto a los derechos humanos, la búsqueda de una convivencia pacífica con todas las naciones, el mantenimiento de relaciones de amistad, culturales y de comercio, sobre la base de la igualdad jurídica y la no-intervención y autodeterminación de los pueblos. Se destaca que dicho país puede incorporarse a sistemas multilaterales de desarrollo, cooperación y seguridad.

Del mismo modo, la Constitución colombiana es clara al estipular en el artículo 9° que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en: la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, el mencionado artículo dispone que la política exterior de dicho país, se orientará a la integración latinoamericana y del Caribe. Más aún, el artículo 226° señala que el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre la base de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Estos ejemplos que hemos mencionado son recogidos con diversos matices y contenidos por otras constituciones de la región, constituyendo pilares jurídicos permanentes sobre los cuales los Estados estructuran y otorgan una naturaleza clara a sus objetivos de política exterior. Es decir, estos Estados proyectan su participación en el sistema internacional teniendo como punto de partida consideraciones y principios de Derecho Internacional explícitamente consagrados en sus normas fundamentales.

En el caso peruano, se optó por no considerar, o hacerlo de manera mínima, un marco central como los que hemos presentado. En el debate constitucional de nuestra actual carta magna se consideró que bastaba lo señalado por el artículo 44° referido al deber del Estado de promover la integración, particularmente latinoamericana. Sin embargo, consideramos esta norma parcial e insuficiente.

El Perú ha propugnado en la presente década el desarrollo de una política exterior que lo lleve a insertarse en el sistema internacional de una manera amplia y equilibrada,

con determinadas prioridades, pero sin descartar ningún esfuerzo de interrelación en el ámbito mundial. Este proceso va más allá del tema de la integración, a una aproximación profunda a los diversos niveles de intercambio, sobre la base de principios de Derecho Internacional como el respeto a los tratados, el principio de no-intervención, la promoción de la cooperación internacional, la solución pacífica de las controversias, etc., materias sobre las cuales la Constitución actual guarda sepulcral silencio.

La consagración constitucional de estos principios inspiradores, además de asegurar su permanencia y el respeto por el nivel jurídico que tendrían en nuestro ordenamiento, permitirían proyectar al exterior una imagen clara y expresa sobre nuestra posición frente al sistema internacional, y a su vez constituirían fundamentos a partir de los cuales se impulsarían toda la armazón de principios y objetivos que hemos enumerado.

4.3 El sistema normativo constitucional relativo al funcionamiento de la política exterior

Una vez establecido de manera general el marco programático constitucional, este debe consagrar temas que nuestra política exterior debe ir elaborando y ejecutando, pasaremos a identificar aquellas normas de aplicación directa, *autoaplicables* dentro del esquema de dicha política.

Los procesos de elaboración y ejecución de la política exterior se encuentran regulados por un marco jurídico legal que comprende las atribuciones y responsabilidades involucrados en estos procesos. Para ello, se debe establecer quién se encarga de conducirlos y de ejercer determinada influencia en los mismos. Estas disposiciones se caracterizan por constituir normas que son el punto de partida para entender la capacidad operativa de sus acciones; y, porque son de aplicación inmediata, se aplican a partir de su consagración constitucional.

4.3.1. Atribuciones Presidenciales

Estas le corresponden al Presidente de la República.

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y otras disposiciones legales. Art. 118°, inc. 1.
- b) Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales (Art.118°, inc. 11).
- c) Representar al Estado, dentro y fuera de la República (Art. 118°, inc. 2).
- d) Celebrar y ratificar tratados (Art. 118°, núm. 11.).
- e) Nombrar embajadores y ministros plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros, con cargo de dar cuenta al Congreso (Art.118°, inc. 12).
- f) Recibir a los agentes diplomáticos extranjeros, y autorizar a los cónsules el ejercicio de sus funciones. (Art. 118°, inc. 13).
- g) Presidir el Sistema de Defensa Nacional; y organizar, distribuir y disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (Art. 118°, inc. 14).
- h) Adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, de la integridad del territorio y de la soberanía del Estado (Art. 118°, inc. 15)
- i) Declarar la guerra y firmar la paz, con autorización del Congreso (Art. 118°, inc. 16).
- j) Negociar los empréstitos (Art. 118°, inc. 18.)
- k) Regular las tarifas arancelarias (Art. 118°, inc. 20).

La dirección presidencial de la política exterior está amparada históricamente en los regímenes presidenciales o semi-presidenciales como el nuestro; y así, ha sido consagrado en nuestros diversos textos constitucionales. Henkin señala que el mayor desarrollo en la concepción y alcance de las atribuciones presidenciales se han manifestado no a partir de disposiciones explícitas de la Constitución, sino teniendo como base las herramientas institucionales que esta consagra. Desde el comienzo de las repúblicas modernas, el Presidente se constituyó como el único órgano representativo de los países ante el mundo y como tal, se consolidó como el nervio central. Es desde él que se estructura la política externa del Estado.²¹

Indudablemente, la disposición del inciso 11 del artículo 118° es la pauta más categórica que sobre las relaciones exteriores contiene nuestra norma fundamental. Por tanto, constituye la base jurídica inicial sobre la cual operan los diversos mecanismos que formulan y ejecutan esta política, y otorga capacidad operativa a todas aquellas normas que hemos definido como *orientadoras* o programáticas.

En cuanto a la dirección presidencial, cabe destacar que la Constitución ha otorgado una especial distinción al tema de la política exterior, puesto que si bien esta es parte de la política general del gobierno, establecida en el inciso 3 del artículo 118°, su tratamiento se ha especificado en el inciso 18, de manera expresa y diferenciada. De este modo, le otorga al campo de las relaciones exteriores, y por ende a las instituciones que la sustentan, una naturaleza jurídica especial y preponderante con relación a las diversas políticas sectoriales del Estado. En este sentido, los deberes primordiales dispuestos en el artículo 44° exigen del sector de relaciones exteriores particular relevancia. Como ya hemos indicado, esta distinción constitucional no tiene como correlato un adecuado e integral tratamiento normativo, en donde se consagren objetivos y marcos institucionales claramente delimitados.

La dirección de la política exterior como una más de las atribuciones presidenciales, en realidad engloba varias de aquellas que son enumeradas en el artículo 118°. Entre estas encontramos las siguientes: el nombramiento de embajadores, el recibimiento a los agentes diplomáticos, la defensa de la soberanía, la declaración de guerra, la firma de la paz, entre otros. Consideramos que la sistemática realizada para este tema devalúa en parte una percepción clara sobre las prioridades funcionales de la política exterior, puesto que apreciamos en el mismo nivel cuestiones protocolares a coyunturales, como es la autorización a servir en ejércitos extranjeros, con atribuciones esenciales como la representación del Estado o la celebración de los tratados.

Las materias reguladas en el artículo 118° sobre relaciones exteriores, en su mayoría ya estaban contempladas en la Constitución anterior, salvo el tema del nombramiento de los embajadores, en donde se ha eliminado el requisito de la ratificación parlamentaria. Si bien se enfrentan dos ideas: el necesario control parlamentario sobre decisiones de política exterior y la politización de los nombramientos de embajadores, estimamos que la fórmula adoptada es la correcta, considerando que el Presidente de la República, como encargado de dirigir la política exterior y representar a nuestro país, es a quien le corresponde la decisión del nombramiento de nuestros representantes en diversas misiones en el exterior. Asimismo, el intenso dinamismo que han adquirido las relaciones internacionales en los últi-

21 HENKIN, Louis. Ob.cit, p. 27.

mos años, establecen la necesidad de que el jefe de Estado adopte decisiones en este campo con mayor agilidad que en el pasado.

En la década pasada, algunos connotados embajadores no fueron ratificados por el Parlamento por decisiones que no respondían a criterios propiamente técnicos. Sobre este tema, la Cancillería peruana, respondiendo a las exigencias del actual sistema internacional, desde hace algunos años viene promoviendo la apertura de diversas representaciones, como lo ha hecho en la región asiática. Otro claro ejemplo que presenta la idoneidad de la disposición que analizamos, se presentó cuando en el marco de las negociaciones con Ecuador, nuestro país tuvo la urgente necesidad de nombrar a embajadores en los países vecinos que manejaran a profundidad la temática fronteriza.

Una de las consecuencias directas de la facultad presidencial de dirigir la política exterior y las relaciones internacionales según la Constitución, es la atribución que le da el artículo 118° inciso 11 de celebrar y ratificar tratados, atribución que le es reconocida al Presidente desde la primera Constitución de la República. Esta disposición debe ser concordada con el artículo 57°, que dispone que el Presidente puede celebrar o ratificar tratados o adherirse a estos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso, en materias no contempladas en el artículo 56°. Por tanto, corresponde hacer una correcta interpretación de cada una de las materias que contiene la lista taxativa del mencionado artículo, con el fin de delimitar con claridad qué acuerdos puede aprobar directamente el Ejecutivo.

Por otro lado, el artículo 57° estipula que el Presidente puede adherirse a un tratado. Esto implica sucede cuando el Perú no ha participado en la etapa de formación del tratado y éste permite la incorporación de otros Estados distintos a los negociadores del mismo, o cuando habiendo participado no lo suscribió. Sobre este punto, si estamos ante un tratado que se encuentre comprendido en los alcances del artículo 56°, el Congreso debe aprobar previamente la adhesión antes de la ratificación.

Finalmente, el tercer párrafo del artículo 57° estipula que la denuncia de los tratados es potestad del Presidente y este tiene la obligación de dar cuenta al Congreso. En el caso de que un tratado haya sido aprobado por el parlamento, la denuncia requerirá el mismo tipo de aprobación. Este dispositivo tiene como novedad con relación al artículo 107° de la anterior Carta Magna, que no todas las denuncias requieren aprobación del parlamento, sino solo cuando haya habido aprobación legislativa del acuerdo. Esta norma responde a criterios lógicos, puesto que solo el órgano que ha aprobado un dispositivo puede desligarse de él, mediante la acción de una norma de similar jerarquía. Otro de los cambios a este precepto, es el habersele añadido la exigencia expresa de la aprobación *previa* del Congreso, lo que zanja cualquier duda que la anterior Constitución deba la posibilidad de una aprobación parlamentaria a posteriori de la denuncia presidencial.

Con relación a la dirección presidencial de la política exterior, se debe señalar que el nuevo texto repitió el contenido del anterior, en el cual se agrega la frase: *la dirección de las relaciones internacionales*. Nosotros la consideramos incorrecta desde el punto de vista de las atribuciones presidenciales; puesto que, dichas relaciones son producto de la interacción de actores en el escenario internacional, y no producto de la decisión de uno de ellos. Sobre este tema el Embajador Maúrtua señala:

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 éstas (sic.) son el resultado, entre otros factores, de la interacción de las diversas políticas exteriores de cada uno de los actores del sistema internacional.²²

4.3.2. Rol del Parlamento en materias vinculadas a la política exterior y las relaciones internacionales

El rol del parlamento en materias vinculadas a la política exterior y a las relaciones internacionales puede ser sintetizado de la siguiente manera:

- a) Aprobar los tratados de conformidad con la Constitución (Art. 102°, inc. 3; art. 56°).
- b) Autorizar al Presidente para declarar la guerra y firmar la paz (Art. 118°, inc. 16).
- c) Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo (Art. 102°, inc. 7).
- d) Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional. (Art. 102°, inc. 8).
- e) Autorizar al Presidente de la República para salir del país (Art. 102°, inc. 9).

Estas atribuciones, así como aquellas otorgadas para el ejercicio del control de los actos políticos del Ejecutivo, se mantienen en el texto constitucional con pocas modificaciones con relación a la Constitución de 1979. Es claro que el poder legislativo no cumple un papel decisivo en el campo de la política exterior, pero sí le corresponde un importante rol fiscalizador en esta materia.

La Constitución no hace distinciones cuando se trata del control de las diversas políticas sectoriales del Estado, por lo que el rol fiscalizador sobre la política exterior es pleno y sin restricciones. Sin embargo, los criterios de formulación y ejecución que caracterizan a esta política, vinculados a consideraciones particulares de interés y de defensa nacional, conllevan a que el marco interpretativo de las normas de control respondan a un tratamiento especial, producto del análisis de tópicos que exige confidencialidad o reserva, como sucedió en los debates sobre las Convenciones firmadas con Chile en 1993 o el tema limítrofe con Ecuador y los acuerdos aceptados en octubre de 1998.

Podemos dividir los mecanismos de control político entre aquellos que son generales y específicos. Dentro de los mecanismos generales, conforme a los artículos 96° y 97°, el Congreso puede pedir al Ministerio de Relaciones Exteriores u otro órgano vinculado a la política exterior, las informaciones que estime necesarias para las investigaciones que inicie sobre temas de interés público en el campo de las relaciones exteriores del Estado. Asimismo, resulta obligatorio asistir a las citaciones de las comisiones especiales que se forman con ocasión de la investigación un determinado caso.

Del mismo modo, el Parlamento tiene mecanismos de fiscalización a través de la exposición y debate de la política general del gobierno dispuesta en el artículo 130°, el cual

22 MAÚRTUA DE ROMAÑA, Óscar. «Constitución y Política Exterior». *Agenda Internacional*, Lima: IDEI, año I, n.º3, enero-julio, 1995, p. 18.

siempre contiene una parte relativa a las relaciones exteriores del Estado, y eventualmente mediante los instrumentos de interpelación y censura establecidos en los artículos 131° y 132°, los cuales no se han aplicado para temas vinculados a la política exterior.

Los mecanismos específicos de control político son aquellos que hemos enumerado del artículo 102°. Indudablemente, el más importante lo constituye el de los tratados, tema regulado en los artículos 55° al 57°. En este campo la intervención del Congreso tiene un doble fin: controlar la legalidad de los actos de gobierno, encargado de la dirección y conducción de la política exterior, y garantizar la adopción y cumplimiento de las normas internacionales en el ordenamiento interno.

El sustento de la facultad de control parlamentario radica en el hecho de que los efectos de los actos celebrados por el Estado, en el campo de las relaciones internacionales, tienen una directa proyección al interior del mismo. Esto último se da mediante normas que adquieren la obligatoriedad para el ordenamiento interno una vez que se hayan incorporado a este.

Dentro del proceso de perfeccionamiento interno de los tratados, el Poder Ejecutivo debe respetar ciertos límites constitucionales y legales, relacionados principalmente con la distribución de competencias internas entre los diferentes órganos del Estado. Por tanto, al Parlamento le corresponde dos funciones centrales:

- a. Funciones de Forma: Verificar si el Ejecutivo ha remitido un instrumento internacional que ha suscrito sobre la base de una correcta aplicación del artículo 56° y 57° de la Constitución, es decir, si el acuerdo se ha enviado al Congreso correctamente para su aprobación o para dar cuenta de la firma del mismo.
- b. Funciones de Fondo: Aprobar o desaprobar un tratado remitido por el Poder Ejecutivo conforme al artículo 56° de la Constitución.

Si bien el Congreso ha realizado estas funciones sin mayores apremios, mayormente debido a que los instrumentos internacionales que se remiten para su consideración son aprobados sin mayor debate, estimamos que se puede acentuar aún más el análisis y la discusión de estos, con el fin de dar cumplimiento cabal a las funciones indicadas y darles un mayor entendimiento a las ventajas que implican la incorporación de los tratados al derecho nacional.

En relación con este punto, se plantean ciertas dudas que están mayormente relacionadas a cuáles serían los pasos a seguir si el legislativo decide que un acuerdo internacional remitido para dar cuenta, corresponda remitirlo para aprobación conforme al artículo 56°. Estas dudas son serias puesto que generalmente en los casos de remisión para simple conocimiento de un tratado que ha suscrito el Ejecutivo, ha procedido este a la publicación del Decreto Supremo que ratifica el acuerdo. ¿Qué ocurriría en estos casos? Es importante definir el criterio de solución, puesto que podría afectarse la eficacia del tratado en el derecho nacional, el cual ya se habría incorporado con la publicación correspondiente y la entrada en vigor del mismo, e incluso podrían generarse ciertos inconvenientes con los otros participantes del tratado, a los que podría haberseles notificado que un tratado ya entró en vigencia para el Perú pero que luego, por la intervención de control del Parlamento, se les tenga que notificar que se debe esperar aún la aprobación parlamentaria.

En estos casos, consideramos que la mejor manera de evitar estos riesgos es establecer que en casos de acuerdos que puedan motivar dudas sobre su calificación, se remita el acuerdo para consulta del parlamento, antes de expedir el Decreto Supremo de ratificación y sin iniciar el procedimiento de ratificación, estableciéndose un plazo corto para que el Congreso se pronuncie sobre si está o no de acuerdo con la calificación del Ejecutivo. Con la aceptación parlamentaria, el Ejecutivo podrá expresar su asentimiento internacional sin posibilidad de contradicción alguna. En el caso de que el Congreso considere lo contrario, es decir, que *recalifique* la decisión del Ejecutivo, no habrá habido manifestación externa del Estado.

Otro instrumento de control específico lo constituye la autorización al Presidente de la República para salir al exterior. Por ello, como consecuencia del dinamismo de las relaciones internacionales, la autorización parlamentaria al Presidente conforme al inciso 9 del artículo 102°, se reguló mediante la ley 26656 de agosto de 1995, la cual dispone que se podrá autorizar por el plazo máximo de tres meses las salidas al exterior del Jefe de Estado, lo cual evita la solicitud respectiva cada vez que este salga al extranjero. Consideramos esta disposición adecuada debido a la permanente interrelación que se requiere, en especial, con los países de la región.

Independientemente de las funciones indicadas en los párrafos anteriores, el Parlamento peruano ha venido desarrollando en los últimos años una importante labor de interrelación y participación en diversos foros parlamentarios regionales y mundiales, dentro de los cuales se establecen declaraciones y trabajos conjuntos, los cuales muchas veces tienen importantes efectos políticos.²³ Inclusive, el Parlamento peruano ha instalado diversas ligas parlamentarias de amistad con diversos Estados del mundo, con la finalidad de establecer mecanismos de acercamiento e intercambio de experiencias. Estas actuaciones del Congreso se realizan en estrecha coordinación y con el apoyo de la Cancillería. Esta importante actuación parlamentaria no ha sido considerada en el texto constitucional.

4.3.3. Tratamiento Constitucional de los tratados

Una de las modificaciones más importantes de la Constitución de 1993 es el capítulo relativo a los tratados. Nuestro texto constitucional ha legislado esta materia en su Capítulo II, Título I, a través de tres artículos, del 55° al 57°. Además, se ha hecho referencia a los tratados en el artículo 200° inciso 4, que es el capítulo relativo a las garantías constitucionales y en la IV Disposición Final referida a los tratados sobre derechos humanos.

El tratamiento relativo a los tratados es novedoso por varios aspectos, estableciendo desde nuestro criterio importantes avances, que han sido resaltados por importantes especialistas en la materia como Fabián Novak.²⁴ Estos avances son:

- a. Se uniformiza el término *tratado* para todos aquellos compromisos internacionales del Estado peruano. La Constitución de 1979 distinguía entre tratados y convenios,

23 El parlamento peruano es miembro de la Unión Parlamentaria Internacional, del Parlamento Latinoamericano, del Parlamento Andino, del Parlamento Amazónico, de la Conferencia Parlamentaria Asia-Pacífico, entre otros.

24 NOVAK TALAVERA, Fabián. «Los Tratados y la Constitución Peruana de 1993». *Agenda Internacional*. Lima: IDEI, año 1, n.º 1, julio - diciembre, 1994.

entendiéndose a estos últimos como acuerdos simplificados cuya materia era de exclusiva competencia del Presidente de la República. En general, la doctrina internacional como el Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados —que el Perú aún no ha ratificado, pero que asume sus normas como obligatorias— consideran que el término *tratado* engloba a cualquier acuerdo de voluntades que implique derechos y obligaciones para el Estado.

- b. Se elimina el término *tratados internacionales*, puesto que este era redundante, bastaba, como se ha establecido, el referirnos a *tratados*.
- c. Se elimina la consideración del artículo 101° de la Constitución de 1979 respecto a la celebración de tratados con otros Estados. Hoy en día, las relaciones internacionales en un contexto de interdependencia se han hecho diversificadas. No podemos restringir el enunciado constitucional a los acuerdos con otros Estados. Por este motivo, el artículo 55° de la Constitución vigente ha establecido un enunciado abierto.
- d. Se señala, en el artículo, 55° que se incorporan al derecho nacional los tratados celebrados y *en vigor*. Esta última consideración, sobre la vigencia de los tratados es fundamental y no estaba considerada en la Constitución de 1979. Los tratados tienen sus propias disposiciones para entrar en vigor, y no basta por ejemplo el acto de aprobación parlamentaria de un tratado para que se incorpore al ordenamiento jurídico nacional, sino que tienen que cumplirse las propias estipulaciones del tratado.
- e. Se establece, en el artículo 56°, un sistema de lista positiva de materias de tratados que implican la aprobación parlamentaria, quedando los temas restantes para ser ratificados directamente por el Presidente de la República. Este sistema subsana las dificultades de interpretación que ocasionaba el artículo 104° de la Constitución de 1979 que se refería a que el Presidente ratificaba directamente los tratados cuyas materias eran de su exclusiva competencia.
- f. Se separa del capítulo de tratados lo concerniente al asilo y a la extradición, tal como lo estipulaba la Constitución precedente, incorporándose estos temas dentro del capítulo de los derechos políticos.
- g. Se estipula, en el artículo 200° inciso 4, la posibilidad de ejercer un control sobre la constitucionalidad de los tratados, mediante la acción correspondiente ante el Tribunal Constitucional; por lo que se garantiza que la incorporación de los tratados en el ordenamiento nacional puede ser corregida cuando afectan disposiciones constitucionales. Esta disposición es importante porque a diferencia de la Constitución anterior, en el mencionado artículo se ubica a los tratados de manera expresa en el ordenamiento legal.
- h. En el artículo 57°, se dispone que el Congreso aprueba la denuncia de los tratados, cuando se refiere a acuerdos que han tenido aprobación parlamentaria. En el caso de los tratados que han tenido ratificación directa del Presidente de la República, la denuncia es potestad de este, con cargo de dar cuenta al Congreso. La Constitución de 1979 señalaba que las denuncias correspondían al Presidente, con aprobación del Congreso en todos los casos. El mecanismo de la nueva Constitución es idóneo, puesto que si un tratado no ha sido analizado por las autoridades parlamentarias para

que nuestro país sea parte del mismo, mal se podría pedir que estas lo hagan para su salida.

Hay tres modificaciones que han sido motivo de algunas divergencias entre especialistas en la materia. En primer lugar, sobre la relación jerárquica entre los tratados y el ordenamiento interno, diversos internacionalistas indicaron que al dejar de lado lo dispuesto por la Constitución de 1979, que en caso de conflicto entre el tratado y la ley prima el primero, se había producido un retroceso que se reflejaría en la propia política exterior. El artículo 55° de nuestra carta magna vigente dispone: «Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional».

Si bien este no es el espacio para una discusión profunda sobre la materia, consideramos que nuestro texto constitucional ha establecido una relación razonable y prudente entre el derecho interno y el derecho internacional. El artículo 200°, que dispone la acción de inconstitucionalidad, claramente establece el rango de ley para todos los tratados que el Perú suscriba y perfeccione. De este modo, la Constitución reconoce la unidad de ambos derechos garantizando el pleno respeto a las normas internacionales.

En el marco del debate constitucional sobre la elaboración del artículo 55°, se estableció que en caso de conflicto entre el tratado y la ley, corresponderá aplicar los criterios de temporalidad y especialidad para definir quién prima, correspondiendo en todo caso al juez nacional dirimir esta situación. Sin embargo, estimamos que teniendo en cuenta la especial naturaleza de las normas internacionales, en donde la globalización e interdependencia exigen el respeto pleno del principio el *Pacta Sunt Servanda*, se debe partir de la premisa del cumplimiento general de estas normas.

Solo consideramos que puede plantearse una excepción. Esta implicaría que el Estado se puede excusar de dicho cumplimiento y es cuando se afecta algún interés nacional. No a partir de un concepto abstracto y arbitrario —es sencillo hablar de soberanía o seguridad en estos temas— sino cuando estamos frente a intereses claramente delimitados y consensuales, en donde se perjudican estructuras fundamentales del Estado. Obviamente, este asumirá la responsabilidad internacional que corresponda o procederá a la denuncia pertinente del compromiso que se está objetando.

Nuestra actual norma fundamental también dejó de lado la jerarquía constitucional de los tratados sobre derechos humanos. Si bien este tema fue, en su momento, motivo de algunas críticas, consideramos que el nuevo tratamiento responde a la uniformidad normativa que debe establecerse para los compromisos del Estado, los cuales merecen para el Derecho Internacional el mismo nivel de respeto y cumplimiento. Los sistemas internacionales y nacionales de protección a los derechos humanos garantizan, en el marco jurídico, el pleno respeto de estos.

Finalmente, otra de las novedades de la Constitución de 1993 fue la inclusión de una lista taxativa de temas en el artículo 56°, los cuales definen qué tratados debe remitir el Poder Ejecutivo al Parlamento para su aprobación.²⁵ Este mecanismo subsanó la indetermi-

25 Los temas son: Derechos Humanos, Soberanía, dominio o integridad del Estado, Defensa Nacional, Obligaciones financieras del Estado, los tratados que crean, modifican o suprimen tributos, los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

nación que sobre este tema planteaba nuestra anterior Constitución. Esta disponía que el Presidente podía celebrar tratados que son materias de su exclusiva competencia. Asimismo, el nuevo sistema de aprobación permite otorgarle al Jefe de Estado mayor flexibilidad para la celebración y ratificación directa de acuerdos internacionales, considerando el dinamismo que caracteriza en la actualidad a las relaciones en el ámbito externo. El artículo 56° establece temas, que por su naturaleza, requieren de un consenso, un control y una revisión especial, elementos que se plasman en la consideración y debate parlamentario.

A pesar de lo señalado, la práctica en esta materia nos muestra algunas dudas que se presentan cuando se trata de subsumir un tratado en algunos de los incisos del artículo 56°, es decir en ciertos casos no se define con claridad si un acuerdo internacional tiene como objetivo central regular alguno de los temas de la lista de este artículo. Definir con claridad esta situación es importante puesto que incide en la eficacia del proceso de perfeccionamiento interno de los compromisos del Estado y por tanto en la clara expresión de su voluntad de cumplimiento; así como, en el manejo de la atribución de control que le compete al parlamento. En torno a este tema, una interpretación auténtica por parte del Congreso sobre cada uno de los rubros de dicho artículo sería decisiva.

5. Conclusiones

A partir de una noción integral de nuestro texto constitucional, podemos determinar que esta contiene de manera dispersa diversos preceptos que constituyen bases para la elaboración y desarrollo de la política exterior del Estado. Si bien estas disposiciones han ido ganando espacios en el marco constitucional y han respondido a las características de los escenarios externos en los cuales se dictaron, no han recibido un tratamiento sistemático ni un entendimiento claro, hecho que dificulta la formulación de una política exterior que se sustente en la norma fundamental del Estado. A su vez, diversas insuficiencias de naturaleza *principista e institucional* devalúan el trascendental marco que la misma Constitución otorga a la política exterior como tal, cuando la distingue de la política general del Estado, dentro de la atribución de dirección presidencial.

Las disposiciones sobre política exterior que contiene el texto constitucional de manera disgregada pueden ser clasificadas en normas *principistas* u *orientadoras* del accionar del Estado y normas vinculadas al funcionamiento del mismo. Dentro del primer grupo, se encuentran los ejes centrales para la formulación de dicha política, la naturaleza y deberes primordiales del Estado establecidos en el artículo 43° y 44° de la Constitución, que consagran los principios supremos de soberanía, seguridad, bienestar y desarrollo, derechos humanos e integración, todo lo cual se desarrolla en un espacio territorial, dispuesto en el artículo 54°. El beneficiario principal de la ejecución de una política externa que parta de estos pilares lo constituye la persona humana, la cual es reconocida como agente impulsor de relaciones internas y externas, conforme al Título I y al artículo 205°.

A su vez, los lineamientos que se estructuran sobre la base de las mencionadas normas y las demás que la Constitución regula, encuentran en el régimen económico consagrado en el Título III, un instrumento esencial que coadyuva a los grandes objetivos establecidos, al estar en concordancia con las disposiciones que rigen los regímenes internacionales.

Todos estos ejes de la política exterior deben ser interpretados de manera funcional a la naturaleza del sistema internacional, lo cual garantizará una proyección externa que asegure para nuestro país las ventajas que aquel ofrece.

Lamentablemente, estas orientaciones no son complementadas con normas que regulen la posición del Estado peruano frente a principios del Derecho Internacional. De un texto constitucional que consagró disposiciones *maximalistas* como la de 1979, la actual se colocó en el extremo opuesto. Al respecto, nuestra Constitución es una de las pocas de la región que no consagra sobre qué pilares proyecta su acción en el exterior, los cuales si bien mayormente respeta, su consagración constitucional aseguraría su permanencia e inviolabilidad.

Las bases constitucionales para la capacidad operativa de la política exterior, están centradas en las atribuciones presidenciales sobre la materia, las cuales si bien están plenamente justificadas, no tienen un tratamiento consistente respecto a la delimitación y prioridad de cada una de las funciones que enumera el artículo 118°. Por otro lado, el parlamento, como órgano fiscalizador de dicha política tiene aún un campo importante para el análisis y debate sobre los temas de relaciones exteriores que se someten a su consideración.

El único tema vinculado al funcionamiento de las relaciones exteriores del Estado que ha recibido un tratamiento orgánico, es el de los tratados. Este presenta importantes novedades respecto a la carta de 1979. A pesar de ciertas divergencias sobre temas como la jerarquía de los tratados en el ordenamiento nacional, la Constitución consagra un sistema equilibrado y prudente, que reconoce la unidad entre los derechos interno e internacional, asegurando el respeto de este último al reconocerle el rango de ley a los compromisos externos que adquiere el Estado. Con relación al nuevo mecanismo de aprobación de tratados en el Parlamento, resulta importante que se delimite con claridad los alcances de cada una de las materias del artículo 56°, con el fin de que no se perjudique, en el futuro, el procedimiento de perfeccionamiento nacional de los instrumentos internacionales.