

LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES EN VENEZUELA

BORIS BUNIMOV PARRA

I. INTRODUCCIÓN

El conocimiento del marco legal, en el cual están integradas las obligaciones jurídico-internacionales asumidas por Venezuela, es un elemento indispensable al análisis de nuestra participación en la vida internacional. Ese análisis es el que puede permitirle a la diligencia nacional estructurar una política exterior que obedezca a un proyecto de acción política, que sea el del Estado venezolano y no el de tal o cual gobierno.

Ahora bien, ese conocimiento del referido marco legal, me llevan a permitirme hacer una consideración respecto a una problemática que, en Venezuela, se presenta en relación con los tratados suscritos por la República y, más concretamente, a la cuestión del cabal conocimiento, por parte de los órganos de la Administración Pública nacional y de los administrados venezolanos, de la fecha exacta en la cual entran en vigor los acuerdos internacionales, tanto multilaterales como bilaterales.

De tal forma que, respecto a los tratados internacionales, en materia de entrada en vigencia, se dan dos situaciones distintas, según se trate de acuerdos multilaterales o bilaterales, que requieran o no de ratificación

II. LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES QUE REQUIEREN RATIFICACIÓN

2.1 LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES MULTILATERALES

Si se trata de acuerdos multilaterales, conforme a los ordinales 1 y 2 del artículo 24 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, éstos entrarán en vigor de la manera y en la fecha que en ellos se disponga o que acuerden los Estados

negociadores y a falta de tal disposición o acuerdo, tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los Estados negociadores en obligarse por el tratado.

Así pues, en el caso de un tratado multilateral, el texto del mismo generalmente prevé el momento en que éste entra en vigencia, lo cual usualmente está relacionado con la circunstancia de su aprobación por un número determinado de Estados signatarios.

Léase, por ejemplo, lo que al respecto dispone la Carta de las Naciones Unidas. Ésta, en su artículo 110.3, establece lo siguiente:

La presente Carta entrará en vigor tan pronto como hayan sido depositadas las ratificaciones de la República de China, Francia, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de La Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, y por la mayoría de los demás Estados signatarios. Acto seguido se dejará constancia de las ratificaciones depositadas en un protocolo que extenderá el Gobierno de los Estados Unidos de América, y del cual transmitirá copias a todos los Estados signatarios.

Otro ejemplo, es el Protocolo de Reformas de la Carta de la Organización de Estados Americanos, del 27 de febrero de 1967, el cual en su artículo XXVI, consagra que:

El presente Protocolo entrará en vigor entre los Estados que lo ratifiquen cuando lo dos tercios de lo Estados signatarios de la Carta, hayan depositado sus instrumentos de ratificación, en cuanto a los Estados restantes, entrará en vigor en el orden en que depositen su instrumento de ratificación.

Ahora bien, si el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se hace constar en una fecha posterior a la de la entrada en vigor del tratado, el mismo entrará en vigor con relación a ese Estado, en esa fecha, salvo que el tratado disponga otra cosa (Artículo 24, ordinal 3, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados). En este punto cabe referir que, tal como apuntara Antonio Linares, los términos "entrada en vigor con relación a ese Estado", son los que de modo general se utilizan en la práctica a este respecto, como por ejemplo, en las Convenciones de

¹ Linares, Antonio: *Derecho Internacional Público*, Tomo I, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios, Caracas, 1983 p. 92.

Viena sobre Relaciones Diplomáticas y sobre relaciones Consulares y significa el inicio de la participación del Estado en el tratado que ya se encontraba vigente.¹

2.2 LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES BILATERALES

Si el acuerdo es bilateral, el mismo entrará en vigor, conforme a lo establecido en los ordinales 1 y 2, del artículo 24 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de la manera y en la fecha que él se disponga o que acuerden los Estados negociadores y a falta de tal disposición o acuerdo, el tratado entrará en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los Estados negociadores en obligarse por el tratado.

Ahora bien, por lo general, en los acuerdos bilaterales tal constancia está determinada por la fecha en que se produce el canje o intercambio de las ratificaciones.

Igualmente, en el caso de los acuerdos bilaterales, dígalo o no el texto de los mismos, la práctica internacional y la simple lógica indican que éstos entran en vigencia simultáneamente para ambas partes. Efectivamente sería absurdo que un tratado, que impone obligaciones recíprocas, tuviese carácter obligatorio para una de las dos partes, pero no para la otra.

Véase lo que al respecto disponen, ejemplos escogidos entre otros muchos, los dos Tratados suscritos entre Venezuela y el Reino Unido de La Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el 26 de febrero de 1942, en relación con la Isla de Patos, el primero y a las áreas submarinas del Golfo de Paria, el segundo.

El primero especifica, en su artículo 4, lo siguiente:

El presente Tratado será ratificado de conformidad con la legislación de las Altas Partes Contratantes y las ratificaciones serán canjeadas en Londres. El Tratado entrará en vigor en la fecha del canje de las ratificaciones.

El segundo pauta, en su artículo 10 lo que sigue:

El presente Tratado será ratificado de conformidad con las respectivas legislaciones de las Altas Partes Contratantes, y entrará en vigor después del canje de las ratificaciones.

Igualmente, el Tratado de Comercio y Navegación concluido entre la URSS y Austria el 17 de octubre de 1955, disponía que:

() entrará en vigor desde el momento mismo en que se produzca el intercambio de los instrumentos de ratificación.

Finalmente, cabe señalar también el tratado comercial entre la URSS y Suiza, firmado el 17 de marzo de 1948, que establecía que:

Este tratado está supeditado a la ratificación correspondiente en un plazo lo más abreviado posible y será obligatorio transcurridos los veinte días después del momento de intercambio de los instrumentos de ratificación, el cual tendrá lugar en Berna.

No obstante, existen ciertas disposiciones de un tratado, tanto multilateral como bilateral, que requiere ratificación, que entran en vigor antes de la entrada en vigor de la sustancia misma del tratado y en este sentido, el ordinal 4, del artículo 24 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, consagra que:

Las disposiciones de un tratado que regulen la autenticación de su texto, la constancia del consentimiento de los Estados en obligarse por el tratado, la manera o la fecha de su entrada en vigor, las reservas, las funciones del depositario y otras cuestiones que se susciten necesariamente antes de la entrada en vigor del tratado se aplicarán desde el momento de la adopción de su texto.

III. LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES QUE NO REQUIEREN RATIFICACIÓN

En otro orden de ideas, debe acotarse el supuesto de la entrada en vigor de un acuerdo internacional bilateral o multilateral que no requiere de ratificación, la cual se producirá de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerden los Estados negociadores y a falta de tal disposición o acuerdo, el tratado entrará en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los Estados negociadores en obligarse por el tratado (Artículo 24, ordinales 1 y 2, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados). Generalmente, la constancia de dicho consentimiento, es el acto de la celebración del tratado. No obstante, cuando el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado multilateral que no requiere ratificación, se haga constar en una fecha posterior a la de la entrada en vigor de ese tratado, el mismo entrará en vigor con respecto a tal Estado, en dicha fecha, a menos que el tratado disponga otra cosa y, como ya se señaló, esto ocurre igual en los tratados multilaterales que requieren de ratificación (Artículo 24, ordinal 3, *ejusdem*).

Así mismo, como ocurre en los tratados bilaterales y multilaterales que requieren ratificación, las disposiciones de los tratados a las que se refiere el ordinal 4, del artículo 24 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados –precedentemente transcrito– entran en vigor antes que el tratado mismo, vale decir, desde el momento de la adopción de su texto.

IV. LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES MULTILATERALES Y BILATERALES QUE REQUIEREN RATIFICACIÓN. CASO VENEZOLANO

Como es bien sabido, nuestro Derecho Constitucional dispone que, los tratados formales, o sea, los que requieren la intervención del “Treaty Making Power” y del proceso de ratificación, sean aprobados por Ley dictada por el Congreso (Artículo 128 de la Constitución de la República) y promulgada por el Presidente de la República, promulgación ésta cuya oportunidad, contrariamente a la de las demás leyes, queda a la discreción del Jefe del Estado, en virtud de que el artículo 176 *ejusdem*, establece que:

La oportunidad en que deba ser promulgada la ley aprobatoria de un tratado, de un acuerdo o de un convenio internacional, queda a la discreción del Ejecutivo Nacional, en conformidad con los usos internacionales y la conveniencia de la República.

De acuerdo con la normativa general, al aprobarse una Ley y al publicarse su texto en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, ésta empieza a tener carácter de obligatoriedad, a menos que ella misma prevea una *vacatio legis*.

Sin embargo, en materia de tratados, la situación es otra, puesto que la publicación de la Ley aprobatoria en la Gaceta Oficial no le permite a los administrados el tener conocimiento de la circunstancia de haber entrado o no en vigor la ley, que si tiene fecha cierta, sino con el tratado aprobado por ella.

Así pues, la práctica venezolana consiste en limitar a la Presidencia de la República a hacer publicar en la Gaceta Oficial –una vez ocurrido el acto de promulgación por parte del Jefe del Estado– el texto de la ley aprobatoria del tratado, así como el texto del mismo.

Esto implica que los órganos de la Administración, distintos a la Presidencia de la República y al Ministerio de Relaciones Exteriores, y, por supuesto, los administrados ignoren si se ha producido el acto de ratificación del tratado, por el número de

Estados cuya aceptación es necesaria para que éste entre en vigor, en el caso de los tratados multilaterales, o el canje de instrumentos de ratificación, en el caso de los tratados bilaterales, y, por lo tanto, el momento preciso en el cual el acuerdo internacional empieza a tener vigencia para Venezuela.

Idéntico problema se produce en el caso de la adhesión, por parte de Venezuela, a un tratado multilateral ya vigente.

Esa situación de falta de certeza respecto al momento del inicio de la vigencia de los tratados, por parte de la administración y, especialmente, por parte de los administrados, es evidentemente inconveniente. El artículo 2 del Código Civil pauta "la ignorancia de la ley no excusa de su cumplimiento"; pero ese mandato tiene una evidente contrapartida: el que el Estado provea al administrado de medios adecuados de conocer, no sólo el texto de la norma legal, sino también el exacto ámbito de su vigencia, tanto espacial como temporal. Esto no se cumple, al no tenerse la posibilidad de saber el momento preciso en el cual las cláusulas de un tratado empiezan a tener carácter obligatorio.

Una solución a ese problema pudiera ser: que el Ministerio de Relaciones Exteriores procediese a hacer publicar en la Gaceta Oficial, en el caso de los tratados multilaterales, una constancia de haber entrado en vigor el tratado multilateral en cuestión, a consecuencia de su firma por un número apropiado de Estados signatarios; dé una constancia de haber quedado en cuenta –a los efectos del caso– al respectivo órgano competente, de la adhesión de Venezuela, en los casos de adhesión a un acuerdo multilateral, y en el caso de los tratados bilaterales, mediante la publicación en la misma Gaceta Oficial, del acta de canje de los instrumentos de ratificación. Con ello quedará evitado el problema de falta de certeza antes señalado.

V. LA APLICACIÓN PROVISIONAL DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES ANTES DE SU ENTRADA EN VIGOR

Los tratados pueden aplicarse antes de su entrada en vigor. Así lo contempla el artículo 25 de la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados, el cual dispone que:

1. Un tratado o una parte de él se aplicará provisionalmente antes de su entrada en vigor:

- a. si el propio tratado así lo dispone; o
- b. si los Estados negociadores han convenido en ello de otro modo.

2. La aplicación provisional de un tratado o de una parte de él respecto de un Estado terminará si éste notifica a los Estados entre los cuales el tratado se aplica provisionalmente su intención de no llegar a ser parte en el mismo, a menos que el tratado disponga o los Estados negociadores hayan convenido otra cosa al respecto.

El referido precepto reconoce un procedimiento que es utilizado con frecuencia, ya que la urgencia de poner en vigor la cláusula de un tratado que regula cierto asunto de interés primordial para una parte contratante, requiere, antes de la ratificación o aprobación de las autoridades competentes, darle efecto jurídico provisional² Igualmente, la provisional puesta en vigor de una parte de un tratado, muchas veces se debe a las exigencias inmediatas de la situación que dio lugar a la concertación del tratado, o de preparar el camino para la entrada en vigor del tratado en su totalidad en fecha ulterior³.

Así mismo, cabe señalar que en Venezuela nuestro constituyente permite la ejecución provisional de un tratado y en este sentido, el artículo 128 de la Constitución de la República, establece que:

(...) la Comisión Delegada del Congreso podrá autorizar la ejecución provisional de tratados o convenios internacionales cuya urgencia así lo requiera, los cuales serán sometidos, en todo caso, a la posterior aprobación o improbación del Congreso (*Omissis*).

Debe puntualizarse que hemos tenido como caso relevante de aplicación provisional, el del convenio constitutivo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), cuya aplicación provisional tuvo lugar por mandato de Decreto Ejecutivo N° 368, el 30 de septiembre de 1960.

Otro ejemplo a considerar en este aspecto lo constituye el acuerdo comercial soviético-canadiense de 1956, que establecía la entrada en vigor provisional en el día de la firma, y la definitiva el día del canje de los instrumentos de ratificación.

²Vid. Linares, Antonio: *ob. cit.* p.p. 92-93.

³Idem. p. 93.

VI. EL PRINCIPIO GENERAL DE LA IRRETROACTIVIDAD DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES

El principio general es que el tratado no tiene efecto retroactivo, es decir, es aplicable únicamente a las situaciones, los hechos y los actos existentes y ocurridos después de su entrada en vigor. No obstante, las partes, de común acuerdo pueden extender la vigencia del tratado, a situaciones, hechos y actos existentes y ocurridos con anterioridad a su entrada en vigor. Como ejemplo del anterior supuesto, cabe referir que los signatarios de la Convención Provisional de 1957 Sobre la Protección de las Nutrias de Mar en la Parte Septentrional del Océano Pacífico, atribuyeron retroactividad a algunas de sus cláusulas.