

DR 14 18

Carrera de Derecho Derecho Internacional Título El control parlamentario de las relaciones exteriores Autor José Puente Ejido El control parlamentario de las relaciones exteriores Nuestro tema de hoy plantea una difícil y a la vez actual cuestión que sólo podemos tratar aquí de forma muy esquemática y breve. El control parlamentario de las relaciones exteriores no es más que un aspecto del más amplio y complejo de las relaciones entre política exterior y la democracia. Comencemos con dos afirmaciones introductorias.

Es ley constante, aplicable a todas las formas y sistemas políticos, la íntima trabazón en que están política exterior y régimen político interno de un Estado concreto. La forma en que éste se organiza y ejerce lo interno influye necesariamente en su proyección internacional. La segunda afirmación, que apenas haría falta recordar aquí si no es afectos didácticos, consiste en que una de las más firmes bases del ejercicio democrático del poder está precisamente en el amplio control que la Cámara o Cámaras Parlamentarias de Representación Popular ejercen sobre el poder ejecutivo y administración del Estado.

De esta exigencia general no puede escapar una parcela tan importante de la actividad de los Estados como es hoy la política exterior. Y preciso es decir, antes de aludir a realidades y exigencias que debiliten la eficacia práctica de estos dos principios, que las líneas de evolución en los Estados modernos refuerzan y confirman esas constantes. En efecto, desde hace tiempo la teoría constitucional viene llamando la atención sobre el cambio de función o rol de los Parlamentos en las democracias modernas, donde ya no son éstos exclusiva ni quizá preferentemente órganos legislativos, según la pureza de la doctrina de la división de poderes lo querría, sino por el contrario, órganos de control y acaso de modo primordial.

Por lo que respecta al segundo principio, también conviene recordar que el creciente internacionalismo del ahora presente aumenta de modo necesario la significación y presencia de las relaciones exteriores en el conjunto total de la actividad de los Estados. Pero formuladas estas observaciones preliminares y sin invalidarlas en nada, urge establecer unas cuantas precisiones que las contrapesan y modulan. El constitucionalismo que ha implantado la rule of law, el imperio de la norma jurídica en la vida interna de los Estados, sólo lo ha hecho de un modo tardío e imperfecto en las relaciones exteriores de éstos.

Sigo siendo ésta un área o espacio ampliamente sustraído al juego de las normas jurídicas, de modo que el comportamiento de los Estados autoritarios y el de los Estados democráticos en sus relaciones exteriores no se diferencian de modo sustancial. Ningún Estado reconoce hoy en los demás, y por lo tanto con eficacia respecto de sus relaciones con ellos, que el poder que los otros ejercen se inserta igualmente en el principio de la soberanía popular que la propia constitución pudiera acaso proclamar. ¿Quiere esto significar que el tema que nos ocupa debe ser todavía contemplado desde una posición más bien escéptica? De ningún modo.

El propósito de esta reflexión es exponer los obstáculos y dificultades de tal control

parlamentario, pero también las ventajas y las técnicas de tal control. A pesar de que la conducción de las relaciones internacionales sigue siendo competencia sustancial del poder ejecutivo, las modernas constituciones reservan una participación cada vez más amplia a los parlamentos en el proceso de conclusión de tratados internacionales. Se puede hablar así de una competencia concurrente entre ambos poderes y en la que la regularidad del acto final, ratificación de un tratado, depende de la acción coordinada del Parlamento y del Ejecutivo.

El tratado que fuera ratificado sin esa autorización parlamentaria previa, si la Constitución lo exige, incurriría en un vicio de inconstitucionalidad, al menos desde el punto de vista meramente procesal. Los efectos o consecuencias jurídicas de este vicio tanto pueden ser medidos por el propio ordenamiento jurídico interno y particularmente por las reglas constitucionales no respetadas, como por el ordenamiento internacional. Así, por ejemplo, el Convenio de Viena sobre Tratados Internacionales declara la nulidad radical del Acuerdo Internacional que haya sido concluido por órganos estatales manifiestamente incompetentes.

En una segunda vía de control del Ejecutivo por los parlamentos, éstos actúan no a través de su necesaria colaboración con el Gobierno en la formación de la voluntad orgánica del Estado a efectos de contratación internacional, sino sobre la base que le ofrecen las normas constitucionales de carácter sustantivo con las que el poder constituyente quiso enmarcar la acción internacional de ese Estado. Tales son, por vía de ejemplo, la exigencia constitucional de mantenimiento de una política de neutralidad, la prohibición de la pena de muerte, lo cual impone determinadas exigencias sobre los tratados de extradición, la obligación de acudir a medios pacíficos para la solución de conflictos internacionales, las reglas mínimas en el trato a extranjeros, el derecho de asilo, etcétera, etcétera. Los textos constitucionales que contengan tales limitaciones establecen entre otras tantas vías para que los distintos órganos del Estado, pero sobre todo el Parlamento, refuercen la función de vigilancia en la política exterior del Ejecutivo.

En una tercera vía que ya no es estrictamente jurídica, sino más bien política, el control parlamentario a ejercer es de modo indirecto, pero no por eso menos eficaz. En alguna constitución pueden adaptarse formas concretas, como es el caso de la nuestra, cuando impone al Gobierno un deber general de comunicar a las Cortes la conclusión de aquellos acuerdos internacionales que, por no necesitar autorización parlamentaria previa, las Cortes no los conocen antes de su conclusión. Volvamos ahora a nuestros planteamientos iniciales.

Cierto es que las constituciones más modernas comienzan a estar mechadas con cautelas y garantías que son otras tantas vías de control parlamentario en la política exterior. La activación de éstas, en un u otro grado, es problema de medida, de equilibrio y hasta de oportunidad política, según el desarrollo que cada institución tenga por las circunstancias de tiempo y lugar. Pero frente a estos marcos jurídicos hay que colocar los inconvenientes y obstáculos intrínsecos que esta materia tiene para su juridificación y de los que vamos a hablar ahora brevemente.

La ejecución de acciones entre Ejecutivo y Parlamento está razonablemente conseguida en lo que respecta al efecto normativo de los tratados internacionales, pero no está ni de lejos en la proyección específica exterior de la acción internacional de los gobiernos. Es un campo este dominado por la coyuntura política, por la discrecionalidad, es decir, un campo en el que el presupuesto es exactamente el inverso a la regla general de la legalidad que preside la acción administrativa interna en los estados modernos de Estados de Derecho. Esta materia es todavía difícilmente juridificable y valga como ejemplo el siguiente caso.

De conformidad con el artículo 76 de nuestra Constitución Republicana de 1931, los proyectos de convenio de la Organización Internacional del Trabajo deberían ser sometidos por el Gobierno a las Cortes en el plazo de un año y, excepcionalmente, en el de 18 meses a efectos de ratificación. Si el Parlamento los aprobaba, siempre según el texto constitucional, el Presidente de la República estaba en la obligación de ratificarlos. Es decir, por el mencionado precepto, al Gobierno y al Presidente de la República se le retiraba toda iniciativa en la conclusión de esta clase de acuerdos internacionales.

La intención del Constituyente de 1931 era clara. En conformidad con la tendencia socializante de aquella Constitución, se deseaba limitar al máximo la discrecionalidad de estos órganos del Estado en la conclusión de tales acuerdos, siempre que en las Cortes hubiera mayoría suficiente que los aprobaran. Pero la disposición es contraria a lo que dicta la tradición y experiencia y práctica internacionales y al propio derecho constitucional comparado.

Habría que comprobar el grado de cumplimiento que tuvo tal disposición, pero parece que ciertamente no fue grande. Y es que, dados los componentes y la estructura de base de la sociedad internacional, disposiciones de esta naturaleza son todavía irreales y, por tanto, de cumplimiento imposible. Un tema que merecería consideración aparte es el de la difícil articulación de esta participación del Parlamento con el componente de publicidad que ella comporta y el necesario sigilo o discreción que parece consustancial a toda acción diplomática eficaz.

De ello hablaremos, aunque sea tangencialmente, en nuestra próxima charla sobre Derecho Internacional y Opinión Pública.