

Voces: RELACIONES INTERNACIONALES

Título: El manejo de las relaciones exteriores

Autor: Sola, Juan Vicente

Publicado en: LA LEY 1997-E, 1630

Cita Online: AR/DOC/15880/2001

Este libro, como toda obra intelectual, presenta múltiples facetas desde las cuales puede ser valorado. A nuestro modo de ver, hay dos aspectos que merecen ser destacados en este caso. El primero se refiere a su título que, en rigor de verdad, no coincide enteramente con su contenido. El autor llama a su libro El manejo de las relaciones exteriores y explica que esa terminología se inspira en un capítulo del Tratado de derecho internacional de Luis Podestá Costa. Ello es cierto, pero el libro no se limita a esta cuestión, sino que analiza todos los aspectos de la relación entre el derecho internacional y el derecho argentino. Es un análisis sólido de una cuestión que desde hace cien años, cuando Triepel publicó su *Völkerrecht und Landesrecht*, desafía constantemente a los juristas y a los filósofos del derecho. Por ello, el título de la obra depara al lector una grata sorpresa: piensa tener en sus manos una monografía y, al cabo de su lectura, advierte que se halla ante un estudio completo sobre las relaciones entre el derecho argentino y el internacional.

Otra característica que cabe subrayar es su estilo claro y preciso. Cuando el autor cree que hay que negar algo, dice simplemente "no" y cuando estima que hay que afirmarlo, escribe "sí". Tampoco plantea cuestiones sin brindar su correspondiente conclusión. No se hallan en la obra respuestas redactadas en modo condicional y matizadas con "quizás", "tal vez", "excepcionalmente" y expresiones semajantes. Este estilo directo provoca un cierto diálogo con el lector, pues éste, a medida que recorre las páginas del libro, se ve precisado a comparar sus propias ideas con las del autor y en cada caso va señalando si coincide o no con ellas.

La obra de Sola es el primer libro que analiza el tema según la Constitución reformada de 1994 que, en materia de relaciones exteriores, ha introducido novedades importantes como, por ejemplo, la figura del Jefe de gabinete y la facultad de la Provincias de celebrar ciertos tratados internacionales.

El libro consta de siete secciones o capítulos, el primero de los cuales se refiere a la distribución de competencias en materia de relaciones exteriores. Según una antigua tradición, que tiene algunos resabios monárquicos, la dirección de las relaciones exteriores se centraliza en el Poder Ejecutivo. Las principales funciones son cumplidas por el Presidente de la Nación, que es acompañado por el Jefe de Gabinete y por el Ministro de Relaciones exteriores. El autor distingue dos aspectos en la funciones Exteriores del Presidente: por una parte, como garante del respeto de las obligaciones internacionales pactadas y de la integridad del territorio de la República y, por la otra, como representante del Estado en el plano internacional. En cuanto al primer aspecto, el autor señala que el Presidente, al ser garante de los tratados internacionales suscriptos, está obligado a oponer su veto a cualquier legislación que pretenda sancionar el Congreso que fuere incompatible con esos tratados. En lo relativo al segundo aspecto, la obra puntualiza que el Presidente ya no dispone de un *ius representationis omnimoda*, como en la época de las monarquías absolutas, pero subraya la amplia competencia del Presidente en todo lo concerniente a la designación y la recepción de embajadores, apertura y cierre de representaciones diplomáticas y reconocimiento de Estados y Gobiernos. Sola se ocupa también de los poderes militares del Presidente. Salvo la facultad del Congreso para permitir el ingreso al país de tropas extranjeras y autorizar la salida de tropas nacionales, y la necesidad de solicitar el acuerdo de aquél para declarar la guerra o hacer la paz, el Presidente goza de amplia competencia para conducir las actividades bélicas. En resumen, Sola opina que las facultades del Presidente en materia de relaciones exteriores son "plenarias". Las únicas limitaciones establecidas en el texto constitucional son, además de las ya indicadas sobre poderes militares, la facultad del Congreso de aprobar los tratados internacionales y la necesidad del acuerdo del Senado para la designación de embajadores y ministros plenipotenciarios.

La actividad del Presidente en materia de relaciones exteriores es secundada por el Jefe de Gabinete y por el Ministro de Relaciones Exteriores. La figura del Jefe de Gabinete es una novedad introducida en la reforma de 1994. No hay aún una experiencia sobre el papel real de esta institución en el manejo de las relaciones exteriores y Sola se limita, en esta materia, a hacer una exégesis del texto constitucional. En cuanto a la función del Ministro de Relaciones Exteriores, el autor recuerda y parece compartir, una tesis expuesta por Nicolás Matienzo a comienzos de siglo en el sentido de que la Constitución argentina no ha establecido un régimen enteramente presidencialista, sino mixto, debido a que el Presidente requiere siempre la firma de al menos uno de sus Ministros para cualquier decreto. Esta tesis no parece ajustarse a la realidad constitucional del país. En primer lugar, cabe señalar que no es necesaria la firma de ningún Ministro para avalar las decisiones que el Presidente toma como comandante en Jefe de la Fuerzas Armadas. En segundo lugar, la firma de un Ministro no implica realmente ninguna limitación al Presidente pues le basta a éste reemplazar al Ministro que se rehúsa a firmar sin requerir el acuerdo de nadie. Por último, cabe añadir que hay algunos decretos que, por una simple razón lógica o de sentido común, no pueden estar refrendados por ningún Ministro. Por ejemplo, cuando asume un nuevo Presidente, generalmente la primera decisión que toma es designar sus Ministros. Ese decreto de designación no puede estar firmado por ningún Ministro porque, en ese momento, no los hay. Lo mismo puede

decirse del decreto en que el Presidente acepta la renuncia de todo su Gabinete o de aquél en que designa un nuevo Gabinete.

Sola examina también otras competencias del Congreso, de cuyo ejercicio, resulta un cierto control de la política exterior y efectúa un detallado análisis de ellas. A título de ejemplo, se pueden mencionar aquí las facultades indicadas en el art. 75, inc. 8º, 13, 27 y 32 de la Constitución que se refieren respectivamente a la aprobación del presupuesto nacional, la regulación del comercio internacional, la fijación de las fuerzas armadas en tiempo de paz y en tiempo de guerra, y el dictado de leyes de interés general para la República. Es indudable que a través de estas facultades, el Congreso puede influenciar en el manejo de las relaciones exteriores. Además, según el art. 71 de la Constitución, cada Cámara del Congreso puede hacer venir a su sala a cualquiera de los Ministros "para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes". Esta vía, llamada generalmente "interpelación", podría ser utilizada por el Congreso, a criterio del autor, para discutir con el Ministro de Relaciones Exteriores la política internacional de la República.

Al tratar los poderes de guerra del Congreso y en otros capítulos del libro, su autor se refiere al fallo de la Corte Suprema de 1948 en el caso de la Química Merck (La Ley, 51-254), en el que se afirma que, en tiempo de paz, la Constitución prevalece sobre el derecho internacional y, en tiempo de guerra, ocurre lo contrario. No es el caso discutir aquí si el fallo fue acertado o no, sino que lo importante es señalar que un país no puede declarar la guerra a otro "en los papeles" y, con ese argumento, confiscar los bienes privados de los nacionales del país "enemigo". La Argentina declaró la guerra al Reich alemán una semana antes de su capitulación, cuando los aliados estaban en los suburbios de Berlín. Fundándose en esa "declaración de guerra", la Argentina se incautó de los bienes alemanes en el país. Las convenciones de La Haya permiten la apropiación de la propiedad enemiga en la guerra terrestre cuando hay una guerra efectiva, y no una declaración en los papeles, sin el envío de un solo soldado.

El capítulo segundo de la obra considera la competencia constitucional de cada órgano estatal y la necesidad de la cooperación entre ellos para un manejo eficaz de las relaciones exteriores. El autor estima que la Constitución no precisa de modo excluyente la competencia de cada órgano y que se dan casos de poderes concurrentes.

Sola dedica un capítulo de su libro al Servicio Exterior de la Nación. Comienza por el estudio de los antecedentes argentinos y describe luego en qué consiste la función diplomática, sus fines y las condiciones que se han de reunir para su ejercicio. Hace un análisis comparado del régimen vigente en Europa y en los Estados Unidos de América y sostiene la conveniencia de optar por el sistema europeo. Se ocupa igualmente de la designación de funcionarios políticos en el Cuerpo diplomático. Sobre este tema, el autor efectúa algunas consideraciones generales, puntualiza que el art. 16 de la Constitución, que exige la idoneidad como única condición para ser designado en un cargo público, se aplica también a los embajadores políticos, pero guarda reserva acerca de este problema en la realidad argentina. En nuestra Cancillería existe una vasta experiencia acerca de las designaciones políticas y sus consecuencias y habría sido interesante que el autor se hubiera referido a ella, aunque comprendemos su actitud de reserva debido a su condición de funcionario diplomático.

La parte de la obra dedicada a los tratados internacionales está bien elaborada. Ofrece primeramente un estudio comparado de los regímenes constitucionales argentino y estadounidense. Analiza numerosas cuestiones controvertidas a las cuales, da, a nuestro modo de ver, una respuesta acertada. En este orden de ideas, Sola afirma que el Congreso no puede modificar el texto de los tratados y debe limitarse a autorizar o no al Poder Ejecutivo a ratificarlos. Expresa que el acto mediante el cual el Congreso aprueba un tratado internacional no tiene carácter de ley. Enseña asimismo que el Poder ejecutivo no tiene obligación de ratificar un tratado aprobado por el Congreso, sino que dispone de amplia libertad al respecto. Otro tema interesante es el relativo a la jerarquía de los tratados internacionales. La reforma constitucional de 1994 establece un grado de prelación entre ellos: hay algunos que tienen rango constitucional y otros que poseen una jerarquía inferior aunque, de todos modos, superior a la de las leyes. Sola se plantea, con razón, la pregunta concerniente a si esta jerarquía está de acuerdo con el derecho de gentes. El autor señala que, en el orden internacional, la jerarquía de los tratados difiere de la establecida en el texto constitucional y está regida por el art. 103 de la Carta de las Naciones Unidas. La obra examina también el único caso en que la Corte Suprema declaró inconstitucional un tratado, que era el acuerdo de sede de la Comisión técnica mixta de Salto Grande (La Ley, 1984-B, 206).

Sola examina detenidamente la evolución de la jurisprudencia de la Corte Suprema de los últimos años y su decisión de ajustarse al derecho internacional.

Si bien es posible compartir las tesis expuestas por Sola en lo concerniente a los tratados internacionales concertados por la República, nos permitimos diferir de sus afirmaciones sobre los tratados celebrados entre una Provincia argentina y un Estado extranjero. A nuestro modo de ver, el artículo 124 de la Constitución reformada faculta a las Provincias a celebrar tratados internacionales siempre que éstos no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten la competencia del Gobierno nacional ni su crédito público. Esto significa que, según el nuevo texto constitucional, las Provincias gozan hoy de cierta personalidad en el plano

internacional.

Sola se ocupa también de otros aspectos de la relación entre el derecho de gentes y el derecho argentino. En este breve comentario nos hemos limitado sólo a examinar las cuestiones principales tratadas en el libro. Este es precedido por un pensamiento que se refiere al calor de la perseverancia. Hacemos votos para que precisamente la perseverancia del autor lo lleva a elaborar en el futuro otras obras de la misma jerarquía intelectual que la presente.