

La Constitución venezolana de 1999 y la integración regional

JORGE LUIS SUÁREZ M.*

UNO DE LOS AVANCES MÁS IMPORTANTES de la nueva Constitución venezolana de 1999 y que paradójicamente ha sido uno de los menos destacados, es el artículo 153, que prevé la posibilidad de que Venezuela se incorpore a procesos de integración de carácter supranacional, esto es, en los que sea necesaria la atribución del ejercicio de ciertas competencias nacionales a favor de organizaciones internacionales. Es decir, no se trata de que nuestro país pueda participar en los tradicionales convenios de cooperación internacional, lo que ya claramente tenía previsto el artículo 128 de la Constitución de 1961 y ratifica el artículo 154 de la Ley Fundamental de 1999, sino se trata de ir mucho más allá en el sentido de participar en las llamadas organizaciones supranacionales, que pueden actuar con relativa independencia frente a los propios Estados que le dieron origen, llegando hasta el punto de poder imponer sanciones o abrir el camino para ello.

Esto es muy importante porque el principal proceso de integración regional en el que participa Venezuela tiene justamente estas características supranacionales: la Comunidad Andina, la que se ha visto en gran medida imposibilitada de lograr las metas que originalmente tenía previstas porque en las cartas constitucionales de sus Estados miembros no se hicieron las correspondientes adaptaciones o ajustes para que pudieran incorporarse a procesos de esta envergadura, equivalente a las Comunidades Europeas. Hoy, afortunadamente esas carencias constitucionales han sido subsanadas en los países más importantes de la Comunidad Andina, como son Colombia y Venezuela, pero en los demás miembros falta todavía hacer este trabajo que impide en gran medida la aplicación favorable de las normas comunitarias.

* Investigador del Centro Investigaciones Jurídicas-UCAB. Profesor Derecho Administrativo-UCV.

Ciertamente, la Comunidad Andina tiene prevista, tanto en los tratados constitutivos como por la jurisprudencia de su Tribunal de Justicia, la aplicación de los principios rectores del derecho comunitario europeo, que rigen la relación de las normas generadas por las instituciones de esa organización con los ordenamientos jurídicos nacionales. Tanto la aplicabilidad directa de las normas andinas como la primacía de las mismas, así como el principio de la seguridad jurídica en la integración del derecho comunitario en los derechos nacionales y el de la responsabilidad de los Estados miembros frente a sus ciudadanos por el incumplimiento de las obligaciones comunitarias, tienen cabida perfectamente en la integración andina, con lo cual se demuestra la supranacionalidad existente en este proceso.

Sin embargo, la aplicabilidad práctica de estos principios ha tenido serios problemas en algunos países miembros de la Comunidad Andina. Ello no por razones jurídicas imputables al sistema comunitario andino propiamente dicho sino porque varias Constituciones de los Estados participantes en el proceso no tienen prevista en forma clara y expresa la posibilidad de que pueda atribuirse el ejercicio de ciertas competencias nacionales a organizaciones internacionales. También ha ocurrido que teniendo algunas Constituciones andinas esa posibilidad, las autoridades nacionales y los propios ciudadanos no han terminado de aceptar la supranacionalidad como figura *sui generis* que puede regir cierto tipo de relaciones internacionales de una manera especial.

Por esta razón, ha sido difícil la fluidez en la aplicación del Derecho Comunitario andino y el reconocimiento interno en cada país de que las normas emanadas de la Comisión, de la antigua Junta del Acuerdo de Cartagena y de la ahora Secretaría General se apliquen directamente en los Estados miembros en forma inmediata, sin la previa transformación o recepción por parte de los Congresos nacionales a la que estábamos acostumbrados según el Derecho Internacional clásico, figura prevista en la Constitución de la mayoría de los países al más puro estilo dualista; o que el Derecho Comunitario se aplique con preferencia al Derecho Nacional en los casos de conflicto entre ambos. Inclusive, algunos poderes ejecutivos y legislativos nacionales no han eliminado ciertos obstáculos que perjudican la seguridad jurídica en la integración del Derecho Comunitario en los derechos internos, ni se ha logrado que los jueces, salvo una minoría, casi todos provenientes de Colombia, soliciten la interpretación prejudicial obligatoria al Tribunal de Justicia andino en los casos en que es pertinente según los tratados ya que no sienten que este tribunal deba interpretar por ellos el Derecho Comunitario, lo que en algunos casos consideran inconstitucional como ha ocurrido en Venezuela. Ello cuan-

do aplican el Derecho Comunitario, lo que muchas veces no ocurre, por ignorancia o por renuencia de los funcionarios nacionales de todo nivel.

Afortunadamente, no en todos los países ello ha ocurrido así. En algunos, como Colombia, ha habido una positiva disposición al cumplimiento del Derecho Comunitario y se ha creado toda una generación de estudiosos de esta rama del Derecho que han dado lugar a corrientes de opinión para reformar su Constitución, lo que lograron en 1991, y así adaptarla a la supranacionalidad existente en la Comunidad Andina, lo que afortunadamente también ha sucedido recientemente en Venezuela en donde se adaptó la Carta Fundamental a la realidad andina. Sin embargo, pese a esta buena situación constitucional, en la mayoría de los países andinos siguen existiendo problemas serios para la aplicación de las normas comunitarias andinas porque en muchos de ellos hay motivos extrajurídicos para ello, más que por razones que tengan que ver realmente con el sistema jurídico en sí mismo considerado que creó el Acuerdo de Cartagena.

Al contrario de lo que ha pasado en Europa, en América Latina, concretamente en lo que se refiere al antes denominado Pacto Andino, los procesos de integración no han sido precedidos de la respectiva adaptación constitucional en cada uno de los países miembros para que de una manera sólida y fluida se puedan afrontar procesos de este tipo. Un reconocido autor venezolano ha dicho que «la transferencia de competencias de los órganos constitucionales internos a los órganos comunitarios supranacionales, como exigencia de un proceso de integración, no tiene respaldo decisivo en el derecho constitucional interno de los países». ¹ No obstante esta opinión tan respetable, no consideramos que la situación constitucional de los países miembros del Acuerdo de Cartagena sea tan grave, por lo menos no en todos los casos y para ello damos el ejemplo de Colombia nuevamente y a partir de 1999 el de Venezuela.

Pero lo que sí es cierto es que en algunos países es recomendable una previsión constitucional a este respecto, aunque ya exista una vía para hacerlo en la misma Ley Fundamental, como en el caso de Ecuador. En otros definitivamente no hay dudas de que hay que reformar la Constitución para que no se entrabe el proceso de integración andino porque no se tiene prevista la posibilidad de que puedan incorporarse estos países a una experiencia supranacional, como son los casos de Bolivia y Perú.

¹ BREWER-CARFÁS, Allan R., «El derecho comunitario europeo: experiencias para el proceso de integración andino», conferencia pronunciada en la *Tercera Conferencia Mundial de la Asociación de Estudios de la Comunidad Europea* (ECSA), realizada en Bruselas los días 19 y 20 de septiembre de 1996, p. 14 (consultada en original).

I. LA SITUACIÓN DE LA INTEGRACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1961

En la Constitución de 1961 no había una disposición que permitiera expresamente a cualquiera de los órganos del Poder Público, en forma clara e indubitable, la posibilidad de atribuir el ejercicio de ciertas competencias nacionales a favor de organizaciones supranacionales. Sin embargo, la vieja Constitución sí tenía una actitud favorecedora de la figura de la integración, utilizando inclusive literalmente este último término, lo que, en nuestro criterio, significaba mucho porque no es lo mismo integración que cooperación, que es lo que tradicionalmente hacían los países a la hora de establecer relaciones internacionales.

En efecto, decía el artículo constitucional aludido lo siguiente:

Artículo 108. La República favorecerá la integración económica latinoamericana. A este fin procurará coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes.

Para Allan Brewer-Carías, ninguno de los Estados signatarios del Acuerdo de Cartagena de 1969 (Bolivia, Colombia, Chile —ya retirado—, Ecuador y Perú) resolvieron las exigencias de la integración en sus Constituciones antes de incorporarse al proceso andino, pero en el caso concreto de Venezuela, país que se incorporó al Pacto en 1973, su Constitución lo que tenía era una cláusula programática respecto de la integración latinoamericana, que para él resultaba insuficiente para afrontar un proceso de este tipo y que al contrario, era una seria limitación a la posibilidad de este país de incorporarse a un proceso de integración supranacional.²

Sin embargo, a pesar de estas dudas constitucionales, observa Brewer-Carías que el Acuerdo de Cartagena fue aprobado en todos los países, con excepción de Chile, mediante leyes aprobatorias o actos ejecutivos con igual valor que las leyes. En Chile, sin embargo, como destaca este autor venezolano, «el camino fácil de incorporación del Acuerdo al derecho interno por la sola ratificación ejecutiva, dado el supuesto carácter derivativo del Tratado de Montevideo de la ALALC, provocó que en 1974, también por Decreto ejecutivo, Chile se separara definitivamente del Grupo Andino».³

Ciertamente el artículo 108 de la Constitución venezolana constituía lo que se llama en la doctrina una norma programática, pero, en nuestro criterio,

² BREWER-CARÍAS, ob. cit., p. 14.

³ BREWER-CARÍAS, ob. cit., p. 14.

ello en nada obstaculizaba la incorporación de Venezuela al proceso de integración andino porque que aquél sea una norma programática no significa que no sea obligatoria y que no pueda servir de directriz. Por la vía de considerar una norma programática como no obligatoria, se dejarían de cumplir una gran cantidad de deseos del constituyente y muchos derechos y obligaciones de los ciudadanos quedarían en suspenso porque ellos no habrían recibido todavía el desarrollo legislativo que ordena la Constitución.

Este criterio de considerar a una norma programática como igualmente obligatoria ya lo había aplicado la extinta Corte Suprema de Justicia de Venezuela en varias decisiones en las que expresó que, pese a estar la materia discutida en el juicio regulada por normas constitucionales programáticas, ello no debía significar su inaplicación en situaciones jurídicas concretas o la no existencia de tales derechos, como fue en el caso de la posibilidad de amparo constitucional, prevista en la Carta Magna venezolana desde 1961, pero que hasta finales de los ochenta no fue regulada en una ley como lo ordenaba la Constitución, lo que para algunos significaba un derecho de los ciudadanos no ejercitable en la práctica. Sin embargo, el antiguo máximo tribunal venezolano, si bien en un primer momento consideró improcedente tales solicitudes de amparo constitucional, luego se dio cuenta del error y decidió darle plenos efectos a la norma programática que lo establecía, con lo cual creó toda una doctrina judicial a través de su jurisprudencia según la cual las normas programáticas no necesariamente son inaplicables en la práctica y de esta manera los ciudadanos no se ven perjudicados en sus derechos y así pudieran ejercerlos. Es bueno destacar que esta doctrina judicial fue tan valiosa y bien elaborada que cuando finalmente se dictó la Ley Orgánica de Amparo de Derechos y Garantías Constitucionales en 1988, muchos consideraron que aquella doctrina superaba en claridad y calidad a la antedicha ley y de hecho ésta se nutrió en varios aspectos de aquélla.

Un reconocido autor colombiano, Luis Carlos Sáchica, parece pronunciarse a favor de la aplicación de las normas programáticas cuando dice que los términos de la Constitución venezolana «no indican inclinación al fortalecimiento del movimiento integrador pero en un criterio finalista incluyen, sin duda, potestades bastantes para poner en acto la integración, puesto que toda disposición constitucional debe ser cumplida y tener efecto, así no tenga una redacción técnicamente preceptiva, mientras ella misma no condicione o aplace su ejecución».⁴

⁴ SÁCHICA, Luis Carlos, «Derecho comunitario andino y derecho constitucional», *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Editorial Dikinson, Madrid, 1992, p. 888.

En este punto es importante sacar a relucir las alegaciones del profesor José Guillermo Andueza en su escrito de impugnación de la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena, presentado en la Corte Suprema de Justicia venezolana, en una de las cuales expresaba que la citada norma de la Constitución —el artículo 108— podía considerarse como programática, contenía un mandato que era obligatorio para el Presidente de la República como máximo responsable de las relaciones exteriores del país, y para el Congreso como máximo responsable de la adopción de medidas legislativas que faciliten al Ejecutivo Nacional el cumplimiento del propósito constitucional.

Destaca el profesor Andueza en su escrito de impugnación que los opositores al proceso de integración económica latinoamericana han sostenido, para invalidar el citado mandato constitucional, que el artículo 108 contenía una norma programática y por lo tanto, no era obligatoria. Del carácter no preceptivo de esta norma se quiere deducir, en opinión de Andueza, una consecuencia jurídica que no tiene y se dice que como el artículo 108 era una norma programática, ella no obligaba al Congreso ni al Presidente de la República. En su criterio, ese concepto es totalmente erróneo porque de una norma programática no se pueden derivar derechos u obligaciones, potestades o deberes para los ciudadanos o para las autoridades, mientras no se dicte la legislación complementaria. Pero las normas programáticas contienen directrices de acción de las que no se puede, en el futuro, apartarse el legislador y que, de por sí, ya no podrán violarse por la autoridad administrativa en el ejercicio de un poder discrecional, para lo que cita a BISCARETTI DI RUFFIA.⁵

Afortunadamente, antes de entrar en vigencia la Constitución de 1999, la posición dominante en Venezuela parecía ser ya la de aceptar que las normas programáticas eran obligatorias y que constitucionalmente era posible que Venezuela se incorporara a un proceso de integración supranacional de acuerdo con el antiguo artículo 108 de la Constitución. No obstante, era innegable que la disposición constitucional referida hubiera podido ser y era deseable que fuese más clara y contundente para

⁵ ANDUEZA, José Guillermo, escrito presentado ante la Corte Suprema de Justicia de Venezuela el 21 de julio de 1982, a través del cual solicita la nulidad del parágrafo primero del artículo único de la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena, por ser violatorio del artículo 128 de la Constitución y de los ordinarios 1º y 5º del artículo 190 del mismo Texto Fundamental (consultado en original). Lamentablemente, como ya vimos, este recurso fue declarado sin lugar, en una apretada votación de la Corte en Pleno (ocho a favor y siete en contra), para lo cual puede consultarse del autor del presente trabajo el artículo «Las relaciones entre el Derecho Comunitario y el Derecho Interno en el Acuerdo de Cartagena: a propósito de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 10 de julio de 1990», *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 100, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1996, pp. 296 y ss.

que no hubiera lugar a ninguna duda ni discusión sobre el tema que pudiera enturbiar la participación de Venezuela en la integración andina y es innegable que era recomendable un reforzamiento en tal sentido. Por ello se incorporaron a los proyectos de reforma de la Constitución venezolana que se elaboraron a principios de los noventa a raíz de la profunda crisis política que sacudió a Venezuela en esos años, propuestas de un artículo que estableciera sin lugar a dudas la posibilidad de la atribución del ejercicio de competencias nacionales a favor de organismos supra-nacionales, pensándose básicamente en la Comunidad Andina.

Así, surgió en 1992 la propuesta de incorporar a la reforma de la Constitución una norma que se refería a la integración, cuyo texto era el siguiente:

En los Tratados que tengan por objeto promover o consolidar este proceso podrá convenirse en atribuir a los organismos e instituciones de integración, el ejercicio de determinadas competencias que esta Constitución haya conferido a los poderes del Estado. Las decisiones de estos organismos o instituciones tendrán efectos directos para la población en la medida en que lo establezca el Tratado. (Citada por BREWER-CARIAS, Allan R., *Debate Constituyente*, Tomo I, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, p. 177).

Lamentablemente este proceso de reforma constitucional se paralizó por cuestiones partidistas mezquinas del momento, y así, una vez superados los problemas políticos mencionados, se olvidó el tema de la reforma constitucional, pese a los esfuerzos del que luego fue nuevamente Presidente de la República, doctor Rafael Caldera, y hasta 1999 no se había concretado nada nuevo en materia de integración regional en la Constitución venezolana. Por eso, el Ejecutivo Nacional tuvo que seguir echando mano de la Constitución de 1961, concretamente del artículo 108, para afrontar el proceso de integración andina, tal como lo tuvieron que hacer los gobernantes que les correspondió asumir el reto de incorporarse en 1973 a un proceso de esta magnitud.

Ahora bien, en la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena de 1973, dictada por el Congreso de Venezuela, así como en las leyes de este tipo de las Decisiones más importantes de la Comisión andina que en criterio del órgano legislativo nacional venezolano incidían en materias legislativas internas, el Congreso venezolano agregó siempre una declaración mediante la cual indicaba el sentido preciso que atribuía a las disposiciones del Acuerdo con el siguiente texto:

Parágrafo Primero: Las decisiones de la Comisión del Acuerdo que modifiquen la legislación venezolana o sean materia de la competencia del Poder Legislativo, requieren la aprobación mediante Ley del Congreso de la República.

Esta norma de la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena fue impugnada por medio de una acción de nulidad por constitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia por parte del mencionado profesor de Derecho Constitucional, doctor José Guillermo Andueza, y en sentencia de 10 de julio de 1990 el máximo tribunal venezolano declaró lamentablemente sin lugar la acción, en una cerrada votación en su Sala Plena de ocho magistrados a favor y siete en contra, por considerar que la aludida disposición no violaba la Constitución de 1961, entre otras razones porque, en su criterio, el Congreso no aceptó delegar su competencia en la Comisión y esa determinación, en criterio de la Corte, no vulneraba la Constitución sino que, por el contrario, tiene la trascendencia del acto soberano del órgano encargado de dictar leyes y derogarlas, modificarlas o reformarlas, así como de ejercer exclusivamente los actos que por la Constitución ameritan de una ley.⁶

Igualmente, en 1983, el Congreso de la República sancionó la Ley Aprobatoria del Tratado que Crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, en la cual, de igual forma que en la Ley Aprobatoria de 1973, incorporó un artículo con el siguiente texto:

Artículo 2. Las decisiones de la Comisión que modifiquen la legislación venezolana, o sean materia de la competencia del Poder Legislativo, requieren la aprobación, mediante Ley del Congreso de la República.

De acuerdo con estas leyes aprobatorias, fue práctica regular en Venezuela hasta 1992 que todas las Decisiones de la Comisión que se refirieran a materias legislativas consideradas de competencia nacional, fueran aprobadas por ley del Congreso de la República y las que no lo fueron, como fue el caso de las Decisiones sobre la propiedad industrial, no tuvieron aplicación oficial en el país. Inclusive a las mismas no se les daba vigencia práctica mientras no eran publicadas en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

Esto último pese a que el propio Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena ya establecía expresamente que las «Decisiones de la Comisión obligan a los Países Miembros desde la fecha en que sean aprobadas por la Comisión» (artículo 2), lo que se interpretó como que la aplicación inmediata de las Decisiones de la Comisión sólo era posible si era de las que no tuvieran por objeto materias de la competencia del legislador nacional, lo cual a todas luces constituía una concepción equivocada de un proceso de integración supranacional.

⁶ Véase SUÁREZ MEJÍAS, ob. cit., pp. 296 y ss.

Afortunadamente, esta situación cambió a partir de 1992, cuando el Ejecutivo Nacional comenzó a publicar en la Gaceta Oficial venezolana, sin previa ley aprobatoria del Congreso y sin ningún acto ejecutivo expreso que explicara la situación, lo que para los especialistas en la materia era innecesario por bastar lo que decían los tratados,⁷ las Decisiones de la Comisión, aun cuando incidían en la materia legislativa del Congreso Nacional. Incluso, el Ejecutivo Nacional reglamentó algunas de estas Decisiones y la propia Corte Suprema de Justicia ha aplicado en varias de sus sentencias algunas de ellas, pese a no haber sido aprobadas por el Congreso.

En efecto, en sentencia de 10 de marzo de 1993, la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en el caso *Société Anonyme des Galleries Lafayette contra el Ministerio de Fomento de la República de Venezuela*, expresó que la Decisión N° 313 de 14 de febrero de 1992 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena no regía el caso de autos «por haber entrado en vigencia con posterioridad a los hechos que motivaron el caso que nos ocupa, pero son orientadoras de las tendencias legislativas en tal materia».⁸ Igualmente, en voto salvado a este fallo, la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó consideró «la vigencia de la Decisión 313 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena», la cual sería una «norma comunitaria», que «se sobrepone al derecho interno».⁹

En el mismo sentido, la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela, en sentencia de 3 de agosto de 1995, adoptó su decisión considerando la vigencia de dos Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que no fueron aprobadas por ley del Congreso de la República por la nueva posición que al respecto tuvo el Ejecutivo Na-

⁷ En las Comunidades Europeas está prohibido que los países miembros publiquen en su órgano oficial nacional los actos comunitarios, lo que se considera un incumplimiento del Derecho Comunitario si llega a hacerse, porque es criterio del Tribunal de Luxemburgo que ello atenta contra el principio de seguridad jurídica en la integración del Derecho Comunitario en los ordenamientos jurídicos internos, ya que puede crear confusión la publicación del mismo acto tanto en el órgano interno como en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE), que es el hace en primer lugar, del cual se cuenta vigencia de la norma. Sin embargo, en Venezuela tal concepción todavía no se tiene así de estricta y a lo sumo lo que se exige es que no sean aprobados los actos andinos por los órganos legislativos nacionales, pero no se ha dicho nada en contra de las publicaciones nacionales, además de la comunitaria. Creemos que tarde o temprano, importando la jurisprudencia europea, tal prohibición también debería aplicarse en la Comunidad Andina porque es totalmente aplicable y recomendable en virtud del aludido principio rector comunitario.

⁸ Citada por la Procuraduría General de la República de Venezuela en escrito presentado en la Corte Suprema de Justicia el 27 de julio de 1993 (consultado en original, p. 23).

⁹ Procuraduría General, ob. cit., p. 23.

cional a partir de 1992, por lo que se han aplicado directamente (Decisiones N° 313 y 344, ambas en materia de propiedad industrial) cuando dice:

La situación en el Derecho venezolano era la de la vigencia de la Decisión 313 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que, habiendo sido promulgada en Quito el 6 de febrero de 1992, fue publicada en la Gaceta Oficial Venezolana N° 4.451 Extraordinaria, del 5 de agosto de ese mismo año. La Decisión 313 que sería derogada por la Decisión 344, rigió en nuestro país hasta el 31 de diciembre de 1993, ya que al día siguiente sería sustituida por la Decisión 344.¹⁰

Para la Procuraduría General de la República de Venezuela, lo establecido por las anteriores leyes aprobatorias debe considerarse modificada con la aprobación, también por ley, del Protocolo de Quito de 1987, que reforma el Acuerdo de Cartagena, la cual derogó tácitamente tanto el Parágrafo Primero del Artículo Único de la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena del 1 de noviembre de 1973 como el artículo 2 de la Ley Aprobatoria del Tratado que creó el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena del 7 de julio de 1983, que establecían la necesidad de ley aprobatoria en Venezuela para las Decisiones de la Comisión andina.¹¹

En efecto, según la Procuraduría General de la República, esta derogación tácita se produjo porque la aprobación por parte del Congreso Nacional del llamado Protocolo de Quito,

...que no es otra cosa que una reformulación del Tratado del Acuerdo (*sic*) de Cartagena, implica la reintroducción en nuestro Derecho de dicha norma comunitaria o integradora, es decir, se trata de una norma posterior que regula de manera diferente la misma materia que había sido regulada por una ley anterior.¹²

En criterio de la Procuraduría venezolana, la supresión en la Ley Aprobatoria del Protocolo de Quito de toda mención a la necesidad de aprobación por el Congreso de las Decisiones de los órganos de la Comunidad Andina, «implica la derogación tácita de aquellas disposiciones

¹⁰ Corte Suprema de Justicia de Venezuela. Sentencia dictada por su Sala Político Administrativa el 3 de agosto de 1995, en el recurso contencioso administrativo de nulidad ejercido por la sociedad mercantil Atari Mundial, C.A. contra decisión del Ministro de Fomento que niega el registro de la marca Nintendo (consultada en original, p. 27).

¹¹ Procuraduría General de la República de Venezuela, escrito presentado en el acto de informes en el recurso de nulidad interpuesto por la Cámara de Laboratorios Venezolanos (LAVE), Capítulo Venezolano de Alifar, contra el acto del Ejecutivo Nacional que ordenó la publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela la Decisión N° 313 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena de 1992, relativa al régimen de propiedad industrial (consultada en original, p. 11).

¹² Procuraduría General, escrito cit., p. 11.

contenidas en las leyes aprobatorias de 1973 y 1983, y ello implica de suyo la posibilidad de la vigencia directa en Venezuela de las Decisiones de la Comisión de la Comunidad Andina».¹³ Siendo así, para la Procuraduría General «no cabe duda que en nuestro país el propio Congreso de la República ha abierto la posibilidad de la vigencia directa de las normas de integración andina, y por tanto en virtud de la naturaleza propia del Derecho de la Integración, esas normas deben, a todo efecto, equipararse a las leyes venezolanas».¹⁴

Para el constitucionalista venezolano José Guillermo Andueza, pretender que el Congreso «apruebe las Decisiones de la Comisión —que no son tratados— es propiciar una invasión legislativa en el poder exterior del Presidente de la República» y que las cinco constituciones de los países miembros confieren al Presidente de la República la potestad de conducir las relaciones exteriores y de negociar y concluir los tratados, convenios o acuerdos internacionales, que es lo que la moderna doctrina jurídica ha dado en llamar el poder exterior, que si se quiere que no sea una fórmula vacía e insignificante, es preciso, citando a La Pérgola, aceptar que los órganos destinados a la conclusión de los tratados tengan asignado, en las esferas de su respectiva competencia, el mismo poder que, de forma general, ha sido conferido a los órganos legislativos.¹⁵

Agrega el profesor Andueza que en las cinco constituciones de los países miembros del Acuerdo de Cartagena, este poder exterior sólo tiene un control legislativo: el que se ejerce sobre los tratados. Una vez que el Congreso aprueba el tratado, como aprobó el Acuerdo de Cartagena y el Tratado de creación del Tribunal de Justicia, para este autor el órgano legislativo nacional, que aquí es más bien un órgano de control, «agota su competencia y no puede pretender controlar los actos emanados del órgano normativo del Acuerdo».¹⁶

Finaliza el profesor Andueza diciendo que en los casos de las Decisiones que requieran incorporación al Derecho Interno, «esa incorporación será dada por el Presidente de la República, en virtud de su poder exterior y no por el Congreso».¹⁷ Y agregamos nosotros: esa necesidad de incorpo-

¹³ Procuraduría General, escrito cit., p. 11.

¹⁴ Procuraduría General, escrito cit., pp. 11-12.

¹⁵ ANDUEZA, José Guillermo, «La aplicación directa del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena», *El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*, Instituto para la Integración de América Latina (INTAL)-Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Buenos Aires, 1985, p. 21.

¹⁶ ANDUEZA, «La aplicación directa del..., ob. cit. p. 21.

¹⁷ ANDUEZA, «La aplicación directa del..., ob. cit. p. 21.

ración al Derecho Interno o, más bien, de necesidad de normas nacionales para poner en vigencia las comunitarias, en todo caso deberá ser decidida por la Comisión del Acuerdo o el órgano andino que dicte la norma andina, como corresponde en un proceso de integración, y no por el Congreso Nacional o cualquier órgano interno.¹⁸ Este criterio del profesor Andueza parece haber primado en la solución de esta interesante discusión jurídica en Venezuela.

Sin embargo, en otro plano del problema, la mayoría de los jueces venezolanos no han querido someterse a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, siendo que solamente una vez la Corte Suprema de Justicia lo ha hecho y algunas pocas veces los jueces de instancias inferiores. En efecto, la ley venezolana de 16 marzo de 1983, mediante la cual se aprobó el Tratado que crea este Tribunal, dispuso en su artículo 3 que las normas contenidas en los artículos 28, 29, 30 y 31 de este tratado, que contienen la regulación del proceso de interpretación prejudicial, «deberán ser interpretadas en el sentido expresado en los artículos 129,¹⁹ 205²⁰ y 211²¹ de la Constitución venezolana». Por esta razón, la Procuraduría General de la República de Venezuela ha sostenido, con apoyo en las citadas normas constitucionales, que la solicitud de interpretación prejudicial al Tribunal de Justicia andino, cuando es obligatoria, sería contraria a la autonomía judicial consagrada en la Constitución.

En este sentido, debemos observar, en primer lugar, que no deben considerarse estas normas constitucionales en forma aislada y fuera de su con-

¹⁸ De hecho, el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina tiene prevista en su artículo 3 la posibilidad de que, en excepcionales casos, que nunca pueden convertirse en la regla sin el riesgo de afectar el proceso de integración y su esencia, el órgano andino puede decidir suspender la vigencia de una norma publicada en el órgano oficial del Acuerdo de Cartagena para que los países miembros dicten los actos internos, no necesariamente leyes, que sean necesarios para preparar el terreno para la vigencia de la normativa comunitaria, lo que, en todo caso, será una decisión del órgano andino y cuando ello convenga a los intereses comunitarios, no porque lo exijan normas nacionales.

¹⁹ Artículo 129 Constitución de Venezuela de 1961: «En los tratados, convenios y acuerdos internacionales que la república celebre, se insertará una cláusula por la cual las partes se obliguen a decidir por las vías pacíficas reconocidas en el Derecho Internacional, o previamente convenidas por ellas, si tal fuere el caso, las controversias que pudieren suscitarse entre las mismas con motivo de su interpretación o ejecución si no fuere impropio y así lo permita el procedimiento que deba seguirse para su celebración».

²⁰ Artículo 205 Constitución de Venezuela de 1961: «En el ejercicio de sus funciones los jueces son autónomos e independientes de los demás órganos del Poder Público».

²¹ Artículo 211 Constitución de Venezuela de 1961: «La Corte Suprema de Justicia es el más alto Tribunal de la República. Contra sus decisiones no se oirá ni admitirá recurso alguno.»

texto, ya que al permitir la Constitución de 1961 la posibilidad de incorporación a un proceso de integración latinoamericano en su artículo 108, como es nuestro criterio, deben permitirse los mecanismos judiciales que este proceso implica necesariamente para lograr la uniformidad jurídica en el mismo. Y, además, tal como lo hace Uribe Restrepo, la interpretación prejudicial hecha por un tribunal comunitario constituye una colaboración que no invade la competencia de los jueces nacionales ya que el tribunal comunitario no decide por ellos sino que les da pautas de interpretación para el caso que en todo caso deberá resolver el juez nacional. El juez comunitario no decide sobre los hechos que tiene que conocer el juez nacional sino de la interpretación de la norma andina para que haya uniformidad de criterio en todos los países miembros y así evitar que cada juez nacional le dé un sentido diferente a la norma comunitaria. Por lo tanto, la posibilidad de interpretación judicial en nada afecta la autonomía e independencia de los jueces venezolanos, lo que, por lo demás, forma parte de un proceso permitido por la propia Constitución.²²

La interpretación prejudicial, de otra parte, así deba ser solicitada por la Corte Suprema de Justicia, no afecta para nada la jerarquía de los fallos propios de este alto tribunal ya que no es un fallo en sí mismo —sólo se trata de la interpretación de normas comunitarias y no entra en los hechos del caso— y si la Corte se ve obligada a solicitarla en determinados casos y a seguirla en todos, no es porque el Tribunal andino invada la jurisdicción nacional sino porque es necesaria para lograr la uniformidad jurídica en un proceso de integración que la Constitución permite.

En nuestro criterio, la interpretación prejudicial no es un recurso procesal contra las sentencias de la Corte, a los que hacía referencia el antiguo artículo 211 de la Constitución venezolana, sino que es un mecanismo judicial de apoyo o ayuda a los jueces nacionales para que puedan resolver los casos bajo su jurisdicción, con criterios más claros y uniformes en relación con las normas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, porque respecto a las normas nacionales, el Tribunal de Justicia andino ya no será competente para ni siquiera interpretarlas: ello sólo corresponde a los jueces nacionales. Como bien lo dice el artículo 30 del Tratado del Tribunal, en su interpretación «el Tribunal deberá limitarse a precisar el contenido y alcances de las normas del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena» y el Tribunal «no podrá interpretar el contenido y alcances del derecho nacional ni calificar los hechos materia del proceso».

²² URIBE RESTREPO, Fernando, *El Derecho de la Integración en el Grupo Andino*, Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, Quito, 1990, p. 181.

En todo caso, se trata de una vía judicial que, aunque obligatoria en algunos aspectos para los jueces nacionales, como es cuando no hayan recursos internos posteriores a la sentencia nacional, con la consiguiente suspensión del proceso y la necesaria adopción de la interpretación dada por el Tribunal, debe ser interpretada a los fines de determinar su constitucionalidad dentro del contexto general de toda la Carta Magna, que permite, repetimos, la integración regional en su artículo 108 y ahora más en el nuevo artículo 153.

Además, el Tribunal de Justicia andino tiene tan serias limitaciones en la realización de esta labor de interpretación prejudicial que dudamos que este mecanismo le permita invadir competencias nacionales de los jueces venezolanos porque, entre otras cosas, no examina los hechos del proceso, todo lo cual es necesario para el buen funcionamiento de un proceso de integración permitido por la Constitución.

Se trata esta vía judicial andina de un mecanismo de cooperación o de colaboración entre los jueces nacionales y el tribunal comunitario, que de ninguna manera debe entenderse como que el Tribunal de Justicia de Quito es un órgano jerárquicamente superior a los jueces nacionales. La interpretación prejudicial es un mecanismo que, al ser parte de un sistema jurisdiccional de un proceso de integración, debe permitirse su procedencia al ser la integración un tipo de relaciones internacionales que favorecía la Constitución venezolana en su artículo 108. Al darse la atribución del ejercicio de competencias a la organización andina con la firma y ratificación del Acuerdo de Cartagena y el Tratado del Tribunal, todo con la aprobación del Congreso de la República, debe entenderse que ello implica la inaplicación de las normas que pudieran colidir con el proceso de integración, aun las constitucionales y que no concuerden con los mecanismos comunitarios.

En nuestro criterio, al utilizar la Constitución venezolana²³ el término «integración» y no el de «cooperación», como sí lo hizo en otras partes de ella, como por ejemplo en el Preámbulo,²⁴ siendo que se trata de dos formas de relaciones internacionales perfectamente diferenciadas en la

²³ Según el artículo 108 de la Constitución de Venezuela de 1961 «La República favorecerá la integración económica latinoamericana. A este fin se procurará coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes».

²⁴ Dice el Preámbulo de la Constitución de Venezuela de 1961 en uno de sus párrafos que «con el propósito de (...) cooperar con las demás naciones y, de modo especial, con las Repúblicas hermanas del continente, en los fines de la comunidad internacional, sobre la base del recíproco respeto de las soberanías, la autodeterminación de los pueblos, la garantía universal de los derechos individuales y sociales de la persona humana, y el repudio de la guerra, de la conquista y del predominio económico como instrumentos de conquista internacional.»

doctrina, se aceptó una realidad supranacional que sucederá en todo proceso de integración, aunque comience en etapas intergubernamentales, que no fue el caso de la Comunidad Andina, que es lo que justamente distingue la integración regional de la simple cooperación internacional.²⁵

Creemos que limitar la integración prevista en el artículo 108 de la Constitución a los supuestos en los que no hubiese supranacionalidad no es la intención del constituyente de 1961 porque, si no, simplemente hubiera utilizado el término «cooperación» en todos los casos, pero como estaba y está perfectamente claro que esta última figura de las relaciones internacionales no permite la profundidad y la intensidad de los compromisos que el artículo 108 y el Preámbulo deseaban para la integración latinoamericana, se utilizó el término «integración».

En nuestra opinión, en todo caso, más inconstitucional era no permitir la participación de Venezuela en los procesos de integración latinoamericana, por las aludidas razones, que participar en ellos, así sea por mecanismos supranacionales —normales en la evolución de un proceso de integración—, porque se desprendía del contexto de la Constitución de 1961 claramente que ésta deseaba que Venezuela participara en ese tipo de procesos, aunque implicara o pudiera implicar en el futuro la atribución del ejercicio de competencias nacionales a una organización internacional.

Afortunadamente, estos problemas interpretativos ya no tienen cabida actualmente en Venezuela al ser aprobada en 1999 una nueva Constitución que en su artículo 153 permite la integración supranacional como posibilidad para nuestro país, en una forma verdaderamente modélica, llegando inclusive al establecimiento expreso de los principios de Derecho Comunitario de aplicación directa y primacía de las normas comunitarias como veremos de seguidas.

2. LA SITUACIÓN DE LA INTEGRACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Para el período constitucional 1999-2004 de los Poderes Públicos venezolanos fue electo como Presidente de la República el señor Hugo Chávez Frías, quien, como todos sabemos, impulsó un proceso para dictar una nueva Constitución.

²⁵ Al respecto véase SUÁREZ MEJÍAS, Jorge Luis, «La Comunidad Andina: un proceso de integración en constante evolución», *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Nº 111, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1999.

Si bien el anteproyecto de Constitución presentado por el propio Presidente de la República ante la Asamblea Constituyente no preveía la posibilidad de atribuir el ejercicio de competencias a organizaciones internacionales²⁶ para llevar adelante procesos de integración supranacional, la Constitución finalmente aprobada por esta Asamblea Constituyente tiene en forma clara una norma que permite tal posibilidad, gracias a la intervención de instituciones dedicadas al tema que a tiempo lograron influir en tales mandamientos.²⁷

²⁶ Como lo dice Brewer-Carías, en el proyecto de Constitución presentado por el Presidente Chávez a la Asamblea Nacional Constituyente, «sólo se incorpora un artículo tendiente supuestamente a fomentar el proceso de integración económica, que como una voluntad integrationista, sigue el sentido del artículo 108 de la Constitución de 1961, cuyo texto es del tenor siguiente:

«*Artículo.* La República favorecerá la integración económica latinoamericana y caribeña, defendiendo los intereses económicos, sociales y políticos del país, para insertarse en óptimas condiciones en el proceso de cambios mundiales ya en marcha. Para estos fines procurará fortalecer la cooperación económica, técnica y la coordinación de recursos y esfuerzos entre los Estados, para incrementar el desarrollo humano sustentable.»

Pero «además de la insuficiencia del Proyecto presentado por el Presidente Chávez en la solución de las exigencias constitucionales de la integración, debe destacarse el contenido de otra norma del mismo Proyecto que se encuentra ubicada en el Título V «Del sistema socioeconómico», que resulta contraria a la posibilidad de resolver la cuestión constitucional de la integración; según el cual:

«*Artículo.* Se considera nula y no escrita cualquier cláusula que, como consecuencia de compromisos crediticios, tecnológicos, comerciales, educativos o de cualquiera otra índole, condicione o limite la potestad soberana de la República para legislar o adoptar medidas en materia económica.»

Con fundamento en lo anterior, el profesor Allan Brewer-Carías propuso la inclusión en el proyecto de Constitución, en sustitución de las normas mencionadas, el siguiente artículo:

«*Artículo.* De la integración: «La República favorecerá y promoverá la integración económica, social y política, particularmente con los países latinoamericanos y del Caribe. Con tal objetivo, el Estado podrá celebrar tratados, acuerdos o pactos que sobre la base de la equidad, igualdad y reciprocidad, establezcan organismos supranacionales, a los cuales se les podrá transferir determinadas competencias atribuidas a los poderes públicos nacionales, estatales o municipales. Las normas dictadas por dichos organismos supranacionales serán de aplicación directa en la República, a menos que requieran ser desarrolladas por normas de rango inferior.»

La ratificación por parte del Ejecutivo Nacional de aquellos tratados, pactos o protocolos que modifiquen o amplíen las competencias atribuidas a los referidos organismos, requerirán la previa aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras Legislativas en sesión conjunta.» (BREWER-CARÍAS, Allan R., *Debate Constituyente*. Tomo I, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, pp. 177-181).

²⁷ En efecto, el FICI (Foro de Integración y Comercio Internacional) realizó los días 27 y 28 de septiembre de 1999 un seminario con el nombre de «Bases Jurídicas en los Procesos de Integración», del cual emanó un documento para la Asamblea Constituyente venezolana que contenía una propuesta para un articulado en materia de integración para la nueva Constitución, en cuya redacción participó activamente el autor del presente tra-

En efecto, el artículo 153 de la nueva Constitución de 1999 establece lo siguiente:

La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región.

La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguén y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. *Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración.*

Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. *Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna.* [Cursivas nuestras.]

Como se puede observar, esta norma constitucional constituye una verdadera innovación porque expresamente regula el supuesto de la incorporación de Venezuela a organizaciones internacionales que requieren para sus actividades disfrutar de la atribución del ejercicio de competencias por parte de los países que la conforman, comúnmente llamadas supranacionales.

En efecto, como vimos, hasta la Constitución de 1961 no estaba prevista expresamente en forma clara la posibilidad de que Venezuela pudiera intervenir en experiencias internacionales en la que hiciera falta que los Estados participantes se desprendiesen en favor de una organización externa a ellos, de poderes que hasta ese momento esos Estados habían disfrutado en exclusiva, de manera que a partir de allí los países miembros queden bajo el ámbito de aplicación directa, en determinadas áreas, de los actos comunitarios producidos en virtud del ejercicio de tales poderes por la aludida organización en materias de interés común.

El vigente artículo 153 de la Constitución ha eliminado todas las dudas al respecto y permite expresamente la suscripción de tratados internacionales en los cuales la República «podrá atribuir a organizaciones supranacionales el ejercicio de competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración». Nótese, como lo hemos hecho, que la

bajo, el cual si se compara con el contenido del artículo 153 de la Constitución de 1999 se puede observar que influyó decisivamente en su redacción (véase *Foro de Integración y Comercio Internacional*, Informe Anual 1999, FICI, Caracas, 2000, pp. 121-126).

nueva Carta Magna venezolana utiliza los términos «integración» y «supranacionales», que, como veremos, se contraponen a la «cooperación» y a la «intergubernamentalidad».

Se trata, en efecto, en primer lugar, de dos términos —los destacados en cursivas— que, en todo caso, no deben considerarse como sinónimos sino que cada uno tiene su propia especificidad,²⁸ y en segundo lugar, se trata —la integración— de una nueva forma de llevar adelante las relaciones internacionales, distinta a la que siempre se había utilizado entre los Estados modernos: la cooperación internacional intergubernamental.

Así las cosas, basados en estas premisas, no toda experiencia de integración necesariamente tiene que ser supranacional. Ciertamente, por ser la integración un proceso para lograr un resultado final y a la vez durante este proceso se van produciendo resultados parciales en cada una de sus etapas hasta llegar al objetivo último de los países participantes plasmado en los tratados, todo lo cual implica la asunción de compromisos muy profundos por los países, la integración puede ir adquiriendo naturaleza supranacional o propiamente comunitaria a medida que va evolucionando como tal. Por ello, puede iniciarse utilizando sólo mecanismos estrictamente intergubernamentales, como también puede comenzar directamente con formas supranacionales como sucedió en las Comunidades Europeas, aunque siempre con períodos de transición para lograr este estado.

Sin embargo, si de verdad se trata de un proceso de integración, esta original situación intergubernamental necesariamente debería evolucionar

²⁸ En efecto, la mayoría de los juristas cuando hablan de integración la asocian impreveritablemente a la supranacionalidad, cuando en realidad no todo proceso de integración tiene que ser necesariamente supranacional, aunque cuando hay supranacionalidad en un acuerdo entre varios países, necesariamente debemos hablar de un proceso de integración. Ciertamente, la integración siempre conlleva un proceso para lograrla, proceso éste que tiene varias fases, en cada una de las cuales ya se logra algo de la integración que se busca como objetivo finalista. Estas fases varían de acuerdo con los autores (área de preferencias arancelarias, zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica son las más aceptadas). Pues bien, no todas estas etapas necesitan de supranacionalidad para llevarlas a cabo sino que bastaría la intergubernamentalidad en varias de ellas, pero a partir de cierto estadio, que nosotros creemos que es la unión aduanera o como mucho en el mercado común, la integración requiere que los Estados participantes atribuyan el ejercicio de ciertas competencias nacionales a la organización creada, porque ya el proceso no puede manejarse con los acuerdos entre los representantes de los países de manera directa o con reuniones esporádicas entre ellos sino que requiere de una organización distinta a los países mismos, que tenga autonomía, en la cual, sin embargo, éstos podrán seguir participando directamente a través de algunos de sus órganos intergubernamentales, organización que se busca que pueda actuar con independencia a los Estados, de manera permanente y que no dependa de la voluntad de éstos para ejercer sus actividades, aun contra la voluntad de los propios países si ello hace falta.

hacia una realidad supranacional ya que se necesitarán compromisos más fuertes que ameritarán la presencia permanente de un organismo autónomo que no dependa de los Estados miembros para su funcionamiento y que se encargue de la vigilancia y control del proceso. Todo ello hace necesaria la creación o la conversión de la organización que ya pudiera existir en una estructura que con independencia pueda ejercer sus actividades comunitarias, pudiendo inclusive en algunos casos imponerse a éstos aun contra su voluntad, con sanciones en algunos casos si es necesario.

Por otro lado, el mismo artículo 153 habla en su inicio de que la República «promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña», en similares términos, por cierto, a como lo hacía el artículo 108 de la Constitución de 1961, «en aras de avanzar hacia la creación de una *comunidad de naciones*». La utilización de este último término, resaltado con cursivas, tiene mucha relevancia respecto al tema de la integración ya que justamente lo que se busca en un proceso de este tipo es la creación de una comunidad,²⁹ siendo su gran diferencia respecto a la simple cooperación, por lo cual en muchos casos será necesario agotar una primera etapa de carácter intergubernamental, en una suerte de preparación de los países involucrados, para posteriormente lograr la verdadera comunidad de Estados de índole supranacional, regida por una organización común a través de normas dictadas por ésta que regularán las materias y las situaciones del proceso.³⁰

²⁹ Cuando se habla de comunidad, se entiende que se ha producido la atribución del ejercicio de competencias de los países a una organización común, que por este motivo ya puede generar un derecho que, por provenir de una comunidad de Estados, se llama Derecho Comunitario, por lo cual la sola agrupación de países a través de un convenio de cooperación para ciertos fines no los convierte en una comunidad, motivo por el que, aunque se trate de un proceso de integración incipiente, si tiene naturaleza intergubernamental, no genera Derecho Comunitario sino Derecho Internacional.

³⁰ Sin embargo, en la Comunidad Andina y en las Comunidades Europeas desde el inicio se planteó una realidad supranacional, aunque con algunas dudas en la primera de ellas, de manera que no siempre la integración va de una intergubernamentalidad en sus fases incipientes a una supranacionalidad en etapas medias o avanzadas. Un proceso de integración también puede iniciarse directamente en un estadio supranacional. Pero, insistimos, lo lógico y natural, y hasta recomendable, es que un proceso de integración se inicie en una situación de intergubernamentalidad prevalente, para luego ir poco a poco a una situación de supranacionalidad a medida que éste avanza y se hace tan complejo el proceso que no es suficiente las reuniones de los representantes de los Estados. Sin embargo, hay realidades que no confirman en todos sus aspectos este precepto como el caso del MERCOSUR, el cual, pese a estar ya en una fase de unión aduanera y se prepara para un mercado común en los próximos años, no obstante mantiene una organización intergubernamental, sin presencia de supranacionalidad en las mismas, ni siquiera de un tribunal de justicia de carácter permanente e independiente de los países miembros. Lamentablemente, esto les ha dado lugar a graves problemas que insisten en solucionar por la vía intergubernamental.

En este orden de ideas, es indudable que las llamadas organizaciones supranacionales tienen características diferentes a las estructuras institucionales tradicionales generadas por los convenios de cooperación internacional, que hacen considerar a esta nueva realidad internacional como el origen de un nuevo derecho, que por ser generado por comunidades de Estados se ha llamado Derecho Comunitario.

Sin embargo, es exagerado afirmar, como lo hacen muchos, que la organización creada en este contexto, comúnmente llamada supranacional, está, como lo dice este término, por encima de los Estados. Se trata, ciertamente, de una realidad distinta a la que pudiere producirse por un tradicional convenio de cooperación internacional, que da lugar a una serie de situaciones y principios no existentes en esta última, pero de allí a considerar que las organizaciones así establecidas están en aquella situación de superioridad a los países no lo consideramos totalmente exacto porque no solamente son los Estados los que crean y conforman tales organizaciones por su propia voluntad soberana, dándole la naturaleza y características que tienen, sino que luego de creadas no tienen en los hechos realmente vida propia y superior a los países, aunque jurídicamente tengan personalidad jurídica. La verdad es que la organización supranacional será lo que los Estados quieran que sea y se mantiene bajo el control de los mismos después de creada, hasta el punto de que al lado de sus órganos internos propiamente supranacionales, es decir, los constituidos por miembros independientes³¹ que deciden por mayoría³², existen otros órganos de carácter intergubernamental, conformados por representantes de los Estados miembros, que adoptan las decisiones fundamentales de la organización a través de la regla de la unanimidad y

³¹ Son independientes porque una vez nombrados por los Estados miembros en el seno de los órganos intergubernamentales o por plenipotenciarios designados al efecto, adquieren estabilidad temporal porque no pueden ser removidos libremente ni por los Estados miembros ni por los órganos comunitarios que los nombraron porque tienen un período fijo para ejercer sus funciones y solamente pueden ser retirados de sus cargos previo procedimiento administrativo, si se determina que han cometido una falta grave.

³² La regla de la mayoría en los procesos decisoriales de las organizaciones internacionales constituye un típico mecanismo supranacional de adopción de decisiones porque el acto dictado puede ser aplicado a todos los Estados sin excepción, aunque no hayan estado de acuerdo con el mismo. En estos supuestos ningún Estado, aunque no haya votado a favor o no esté de acuerdo con la decisión, no puede impedir su vigencia en su territorio, so pena de incurrir en incumplimiento. De esta manera se nota que la organización decide verdaderamente en lugar de los Estados, aunque éstos participen en la adopción del acto, lo que no puede ocurrir en los convenios intergubernamentales tradicionales por regla general, en los que se aplica la unanimidad o el consenso, es decir, para adoptar una decisión tienen que estar todos los países de acuerdo con la misma o por lo menos ninguno debe manifestar desacuerdo.

necesitan para emitir actos el concurso de la voluntad de todos los Estados participantes.

Así las cosas, no es totalmente exacto que lo que se llama supranacionalidad sea un atributo de ciertas organizaciones internacionales que les permita estar por encima de los Estados miembros, pero, lamentablemente, a falta de un término mejor, se ha seguido utilizando para denominar esta nueva realidad internacional, en la que ciertamente se dan situaciones muy particulares, no concebibles en las doctrinas tradicionales de Derecho Internacional. Lo más correcto sería decir que lo que se llama supranacionalidad permite la existencia de una institución que puede entrar a formar parte, junto a los órganos internos de los Estados miembros, de los supuestos de distribución de ejercicio de competencias entre el Poder central de los mismos y los entes descentralizados que pueden recibir la posibilidad de dictar actos públicos nacionales. Es decir, se trata, en pocas palabras, de un nuevo mecanismo de descentralización del Poder Público en cada uno de los Estados, con la diferencia de que en lugar de disfrutar la atribución del ejercicio de competencias un ente u órgano interno del Estado, se hace a una organización externa, que por estas razones sigue bajo el control de los Estados miembros y también puede desaparecer por voluntad ellos mismos y éstos a su vez recuperar la plenitud de sus competencias.

Pero no se queda allí el artículo 153 de la Constitución de 1999. Continúa el mismo diciendo seguidamente que como consecuencia de los procesos de integración de carácter supranacional, «[l]as normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y *de aplicación directa y preferente en la legislación interna*».

Esta última afirmación resaltada en cursivas es una de las consideraciones jurídicas más importantes que se han hecho en Venezuela en las últimas décadas y que ha dado lugar a una de las polémicas más conflictivas que se hayan producido en el ámbito jurídico venezolano, ya que para muchos era inconcebible, además de que para ellos nuestra anterior Ley Fundamental no lo permitía, que una decisión no emanada del Poder Público interno pudiera ser aplicada directamente y en forma inmediata en el ordenamiento jurídico venezolano sin tener que pasar por los tradicionales filtros u operaciones de transformación, aceptación, recepción, conversión o incorporación que ortodoxamente se había exigido a los actos de organismos internacionales, lo que, sin embargo, ya para los monistas del Derecho Internacional no era necesario en gran cantidad de supuestos, como quedaba retratado en el artículo 128 de la Constitución

de 1961 y se mantiene en el artículo 154 de la nueva Constitución venezolana.

Durante muchos años, ni los miembros del antiguo órgano legislativo nacional, ni los funcionarios que realizaban sus actividades en la Administración Pública venezolana, ni los jueces de la República, aceptaban que una norma de una organización comunitaria, externa, en principio, al Estado venezolano mismo, pudiera aplicarse inmediatamente en el ámbito jurídico interno, inclusive sobre los propios ciudadanos, en forma directa sin la participación de las autoridades nacionales, y que, además, este derecho tuviera primacía sobre normas nacionales en caso de conflicto. Para muchos ello era inconcebible y para evitarlo se inventaron multitud de artilugios y argumentos jurídicos que lamentablemente perjudicaron la puesta en práctica del único proceso de este tipo en el que Venezuela ha participado: la Comunidad Andina.

Hay que destacar en el artículo 153 de la Constitución de 1999 que no solamente establece los principios rectores del Derecho Comunitario de aplicación inmediata y de primacía de este derecho sobre las normas nacionales que pudieran obstaculizar sus efectos, sino que también dispone que aquel derecho forma parte integrante del ordenamiento legal vigente, lo que es muy importante porque de una forma clara deja establecido que las normas generadas en el ámbito comunitario no deben considerarse como distintas o ajena a las nacionales, como tradicionalmente se había hecho respecto al Derecho Internacional, sino que el Derecho Comunitario forma parte integrante directamente del derecho venezolano desde el momento de su emanación por la organización de acuerdo con los mecanismos establecidos en los tratados constitutivos de la comunidad, sin necesidad de tener que hacerse procedimientos adicionales de recepción o conversión para que tales normas tuvieran vigencia y validez en el país.

Por otro lado, pareciera haberle dado el artículo 153 al Derecho Comunitario el rango de ley, independientemente de la forma que tenga, al decir que formará «parte integrante del ordenamiento *legal* vigente». Sin embargo, esta percepción podría cambiar si entendemos esta expresión en sentido amplio para incluir a todo el ordenamiento jurídico, sin tomar en cuenta su forma.

No obstante, la nueva norma constitucional venezolana aparentemente se ha quedado corta ya que limitó el principio de primacía del Derecho Comunitario a la legislación interna y no frente a la propia Constitución, lo que en las Comunidades Europeas constituye un presupuesto sustancial para su funcionamiento. Sin embargo, este principio, entendido así de esta forma tan amplia, en Europa ha tenido problemas de aplicación,

especialmente por las severas críticas que han hecho los tribunales constitucionales de varios Estados miembros, concretamente cuando de derechos fundamentales se trata.³³ Pero de la misma forma, la amplitud de este principio en Venezuela dependerá de la extensión con que se entienda la expresión utilizada por el constituyente.

La integración y la soberanía en la Constitución de 1999

Uno de los argumentos de mayor elaboración jurídica que ha perjudicado la participación pacífica de Venezuela en los procesos de integración supranacionales y el cumplimiento de sus obligaciones comunitarias ha sido el derivado de la afirmación de que cuando un país se incorpora a una organización de este tipo, realiza una cesión de soberanía, con lo cual se hace ver que el Estado que participa en una experiencia supranacional se convierte en un país menos soberano que los que no lo hagan.

En efecto, para algunos, el menoscabo de soberanía que sufre un Estado por hacerse partícipe de una experiencia supranacional es tal que para poder llevarse a cabo debe ser sometido a innumerables autorizaciones y aprobaciones por parte de instancias nacionales, antes de que cada norma comunitaria pueda entrar en vigencia, lo cual sólo ocurrirá, en criterio de los que han sostenido esta posición, cuando el órgano nacional lo permita de acuerdo con el derecho interno, principalmente por lo establecido por la Constitución.

No obstante, cuando se analiza detenidamente el tema, ni una cosa ni la otra son ciertas. Es decir, ni la experiencia supranacional constituye una cesión o transferencia de soberanía a favor de la organización creada, ni la atribución del ejercicio de competencias a este tipo de organizaciones puede permitir que los Estados demoren la puesta en vigencia de las normas comunitarias o que éstos puedan impedir tanto la aplicación directa e inmediata del derecho generado por la organización como la primacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho Nacional, por razones estrechamente internas.

En efecto, como bien lo dice el propio artículo 153 de la nueva Constitución venezolana, «la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración». De esta frase constitucional resulta claro afirmar que lo que hace el Estado venezolano cuando se incorpora a una organización supranacional es atribuir el

³³ Una visión general de este aspecto puede verse en SILVA ARANGUREN, Antonio y Jorge Luis SUÁREZ MEJÍAS, «La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea», *Revista Fundación Procuraduría*, N° 17, Caracas, 1997.

ejercicio de las competencias necesarias para ello y no ceder o transferir las competencias en sí mismas, de donde la titularidad de éstas sigue estando en manos de los Estados miembros y no pasa a la organización internacional. Por este motivo se puede decir que lo que realmente ocurre en un proceso de este tipo es una distribución del ejercicio de las competencias entre los Estados y la organización, porque así lo han querido los propios Gobiernos de los países involucrados por razones de conveniencia nacional y por permitirlo así sus Constituciones.³⁴

De allí que no es correcto afirmar que un país cuando acepta participar en una experiencia supranacional está cediendo parte de su soberanía a la organización creada y que por consiguiente, es menos soberano que otro que no esté en esa situación, hasta el punto de que ya no puede retirarse de la organización por su única voluntad y que tampoco puede recuperar la plenitud del ejercicio de sus competencias cuando lo deseé. Ciertamente, como sucede en todos los convenios internacionales, por decidirlo así los Estados que los suscriben, la soberanía se ve limitada en el ejercicio que les corresponde a éstos, pero su contenido sigue enteramente bajo su titularidad y por ello cuando por su propia decisión los Estados quieran ejercer sus competencias en forma absoluta en el ámbito nacional sin intervención de la organización supranacional, pueden retirarse de ésta y recuperar la plenitud del ejercicio de sus competencias nacionales.

³⁴ La necesidad de afinar la expresión con que se refiriera la Constitución a la realidad supranacional fue uno de los aspectos más discutidos en las sesiones de trabajo llevadas a cabo en el seminario «Bases Jurídicas de los Procesos de Integración», organizado por el Foro de Integración y Comercio Internacional (FICI), celebrado en Caracas los días 27 y 28 de septiembre de 1999 con la participación de importantes especialistas en la materia latinoamericanos y europeos y el autor de este trabajo. En este evento se produjo un documento-propuesta a la Asamblea Constituyente que en ese momento se encontraba elaborando la nueva Constitución venezolana, en el cual quedó plasmada la necesidad, a diferencia de otros proyectos en esta materia, de utilizar la expresión «atribuir el ejercicio de las competencias» y no «transferencia de competencias» o cesión de las mismas, por considerarlo de nuestra parte más correcto y exacto al no ocurrir realmente en los procesos de este tipo estas últimas figuras sino la atribución del ejercicio en donde las competencias en sí mismas consideradas siguen estando bajo la titularidad de los Estados. Por esto, no hay en la integración supranacional ni menoscabo, ni perjuicio, ni disminución de las soberanías estatales sino, a lo sumo, una limitación de las mismas en una situación parecida a la figura de la descentralización del Poder Público, lo que ocurre, en todo caso, por propia voluntad soberana de los Estados y para su conveniencia e interés general. Afortunadamente esta parte de la propuesta fue considerada válida por la Asamblea Constituyente y fue incorporada en la nueva Constitución de 1999 en su artículo 153, lo que lamentablemente no fue compaginado con el artículo 73 *ejusdem* como también habíamos propuesto en el mismo documento, colocando lo establecido en este último artículo en el propio texto del actual artículo 153, pero en la versión definitiva todo ello fue separado en los actuales artículos 153 y 73 de la Carta Magna.

Todo esto se hace más cierto cuando nos damos cuenta de que una vez creada la organización supranacional, los Estados no desaparecen de su consideración en la realización de sus actividades sino que sus representantes siguen participando en la adopción de las decisiones de la organización a través de los llamados órganos intergubernamentales, en los que es fundamental para dictar sus actos que todos los Estados presentes den su consentimiento. Es decir, no es del todo cierto que una organización supranacional, luego de constituida por los Estados miembros, llegue a tener una independencia tal que le permita prescindir en todos los casos de la voluntad de los países que le dieron origen, debiendo éstos someterse ciegamente a sus designios. Realmente, en el sentido estricto del término, la organización así creada no es supranacional, pero a la vez este término refleja una situación especial en la que la organización así creada disfruta de una serie de poderes que de acuerdo con el Derecho Internacional clásico no era posible que tuviera.

Por otro lado, es consustancial a una experiencia supranacional, en una realidad como la antes anotada, que sus actos y normas no tengan que pasar por el tamiz legislativo o administrativo de los órganos nacionales ya que, de otra manera, el poder de decisión de la organización y sus posibilidades de independencia de actuación no variarían en lo más mínimo a las que tienen las organizaciones intergubernamentales tradicionales, que las han llevado a ser muy criticadas justamente por su falta de poder, su debilidad en situaciones límite y por la imposibilidad de imponerse a los mismos Estados en caso de incumplimiento de las obligaciones asumidas por éstos en los tratados. Permitir obstáculos u aprobaciones como las que sostienen algunos que deben sufrir los actos comunitarios antes de entrar en vigencia en cada país es menoscabar e impedir de manera casi definitiva el funcionamiento de las organizaciones supranacionales, de una manera tal que no se diferenciarían en ninguna medida de las que quisieron no parecerse.

En todo caso, las razones que pueden alegarse para que una norma comunitaria no entre en vigencia de inmediato, esto es, cuando es publicada en el órgano oficial del convenio, como lo establece el artículo 3 del Tratado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, importando así un principio del Derecho Comunitario europeo, deben ser también de índole comunitaria y no nacionales, lo que quedará en el criterio de los propios órganos comunitarios y no de los Estados miembros, lo cual sólo puede suceder en casos realmente excepcionales cuando, repetimos, ello convenga a la comunidad.³⁵ De cualquier manera, tal excepción no im-

³⁵ Según el artículo 3 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina «Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de

plica que la norma comunitaria deba transformarse en derecho nacional porque ello no es necesario en ningún caso en el Derecho Comunitario, ni siquiera en los casos en que la suspensión de la vigencia se haga, y tal expresión utilizada por el Tratado andino debe interpretarse de acuerdo con el Derecho Comunitario y no por los principios de Derecho Internacional.³⁶

La integración latinoamericana en la Constitución de 1999

El artículo 153 de la Constitución venezolana ratifica lo que una vez dijo la Constitución derogada de 1961, no con las mismas palabras pero sí con otras, quizás en un sentido más amplio, parte de lo cual ya hemos transscrito antes: la República «promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región». Luego continúa diciendo el mismo artículo que la República «podrá suscribir tratados internacionales que conjuguén y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que garanticen el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes».

la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior». Luego agrega el mismo artículo en un párrafo diferente que «Cuando su texto así lo disponga, las Decisiones requerirán de incorporación al derecho interno, mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada País Miembro». Como puede verse, se trata, en todo caso, de una decisión del órgano comunitario y no de los Estados que la norma andina no entre en vigencia cuando se publique en el órgano de la Comunidad sino del propio órgano que la dictó. Y no se trata propiamente de una «incorporación al derecho interno» como infelizmente dice la norma del Tratado, figura ésta que por lo demás está prohibida en el Derecho Comunitario, sino de una forma de preparar el terreno cuando al órgano andino le parezca conveniente para los intereses comunitarios que algún acto interno deba dictarse previamente. La norma comunitaria no necesita de incorporación al derecho interno, ni de recepción o conversión o transformación, porque se considera que tal norma desde que se publica es derecho nacional, aunque no entre en vigencia inmediatamente.

³⁶ Hablando de esta situación, el profesor José Guillermo Andueza dice que sostener que «la incorporación de una Decisión al Derecho Interno significa aplicar los procedimientos de recepción del Derecho Internacional sería un error jurídico. Cuando una Decisión disponga que ella requiere de incorporación en el Derecho Interno para entrar en vigencia lo que sucede es que su aplicabilidad queda en suspenso hasta que el país miembro adopte las medidas que sean necesarias para que la Decisión se cumpla. El acto expreso que exige el artículo [3] del Tratado no es otro que aquel que contiene las medidas de ejecución, complementación o desarrollo. Ese acto interno puede ser la promulgación de una ley, de un decreto reglamentario o de cualquier otro acto de Derecho Interno» (ANDUEZA, José Guillermo, *El Tribunal del Pacto Andino*, Publicaciones del Tribunal/Estudios 3, Quito, 1986, pp. 72-73).

Más adelante, para cerrar sus aspectos programáticos, el artículo 153, complementando la posibilidad de atribución del ejercicio de competencias a que antes hicimos referencia, dispone que dentro «de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina, todo lo cual se pretende perfeccionar con estipulaciones tan relevantes como la que antes comentamos de que «[l]as normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna».

Como puede verse, está más clara en la nueva Constitución la concepción de la integración como una forma distinta de manejo de las relaciones internacionales frente a los tradicionales mecanismos de la cooperación internacional porque siendo ésta una importante forma de entenderse los países en ciertos supuestos, no llena las expectativas en otros, ni satisface a los Estados cuando se trata de la asunción de compromisos más profundos entre ellos con la finalidad de lograr, como dice el mismo artículo 153, el desarrollo común de las naciones, el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de los habitantes. Esto, ciertamente, sólo puede lograrse a través de la integración, que significa etimológicamente, como bien se puede apreciar en cualquier diccionario, que unas partes se unen para conformar un todo, en donde cada parte mantiene su individualidad y existencia, es decir, no se funden para ello o lo que es lo mismo, los países cuando se integran mantienen su individualidad y aunque se avance en el proceso, no crean un nuevo Estado.

La cooperación, sin embargo, puede ser un mecanismo complementario para lograr ciertas metas de la integración,³⁷ ya sea las directamente relacionadas con el propio proceso o para poder entenderse con los demás países en situaciones en las que no hace falta asumir lazos tan profundos como los que se producen cuando una experiencia integradora tiene éxito.

³⁷ Ciertamente en los procesos de integración supranacional más destacados (las Comunidades Europeas y la Comunidad Andina) se utilizan como mecanismos complementarios a las propias comunidades, la cooperación en ciertas áreas en las que los Estados miembros no quieren desprenderse del ejercicio directo de las competencias involucradas. Por ello, al final se ha creado un macrosistema de integración, que en el viejo continente se llama la Unión Europea, en el cual coexisten pilares propiamente comunitarios —las Comunidades Europeas— y pilares extracomunitarios en los que se maneja básicamente la cooperación intergubernamental. Esto último ocurre, por ejemplo, en la materia policial y penal y en la política exterior y de seguridad común europeas, todo lo cual se hace, en todo caso, para intensificar el proceso de integración y conformar un sistema. Algo similar sucede en la Comunidad Andina en la que, al lado de sus mecanismos supranacionales, existen convenios de cooperación internacional, todo lo cual constituye lo que se llama desde 1996 el Sistema Andino de Integración.

En todo caso, la Constitución venezolana con este artículo 153, se convierte en una de las más avanzadas y modernas del continente, solamente comparable con la Constitución colombiana, al permitir y prever expresamente situaciones que hasta hace poco eran inaceptables, no solamente en Venezuela sino en el mundo. En Europa, por ejemplo, en donde nacieron las primeras experiencias integradoras del mundo, especialmente las de naturaleza supranacional, hubo que hacer varias reformas para que las Constituciones permitieran situaciones como las que se producen en las Comunidades Europeas, lo que llevó a que el tema fuese discutido entre sus ciudadanos y los órganos de los Poderes Públicos, previamente a la suscripción de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, no solamente cuando se trataba de la incorporación de los países a las mencionadas comunidades sino cada vez que estos tratados debían sufrir alguna reforma. Lamentablemente esta generación de opinión pública no se ha producido en nuestro país en este tema, pero no está lejos el día que ello ocurra ya que lo establecido en la Constitución en su artículo 153 puede ser motivo suficiente para que temas como la integración latinoamericana se discutan a todos los niveles en el futuro.

La participación ciudadana y la integración en la Constitución de 1961

La Constitución de 1999 ha previsto que

...[l]os tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, podrán ser sometidos a referendo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea; o por el quince por ciento de los electores o electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.

Es decir, como sucede en otros supuestos, la Constitución venezolana pretende la participación de los ciudadanos venezolanos en la toma de decisiones en aspectos en los que no se había hecho hasta ahora como es en la integración, lo que ha llevado, como hemos dicho, a que estos mecanismos no formen parte de la vida diaria del venezolano, ni se discuta abiertamente sobre el tema y lo que es más grave: no se conozcan las características, bondades y consecuencias de los procesos de este tipo. Tampoco se ha logrado que la integración sea considerada como política de Estado de manera que sea tomada en cuenta cuando cada rama del Poder Público deba adoptar sus decisiones de acuerdo con las conveniencias del país, ni para hacer la planificación del Estado.

Ahora bien, quizás por regular aspectos que sólo complementan la eficacia de la integración como figura de las relaciones internacionales, que

no la esencia que le permite existir en Venezuela de acuerdo con el artículo 153 de la Constitución de 1999, el artículo 73 *eiusdem* tiene inconsistencias respecto a lo establecido en el primero de los artículos nombrados al utilizar expresiones como «comprometer la soberanía nacional» y «transferir competencias», esto como consideraciones para ser sometido un tratado internacional a un referendo. Esto, en nuestro criterio, constituye una contradicción respecto a las ideas constitucionales esbozadas en el artículo principal que regula la integración y la supranacionalidad en nuestra Ley Fundamental debido a que no es correcto afirmar que la integración, y aun la supranacionalidad, pueden realmente comprometer la soberanía del país ya que no puede considerarse que estos mecanismos produzcan una cesión o transferencia de ésta a la organización creada como erradamente lo dice el artículo 73. Lo más que puede afirmarse en esta situación es que la integración o la supranacionalidad pueden limitar el ejercicio de competencias nacionales como lo pueden hacer también los convenios de cooperación internacional tradicionales, aunque es innegable que da lugar a situaciones muy especiales no posibles en éstos.

De allí que no luzca cómodo con la idea de integración, de acuerdo con los términos del artículo 153 de la Constitución, considerar que aquélla pueda «comprometer la soberanía nacional» y menos aún decir que puede dar lugar a una «transferencia de competencias», cuando el propio artículo 153, utilizando correctamente los términos que la definen, usa, en lugar de «cesión o transferencia de competencias» como erróneamente hace el artículo 73 *eiusdem*, la figura de la atribución del ejercicio de competencias, lo que es sustancial a la supranacionalidad en contraste con la intergubernamentalidad.

Possiblemente la explicación a esta contradictoria situación entre estos dos artículos constitucionales pudiera estar en el origen de cada uno de ellos, ya que aparentemente provienen de distintos proyectos en donde el artículo 153 resultó de una discusión donde se tomaron en cuenta conceptos mejor elaborados sobre los temas que involucra y que parecieran haber sido más acabadamente definidos que los que formaron las ideas del actual artículo 73 de la Carta Magna.³⁸

En todo caso, la intención del artículo 73 es positiva porque permite la posibilidad de una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas sobre este tema, para con ello generar una más amplia discusión de ciertos temas como la integración, y la supranacionalidad

³⁸ Véase *Foro de Integración y Comercio Internacional, Informe Anual...*, pp. 121 y ss.

que pudiera llevar implícita, lo cual no se ha hecho pese a haberse aprobado un artículo tan valioso como el comentado artículo 153, motivo por el cual no se ha medido en su justo alcance y medida lo que significa que Venezuela pertenezca a una comunidad de Estados, como sucede en la Comunidad Andina, lo que ha influido para que nuestro país incurra en múltiples incumplimientos comunitarios, en gran parte por desconocimiento de la materia por parte de sus propios funcionarios y jueces, aun cuando Venezuela sigue siendo uno de los pilares de la misma desde que se comenzó a discutir su proyecto de nacimiento a mediados de los años sesenta entre los entonces Presidentes de Venezuela, Colombia y Chile, lo que dio lugar en 1969 al Pacto Andino, paradójicamente con la ausencia de Venezuela en 1969.

Y justamente la ausencia de Venezuela en el Acuerdo de Cartagena se produjo por la falta de acuerdo entre las fuerzas vivas de nuestro país sobre las consideraciones de una figura como la integración, a la que todavía no se ha llegado a entender en su exacta dimensión, con sus beneficios y consecuencias. Seguramente si se analizaran en su globalidad y como parte de un contexto tales aspectos, se entenderían mejor muchos de sus detalles y nuestro país estaría más consciente de lo que significa formar parte de una experiencia como ésta. En el peor de los casos sólo podrían considerarse los supuestos perjuicios que sufre un país por intervenir en un proceso de integración, que los puede haber, como sacrificios para lograr resultados más positivos para una región, que al final también serán para nuestro país.

CONCLUSIÓN

Como puede deducirse de todo lo anterior, el artículo 153 de la Constitución venezolana de 1999 es una norma de la que deberíamos sentirnos orgullosos todos los venezolanos porque constituye un gran avance en la materia en Latinoamérica y que ojalá signifique una luz en el túnel en que la integración ha estado durante varias décadas en nuestro país.³⁹

Hubiera sido deseable una mayor compaginación entre los términos y conceptos manejados en las dos principales normas involucradas en esta materia, como son los artículos 153 y 73 de la Carta Magna, en el sentido de haber entendido mejor la dimensión de la integración, el significado de la supranacionalidad que ella pudiera llevar implícita y la soberanía

³⁹ Lamentablemente la situación actual de la integración en Venezuela no es positiva como puede verse de la descripción que hace el autor de este trabajo en «La integración en Venezuela: balance y perspectivas (1999-2000)», *Informe Anual 1999*, FICI, Caracas, 2000, pp. 37-42.

nía que se ve involucrada, lo que no parece haberse colocado en su justo lugar cuando comparamos ambas normas, probablemente por provenir ellas de procesos de elaboración distintos.

Sin embargo, creemos que el nuevo contexto constitucional venezolano en esta materia es un avance y se desprende que el constituyente ha acogido finalmente un buen significado de la integración como política de las relaciones internacionales venezolanas y lo que pudiera conllevar a la larga con la supranacionalidad como elemento determinante en su desarrollo y que necesariamente deberá estar presente en muchos de sus casos.

Sin embargo, y parece también haberlo acogido el constituyente, la soberanía no debe considerarse que se ve perjudicada o menoscaba sino que simplemente se trata de su ejercicio compartido en ciertas áreas con una nueva organización, en la que participa nuestro país en su creación y actividades, por lo que, como mucho, lo que sucede en estos casos es que la soberanía sólo se ve limitada pero no reducida, lo cual, en todo caso, se hace para lograr beneficios nacionales y superar problemas propios conjuntamente con otros países. Pero para ello, claro está, Venezuela deberá cumplir la normativa comunitaria y si la organización supranacional actúa con la participación de nuestros representantes de manera relevante en sus órganos intergubernamentales, tal limitación en la soberanía será menor porque pueden intervenir en la toma de las decisiones más importantes del proceso y también controlar a los órganos que, en principio, pueden actuar con independencia de los países miembros.

Creemos que la Constitución ha dejado claro que la integración es una prioridad para Venezuela, especialmente la latinoamericana, que es posible la participación de nuestro país aun en estadios tan avanzados como en los que existe supranacionalidad, en la que es necesario que ocurra algo tan importante como que el Poder Público nacional atribuya el ejercicio de ciertas competencias a la organización externa, pero que la soberanía por este hecho no se ve menoscaba o perjudicada, repetimos, sino sólo limitada en su ejercicio interno ya que, en primer lugar, se trata de experiencias en las que el Estado venezolano participa por su propia voluntad soberana junto con otros países, por razones que tienen que ver con su propia conveniencia, y en segundo lugar, luego el gobierno venezolano puede seguir interviniendo en la toma de decisiones en el seno de la organización, lo que le conviene continuar haciéndolo por requerirlo así los intereses de nuestro país, si queremos pensar en forma egoísta, y por necesitarlo así el proceso mismo y Latinoamérica entera ya que Venezuela es un factor muy importante en su desarrollo.

En todo caso, no creemos que los problemas que existen en Venezuela con respecto al tema de la integración se vayan a solucionar por el sólo hecho de tener en nuestra Constitución unas modernas normas más acordes con la dimensión de aquélla. Hace falta, adicionalmente, algo más, como que nuestros gobernantes, jueces y funcionarios dejen de manejar un concepto de soberanía totalmente superado, con una visión miope de la misma, lo que nos impide adaptarnos a un mundo globalizado que requiere asociaciones estratégicas entre los países menos beneficiados, contradictoriamente a lo que piensan la mayoría de los que dirigen los destinos de nuestros países de que haciendo uso de un concepto de soberanía totalmente arcaico, radical y extremo, vamos a solucionar nuestros problemas, cuando es todo lo contrario: la integración, que no es una amenaza a nuestra soberanía, puede servir de contrapeso a formas exageradas de hacer globalización, que obviamente no hacen bien a los países menos desarrollados.

Si nos mantenemos separados y pensando que individualmente resolveremos nuestros problemas, la influencia negativa del mundo exterior y concretamente de los más desarrollados será mayor y causará más problemas a nuestras economías. No debe verse a la integración, de acuerdo con esa concepción superada de soberanía, como una forma de intervención extranjera en los asuntos internos de cada uno de los países sino como un mecanismo de unión para evitar los efectos perversos de un mundo globalizado, que así como tiene sus beneficios, en todo caso es irreversible, de manera que si no nos adaptamos y creamos bloques que hagan contrapeso, nuestros países sufrirán, y ya las están sufriendo, perjuicios muy graves.

Está en manos de nosotros mismos como ciudadanos ilustrarnos sobre este tema de una manera más adaptada al siglo XXI para así poder exigir más, y está por parte de nuestros líderes superar una concepción de soberanía que nos hace daño porque nos impide afrontar a la integración, y aun la misma cooperación, con actitud positiva. De ninguna manera debemos seguir manteniendo una tesis extrema de protección de la soberanía porque los perjudicados seremos nosotros mismos, lo que tampoco quiere decir que nos entreguemos ciegamente a los más poderosos. Todo lo contrario: frente a efectos negativos, debemos unirnos para contrarrestarlos y así crear un medio más favorable a nuestros intereses, sin egoísmos, con sinceridad y transparencia.

Esa justamente deberá ser nuestra labor. Con una norma constitucional tan favorable, debemos seguir insistiendo en las ideas de la integración como un mecanismo para solucionar problemas en la región. De otra manera, la soberanía en una concepción arcaica de nuestros gobernantes

nos llevará a más desgracia y a más penuria porque el aislamiento, la prepotencia y la individualidad no nos conducirá a ninguna parte sino a más pobreza porque el resto del mundo se está uniendo cada vez más.