

# LA CONSTITUCION Y LAS RELACIONES EXTERIORES

Por ANTONIO COSTA

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.—III. LAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES SOBRE POLÍTICA EXTERIOR: 1. *La definición y la conducción de la política exterior.* 2. *El proceso de vinculación internacional del Estado portugués.*

## I. INTRODUCCION

La Revolución de 25 de abril de 1974, a la par del cambio de régimen, determinó una ruptura con el marco de inserción de Portugal en el mundo, redimensionando el Estado en sus fronteras europeas, cimentado en su comunidad histórica.

Se imponía, de este modo, la redefinición de la política exterior nacional, en un contexto marcado internacionalmente por el recrudecimiento y multiplicación de los focos de conflicto y desde el punto de vista nacional por la génesis del Estado de Derecho democrático.

La Constitución de la República Portuguesa del 2 de abril de 1976 no subestimó el contexto nacional e internacional en el que iba a iniciar su vigencia. Así, no dejó de plasmar, desde luego, los principios rectores de la política de relaciones exteriores del Estado portugués, mientras que por otro lado consagraba un modelo institucional que, corresponsabilizando a los diversos órganos de soberanía en la definición y conducción de la política exterior, procura generar el máximo consenso nacional.

## II. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

El artículo 7 de la Constitución de la República Portuguesa de 1976, bajo el epígrafe «Relaciones internacionales», dispone lo siguiente:

«1. Portugal se rige en las relaciones internacionales por los principios de la independencia nacional, del respeto de los derechos del hombre, del derecho de los pueblos a la autodeterminación y a la independencia, de la igualdad entre los Estados, de la solución pacífica de los conflictos internacionales, de la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados y de la cooperación con todos los demás pueblos para la emancipación y el progreso de la humanidad.

2. Portugal preconiza la abolición de todas las formas de imperialismo, colonialismo y agresión, el desarme en general, simultáneo y controlado, la disolución de los bloques político-militares y el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva, con vistas a la creación de un orden internacional capaz de asegurar la paz y la justicia en las relaciones entre los pueblos.

3. Portugal reconoce el derecho de los pueblos a la insurrección contra todas las formas de opresión, especialmente contra el colonialismo y el imperialismo, y mantendrá lazos especiales de amistad y cooperación con los países de lengua portuguesa.»

En el texto constitucional, como podemos ver, se diseñan dos tipos esenciales de disposiciones constitucionales. Por un lado, se formulan principios generales que resultan del Derecho internacional común y, por otro, se consagran normas programáticas en relación a la definición de la política exterior portuguesa.

Los principios enunciados en el número 1, como principios del Derecho internacional común, vincularían al Estado portugués en los términos del artículo 8, número 1, de la Constitución, pues éste procede a su «recepción automática» en el orden jurídico portugués.

Su inclusión en el texto constitucional no es, sin embargo, criticable. Desde luego, porque les confiere dignidad constitucional, revistiéndolos así de todas las cualidades inherentes a las disposiciones de la Constitución en sentido formal, concretamente como parámetro de la apreciación de la constitucionalidad, en los términos del artículo 277, número 1, y por la relevancia sistemática que pueden asumir en la interpretación de otras disposiciones constitucionales.

Naturaleza diferente revisten las disposiciones que constan en los números 2 y 3, que se configuran como «normas programáticas». El texto denuncia aquí claramente la función «fundacional» del acto constitutivo, procediendo externamente a la declaración solemne de la posición de Portugal en el contexto internacional e, internamente, traduciendo la preocupación por la vinculación finalista del nuevo poder político que trata de redefinir y conducir la nueva política exterior portuguesa proveniente de la ruptura con el marco de inserción de Portugal en el mundo.

### III. LAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES SOBRE POLITICA EXTERIOR

#### 1. *La definición y la conducción de la política exterior*

La Constitución portuguesa acoge el clásico derecho general de representación —*ius representationis omnimodae*— del Presidente de la República (art. 123), pero atribuye al Gobierno la «conducción de la política general del país» (art. 185), alcanzando en la formulación genérica del articulado la conducción de la política de Portugal.

La Ley Fundamental de 1976 se separa, de este modo, de la solución tradicional en la historia del constitucionalismo portugués de atribuir al Jefe del Estado la conducción de la política exterior.

Algunas razones parecen justificarlo. En primer lugar, el principio de la unidad de la actividad gubernativa, que en el mundo moderno de las interdependencias no se compadece con la separación orgánica de la dirección de las políticas exterior e interna de los Estados; por otro lado, la posición del Gobierno en la organización del poder político aconsejaba que fuese este órgano, doblemente responsable ante los dos órganos directamente tributarios de la soberanía nacional, el conductor de una política que se quería consensuada y nacional; finalmente, en el texto original de la Constitución, el Presidente de la República, además de las funciones de Jefe del Estado, ejercía por inherencia las funciones de presidente del Consejo de la Revolución, por lo que la solución hallada no sólo evitaba una excesiva concentración de poderes en el Presidente de la República, sino que también clarificaba que la conducción de la política externa cabría, en exclusiva, a los órganos del poder civil.

La Constitución, naturalmente, no regula la totalidad de los actos indispensables para la conducción de la política externa, limitándose a disponer sobre los actos típicos de los poderes clásicamente entendidos como caracterizadores de un Estado soberano: *ius tractum*, *ius belli*, *ius legationis*.

De la parquedad del texto constitucional resulta la preocupación de que, al dotar a todos los órganos políticos de soberanía —Presidente de la República, Asamblea de la República y Gobierno— y de competencias propias en materia de relaciones internacionales, impone un modelo interdependiente, de tal modo que ninguna de esas competencias pueda ser ejercida sin la intervención necesaria de uno de los otros órganos, porque su ejercicio o depende de la iniciativa o requiere en la práctica de un hecho conformador por parte de éstos.

Así, es al Gobierno a quien compete «negociar y concertar los convenios internacionales» [art. 200, núm. 1, apartado *b*)], ejercer la iniciativa de declarar la guerra o hacer la paz [*ibid.*, apartado *f*)] y designar a los representantes diplomáticos de Portugal [art. 138, apartado *a*)].

Pero es el Presidente de la República quien expresa la vinculación internacional de Portugal, mediante la ratificación de los tratados o la firma de los acuerdos en forma simplificada [arts. 138, apartado *b*), y 137, apartado *b*)], quien, después de la consulta previa al Consejo de Estado, y autorizado por la Asamblea de la República, declara la guerra o hace la paz [artículo 138, apartado *c*)] y nombra los representantes diplomáticos portugueses [*ibid.*, apartado *a*)]. Todos estos actos requieren de refrendo gubernamental (art. 143, núm. 1).

A la Asamblea de la República, finalmente, compete aprobar los tratados internacionales y autorizar al Presidente de la República a declarar la guerra y a hacer la paz [art. 164, apartados *i*) y *j*)].

Los restantes actos necesarios para la conducción de la política externa cabrán en la competencia genérica del Gobierno como responsable de la conducción de la política general del país (art. 185).

No obstante, el Ejecutivo no es plenamente libre en su actuación.

Desde luego, porque también aquí es tributario del principio de doble responsabilidad, ante el Presidente de la República y ante la Asamblea de la República (art. 193).

Así, también «las principales orientaciones políticas y medidas a adoptar o a proponer» en materia de relaciones exteriores deberán estar inscritas en el programa de Gobierno (art. 191), que a la Asamblea de la República cabe apreciar [art. 166, apartado *d*)], y de cuyo no rechazo depende la subsistencia del Gobierno nombrado [art. 198, núm. 1, apartado *d*)].

Por otro lado, la ejecución de la política exterior es, como la actividad del Ejecutivo en general, objeto de la fiscalización por parte de la Asamblea de la República, que puede hacer efectiva la responsabilidad política del Gobierno mediante la aprobación de una moción de censura.

Con relación al Presidente de la República, la Constitución impone al

Gobierno que, a través del Primer Ministro, informe «acerca de los asuntos relativos a la conducción de la política interna y exterior del país» [art. 204, núm. 1, apartado c)].

Este deber de información, atendiendo ya a la responsabilidad del Gobierno ante el Presidente, ya al papel particularmente relevante que éste desempeña en este área como representante general de la nación, no puede ser entendido como mera «cortesía constitucional»; por el contrario, traduce el deber de solidaridad institucional que debe caracterizar la conducción de la política exterior portuguesa.

Hay que añadir que la falta de respeto por los principios constitucionales en materia de relaciones internacionales o el conflicto continuado en esta materia entre el Gobierno y el Presidente de la República y/o la Asamblea de la República podrán entenderse como condición constitucionalmente tipificada que justifica el cese del Gobierno por el Presidente (art. 198, núm. 2).

Referencia especial merece, finalmente, la conducción de la política exterior en lo que a Timor-Este respecta. En efecto, la Constitución, no quedando satisfecha con la simple *solidaridad institucional*, obliga *conjuntamente* al Presidente de la República y al Gobierno a practicar todos los actos necesarios con relación a las responsabilidades que se tengan en Derecho internacional, incumbiendo a Portugal promover y garantizar el derecho a la independencia de Timor-Este (art. 297), imponiendo así un deber de *concertación institucional*.

En conclusión, podemos decir que la Constitución portuguesa de 1976 consagra un modelo institucional de definición y conducción de la política exterior basado en la interdependencia de las competencias distribuidas por los tres órganos políticos de soberanía, sin perjuicio de la competencia genérica atribuida al Gobierno como responsable por la conducción de la política general del país.

## 2. *El proceso de vinculación internacional del Estado portugués*

A) La Constitución distingue, bajo la designación común de *convenios internacionales*, los *tratados internacionales* y los *acuerdos en forma simplificada*, de acuerdo con la distinción clásica en el Derecho internacional público, entre actos sujetos a la ratificación del Jefe del Estado y actos que no la necesitan.

En el articulado constitucional no encontramos, con todo, una respuesta plena a la cuestión de saber cuáles son los actos que deberán revestir la

forma de tratado y cuáles los que podrán revestir la forma de acuerdo en forma simplificada.

El artículo 164, apartado *i*), al fijar cuáles son los tratados cuya aprobación es de competencia exclusiva de la Asamblea de la República, nos indica que por lo menos los actos que versen sobre las materias allí mencionadas deberán revestir esa forma.

Con todo, la Constitución también confiere al Gobierno competencia para la aprobación de los tratados que «no sean de la competencia exclusiva de la Asamblea de la República». Es en cuanto a éstos cuando se plantea el problema de escoger la forma: tratado o acuerdo en forma simplificada.

Ante la ausencia de respuesta manifiesta en el texto constitucional, la solución debe ser encontrada por medio del recurso al paralelismo con los criterios mediante los cuales el Derecho interno determina que un acto revista forma de ley en sentido lato o de reglamento.

B) La disciplina constitucional sobre la negociación y el acuerdo es común a las dos especies de convenciones internacionales.

Bastará recordar a este propósito que la competencia es atribuida al Gobierno, el cual tiene el deber de mantener informado al Presidente de la República sobre la marcha de las negociaciones.

Es importante, no obstante, añadir alguna cosa sobre el papel de las regiones autónomas en este proceso.

Portugal, siendo un Estado unitario, es un Estado regional parcial, con dos regiones autónomas —Azores y Madeira— que gozan de amplia autonomía política.

Las regiones autónomas no comparten los poderes soberanos del Estado, pero participan institucionalmente en su ejercicio en materias de su interés específico o que se relacionan con él directamente.

Es, pues, en este marco donde debe ser entendido el poder que la Constitución otorga a las regiones autónomas de «participar en las negociaciones de los tratados y acuerdos internacionales que directamente les afecten (...)» [art. 299, apartado *p*)].

C) *a*) Una vez negociados y acordados, en los términos usualmente reconocidos en el Derecho internacional, los *tratados* son sometidos a la aprobación de la Asamblea de la República o del Gobierno.

Es de la exclusiva competencia de la Asamblea de la República la aprobación de los tratados que versen sobre las materias enunciadas en el artículo 164, apartado *i*). Los restantes podrán ser aprobados directamente por el Gobierno, o sometidos a la aprobación de la Asamblea de la República [art. 200, núm. 1, apartado *c*)].

Al contrario de lo que podría entenderse de la remisión del artículo 164, apartado i), a los artículos 167 y 168, la Asamblea de la República no puede, en ningún caso, delegar en el Gobierno la aprobación de los tratados que sean de su competencia exclusiva.

En efecto, la aprobación de los tratados es *un acto político*, practicado en el ejercicio de la competencia política de la Asamblea de la República y, por eso, no susceptible de delegación (art. 114, núm. 2), pues la Constitución sólo prevé la existencia de *autorizaciones legislativas* (art. 168).

b) Coherentemente con el sistema de recepción plena del Derecho internacional convencional (art. 8, núm. 2), el acto de aprobación no reviste la forma de acto legislativo, sino de simple resolución, cuando es aprobado por la Asamblea de la República (art. 169, núm. 4), o de decreto, cuando es aprobado por el Gobierno (art. 200, núm. 2).

c) Los tratados, después de ser aprobados por la Asamblea de la República o por el Gobierno, son sometidos a la consideración del Presidente de la República para su ratificación.

El juicio que es solicitado al Jefe del Estado es un juicio esencialmente político, pero que debe también incidir sobre la conformidad constitucional del tratado, pues la Constitución prevé expresamente la posibilidad de que el Presidente de la República solicite la fiscalización preventiva de su constitucionalidad al Tribunal Constitucional (art. 278, núm. 1).

La ratificación es un acto libre del Presidente de la República, que en ningún caso está obligado a practicarlo. Por eso, el rechazo de la ratificación no está sometido a las reglas del veto político (art. 139), ni en cuanto al plazo, ni en cuanto a la obligatoriedad de fundamentación, ni permite una segunda intervención del órgano que lo aprobó, Asamblea de la República o Gobierno, que de este modo no poseen ningún medio para superar la eventual oposición del Presidente de la República.

D) Los acuerdos en forma simplificada son siempre aprobados por el Gobierno [art. 200, apartado b)], bajo la forma de decreto (art. 200, núm. 2).

A pesar de que el proceso de vinculación internacional a través de un acuerdo en forma simplificada no requiere intervención de la Asamblea de la República, ello no dispensa la firma del decreto de aprobación por el Presidente de la República [art. 137, apartado b)], bajo pena de su inexistencia jurídica (art. 140).

E) Más allá de estas tres fases necesarias —negociación, aprobación y ratificación o firma—, el proceso de vinculación internacional engloba aún una fase eventual: la fiscalización preventiva de la constitucionalidad de las normas contenidas en los tratados o en los acuerdos internacionales.

El Presidente de la República, al recibir los tratados para la ratificación o los acuerdos para la firma, es requerido no sólo para apreciarlos políticamente a la luz de su representación de los intereses nacionales, sino también para juzgar sobre la conformidad constitucional de sus normas.

La Constitución prevé así expresamente la posibilidad de que el Presidente de la República suscite la fiscalización preventiva de la constitucionalidad de estas normas (art. 278, núm. 1 *in fine*).

Es cierto que el artículo 277, número 2, dispone que «*la inconstitucionalidad orgánica o formal de los tratados internacionales, regularmente ratificados*, no impide la aplicación de sus normas en el orden jurídico portugués, siempre que tales normas sean aplicadas en el ordenamiento jurídico de la otra parte, salvo si tal inconstitucionalidad resultase de la violación de una disposición fundamental» (subrayado nuestro).

Con todo, resulta claro que esta derogación del régimen general de inconstitucionalidad no cubre la inconstitucionalidad material, se limita a las normas que constan en los tratados sin alcanzar a las que constan en los acuerdos en forma simplificada, y de cualquier modo, *no se aplica a la fiscalización preventiva*, pues uno de los requisitos de aplicación —la regular ratificación— sólo puede estar cumplido después de la fase en la que la fiscalización preventiva puede ser suscitada.

Si el Tribunal Constitucional, a requerimiento del Presidente de la República, juzga inconstitucional cualquier norma contenida en un convenio internacional, el Presidente de la República no la podrá ratificar o firmar, debiendo vetarla por inconstitucionalidad, y devolverla al órgano —Asamblea de la República o Gobierno— que la hubiese aprobado (art. 279, núm. 1).

La Constitución prevé en general dos formas de superar el veto por inconstitucionalidad en sede de fiscalización preventiva: la expurgación de la norma juzgada inconstitucional y, tratándose de acto aprobado por la Asamblea de la República, la confirmación de su aprobación por mayoría de los dos tercios de los diputados presentes (art. 279, núm. 2).

Es fácil ver que, no siendo las convenciones actos unilaterales, la expurgación no es posible sin el reinicio del proceso de negociación.

Así pues, si la norma consta de un acuerdo en forma simplificada o de tratado aprobado por el Gobierno, el veto es insuperable: la expurgación no es posible y la confirmación tampoco, pues en cualquiera de los dos casos el acto no fue aprobado primariamente por el Parlamento.

De este modo, el veto sólo es superable en cuanto a los tratados que hayan sido aprobados por la Asamblea de la República y siempre y cuando en ella reúna la mayoría constitucionalmente exigida.

No obstante, téngase presente que, en caso de confirmación, tal como con relación al Derecho interno y aquí con mayor razón atendiendo a la naturaleza libre del acto de ratificación, el Presidente de la República no está obligado a ratificar el tratado: la confirmación elimina la prohibición de ratificar, concediendo al Jefe del Estado la facultad, pero sin imponerle el deber. El Presidente de la República es el árbitro entre el juicio de constitucionalidad formulado por el Tribunal Constitucional y el juicio político de la Asamblea de la República, como confirma el artículo 279, número 4.

(Traducción de LORENZO FERNÁNDEZ FRANCO.)