

RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Bases para su establecimiento en la Constitución de 1999

POR JUAN CARLOS SAINZ BORG M.Sc.*

INTRODUCCIÓN

El presente texto es una visita a la propuesta de régimen administrativo de la Política Exterior que procura la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

En primer lugar, es importante comenzar este artículo aclarando lo que entendemos como “Régimen Administrativo de la Política”; nos referimos a ese “sub-sistema” de la Administración Pública, encargada de adelantar las políticas que administran las relaciones de Venezuela con el entorno mundial. No es una visión decimal de un órgano de la burocracia estatal; es una actuación coordinada y convergente de distintos elementos que conforman la administración del Estado en sentido amplio, que promoviendo empalmes con la sociedad civil, procura la representación en la comunidad internacional.

Sin embargo, las variables sobre el tema han fluctuado tradicionalmente, desde el manejo de la política exterior como un atributo exclusivo del Jefe del Estado hasta los ejercicios más avezados de desconcentración administrativa.

*. Abogado y Especialista en Derecho Internacional UCV y M.Sc. Oxford. Investigador -Docente con el rango de Asistente del Instituto de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Cualquier comentario puede ser enviado a jcsainz@cantv.net o www.sainz-borgo.com

Todas las decisiones que le dieron forma a lo que hoy conocemos como el territorio de Venezuela, fueron conocidas por el país, una vez ejecutadas. Por otra parte, la gran discreción del poder legislativo en estas materias y la convicción de que el problema debía ser manejado en esos términos, discretos y alejados de la realidad le han dado forma al tema en nuestro país.

La Constitución de 1999 y otras leyes que la desarrollan intentan dibujar un aparato burocrático, altamente coordinado que permita estructurar una respuesta global del Estado venezolano en sus relaciones exteriores. Sin embargo, la práctica de la cotidianidad refleja una realidad distinta.

El tema es una variable de constante discusión en el mundo. Algunas administraciones han desarrollado complejos aparatos de coordinación, como es el caso en los Estados Unidos del "National Security Adviser", quien intenta coordinar las labores del Departamento de Estado y el resto de las unidades con responsabilidades internacionales o el caso de los esfuerzos de coordinación de los Estados Europeos miembros de la Unión Europea, al tratar de coordinar la posición nacional al interior del proceso integrador o federal europeo, intentando englobar distintos niveles de la administración pública.

Este papel aspira reflejar algunas de las ideas alrededor de la formulación de la política exterior en Venezuela, la propuesta de regulación constitucional y legal vigente a partir de 1999, sin pretender crear una nueva visión sobre el tema, solo buscamos contrastar algunas propuestas teóricas desarrolladas a lo largo de los años en nuestro país, con las ideas expuestas en la Constitución de 1999.

I. UNA APROXIMACIÓN AL SISTEMA DE POLÍTICA EXTERIOR EN VENEZUELA

La política exterior Venezolana debe ser vista en general y en particular, para los objetivos del presente trabajo, como un sub-sistema de la administración pública, tal y como lo propusiera a comienzo de los años 80 Juan Carlos Rey.¹

La principal característica de la política pública como tal, se basa en las relaciones que se establecen entre los formadores y ejecutores de la política con su entorno, particularmente a través de los medios de comunicación y la opinión pública. Muchos han visto en los muros de la "Casa Amarilla" una caracterización de los dos escenarios que se presentan: la política exterior *versallesca*, para referirse a la pomposa forma de hacer política exterior entre oropeles y por el otro lado la política entendida como acción popular, donde los actores se desplazan

1. Juan Carlos Rey. *Ensayos de Teoría Política*. Caracas 1980.

de su escenario natural diplomático, para defender los intereses del gobierno en ámbitos más abiertos, tanto nacional como internacionalmente.

Al analizar la política exterior como una política pública, Elsa Cardozo le asigna cuatro características: a. El Estado es un actor colectivo, compuesto por múltiples organizaciones, cuyas relaciones y competencias no están siempre definidas de manera taxativa, inequívoca y jerárquica; b. En los distintos actores se añade una difusión y confusión del poder decisión y ejecución; c. La diversidad de preferencias en juego en cada decisión es también propia de los procesos de decisión política; y por último, d. Las alternativas son construidas, evaluadas y seleccionadas a partir de información imperfecta, ya que ésta es elaborada a través de organizaciones que las evalúan a partir de sus propios intereses, percepciones y criterios de racionalidad y *que administran esa información como uno de sus recursos de poder*.²

De la anterior definición podemos destacar una importante diferenciación entre las funciones de un sistema de política exterior. En primer lugar, la función coordinadora de los distintos elementos de la administración del Estado y en segundo lugar, cómo se administran estos flujos de información, tanto hacia adentro como hacia fuera.

1. LA FUNCIÓN COORDINADORA

En términos teóricos constitucionales, el Presidente de la República es el Jefe del Estado y como consecuencia y a título personal es el jefe de la política exterior, o por lo menos así lo era hasta la Constitución de 1961.

La Constitución de 1961 refleja el modelo de “conciliación de elites” que se instaura en Venezuela a partir de 1958 con la firma del Pacto de Punto Fijo y se establece dentro de una concepción monocéntrica, de manera que se crea un modelo de toma de decisiones de políticas públicas que tiende a fundamentar su acción en la definición de una agenda reducida al pacto entre elites y fundamentada en la búsqueda del consenso y el rechazo al conflicto. Se planteó que esto fuera así en la medida que esperaba que esto permitiría consolidar las bases del sistema democrático.³

2. Elsa Cardozo. *El proceso de toma de decisiones en la política exterior de Venezuela* en Carlos Romero (Ed.) *Reforma y política exterior en Venezuela*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas 1992. Página 79.

3. Latouche Reyes, Miguel Ángel. *Democracia y Política Exterior de Venezuela: Desafíos y Tendencias*. Revista Politeia No. 28. Instituto de Estudios Políticos. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. UCV. Caracas 2002. Página 119.

RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA POLÍTICA EXTERIOR.
BASES PARA SU ESTABLECIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Como consecuencia del deterioro del sistema político, este subsistema fue perdiendo coherencia y presentando importantes fisuras como veremos más adelante.

Sin embargo, en cuanto a los manejos de información hacia el interior del sistema de política exterior en Venezuela, se ve reflejado claramente al intentar construir puentes fuera del propio sistema. Este hecho se ve reforzado por el importante manejo que la burocracia ocupa dentro del sistema. 'Sin embargo, precisamente uno de los rasgos derivados del crecimiento y la especialización del sistema de política exterior es que, de facto, la burocracia instrumental puede transformarse en burocracia política a medida que los funcionarios ejecutores acumulan poder de decisión, sea por su conocimiento específico del asunto, por vinculaciones organizacionales y personales, por su habilidad negociadora, o simplemente porque pueden desviar los efectos de una decisión, sabotearla, ignorarla y hasta contravenirla'.⁴

Desde el punto de vista teórico, existe un amplio debate sobre la forma como deben interactuar los burócratas con la población en general, y en particular con la opinión pública, en la formación de la política exterior.

La escuela *Realista* cree que la opinión pública debe estar suficientemente informada y motivada en relación con los temas de educación y cualquier otro tema doméstico que tenga influencia directa sobre su nivel de vida, sin embargo los asuntos relativos a la política exterior están demasiado lejos de su conocimiento y, en cualquier caso, tiene poco tiempo o inclinación para enterarse suficientemente de temas tan complejos y remotos como son los que constituyen la agenda exterior.⁵

Algunos diplomáticos y encargados de los temas de política exterior se consideran seguidores de esta escuela y enfatizan en su defensa, que la efectiva diplomacia está basada en el manejo sensible de la inteligencia y en la información confidencial que no puede ser compartida con el público.⁶

Como dijéramos antes, el sistema venezolano presenta una tendencia al monocentrismo:

-
4. Ibid. Página 86.
 5. O. Holsti. *Public Opinion and American Foreign Policy*, Michigan, 1996, página 6.
 6. O. Holsti, *Ob. Cit.*, D. Newson, *Diplomacy and American Democracy*, Indiana 1988; Glasgow University Media Group, *The Falklands Conflict: The Home Front*, Edimburg 1996 and A. Yaniv, *National Security Democracy in Israel*, London 1993.

“una sola organización de carácter central domine a las restantes organizaciones, (sea) la última y decisiva procesadora de demandas y (determine) por sí misma su grado de intervención en el orden internacional de las demás organizaciones, de modo, que en resumen, el conjunto de la estructura esta dominado por la relación de supra y subordinación intraorganizacional (y donde) la organización central pretende regular, cuando no determinar, los inputs que van a recibir cada uno de sus subsistemas o de sus componentes y los outputs que van a generar”.⁷

Estos postulados como forma de manejar el Estado, nos coloca en una posición claramente antidemocrática y particularmente contradictoria frente a los postulados teóricos que plantea la Constitución de 1999 en cuanto al manejo de las políticas públicas, que en su articulado establece lo siguiente:

“Art. 141. La administración pública está al servicio de la ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.”

Sin embargo, este postulado teórico de la Constitución representa una larga evolución de la gerencia del tema. Sólo en los años más recientes la voz de la opinión pública ha sido sistemáticamente tomada en cuenta por parte de los que tienen responsabilidad en la formación de la opinión pública.

Por ejemplo, en los Estados Unidos de América estos hechos han sido tomados en cuenta desde la Segunda Guerra Mundial, cuando las mediciones de la opinión pública se convirtieron en una parte muy importante del proceso de toma de decisiones.⁸

En los años 70 del siglo XX, planteaba Diego Bautista Urbaneja, que la nuestra es una política poco representativa de los intereses de la nación y que a juicio de Latouche Reyes permanece en el tiempo, frente a la creciente complejización de las relaciones en la sociedad venezolana.⁹

En nuestro país, la Constitución de 1999 representa un salto cualitativo muy importante en cuanto a la forma como deben sentarse las bases del tema. Muchos autores¹⁰ propugnaban, desde hace muchos años, la necesidad de

7. Garcia Pelayo, 1976. citado por Latocuhe Reyes, Ob. Cit. Página 123.

8. O. Holsti, *Op. Cit.*, página 15.

9. Latouche Reyes, Ob. Cit. Pag. 123.

10. Entre otros: Diego Bautista Urbaneja, Leandro Area, Carlos Romero, Manuel García Pelayo, Elsa Cardozo, Eva Josko, entre otros.

construir un sistema de tipo pluricentrico, donde existiera un clima institucional que favoreciera una más legítima toma de decisiones.

La reforma constitucional paso de un modelo teórico de la absoluta sumisión a las ordenes presidenciales a un marco regulatorio que faculta al Ejecutivo a solicitar referendos consultivos nacionales¹¹ y en particular para asuntos internacionales, acercando los temas de la agenda nacional a la discusión nacional.¹² En especial llama la atención el reiterado número de veces que el Presidente Hugo Chávez ha condicionado la participación venezolana en el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a un referéndum consultivo.

Sin embargo, en Venezuela, desde una perspectiva histórica, el mejor ejemplo de la escuela "realista" esta representado por la aprobación del Tratado de 1941 con Colombia. Ambos países trataron de solucionar sus diferencias sobre el limite común a través de un Arbitraje de la Corona Española en 1891. Desde el punto de vista Venezolano este laudo fue claramente desfavorable, otorgándole a Colombia territorios que habían pertenecido a la Capitanía General de Venezuela antes de 1810.¹³ Venezuela protestó por el resultado del mismo e hizo importantes esfuerzos para cambiar el resultado final del Laudo Arbitral. Estos hechos fueron de distintas índole, comisiones bilaterales, e incluso un nuevo arbitraje realizado por el Consejo Federal Suizo. Finalmente, en 1941 los Gobiernos de Venezuela y Colombia firmaron un "*Tratado sobre Demarcación de Fronteras y Demarcación de Ríos Comunes*", el cual aspiraba la finalización de las disputas territoriales entre ambos países.

Cincuenta años habían pasado desde la aprobación del Laudo Arbitral de 1891 y de la culminación del proceso de delimitación. Pero cuando el Tratado fue presentado ante el Congreso Nacional venezolano para su aprobación, el país había evolucionado de un régimen autoritario a un sistema con mayores

11. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999. Artículo 71.

12. "Artículo 73. Serán sometidos a referendo aquellos proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional cuando así lo decidan por lo menos las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea. Si el referendo concluye en un si aprobatorio, siempre que haya concurrido el veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral, el proyecto correspondiente será sancionado.

Los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieran comprometer la soberanía 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 o inscritas en el Registro Civil y Electoral."

13. Para una visión amplia sobre el problema ver: E. Herrera, *Por que se ha reducido el territorio de Venezuela ?*, Caracas 1990; A. Angeli, *Agravios de Venezuela a Colombia*, Caracas 1981.

libertades públicas y participación política gracias al General Eleazar López Contreras, el cual en su mandato se había esforzado por promover un mayor grado de libertad y democracia.

Las discusiones para la aprobación del Tratado de 1941 abrieron la puerta para la primera discusión pública de un tema de política nacional. Un examen del debate que se desarrolló en la Cámara de Diputados puede darnos una interesante visión del problema. Los protagonistas de esa jornada fueron: Andrés Eloy Blanco, Pedro José Lara Peña y el joven Rafael Caldera.

El 17 de Junio de 1941 el tratado fue aprobado por la mayoría parlamentaria gubernamental de 51 votos. Sin embargo un grupo de jóvenes diputados abrió un amplio debate, del cual extraemos algunos fragmentos:

El Diputado Juan Guglielmi, expreso en las sesiones de la Cámara de Diputados:

“Por más paradójico que parezca el problema de mayor importancia que haya tenido Venezuela, éste de la demarcación de su frontera con Colombia, es también el que ha permanecido en un grado de ignorancia para nuestro pueblo, para casi toda la opinión pública nacional. A través de un siglo largo, la República se ha encontrado a ciegas en la enorme extensión de sus dominios sin saber cuáles eran todos los que la integraban, ni cuantos de ellos se le reclamarían como ajenos; y a través de ese siglo largo, llegaron a su colmo algunos pactos y actos de alinderamiento entre Venezuela y Colombia, iniciados siempre a puertas cerradas en las Cancillerías y luego consumados como entre un “vasto silencio de leones”, silencio que tan grato y propicio fue para todo lo que paso en este país desde 1909 hasta 1935.”¹⁴

El Diputado Guglielmi, por el Estado Táchira, pronuncia una fuerte intervención donde hace hincapié en los dos temas claves para el momento: la continuación de la política gomecista, a través de las discusiones limítrofes de las “*siempre cerradas puertas de las Cancillerías*” y detener los despojos territoriales consumados a finales del siglo XIX sin que la opinión pública se hubiera enterado.

Otra intervención muy propicia para comprender la visión venezolana del tema, la representa el Diputado Rafael Caldera, quien diría lo siguiente:

“*Con varios directores de periódicos he cruzado opiniones al respecto, y todos nuestros diarios han sido de la opinión que el menor artículo, la*

14. Congreso Nacional. *Diario de debates 1941*. Página 15.

menor línea, la menor sugestión sobre un problema territorial con Colombia era comprometer nuestras relaciones internacionales y meternos en un sendero de luchas estériles. El Tiempo, El Siglo, los mejores rotativos de la capital colombiana y de todos los pueblos de Colombia sí han ventilado ese problema y el pueblo colombiano sabe que es lo que le da y lo que le quita ese tratado. Y la prensa colombiana, que unánimemente lo ha aplaudido, conoce bien el terreno sobre el cual pisa."¹⁵

La intervención de Caldera quien, como personaje, llena una parte muy importante la política nacional contemporánea, refleja dos constantes en el discurso comunicacional tradicional venezolano: propiciar debates sobre los temas territoriales en particular e internacionales en general, *comprometen nuestras relaciones internacionales y nos meten en senderos de luchas estériles*. Esta ha sido y es en muchos de los personajes que defienden la posición gubernamental, propiciando la aparición de dudas y especulaciones que han dado al traste con importantes iniciativas, que no fueron adecuadamente administradas a través de los medios de comunicación.

La prensa no se hizo eco de la aprobatoria de este tratado. Los diputados que votaron en contra del mismo dejaron por escrito su negativa al texto del mismo¹⁶, ya que con él se cerraba teóricamente el proceso de demarcación de la frontera con Colombia.¹⁷

Esta visión de la creación de problemas como consecuencia del papel jugado por los medios de comunicación es un reflejo de la "Escuela Realista" a la que hacíamos referencia anteriormente. Los medios de comunicación pueden crear problemas en el ámbito internacional, sin tener la intención de hacerlo.

Otra forma de ver el papel de los medios de comunicación en la formulación de la política, se basa en la utilización de los escenarios externos en beneficio de intereses domésticos. Uno de los grandes aportes para comprender este proceso, ha sido dado en llamar "El Juego de los dos Niveles"¹⁸.

15. Congreso Nacional. *Diario de debates 1941*. Página 12.

16. Los Diputados fueron: D. Navarro Mendez, Carlos Nava Spinola, Pedro José Lara Peña, Rafael Caldera, Andrés Eloy Blanco, German Suarez Flamerich y Ricardo Hernandez Rovatti.

17. Tratado de 1941, Artículo 1: "Los Estados Unidos de Venezuela y la República de Colombia declaran que la frontera entre las dos naciones está en todas sus partes definida por los pactos y actos de alindamiento y el presente Tratado; que todas las diferencias sobre materia de límites quedan terminadas..."

18. R. Putnam, "Diplomacy and domestic politics" *International Organization Magazine*. N.Y. Volume 1987.

Sirva un ejemplo de la problemática colombo-venezolana: en Noviembre de 1952, el Presidente de la Junta de Gobierno, General Marcos Pérez Jiménez, hizo uso del incidente con Colombia por el Archipiélago de Los Monjes con fines internos. Los importantes recursos asignados a las fuerzas armadas y su rol dentro de la sociedad, fueron reforzados a través un uso contundente y público del poderío militar venezolano. Es importante recordar los rumores sobre la debilidad militar de Venezuela en relación con Colombia, a la firma del Tratado de 1941¹⁹.

A raíz de un incidente surgido por la asignación por parte de Colombia de concesiones en el Archipiélago Venezolano, el Gobierno formuló un plan para consolidar su posición en la zona, basado en la supremacía militar y aérea. Asimismo, se ordenó la construcción de un faro en la isla principal para completar este plan. Sin embargo, en Agosto en el medio de las conversaciones diplomáticas para regular la situación, la fragata colombiana ARC Almirante Padilla, cañoneó el Archipiélago²⁰. Las conversaciones y gestiones diplomáticas fueron suspendidas.

En el frente diplomático, el Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela llamó al Embajador Colombiano y pidió el cese inmediato de hostilidades en el área. Desde el lado militar, el gobierno ordenó maniobras militares en el área²¹. El 22 de Noviembre de 1952, el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, envió la nota No. GN-542, en la cual reconocía la completa soberanía de Venezuela en la zona.²²

Con los flujos informacionales bajo control del gobierno militar, las noticias sobre la fragata colombiana cañoneando territorio venezolano, fueron rápidamente esparcidas por los medios de comunicación, sin ninguna dilación ni cuestionamiento. El incidente ayudó mucho en la consolidación del Gobierno y de la imagen personal del General Marcos Pérez Jiménez como defensor de la patria.

Este incidente puede darnos importantes luces sobre el manejo de los medios por parte del Gobierno, así como el rol de las fuerzas armadas dentro de la temática de la defensa de la soberanía y los límites. Para un

19. E. Herrera, Op. Cit. Página 12.

20. Para una completa referencia de la visión colombiana del problema ver: M. Peña Gómez, *La Guerra Fría de Venezuela*, Bogotá 1988, página 321.

21. E. Díaz Rangel, "Como Pérez Jiménez recuperó Los Monjes", *Revista Tribuna*, Caracas 1996, página 15.

22. M.A. Angeli, *Agravios de Colombia a Venezuela*, Caracas 1983.

RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA POLÍTICA EXTERIOR.
BASES PARA SU ESTABLECIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

gobierno autoritario, el control de los medios de comunicación es una de las prioridades para la consolidación de su control. Asimismo, el uso de amenazas externas, puede constituirse en ocasiones, en una interesante opción para amalgamar a la población.

El General Alberto Muller Rojas, aporta luces sobre la compleja relación entre soberanía, fuerzas armadas y su percepción por parte los medios de comunicación:

“...tiene que reconocerse la sensibilidad que para la opinión pública tiene la cuestión territorial en el país y el uso que el estamento militar le da a esta materia para proyectar las imágenes de heroísmo y eficacia que constituyen los valores corporativos”²³

Desde este punto de vista, las Fuerzas Armadas, se han convertido en un protagonista de primer orden en el manejo de los temas que tienen que ver con la frontera y muy especialmente los que tienen que ver con la frontera Colombiana. Esta presencia justifica en muchos casos, la permanencia de oficiales activos de las fuerzas armadas, en cargos de la estructura de la administración pública centralizada, por la influencia que ciertos temas pueden tener en la gestión de las relaciones con Colombia. Por ejemplo, el Director de Fronteras de la Cancillería es tradicionalmente un Contra-Almirante, el Director de Transporte Aéreo o Transporte Acuático del Ministerio de Transporte, suelen ser un General de la Fuerza Aérea o un Almirante de la Armada.

Este hecho tradicional en la estructura burocrático administrativo del Estado Venezolano, ha sido sobredimensionada bajo la administración del Presidente Hugo Chávez, quien en particular es un oficial retirado del Ejército y quien se ha rodeado del más grande número de oficiales activos y retirados que hayan servido fuera del seno de las Fuerzas Armadas en la historia nacional.²⁴

Como ya hemos referido anteriormente, durante las dos primeras décadas de la democracia venezolana, el consenso sobre una política se basaba en las normas del Acuerdo de Punto Fijo. En años posteriores la opinión pública ha empujado por una mayor participación en la administración del Estado, pidiendo una mayor transparencia de la Política Exterior, donde temas como la negociación del diferendo con Colombia en los años 80 y en especial el papel de Cuba y la Guerrilla Colombiana en el debate nacional, son una muestra de ese interés.

23. A. Muller Rojas, *Militares y Política Exterior en Venezuela*, página 119, en C. Romero, *Reforma y Política Exterior en Venezuela*, Caracas 1992.

24. Noticias Terra. 15 Abril 2002. Fuente consultada www.terra.com.pr/articulo/html/act77289.html. Consultado Julio 2003.

Como escribió el Profesor Carlos Gueron, hace algunos años:

“La formación de la política exterior, al igual que los demás procesos políticos, ha sido conformada por reglas de juego que se consolidaron en el periodo de la democracia representativa como parte del intento exitoso de estabilizar el sistema democrático mediante la conciliación y la cooperación de los partidos y sectores comprometidos con la supervivencia del mismo.”²⁵

Este Pacto de Punto Fijo, que aseguraba la aceptación de una política por parte de los partidos políticos mayoritarios, fue entrando progresivamente en crisis, hasta la completa desaparición, bajo la administración Hugo Chávez. Sin embargo, el sistema fue progresivamente entrando en crisis. Es por ello, a raíz de “La Hipótesis de Caraballeda”, este pacto comienza a notar sus más fuertes fracturas. Por primera vez, un tema básico de la política exterior de un gobierno, un tema objeto de negociación por parte del Ejecutivo, era víctima de la opinión pública y era sacado del primer plano del debate, como consecuencia de las presiones de la opinión pública.

Como consecuencia de una importante oposición en medios políticos y castrenses, así como unánime voz de la opinión pública la Hipótesis de Caraballeda fue retirada de la mesa de negociaciones. Este hecho marca un hito fundamental en la política exterior venezolana. La opinión pública es capaz de detener cualquier iniciativa que adelante el ejecutivo.

Esta conclusión es difícil comprenderla en los años recientes del siglo XXI y luego de haber vivido un proceso político en contra del Presidente en funciones, Carlos Andrés Pérez, donde los medios jugaron un papel primordial y la muy activa politización de los medios de comunicación a partir del año 2001. Sin embargo, para la fecha, con una forma de gobernar basada en los consensos productos del Pacto de Punto Fijo, la opinión pública no era considerada una variable de tal importancia.

2. LAS VISIONES CONSTITUCIONALES

Esta visión realista de la Política Exterior ha prevalecido en Venezuela, incluso en la formulación de su normativa. Sólo a partir de la Constitución de 1961, se introdujeron algunos tímidos controles al Ejecutivo. Antes de la Constitución de 1961 era muy difícil encontrar una visión estructurada de ningún sistema administrativo en el ámbito de la administración de las políticas públicas del Estado. Afirma Tomas Polanco Alcántara, que:

25. C. Gueron, *El Congreso y la Política Exterior de Venezuela*. Caracas 1978.

RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA POLÍTICA EXTERIOR.
BASES PARA SU ESTABLECIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

“...la intervención judicial en los procesos de competencia del Poder Ejecutivo era excepcional, porque la interferencia de un Poder Ejecutivo era excepcional, porque la interferencia de un poder en asuntos de otro sólo podía admitirse en circunstancias especialísimas, previstas por el Gobierno. Era un criterio todavía vigente del año 1946.”²⁶

La Constitución de 1961, como decíamos establecía lo siguiente como función del Poder Legislativo: aprobación de embajadores y jefes de misión, aprobación de tratados, el empleo de misiones militares. De esta forma, a través del Poder Legislativo se fue facilitando un poco, el conocimiento y el control que el resto de la sociedad puede ejercer sobre una política pública, como es la Política Exterior.

Sin embargo y desde un punto de vista exegético, Brewer Carias afirma en su estudio sobre las Instituciones Políticas y Constitucionales, afirma que en tres ocasiones se refiere a la cuestión internacional: en caso asilo, confiscación y solución pacífica de controversias.²⁷ Asimismo, al referirse a la actuación internacional de la República, cita al Artículo 130 de la Constitución de 1961, al establecer. “La actuación internacional de la República esta reservada al Poder nacional”²⁸ y pasa a enumerar las competencias que cada una de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin pretender establecer la existencia de un aparato estructurado.

Sin embargo, bajo esa señora Carta Magna la discrecionalidad del Ejecutivo en esta materia siguió siendo muy grande y la visión orgánica del tema era ejercida a través de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores del Estado Venezolano, la cual cuenta con representantes del Ejecutivo, Legislativo y las Fuerzas Armadas, así como por los Ex Ministros de Relaciones Exteriores, la cual debería ser informada de la actuación internacional según su Ley de creación. Sin embargo, en los últimos años ésta ha pasado a un segundo plano frente al cambio en la percepción de la agenda internacional por la opinión publica interna.

La Constitución de 1999 continúa en el proceso de lentas aperturas a una mayor transparencia en la materia. Es por ello que, por primera vez, es

26. Tomas Polanco Alcantara. Breve Noticia sobre el comienzo de la reforma de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela. En Fernando Parra Aranguren (Editor). Estudios de Derecho Público Libro Homenaje a Humberto J. La Roche. Ediciones del Tribunal Supremo de Justicia. Caracas - Venezuela 2001. Página 387.

27. Allan Brewer Carias. El Poder Público: Nacional, Estatal y Municipal. Tomo II. De las Instituciones Políticas y Constitucionales. Universidad Católica del Táchira - Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 1996. Página 230.

28. Ibidem, Página 231.

posible percibir el establecimiento de un “aparato de política exterior”, que rompe el tradicional dúo ejecutivo legislativo, que había prevalecido en la tradicional constitucional.

II. UN RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE POLÍTICA EXTERIOR

El desarrollo de este análisis constitucional sobre la existencia de un régimen administrativo de la política exterior en Venezuela, requiere obligatoriamente una definición legal de este sistema.

“Es claro, no solo constitucional sino práctica y realmente, que en el ámbito nacional, al lado del Congreso y de los Tribunales de la República, existe todo un complejo orgánico que el lenguaje común y técnico identifica como administración pública, compuesto por Ministerios, Oficinas Presidenciales, Comisiones e Institutos Autónomos. En principio, es a este complejo orgánico al cual se refiere el derecho administrativo. En todo caso, ese conjunto de órganos ejecutivos, que existen en la actualidad, es el resultado de un largo proceso de crecimiento desordenado a medida que las realidades económicas y sociales fueron planteando modificaciones a los fines del Estado, es decir, el resultado de un proceso de adaptación y acomodo del instrumento administrativo a los fines del Estado.”²⁹ Y que en este caso, está referido específicamente a la política exterior.

En el caso de la política exterior, como política pública, ha venido sufriendo de una profunda evolución, en parte influenciada por profundos cambios en el entorno internacional. La característica de estas políticas era que estaban aisladas del contexto interno y que en todo caso, podían ser aisladas de otros aspectos del gobierno nacional. Sin embargo, actualmente aparecen cada vez más, temas que podemos calificar de globales y que en definitiva tienen un origen sectorial y doméstico, pero que requieren un tratamiento integral y sistémico para poder administrarlos.³⁰

Según las competencias asignadas por el propio texto constitucional de 1999, el aparato de Política Exterior en Venezuela está constituido por la Presidencia y la Vicepresidencia de la República (Artículo 236), los Ministros con competencia en el área (Art. 236); la Asamblea Nacional (Artículo 187), el Tribunal Supremo de Justicia (Artículo 336), el Consejo de Defensa Nacional (Artículo 323) y la Defensoría del Pueblo (Artículo 280).

29. Allan Brewer Carías. Derecho Administrativo Tomo I. Ediciones de la Facultad de ciencias Jurídicas y Políticas UCV. Caracas 1984 (3era edición) Página 356.

30. Peter Hain. The End of foreign Policy? The Royal Institute of International Affairs. London 2001. Página 11.

RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA POLÍTICA EXTERIOR.
BASES PARA SU ESTABLECIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Esto representa un trascendental cambio en relación con el régimen constitucional anterior. Durante la vigencia de la Constitución de 1961, la autoridad mayor en cuanto a Política Exterior, se encontraba en las manos de Jefe del Estado, quien ejercía según el Artículo 190: la dirección de las relaciones internacionales (Art. 190, 5°), la celebración y ratificación de tratados (Art. 190, 5°), la declaración del estado de emergencia para conflictos internos o externos (Artículo 190, 6°) y el nombramiento previa autorización del Senado, de los Embajadores o Jefes de Misiones (Art. 190, 16°).

Revisemos ahora en detalle la función encomendada a cada uno de los órganos y sus competencias específicas:

1. EL PODER EJECUTIVO

A. El Presidente y el Vicepresidente de la República

En la Constitución de 1999, el Jefe del Estado debe compartir sus competencias, como consecuencia de la creación del Vicepresidente Ejecutivo. En este sentido, la exposición de motivos aporta elementos que no contiene el articulado y amplía nuestra percepción de la nueva figura:

“En propiedad, el Vicepresidente de la República que contempla la Constitución no es el típico cargo que tiene la función de resolver la sucesión presidencial por la ausencia temporal o absoluta del Presidente de la República. Más que ello, el Vicepresidente es una institución que comparte con el Presidente el ejercicio de su Jefatura de Gobierno y responde políticamente por la gestión general del gobierno frente al Parlamento.

Las funciones otorgadas por la Constitución al Vicepresidente de la República son esenciales para el normal desenvolvimiento del Ejecutivo Nacional y de las relaciones entre éste y a Asamblea Nacional. La primera de ellas se refiere a la colaboración con el Presidente en la dirección de la acción del Gobierno y, como competencia que le es propia, la coordinación de la Administración Pública Nacional con las instrucciones que le imparta el Presidente. Esta función consagra a la Vicepresidencia en el medio fundamental de apoyo al Presidente y la convierte en una instancia de dirección y coordinación sobre la Administración Pública Nacional...”

En este sentido, en virtud del Artículo 236, numeral 4, “el Presidente de la República. Dirige las relaciones exteriores de la República y celebra y ratifica los tratados, convenios o acuerdos internacionales, los cuales deberán ser

ratificados para su validez, por el Vicepresidente Ejecutivo de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores”. De esta forma, se rompe el monopolio establecido por las Constituciones de 1947 y 1961 y retoma la consulta y la corresponsalia política que había existido en otras Constituciones, como fueron las de 1830 en su artículo 122 que le otorgaba esa misma competencia al Vicepresidente, y en las Constituciones de 1857 y 1909, en sus Artículo 73 y 94 que se la otorgaban a un Consejo de Gobierno.

La única de las atribuciones del Presidente de la República que se mantuvo bajo el esquema Ejecutivo-Legislativo, es aquella referida a la designación de Embajadores y Jefes de Misión, tal como lo establece el numeral 15 del Artículo 236. Todas las demás atribuciones referidas a la Política Exterior estarán bajo la corresponsalia de otros órganos del Estado, bien sea la Vicepresidencia o cualesquiera de los otros que mencionaremos a continuación.

Esto representa, al menos desde el punto de vista teórico de una ruptura muy importante. Es necesario ahora que le Consejo de Ministros debata la propuesta presentada por el Presidente de la República. Se intenta finalizar con esa Caja negra que representaba la toma de decisiones de política internacional, ya que se debe dejar constancia de un esfuerzo por elevar la transparencia de esas decisiones.

Las dificultades en cuanto a la libertad de los miembros del Consejo de Ministros será responsabilidad de cada uno, pero representa una apertura que facilitaría la toma de decisiones y el estudio posterior de la racionalidad que privó para cualquier decisión.

B. Los Ministros con competencia en el área

El Artículo 236 de la Constitución obliga al Ministro con competencias en el área, “a refrendar para su validez”, los actos relacionados con la materia de relaciones exteriores.

No existen referencias directas en el texto constitucional a ningún despacho ministerial, aunque existen atribuciones a las relaciones exteriores y la política comercial internacional. Estas dos competencias están referidas al Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de la Producción y el Comercio.

Según el “Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Central”³¹, los despachos antes mencionados, tienen las siguientes atribuciones:

31. Gaceta Oficial No. 36.850, del 14 de Diciembre de 1999.

**RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA POLÍTICA EXTERIOR.
BASES PARA SU ESTABLECIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999**

“Artículo 41: Corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores la regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de política exterior, que comprende la actuación internacional de la república; la conducción de las relaciones con los otros Estados; la representación de la República en las organizaciones, organismos y eventos internacionales, salvo que, en este último caso, el Presidente de la República encargue la representación a otro Ministro o funcionario; la coordinación de la actuación que desarrollen otros Despachos en el extranjero; la participación en las negociaciones comerciales, económicas, técnicas y culturales con otros países y entidades extranjeras; la representación dentro del ámbito de su competencia y defensa de los intereses de la República en las controversias internacionales y en las cuestiones relacionadas con la integridad territorial y su soberanía; así como las demás competencias que le atribuyan las leyes.”

El Artículo 44 de la Ley en cuestión establece lo siguiente:

“Corresponde al Ministerio de la Producción y el Comercio la regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación y realización de las actividades del ejecutivo Nacional en los sectores de la producción de bienes y del mercado de los servicios; el comercio exterior, y todo lo relativo a las negociaciones comerciales internacionales y la defensa de los intereses de la República en las controversias internacionales que se susciten en ocasión de las negociaciones o relaciones comerciales con otros entes extranjeros o internacionales, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores; inversiones nacionales y extranjeras; ...”

De tal forma, podemos afirmar que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene una serie de competencias exclusivas, como es en principio la actuación internacional de la República, pero estas deben ser coordinadas con los Ministerios que tengan alguna atribución en particular, como es el caso del Ministerio de Energía y Minas o Ambiente y Recursos Naturales Renovables.

Sin embargo, el caso de la política comercial a cargo del Ministerio de la Producción y el Comercio, debe coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores todo lo determinado por las negociaciones comerciales, incluida la actuación en los mayores foros del intercambio internacional, como son la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Comunidad Andina (CAN).

De tal forma, que estos dos Ministerios son parte ejecutora en el desarrollo de la Política Internacional. Asimismo es importante destacar que hasta la fecha, no se ha utilizado la facultad para la creación de un Gabinete Sectorial

en materia de Política Exterior, tal y como lo prevé la Ley Orgánica de la Administración Pública, en su artículo 67.

Estos Gabinetes sectoriales pueden estar coordinados por el Vicepresidente o el Ministro del área (Art. 69 LOAP) y luego deben informar al Consejo de Ministros de los asuntos tratados, a fin de dar cumplimiento estricto al texto constitucional.

C. Los Estados y las Municipalidades

A partir de la elección en 1992 de los primeros gobernadores y alcaldes, se inició un proceso de descentralización del Estado que ha permitido desconcentrar y descentralizar las atribuciones que antes estaban circunscritas a las dependencias del gobierno central³². En el caso de la política exterior eso no quedó al margen.

Los Gobernadores de Estado iniciaron una agresiva “política exterior” propia, ni coordinada ni autorizada por los niveles centrales, que se concretó en múltiples visitas entre gobernadores de estado de distintos países y la firma de acuerdos de cooperación que incluso llegaron a comprometer financieramente a la República. Entre algunos de los acuerdos podemos citar: “Convenio de Cooperación entre el Estado Zulia y El Estado de la Florida”³³, “Protocolo de Cooperación en la Esfera Económica y Comercial entre el Estado de Carabobo (Venezuela) y la Región de Vladimir (Rusia)”³⁴, “Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de Quebec y el Gobierno del Estado Mérida”³⁵, así como las más diversas declaraciones conjuntas de alcaldes o la idea del Gobierno del Estado Monagas de establecer una Oficina de Intereses ante el Gobierno de los Estados Unidos³⁶.

Estas acciones obligaron al Gobierno Central a pronunciarse mediante un Decreto del Presidente Ramón J. Velásquez, donde se reiteraron las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores y se establecieron

32. Para una visión amplia y objetiva del proceso de descentralización, ver: Brewer-Carias, Allan R. *Informe de la Descentralización en Venezuela 1993*. Editorial Arte. Caracas 1994.

33. Toro Jimenez, Fermín *La Subjetividad jurídica internacional de los Gobernadores y Alcaldes según la Constitución Venezolana*. Instituto del Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual. Ministerio de Relaciones Exteriores. Caracas, 1997. Página 95 y 96.

34. Fermin, Ob. Cit. Página 101 y 102.

35. Fermin, Ob. Cit. Página 110 y s.s.

36. Fermin, Ob. Cit. Página 103

los procedimientos de coordinación a realizar para el desarrollo de estas acciones de cooperación.³⁷

Sin embargo, esto dejó sentadas las bases de un empuje que se había venido desarrollando, incluso desde tiempo atrás, con el establecimiento de las Comisiones Presidenciales de Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos, a las cuales se les otorgó una representación por cada una de las regiones fronterizas.³⁸

Este interés por la participación local en los temas fronterizos que se inició en las fronteras, encontró eco en la Constituyente que se realizó en Colombia en el año 1991, de la siguiente forma:

“Artículo 289. Por mandato de la Ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, a la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.”³⁹

Esta decisión de carácter constitucional fue inmediatamente atendido por la Cancillería Colombiana, quien en sus instrucciones y publicaciones, reforzó los mecanismos que ese órgano de coordinación de política debía cumplir en cualquier iniciativa de ese tipo.⁴⁰

En las zonas fronterizas venezolanas y en general en todas las entidades locales la decisión presidencial de 1993 antes referida, sosegó algunas de las iniciativas en el área internacional. Sin embargo, el deseo por encontrar una plataforma legal que les permitiera su actuación a este nivel, encontró eco en las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente. Incluso, los propios representantes de los gobiernos regionales fronterizos con la República de Colombia realizaron importantes esfuerzos por encontrar apoyo en la

37. Para una visión jurídica del tema, ver: Toro, Fermín. *La Subjetividad jurídica internacional de los Gobernadores y Alcaldes según la Constitución Venezolana*. Instituto del Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual. Ministerio de Relaciones Exteriores. Caracas, 1997.

38. Para una visión del tema, ver: Sainz Borgo, Juan Carlos. *Las Comisiones de Asuntos Fronterizos como herramienta de Política Exterior*. En CEFIR. *La Integración Fronteriza en el Grupo Andino y en la Unión Europea*. Montevideo - Uruguay. 1994. Disponible en www.cefir.org.uy

39. Constitución de la República de Colombia. Presidencia de la República. Editorial IMPREANDES. Bogotá 1991.

40. Ver por ejemplo: República de Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Actuar en el Mundo. La Política Exterior de Colombia frente al Siglo XXI*. Ediciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá 1993.

Constituyente venezolana, ya que una disposición que autorizara algún tipo de competencia en la materia, habría activado incluso las competencias de los Departamentos Colombianos.

Sin embargo, el debate sobre el tema dejó una norma que reconocía la importancia del tema, pero sin atribuirle competencias directas a los gobernadores o alcaldes. El tema fue recogido como el mandato de establecer “una política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos”.

Esta política fronteriza, según el propio texto del artículo estará contenida en una Ley Orgánica de Fronteras, que determinará asignaciones económicas especiales a los estados fronterizos, con el objeto de preservar los siguientes objetivos: Preservar la integridad territorial, La soberanía, La seguridad, La defensa, La identidad nacional, La diversidad y el ambiente.⁴¹

Estos objetivos, a juicio del constituyente deberán asimismo, ser adelantados en concordancia con “el desarrollo cultural, económico, social y la integración.” Sin embargo, en todo el texto Constitucional no se mencionan a los gobiernos locales.

Por otra parte, el artículo 327 de la Constitución reitera la necesidad del establecimiento de una política fronteriza, que no concuerda con exactitud con los presupuestos previstos en el artículo 15 antes mencionado.

Este artículo expresa lo siguiente: “La atención en fronteras es prioritaria en el establecimiento y aplicación de los principios de seguridad de la nación.”(Sic.) Este objetivo al que también hace referencia el artículo 15, será desarrollado a través de “... una franja de seguridad de fronteras cuya amplitud, regímenes especiales en lo económico y social, poblamiento y utilización serán regulados por ley”.

Estas zonas de seguridad fronterizas, tendrán como objeto la protección especial de los siguientes espacios: Los parques nacionales, El hábitat de los pueblos indígenas y Las áreas bajo régimen especial.

Asimismo, el Constituyente complementa esta política, cuando en el título siguiente, capítulo II referido a la soberanía, introduce la siguiente cláusula:

41. Para una visión más amplia de este tema, ver: Sainz Borgo, Juan Carlos. *El Derecho internacional y la Constitución de 1999*. Trabajo de Ascenso a la Categoría del Profesor Asistente. Aprobado con mención publicación UCV: Caracas 2002.

RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA POLÍTICA EXTERIOR.
BASES PARA SU ESTABLECIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

“Artículo 37: El Estado promoverá la celebración de tratados internacionales en materia de nacionalidad, especialmente con los Estados Fronterizos y los señalados en el numeral 1 del artículo 33 de esta Constitución”.⁴²

Por otro lado, el Constituyente le dio a este mandato una prioridad especial, ya que en la disposición transitoria sexta, le otorgó un plazo de dos años a la Asamblea Nacional para que establezca este régimen legal fronterizo.

Sin embargo, esta auspiciosa y optimista lista de objetivos y buenos propósitos, responden a una visión del hecho fronterizo que no está en concordancia con los desarrollos que en la materia mencionamos.

El concepto de la frontera barrera, la frontera exclusión, en Venezuela ha venido cediendo frente a la idea de frontera como puente o conexión. Esto ha sido consecuencia de la ejecución de políticas que dieron auspiciosos resultados en la materia, durante los años 1990-1998, con el trabajo de las Comisiones de Asuntos Fronterizos y el Consejo Nacional de Fronteras.

Por otro lado, es importante destacar que la Comunidad Andina, con el voto favorable de Venezuela, ha venido instrumentando una política fronteriza común, que comienza a perfilarse como el fortalecimiento de las relaciones vecinales entre los miembros de la Comunidad Andina. Asimismo, la propia Comunidad ha acordado el establecimiento de entes de coordinación en Política Exterior, pero no los abordaremos en el presente trabajo, por representar mecanismos de coordinación supranacionales que exceden los objetivos del mismo.

Sin embargo, aunque el texto de 1999 no contempla la actuación de los gobiernos regionales o locales, las bases que existían en 1961 siguen inalterables, es por ello que la forma como se desarrollaron jurídicamente antes del cambio constitucional podrían ser revisadas y puestas en vigencia dentro de un aparato concertado de política exterior adaptado a las necesidades del país.

2. EL PODER LEGISLATIVO

A. La Asamblea Nacional

No se evidencia mayores cambios en la función del Poder Legislativo entre la Constitución de 1961 y la de 1999. Son evidentes, por supuesto, las

42. El numeral 1 del artículo 33 hace referencia a España, Portugal, Italia, Países Latinoamericanos y del Caribe.

derivadas de la modificación del régimen bicameral por el unicameral; ya que el régimen de los tratados y la aprobación de los Embajadores y Jefes de Misión siguen intactas.

Algunas diferencias podemos encontrar en la forma como se aprueban los tratados, en especial las referidas a las consecuencias de la decisión de suprimir a la Comisión Delegada sus atribuciones en cuanto al tema de la Política Exterior, ya que en el texto del artículo 196, no aparece mención expresa, así como en ninguna otra parte de la Constitución, competencias en el área.

Desde la Constitución de 1947, existían disposiciones que permitían, en vista de la imposibilidad de reunir el Poder Legislativo, a través de su Comisión Delegada, autorizar al Ejecutivo a la puesta en vigencia de un tratado o convenio y luego someterlo al Congreso. La Constitución de 1947, en su artículo 105, establecía lo siguiente:

“Sin embargo, la Comisión Permanente del Congreso Nacional, podrá autorizar la ejecución provisional de tratados o acuerdos internacionales cuya urgencia así lo requiera, los cuales serán sometidos, en todo caso, a la posterior aprobación o improbación de las Cámaras Legislativas.”

La Constitución de 1961, preveía esta posibilidad en el Artículo 128, el cual está redactado de la siguiente forma:

“Los convenios o tratados que celebre el Ejecutivo Nacional deberán ser aprobados mediante ley Especial para que tengan validez, salvo que mediante ellos se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, aplicar principios expresamente reconocidos por ella, ejecutar actos ordinarios de las relaciones internacionales o ejercer facultades que la ley atribuye expresamente al Ejecutivo Nacional. *Sin embargo, la Comisión Delegada del Congreso podrá autorizar la ejecución provisional de tratados o convenios internacionales cuya urgencia lo requiera, los cuales serán sometidos, en todo caso, a la posterior aprobación o improbación del congreso.*

En todo caso, el Ejecutivo Nacional dará cuenta al Congreso, en sus próximas sesiones, de todos los acuerdos jurídicos internacionales que celebre, con indicación precisa de su carácter y contenido, estén o no sujetos a aprobación.”

Esta aplicación provisional, de carácter excepcional y restrictivo en la práctica constitucional, requería de las siguientes características:

RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA POLÍTICA EXTERIOR.
BASES PARA SU ESTABLECIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

1. Si el Tratado lo preveía o su entrada en vigencia no altera la naturaleza del instrumento y las obligaciones en ella contenidas, según lo expresado en el artículo 25 del a Convención de Viena de 1969.
2. Que el Congreso Nacional hubiese estado en receso, y existiendo la imposibilidad de convocar a las Cámaras.
3. Que el Tratado o Convenio fuera de tal importancia que requeriría de la comisión Delegada para su entrada en vigencia.
4. Que el Congreso Nacional, es sesión plenaria aprobará de manera definitiva el mismo.

Siguiendo este procedimiento, la República de Venezuela entró a formar parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1960, a través de una aprobación provisional de la Comisión Delegada, la cual explicó claramente la situación en los considerandos:

“Considerando:

Que es para la República de Venezuela de extrema importancia y de especial urgencia para el sostenimiento de la integridad de su riqueza petrolera, la aplicación de dicho convenio, hasta tanto se obtenga la aprobación legislativa necesaria.

Decreta:

Artículo único: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 81, numeral 3do. la Constitucional nacional, ejecútese provisionalmente el convenio anteriormente citado y sométase a las Cámaras legislativas para su definitiva decisión acerca del mismo... ”⁴³

Esta posibilidad de aplicación extraordinaria es muy importante dentro del marco general de actuación de los estados en la comunidad internacional actual. Muchos de los tratados multilaterales suscritos en la actualidad, colocan plazos breves de finalización de recepción de ratificaciones para su entrada en vigencia, este hecho es particularmente frecuente, en las organizaciones internacionales. Venezuela debió poner en vigencia por esta vía, además de la OPEP que ya nombramos la UNESCO en 1973 y la OMC en 1994, ya que a la fecha de culminación del plazo de ratificación el Congreso Nacional se encontraba en receso.

43. El artículo se refiere a la Constitución de 1953 que estaba en vigencia y tenía la misma redacción de la Constitución de 1961.

Esta reforma constitucional, llama la atención por ir en contra vía dentro del espíritu de las reformas constitucionales de 1999. Una de las atribuciones del Poder Legislativo que fue reformada, está referida a la autorización para ausencia del Presidente de la República. En 1961 esta atribución era de tipo absoluto, por el contrario en la Constitución de 1999, el artículo 187.17, le otorga al Presidente de la República un período de gracia de cinco días, para abandonar el territorio nacional sin autorización de ningún tipo.

Esta reforma se aprobó en vista del número de compromisos internacionales que contemporáneamente deben atender los jefes de estado y que requiere una gran flexibilidad. Sin embargo, hay que destacar que en ocasión de la grave tensión política que precedió la separación y posterior enjuiciamiento del Presidente de la República Carlos Andrés Pérez en 1993, el Congreso Nacional no autorizó algunos de los traslados que el Presidente solicitó, demostrando de esta manera el fuerte control por parte del Poder Legislativo. Sin embargo, en la actualidad, la sola encargaduría del Vicepresidente Ejecutivo, basta para que el Presidente de la República pueda abandonar por cinco días el territorio nacional.

Todas estas consideraciones nos hacen concluir, que una herramienta como la entrada en vigencia de obligaciones provisionalmente, a través de la Comisión Delegada es fundamental para el cumplimiento efectivo y oportuno de las obligaciones internacionales y que en futuras reformas del texto constitucional ésta debería ser considerada.

3. EL PODER JUDICIAL

Dentro de este esquema orgánico que propone la Constitución de 1999 otorga la posibilidad de que el Jefe del Estado o la Asamblea Nacional convoquen la Sala Constitucional, antes de proceder a la ratificación de un tratado o convenio internacional, para determinar su sometimiento a las leyes nacionales y de esta forma hacerlos co-participes de la formulación de la política exterior.

El artículo 336 establece lo siguiente:

“Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:

5. Verificar a solicitud del Presidente o Presidenta de la República o de la Asamblea Nacional, la conformidad con esta Constitución de los Tratados Internacionales suscritos por la República antes de su ratificación.”

RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA POLÍTICA EXTERIOR.
BASES PARA SU ESTABLECIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Con esta posibilidad, el Poder Judicial se abre como la máxima instancia del Estado, permitiéndole la posibilidad a los otros poderes para que soliciten su opinión constitucional, antes de que se produzca la ratificación de un Tratado por parte del Presidente de la República.

Esto consolida expresamente el papel de interprete máximo de la Constitución por parte del Tribunal Supremo de Justicia, incluso en el área de las relaciones internacionales. Las consecuencias de este artículo para el proceso de ratificación de los tratados serán de gran trascendencia y estará en directa relación a su ejercicio por parte del Ejecutivo.

Por otro lado, esta facultad para conocer de la constitucionalidad, se ve complementada por las facultades de control, que dentro de la Constitución poseen tanto la Defensoría del Pueblo como el Ministerio Público, en los artículos 281 y 285 respectivamente.

Esta novel regulación en el Derecho Venezolano, no ha sido trabajada por la doctrina. Existen algunos desarrollos en relación con los análisis, realizado en ocasión de la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 29 de Abril de 1965, sobre las relaciones del Derecho Internacional y el Derecho Interno, con ponencia del Dr. Carlos Trejo Padilla, la cual estableció que la constitucionalidad de un Tratado, puede ser solicitada antes de la ratificación del acuerdo respectivo.

Hasta la fecha del presente trabajo, solo el Prof. Fermín Toro Jiménez⁴⁴, se ha pronunciado sobre el nuevo sistema. En su manual de Derecho Internacional, plantea una serie de dudas de interpretación que podrían surgir del texto del mismo, entre otras, si solo podrán ser sometidos ante el Tribunal Supremo, aquellos tratados que requieran de ratificación o no y presenta alguna consecuencia sobre el tema⁴⁵.

Es por ello que consideramos que será la práctica constitucional del Tribunal Supremo, la que dará luces sobre la materia. Por ello, hemos considerado prudente referir algunos planteamientos del novedoso desarrollo constitucional en nuestro país, que puede ser ilustrado a través de dos sentencias de la Sala Constitucional, la cual ha venido normando sus propias facultades.

Estas sentencias, son la referida al “Tratado contra la Doble Tributación entre Venezuela y Estados Unidos” y la otra, se refiere al “Tratado de

44. Toro Jiménez, Fermín. Ob. Cit. 2001.

45. Ibidem, Página 291.

Cooperación entre Venezuela y Cuba”, las cuales han sido abordadas presentando argumentos muy interesantes, que revisaremos a continuación.

La Sentencia del 22 de Agosto de 2001, aborda la solicitud de la nulidad del acto de ratificación, debido a que los accionantes, Fermín Toro Jiménez y Luis Brito García, consideran que el Congreso de los Estados Unidos de América en la Cámara del Senado, sometió al proyecto de acuerdo que se convirtió en el Tratado de Doble Tributación, a unas condiciones llamadas entendimientos.

La ratificación del Convenio por parte del Presidente de los Estados Unidos de América se llevó a cabo el 29 de diciembre de 1999, y en el documento que la contiene, se incluyeron elementos, que según los accionantes se constituían reservas.

La Sala Constitucional decidió que “...el acto ratificatorio mantiene plena validez y es el que junto con la Ley Aprobatoria rigen, en principio, el Convenio, no pudiendo una nota verbal de la Cancillería venezolana, modificar lo aprobado conforme a la Ley, y así se declara”.

Sin embargo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo una vez resuelto el caso planteado profundizó sobre algunos aspectos de su función de control jurisdiccional, planteando importantes limitaciones a su capacidad de control de las acciones del Ejecutivo, tal y como señalaremos a continuación:

“Sin que la Sala entre a diferenciar entre políticas comerciales y fiscales, ya que ello no ha sido planteado por los actores, las razones de Estado por las cuales se planifica una política comercial, no son censurables por los tribunales, a menos que ellas infrinjan paladinamente normas constitucionales, como el mismo artículo 301; pero por lo regular se trata de estrategias, de planes, fundados en opiniones y juicios, que pueden surtir efecto a corto o largo plazo, y que no es el Poder Judicial quien debe juzgarlos o cuestionarlos, ya que ello constituiría una intromisión de este Poder en el Poder Ejecutivo. Es responsabilidad de este último toda la formulación y desarrollo de las políticas comerciales.

En consecuencia, no existe infracción constitucional per se por la firma de este tipo de convenio que incida sobre el comercio.”

El Tribunal Supremo continúa en su argumentación, alegando además que las características propias de cada negociación internacional, no son sujetos de control por parte de ese órgano jurisdiccional, ya que en todo caso son situaciones fácticas, que por encontrarse en un plano de igualdad ante la Ley, no podrán ser consideradas. El Tribunal expone sus argumentos en este sentido:

RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA POLÍTICA EXTERIOR.
BASES PARA SU ESTABLECIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

“Señalan, además, los accionantes que las normas impositivas relativas al transporte aéreo y marítimo, contenidas en el artículo 8 del Convenio, están otorgando a empresas extranjeras regímenes más beneficiosos que los establecidos para las nacionales, y que con el Convenio ello estaría sucediendo.

No encuentra la Sala en el texto de la norma, posibilidad de que ocurra lo alegado por los accionantes, ya que a las empresas de ambos Estados se los coloca en igual plano. La conclusión que ellos exponen surge de una situación de hecho, mas no de la letra del artículo 8, bajo análisis. El que uno de los Estados Contratantes pudiera tener mayor número de empresas marítimas o aéreas dedicadas al transporte internacional, en la forma contemplada en el artículo 8 del Convenio, lo que incluye la posibilidad de transporte interno en el territorio de los Estados Contratantes, *nace de una situación fáctica mas no jurídica*, y no por ello puede considerarse que jurídicamente - en función del impugnado artículo 8- existe un régimen más beneficioso a favor de los extranjeros, ya que lo contemplado en la norma es igual para las empresas de ambos Estados Contratantes.

En consecuencia, no infringe el comentado artículo 8 al artículo 301 constitucional, y así se declara.”

La Sala agrega en su sentencia, con un deseo de enfatizar en sus competencias, la limitación antes referida:

“De la confrontación de ambas normas, no se colige que haya un trato más beneficioso a las empresas extranjeras en comparación con las nacionales. A juicio de esta Sala, la norma impugnada no discrimina a los nacionales a favor de los extranjeros, ambos se encuentran en un plano de igualdad ante la Ley. De nuevo, la Sala apunta, que *el diseño de las políticas del Estado, con sus posibles limitaciones provenientes de situaciones reales existentes, no puede ser controlados por los órganos jurisdiccionales*, a menos que se infrinjan normas constitucionales, y que las opiniones sobre como funcionará a futuro un régimen fiscal, el cual siempre tendrá variables conforme al desarrollo de los países donde se aplique, no es materia que per se constituya infracción constitucional. *Se trata de políticas que a futuro pueden dar o no resultados, pero que por su formulación legal y en base a unos futuros y condicionales resultados no pueden ser considerados violatorios de la Constitución*. Como tampoco pueden serlo el que en un Estado haya más empresas o más inversión en su territorio que en los de otro Estado.

Los argumentos de esta sentencia, abren una línea de interpretación que disminuye ostensiblemente la capacidad de control que posee el Tribunal

Supremo de Justicia sobre el resto de la administración nacional y en particular de las funciones del Ejecutivo, con el agravante en cuanto al análisis, que la Constitución de 1999 es "... ampliamente consagradorio de la responsabilidad de todos los órganos de los Poderes Públicos"⁴⁶ y en particular al disminuir sus propias capacidades de integrarse a un sistema de control de la actuación internacional de la República desde su propia administración.

Las facultades con las cuales fue creada la Sala Constitucional por parte del Constituyente de 1999, son las más amplias con las que se haya dotado al máximo Tribunal en la historia constitucional venezolana. El Artículo 335 de la Constitución referida establece, que "... las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República."

De esta forma, todas las interpretaciones formuladas por esta Sala, poseen una investidura e importancia nuevas en la historia constitucional, que incluso ha derogado normas adjetivas y creado nuevos procedimientos ante ese Tribunal, que han sido discutidos ampliamente.

Una muestra de esta percepción que ha venido desarrollando el Tribunal Supremo, lo tenemos en el Recurso de Interpretación,⁴⁷ sobre la firma por parte del Ejecutivo Nacional, el 30 de octubre de 2000, del Convenio Integral de Cooperación entre la República de Cuba y la República Bolivariana de Venezuela.

En la solicitud que formulará el Presidente de la Asamblea Nacional, califica el Convenio "como un tratado de tipo contractual (por su objeto, finalidad y estructura) y público, éste es, dirigido a satisfacer necesidades de interés general o colectivo", por lo que solicita se aclare la pertinencia de las reglas contenidas en los preceptos 150, 154, 187.9 de la Constitución. En su primer inciso, el artículo 150 señala que la celebración de los contratos de interés público nacional requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional, en los casos que determine la Ley. El segundo dispone que los tratados celebrados por la República deben ser aprobados por la Asamblea Nacional antes de su ratificación, salvo aquéllos mediante los cuales se ejecuten o perfeccionen obligaciones preexistentes, se apliquen principios reconocidos por ella, se

46. Sansó de Ramirez, Beatrice. La Inmunidad de Jurisdicción en el Artículo 151 de la Constitución de 1999. En Centro de Investigaciones Jurídicas. Libro homenaje a Enrique Tejera Paris. Caracas 2001. Página 355.

47. Tribunal Supremo de Justicia, 13 de Junio del 2001.

RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA POLÍTICA EXTERIOR.
BASES PARA SU ESTABLECIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

ejecuten actos ordinarios de las relaciones internacionales o se ejerzan facultades atribuidas expresamente al Ejecutivo Nacional. El tercero le da la potestad a la Asamblea Nacional de autorizar al Ejecutivo Nacional a celebrar contratos de interés nacional, entre otras facultades.

De tal forma, que el Presidente de la Asamblea Nacional, *“le surgen las dudas siguientes: si los “tratados” a que se refiere el artículo 154 son tratados-contratos o tratados normativos; respecto a cuál de los dos preceptos mencionados primeramente rige la ratificación del Convenio Integral de Cooperación entre la República de Cuba y la República Bolivariana de Venezuela; y por último: en qué consiste la distinción entre las proposiciones “interés público nacional” (mencionada en el artículo 154) y “contrato de interés nacional”, contenida en el artículo 187.9.⁴⁸”*

El Tribunal Supremo, para decidir desarrolla la base legal que le permite pronunciar este tipo de sentencias de carácter interpretativo, para decidir finalmente de la siguiente forma:

“De las normas citadas se colige: a) la determinación de los contratos de interés nacional es de reserva legal, según lo dispuesto en el artículo 150 y en el artículo 187.9 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; b) en virtud de ello la Sala “no tiene competencia para pronunciarse sobre la materia del recurso, pues no le es dable suplir las potestades de los órganos del poder público” en razón de que “sería impropio del poder garantizador de la Constitución que ejerce esta Sala, en particular a través de la decisión del recurso de autos, irrumpir *motu proprio* y de manera indiscriminada en el desempeño de las funciones de otros órganos, de la jerarquía que fuesen, so pretexto de velar por su eficacia y eficiencia, incluso en la realización de la Constitución (vid. Sentencia de la Sala n° 346 del 23 de marzo de 201, Exp. n° 01-0328)”

Continúa el juzgador ratificando sus criterios y coincidiendo con lo planteado, en cuanto a la limitación de su capacidad para controlar a los otros órganos de la administración de Estado:

“c) la doctrina de la Sala en dicha sentencia, por tanto, establece que el ejercicio de las funciones político administrativas, legislativas o electorales es competencia del órgano al que corresponda constitucionalmente, sin que a este Tribunal *ex ante* le incumba pronunciarse respecto de dicho ejercicio, salvo potestad expresa en tal sentido (cf. Sentencia citada);

48. Tribunal Supremo de Justicia. Ob. Cit.

Por último agrega:

“d) el control constitucional que el artículo 336.5 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela atribuye a esta Sala impide, por lo demás, cualquier proferimiento previo de la misma sobre cuestiones que pudieran ser sujetas a la jurisdicción constitucional, conforme al título VIII *eiusdem*; e) si bien la excepción a que se refiere el artículo 154 pudiera ser objeto del recurso de interpretación indicado, la Sala observa que, según lo que tiene decidido, el recurso resultaría improcedente por pretender su pronunciamiento, con inobservancia de lo dispuesto por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en relación con las normas que regulan el ejercicio de la competencia del Presidente o Presidenta de la República y de la Asamblea Nacional, y del control previo de la constitucionalidad de los tratados que el artículo 336.5 *eiusdem* le confiere.”

De tal forma, que el propio Tribunal Supremo, una vez admitido el Recurso, decidió declararlo improcedente.

De esta sentencia en particular podemos inferir, preliminarmente, que la cautela del máximo Tribunal, sobre su capacidad para controlar al poder Ejecutivo, podía verse mermada, por el hecho de la interpretación de la suscripción de un Acuerdo como el consultado de “Cooperación con Cuba”, que podría a la vista a la regulación constitucional violar algunas disposiciones. Sin embargo, la esencia del argumento limitativo de la capacidad judicial está presente a lo largo de todo el razonamiento.

Ahora bien, esta convicción del Poder Judicial, en relación con su limitada capacidad para analizar las acciones del resto de los Poderes Nacionales, en particular en el área en referencia del presente trabajo, comenzó sus pasos un tiempo antes, en particular quisiéramos destacar la celebre sentencia de “Nulidad sobre la adhesión de Venezuela al Pacto Andino”, del 10 de julio de 1990, en la cual se señala lo siguiente:

“Nuestro Congreso no aceptó delegar su competencia en la Comisión, y esa determinación no vulnera la Constitución, sino que, por el contrario, tiene la trascendencia del acto soberano del órgano encargado de dictar leyes y de derogarlas, modificarlas o reformarlas, así como de ejercer, exclusivamente, los actos que por la Constitución, ameritan de una Ley. El Tratado fue aprobado en esas especiales condiciones y *si ello trae como consecuencia situaciones difíciles*, la corte no puede, pasando por la voluntad del Congreso que no ha contrariado el texto constitucional, dejar sin efecto una norma dictada en ejercicio de la potestad legislativa de ese órgano nacional”.⁴⁹

49. Corte Suprema de Justicia. Sentencia No. Cipriano Heredia Angulo. Página 17.

**RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA POLÍTICA EXTERIOR.
BASES PARA SU ESTABLECIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999**

De esta forma, la antigua Corte Suprema de Justicia, convalidó un error de técnica legislativa que ejecutó el Congreso Nacional, al introducir una cláusula de reserva en el proceso de ratificación, violando de esta forma la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados y todo el Derecho Consuetudinario en esta materia.

Esta “reserva impropia” representa la típica cláusula de escape, que se establecen en algunos casos para eludir el cumplimiento de compromisos asumidos en un tratado. Sin embargo, el caso es que dichas normas se establecen en el propio cuerpo del tratado, durante las negociaciones y discusiones que finalizan en el texto que sería sometido a la suscripción definitiva por parte del Estado.

La aprobación de esta sentencia fue muy discutida, y creó gran polémica en el momento de su aprobación, en especial por los votos salvados que fueron consignadas en el texto del mismo. Los votos salvados, que han sido más estudiados y aludidos por la doctrina que la propia sentencia, fueron de los Magistrados Cecilia Sosa Gómez, Roberto Yepez Boscan, Josefina Calcaño, Ramón Duque Corredor, Trejo Padilla, Otto Marin Gómez y Luis Henrique Farias Mata y su importancia radica en la forma como afinó los criterios de interpretación fundamentales sobre la materia, al señalar:

“La afirmación de la sentencia constituye un contrasentido jurídico desde el punto de vista del Derecho comunitario, ya que está desvistiendo a las autoridades legislativas comunitarias de la capacidad que el mismo texto del Tratado le otorga.”

Después de este pronunciamiento de la Corte Suprema, debió esperarse hasta la instalación del Tribunal Supremo de Justicia para poder revisar criterios jurisprudenciales en la materia.

De ahora en adelante y dadas las peculiaridades del nuevo sistema constitucional venezolano, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia, será una fuente de obligatoria consulta, en especial decisiones que están listas para ser publicadas, marcarán de forma ineludible las competencias con las cuales se dotará el Poder Judicial en el control de la actuación internacional de la República y de las obligaciones que el Ejecutivo pueda honrar y de la forma como este Poder participará del régimen de formulación de la política exterior.

4. EL CONSEJO DE DEFENSA NACIONAL (CODENA)

Es una institución que en su propia esencia recoge, amplía y constitucionaliza la existencia de un cuerpo asesor del Presidente de la

República, en materias relativas a la seguridad y defensa y que en nuestro país ha tenido como antecedente inmediato el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, (CONASEDE) creado mediante Ley Orgánica⁵⁰ en 1978.

Esta Ley en su artículo 2, definió la seguridad y defensa en materia internacional, de la siguiente forma:

“2. La garantía y el empleo racional del poder nacional en todo *conflicto interior o exterior*, conmoción o catástrofe que puedan perturbar la paz de la República.”

Sin embargo, en las atribuciones del CONASEDE, en el artículo 8 de la Ley, no existe una referencia exacta al problema de la defensa y relaciones externas.

Por el contrario, el Artículo 323 de la nueva Constitución, incluye los temas relativos “a la defensa integral de la nación, su soberanía y la integridad de su espacio geográfico”. Estos temas estarán bajo la supervisión de un Consejo de Defensa de la Nación, como “máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del Poder Público.”

En el pasado, el papel del CONASEDE estuvo limitado a una sola reunión, que fue realizada bajo la Presidencia de Ramón J. Velásquez y su función primordial estuvo ligada al establecimiento de las zonas de seguridad fronteriza. El órgano se expresó a través de su Secretaría Permanente, conocida como SECONASEDE y que presta asesoría a distintos entes del Estado.

Este nuevo órgano CODENA, tiene facultades más amplias y, sin duda, tendrá un mayor impacto en la concepción y formulación de las políticas públicas en nuestro país.

La Constitución de 1999, le otorga una gran importancia a este órgano y podría cumplir funciones similares a las adoptadas por el Consejero de Seguridad Nacional o Gabinetes de Política Exterior, sin embargo la visión militarista que ha prevalecido en este órgano le ha restado capacidad para interrelacionarse con otros entes de la administración y más allá del Estado, en particular la sociedad civil y las gobernaciones de estado, en particular las entidades fronterizas, que requieren de canales que les permita orientar su actuación.

Este órgano de carácter constitucional tiene las mayores responsabilidades en cuanto a la creación de una mayor coordinación en política exterior, pudiendo

50. Ley Orgánica de Seguridad y Defensa. 11 de Julio de 1978.

llegar a representar lo que para algunos debe ser una “Secretaría de Estado para Coordinación de la Política Exterior” o el ente con capacidad coordinadora dentro del Estado Venezolano⁵¹.

5. EL PODER CIUDADANO

—Hemos considerado conveniente hacer referencia a este nuevo poder, en el esquema de funcionamiento de la política exterior, ya que la nueva institucionalidad tiene un mandato constitucional que crea un nuevo equilibrio para la acción de gobierno.

A juicio de la Exposición de Motivos, el Poder Moral viene de la ideología bolivariana, que la concibió en los Proyectos de Constitución que preparara para Angostura en 1819 y la República de Bolivia en 1826.

Esta versión moderna “tiene a su cargo la prevención, investigación y sanción de los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa.”

Las instituciones de este poder moral no tienen una injerencia directa en lo que se refiere a la formulación o administración del aparato de Política Exterior. Sin embargo, hay una constitucionalización de la obligación de cumplir con los tratados internacionales suscritos en materia de derechos humanos, digna de mención.

Estas instituciones son la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público:

Defensoría del Pueblo

El texto Constitucional establece para este novel órgano del Estado la siguiente regulación:

“Artículo 280. La Defensoría del Pueblo tiene a su cargo la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidos en esta Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, además de los intereses legítimos, colectivos o difusos de los ciudadanos o ciudadanas.”

De esta manera, la Constitución le otorga al Defensor una capacidad casi ilimitada de integrarse a una visión integral del tema de la formulación e

51. Latouche Reyes, Miguel Angel, Ob. Cit. Página 128 o Area, Leandro. La Integración como Problema de Política Pública, en Area L. y Marquez Pompeyo. Venezuela y Colombia. Política e Integración. Caracas 1994. Editorial Panapo. Página 143.

implementación de una política exterior consensuada con alta base de apoyo y legitimidad, al otorgarle la representación de los intereses colectivos o difusos, representando así, una voz legítima en el concierto de los órganos burocráticos que forman parte de la administración.

Sin embargo, hasta la fecha, la actuación de la Defensoría en esta materia ha estado circunscrita al fortalecimiento institucional y la participación en eventos e intercambios internacionales⁵², sin la participación en la formulación del tema.

Por otra parte, en el Artículo 285, se enumeran las atribuciones del Ministerio Público:

“1. Garantizar en los procesos judiciales el respeto a los derechos y garantías constitucionales, así como a los tratados, convenios o acuerdos internacionales suscritos por la República.”

La expresa facultad que se le otorga a estas instancias, dibuja por primera vez en Venezuela, un mandato para el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, que se complementan con remisiones directas a organismos internacionales, como es el caso de los Convenios de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) en el Artículo Cuarto de las Disposiciones Transitorias o a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el artículo 103.

De esta manera podemos completar una incorporación plena de los más distintos actores de carácter global en la formulación y correcta ejecución de la política exterior en nuestro país. De la actuación del Ministerio Público podría obtenerse la solución particular al caso individual y luego reportar hacia otras esferas la forma como se ponen en práctica las decisiones que en el ámbito superior se aprueban en el área de la política exterior.

III. CONCLUSIONES

El presente papel esquematiza el diseño que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela propone para un sistema de política exterior compleja. De ello podemos afirmar lo siguiente:

1. El Presidente de la República pierde el monopolio de la Jefatura de la Política Exterior, debiendo recurrir al Vicepresidente Ejecutivo y a los

52. Defensoría del Pueblo. *Anuario de los Derechos Humanos 2001*. Ediciones de la Defensoría, Editorial Soluciones Gráficas. Caracas 2002.

**RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA POLÍTICA EXTERIOR.
BASES PARA SU ESTABLECIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999**

ministros del ramo para refrendar sus actos. Se sientan las bases para una discusión sobre la agenda internacional y sus decisiones.

2. El Poder Legislativo como institución se mantiene en sus funciones, aunque se pierde la posibilidad de aprobación rápida por parte de la Comisión Delegada, lo cual podría presentar algunas dificultades en cuanto a la necesidad de aprobaciones en tiempo de receso de la Asamblea Nacional.

3. El Poder Judicial a través del Tribunal Supremo, ejerce el papel de intérprete máximo de la Constitución, por primera vez de manera expresa, incluso en materia de tratados internacionales. Sin embargo, las más recientes decisiones implican una restricción de los magistrados en cuanto a sus facultades.

4. Permite mayor participación de los distintos órganos del Estado en el manejo de la política exterior e incluso de la propia sociedad civil, a través de la Defensoría del Pueblo o del referéndum consultivo que prevé en el artículo 73, para algunos temas referidos a las relaciones internacionales.

5. Por primera vez se crea con rango constitucional una entidad con capacidad para coordinar a los órganos de la administración pública en el área internacional como es el Consejo de la Defensa Nacional. Sin embargo, se impone una revisión profunda del mismo como heredero del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, para que pueda responder a este nuevo diseño institucional.

6. La participación de los gobiernos estatales y municipales no quedó expresamente plasmada en el texto, pero las disposiciones que activaron el proceso descentralizador a partir de 1992 basadas en la Constitución de 1961, permitirían una intervención de este nivel del Ejecutivo en este tema, ya que las mismas permanecen inalterables en la Constitución vigente.

7. El futuro en el desarrollo de este esquema dependerá de la ponderación y uso que los personajes que la integran lo administren. Sin embargo, la práctica tradicional del tema, como una atribución exclusiva del Presidente de la República, aunado al gran personalismo del Presidente Chávez y su agenda reservada, no facilitan la consolidación de esta nueva aproximación al tema de la política exterior.

Este papel no es un punto llegada, por el contrario es un punto de partida que esquematiza desde la perspectiva del derecho una propuesta de análisis que considera fundamentales estudios multidisciplinarios para

acercarse a una propuesta viable que facilite y eleve la calidad en la toma de decisiones de una Política Exterior legítima en Venezuela.

IV. BIBLIOGRAFÍA

ANDUEZA, JOSÉ GUILLERMO. *La Constitución Venezolana y el Derecho Internacional*. Revista de Derecho Público No. 18. Abril-Junio 1984. Caracas.

ANGELI, ANGEL. *Agravios de Venezuela a Colombia*, Caracas 1981.

AREA LEANDRO Y MARQUEZ POMPEYO. *Venezuela y Colombia. Política e Integración*. Caracas 1994. Editorial Panapo.

BELLO, ANDRÉS. *Principios de Derecho Internacional Público*. Editorial Atalaya, Buenos Aires 1946

BIELSA, RAFAEL. *Compendio de Derecho Publico, Constitucional, Administrativo y Fiscal*. Buenos Aires 1952

BREWER-CARIÁS, ALLAN. *La Constitución de 1999*. Editorial Arte. Caracas, 2000

_____. *Debate Constituyente. Tomo I, II y III*. Fundación Derecho Público. Editorial RTE, Caracas 1999-2000.

_____. *Informe de la Descentralización en Venezuela 1993*. Editorial Arte. Caracas 1994.

_____. *"Las Constituciones de Venezuela"* editada por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en Venezuela (Caracas 1997 Segunda Edición)

_____. *Derecho Administrativo Tomo I*. Ediciones de la Facultad de ciencias Jurídicas y Políticas UCV. Caracas 1984 (3era edición)

_____. *Instituciones Políticas y Constitucionales*. UCAB, Caracas, 1972.

CARRILLO SALCEDO, J.A. *El derecho internacional en un mundo en cambio*. Editorial Tecnos. Madrid 1985.

COMUNIDAD ANDINA. *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*. Publicaciones BID-INTAL. Buenos Aires. Tomo I al V.

RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA POLÍTICA EXTERIOR.
BASES PARA SU ESTABLECIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

DÍAZ RANGEL, ELEAZAR. *Como Perez Jimenez recuperó Los Monjes*, Revista Tribuna, Caracas 1996

DÍEZ DE VELASCO, MANUEL. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Tomo I. Decima Edición. Tecnos Madrid 1994. Página 251

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Anuario de los Derechos Humanos 2001*. Ediciones de la Defensoría, Editorial Soluciones Gráficas. Caracas 2002.

FITZMAURICE, GERALD. *Some Problems regarding the Formal sources of International Law*. Kluwer Academic Publisher 1958.

GARCÍA PELAYO, MANUEL. *Derecho Constitucional*. Ediciones de la Revista de Occidente. Segunda Edición. Madrid.

GRAIG, PAUL Y G. DE BURCA, *EC LAW* Oxford University Press. 1996

GOGDANOR, VERNON. *The Monarchy and the Constitution*. Oxford University Press. 1995.

GUERON, CARLOS. *El Congreso y la Política Exterior de Venezuela*. Caracas 1978.

HAIN, PETER. *The End of foreign Policy?* The Royal Institute of International Affairs. London 2001

HERRERA, EARLE. *Por qué se ha reducido el territorio de Venezuela?* Caracas 1990.

LATOUCHE REYES, MIGUEL ANGEL. *Democracia y política Exterior de Venezuela: Desafíos y Tendencias*. Revista Politeia No. 28. Instituto de Estudios Políticos. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. UCV. Caracas 2002.

OLAVARRIA, JORGE. *Historia Viva 1998-1999*. Editorial Italgráfica, Caracas, 1999.

HOLSTI, OLSON. *Public Opinion and American Foreign Policy*, Michigan, 1996.

PEÑA GÓMEZ, MANUEL. *La Guerra Fría de Venezuela*, Bogotá 1988.

PINO, AUGUSTO. *Sistema de las Fuentes Constitucionales del Derecho Venezolano. Estudios sobre la Constitución de 1961. Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Tomo I. UCV. Caracas, 1979.

POLANCO ALCANTARA, TOMAS. *Breve Noticia sobre el comienzo de la reforma de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela*. En Fernando Parra Aranguren (Editor). Estudios de Derecho Público

Libro Homenaje a Humberto J. La Roche. Ediciones del Tribunal Supremo de Justicia. Caracas - Venezuela 2001

REMIRO BROTONS, ANTONIO Y OTROS. *Derecho Internacional*. Mc.Graw Hill. Madrid 1997.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. *Actuar en el Mundo. La Política Exterior de Colombia frente al Siglo XXI*. Ediciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá 1993.

REUTER, PAUL. *Introducción al derecho de los Tratados*. UNAM-FCE. Primera Edición en español. 1999.

REY, JUAN CARLOS. *Ensayos de Teoría Política*. Caracas 1980.

ROMERO, CARLOS. (Ed.) *Reforma y política exterior en Venezuela*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas 1992

SAINZ BORGÓ, JUAN CARLOS. *El Derecho internacional y la Constitución de 1999*. Trabajo de Ascenso a la Categoría del Profesor Asistente. Aprobado con mención publicación UCV: Caracas 2002.

_____. *Régimen Internacional de la Constitución de 1999*. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas No. 121. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 2001.

_____. *Las Comisiones de Asuntos Fronterizos como herramienta de Política Exterior*. En CEFIR. *La Integración Fronteriza en el Grupo Andino y en la Unión Europea*. Montevideo - Uruguay. 1994

TORO JIMÉNEZ, FERMÍN. *Manual de Derecho Internacional Público*. Volumen 2. Universidad Central de Venezuela, Caracas 1982.

_____. *La Subjetividad jurídica internacional de los Gobernadores y Alcaldes según la Constitución Venezolana*. Instituto del Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual. Ministerio de Relaciones Exteriores. Caracas, 1997.