



Libro homenaje a

Antonio
Linares

Libro homenaje a Antonio Linares

© Instituto de Derecho Público
Editado por el Departamento de Publicaciones,
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Universidad Central de Venezuela
Editora responsable: Alejandra del Cielo Sánchez Froilán
Diseño de portada: Juana Gutiérrez Rojas. Foto de "Bimural", Femad
Léger, 1956. Colección UCV.
Producción Editorial: INTERTEXTOS CONSULTORES

ISBN: 980-00-420-9

Depósito Legal: If1751999340216

Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro, por medio de cualquier proceso, reprográfico o fónico, especialmente por fotocopia, microfilme, offset o mimeógrafo.

Esta edición y sus características gráficas son propiedad de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela.

Instituto de Derecho Público

**Libro homenaje a
Antonio Linares**

Universidad Central de Venezuela
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Caracas, 1999

Universidad Central de Venezuela

Trino Alcides Díaz
Rector

Giuseppe Giannetto
Vice Rector Académico

Julio Corredor
Vice Rector Administrativo

Ocarina Castillo
Secretaria

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Boris Bunimov Parra
Decano

Francisco Yáñez
Director de Coordinación

Egleé González Lobato
Directora de la Escuela de Derecho

Miguel Manrique
Director de la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos

Carlos Romero
Director del Centro de Estudios de Posgrado

Carlos Simón Bello
Director del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas

Eloísa Avellaneda
Directora del Instituto de Derecho Público

Carmen Luisa R. de Roche
Directora del Instituto de Derecho Privado

Ángel Eduardo Álvarez
Director del Instituto de Estudios Políticos

ÍNDICE

- 7 NOTA PRELIMINAR
- 9 PRESENTACIÓN
- 19 LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES EN VENEZUELA
BORIS BUNIMOV PARRA
- 27 VENEZUELA Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
RAMÓN ALFREDO LÓPEZ MARTÍNEZ
- 37 RELACIONES ENTRE EL DERECHO COMUNITARIO Y EL DERECHO INTERNO EN EL MARCO DEL ACUERDO DE CARTAGENA
ELOÍSA AVELLANEDA SISTO
- 59 LA REGULACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN LAS CONSTITUCIONES DE AMÉRICA
ROXANA ORIHUELA GONZATTI
- 73 LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y LAS INDUSTRIAS CULTURALES
FERNANDO DELGADO
- 89 LA INTEGRACIÓN COLOMBO-VENEZOLANA Y LOS PROBLEMAS FRONTERIZOS
RAMÓN CRAZUT
- 101 INTERNACIONALIZACIÓN DE LA SUBVERSIÓN EN AMÉRICA LATINA ENTRE LAS DÉCADAS DE 1960 Y 1990
SANTO MORRONE FABRICATORE
- 135 EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS DE ESTRASBURGO COMO FIGURA EJEMPLAR EN EL DESARROLLO DE NUEVAS TENDENCIAS JURISPRUDENCIALES
MARÍA FERNANDA VALARINO
- 149 LA PRIMERA CONFERENCIA FINANCIERA PANAMERICANA
ALDO V. PERFETTO ALEXANDROW
- 179 LA LEY INTERNA COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL: LA LEY HELMS BURTON
CARMELA HARRIS DE PÉREZ

195 REPARACIONES E INDEMNIZACIONES EN LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE
DERECHOS HUMANOS

HÉCTOR FAÚNDEZ LEDESMA

219 ANÁLISIS DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y
ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER: CONVENCIÓN DE BELEM DO
PARÁ

ADALBERTO URBINA BRICEÑO

NOTA PRELIMINAR

Conocí al Profesor Linares el año de 1966, algunos días después de haber ingresado a la Facultad y casi enseguida, conocí de su innata vocación de docente y el prestigio con que venía a Venezuela desde su país natal. Con la desconfianza propia que inspiran algunos docentes extranjeros que llegan a nuestra Facultad de Derecho, me llamó la atención su perfil recio y su andar firme, pero lejano y quizás conservador de su imagen, su vestir tan exageradamente impecable, que le proporcionaba el verdadero aspecto de un diplomático que le permitía individualizarse entre los demás colegas, con características tan especiales que para todos era inimitable.

Era un personaje diferente entre las tres mil personas que constituían por esa época la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas: profesores, alumnos, empleados, obreros y miembros del Instituto de Derecho Público; despertaba la curiosidad de los alumnos de segundo año de Derecho que con prisa ingresaban al salón de clase a formar la audiencia que con curiosidad y respeto esperaba el verbo de nuestro adusto profesor de Derecho Internacional Público; consideración similar sólo la tenía Jesús Leopoldo Sánchez, quien para la época contaba con muchos años de ejercicio docente y una carga de honores, además de ser rector y profesor no sólo de las aulas universitarias, sino también como miembro de nuestra Cancillería cuando el país lo requirió.

Sin embargo, lo más importante para nosotros era reconocer que la actitud del profesor Antonio Linares producía a la vez curiosidad y respeto, cualidades estas de las cuales no pudieron hacer mucha gala algunos de nuestros profesores muy distinguidos que por aquella época formaban parte del claustro universitario y que descollaban en el quehacer nacional como grandes juristas, políticos brillantes, magistrados excelentes o funcionarios públicos del más alto nivel.

Antonio Linares era un profesor ejemplar para los jóvenes estudiantes de la época. Después de un largo andar por las aulas universitarias en su patria natal y de un brillante desempeño en el servicio exterior de su país, ejercía, a pesar de su edad, sus labores docentes con una puntualidad matemática y –lo que hoy en día es un milagro– le proporcionaba a los estudiantes de su curso las primeras notas de los escritos que a la postre serían las bases de sus obras, en especial de su *Curso de Derecho Internacional Público* cuyo contenido promovía el debate, a veces agrio, en-

tre los colegas que regentaban la misma cátedra, rama importante del Derecho como lo es el Derecho Internacional Público y que en algunos de nosotros –como estudiantes– producía admiración, porque para nadie era un secreto la experiencia nada agradable de acogernos a los apuntes multigrafiados –de algún profesor o de los ya graduados– de textos mal o bien traducidos, provenientes de Francia, Italia y España, que en lo más mínimo reflejaban el pensamiento jurídico latinoamericano, a excepción de algunos textos, producto de la labor destacada de algunos autores patrios.

Podemos entonces calificar a Antonio Linares como un verdadero profesor universitario, especialista en *Derecho Internacional Público*. Además de Cuba, país donde formó su personalidad como especialista, Venezuela le reconoce su experiencia, colaboración y el aporte docente de su pensamiento de jurista.

Alfredo Arismendi A.

PRESENTACIÓN

Antonio Linares y quien suscribe estuvieron juntos en el Instituto de Derecho Público desde 1966, fecha en que él inició sus actividades de docencia e investigación, hasta su jubilación a principios de 1986; por lo que es con sincera emoción que procedo a recordar su distinguida personalidad, tanto en su aspecto de experto y reconocido profesor de doctrina y legislación de Derecho Internacional Público, como en su índole de persona afable, correcta y caballerosa en el trato.

Nació en Santiago de Cuba en el año 1914, de padres exponentes de las antiguas familias de la región oriental. Frecuentó la Universidad de La Habana, en ella se graduó de Doctor en Derecho, en 1940.

La coyuntura de haber estudiado en la escuela del ilustre internacionalista Bustamante y Sirven de Sánchez, determinó que optara por dedicarse al Derecho Internacional Público, que durante el presente siglo ha venido ascendiendo en los medios universitarios y diplomáticos de mayor tradición jurídica y política, al punto que se ha constituido en la ciencia que más caracteriza y condiciona la vida de los Estados, cuya importancia es proporcional a la participación dinámica que tengan las Organizaciones Internacionales.

Durante su permanencia en Cuba ejerció docencia e investigación en la Universidad de La Habana y, a la vez ocupó cargos de alta jerarquía en el Ministerio de Exteriores. Llegó a Venezuela en 1961 y desde enero de 1966 dictó clases en nuestra Escuela de Derecho, en dos secciones de Derecho internacional Público, y en sendos cursos monográficos. En 1971 pasó a formar parte del personal ordinario de la Universidad Central de Venezuela; en noviembre de 1968 se le nombró relator de la sección de Derecho Internacional Público en el Instituto de Derecho Público, cargo que ejerció con talento hasta su jubilación. Después de larga y penosa enfermedad, Antonio Linares falleció en Caracas el 21 de abril de 1995.

Durante su vida, Antonio Linares fue miembro correspondiente de academias, asociaciones de ciencias internacionales, entre las más destacadas de España y de Sur América, Doctor Honoris Causa y Profesor Honorario; participó en varios congresos internacionales en Madrid, Ciudad de México, Perú, Ecuador, Buenos Aires, Córdoba y Caracas.

Antonio Linares dedicó toda su vida al Derecho Internacional, y así lo demuestran las numerosas obras publicadas en La Habana, Buenos Aires y Caracas. Llama la atención el hecho de que ya en 1945 en Buenos Aires, dio a la imprenta en dos tomos *El Derecho Económico Internacional* (obra agotada); publicó en La Habana en 1954 *La Plataforma Submarina y los Problemas del Mar Territorial*, en 1960, *La Uniformidad de Legislaciones Referentes a la Cooperación Internacional, en materia de Procedimientos Judiciales y Objetivos y Realizaciones del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*. Temas todos de actualidad y de particular interés para los estudiosos de Derecho Internacional Público.

Cabe destacar que los cursos monográficos que Antonio Linares dictó en nuestro Instituto de Derecho Público le brindaron la oportunidad de desarrollar materias que caracterizan al Derecho Internacional moderno, tales como *Los Principios y Normas Internacionales que Rigen las Relaciones Amistosas y de Cooperación Entre los Estados* (1969), *Régimen Jurídico de las Organizaciones Internacionales* (1971 y 1972), *Derecho Internacional Económico* (1981). Dichos estudios e investigaciones fueron publicados con el patrocinio de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, y todavía son fuente importante de conocimiento para la nueva generación de docentes y de investigadores.

De modo particular cabe señalar los dos tomos del *Régimen Jurídico de las Organizaciones Internacionales*. El tomo I trata:

1. El sistema de la Organización de las Naciones Unidas en todos sus consejos, comisiones, organismos especializados, uniones administrativas de servicios públicos internacionales.

2. El sistema de las organizaciones regionales. Sistema Interamericano. Organización de los Estados Americanos reformada con el Protocolo de Buenos Aires, del 15 al 27 de febrero de 1967, está descrita y comentada en todos y cada uno de sus organismos colegiados, unipersonal, consejos e institutos. Ella justifica su vigencia con vista de los objetivos siguientes: afianzar la paz y la seguridad del continente; prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados miembros; organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión; procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos, que se susciten entre ellos; promover, mediante la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural.

3. El sistema Centroamericano. Organización de Estados Centroamericanos con sus órganos constitutivos. Consejos y órganos subsidiarios. Precisa señalar la Secretaría General con sus actividades políticas, ejecutivas y administrativas, así como la cooperación con la Organización de los Estados Americanos.

4. El sistema Europeo. a. La Unión Europea Occidental suscrita en Bruselas el 17 de marzo de 1948 por el Reino de Bélgica, la República Francesa, La Gran Bretaña, Irlanda del Norte y los territorios británicos de ultramar, el Reino de los Países Bajos, el Gran Ducado de Luxemburgo. b. La Organización del Tratado del Atlántico Norte OTAN, cuya importancia ha venido consolidándose en los últimos decenios, además de los cinco Estados signatarios del Tratado de Bruselas, fue suscrito en Washington el 4 de abril de 1949 por los Estados Unidos de América, Canadá, Italia, Islandia, Dinamarca, Noruega y Portugal. Está vigente desde el 24 de agosto de 1949. La República Federal Alemana se adhirió el 23 de octubre de 1954 por el Protocolo de París. En 1962 hubo la adhesión de Grecia y Turquía. La Organización del Tratado del Atlántico Norte tenía por fin esencial la defensa militar de los Estados occidentales y del sur de Europa contra cualquier amenaza que viniera del exterior. Por lo tanto, sus organismos, consejos y comisiones presentan carácter militar en sus objetos, medios y composición. c. Con el mismo fin de defensa se constituyó la Organización del Tratado de Varsovia, suscrita el 14 de mayo de 1955 por Albania, Bulgaria, Hungría, Polonia, República Democrática Alemana, Checoslovaquia y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

5. El Sistema Árabe, Africano y Asiático. a. La Liga Árabe de Defensa Mutua y de Cooperación Económica fue suscrita en El Cairo el 23 de marzo de 1945, y ratificada el 13 de abril de 1950, por la República Siria, Transjordania, Irak, Arabia Saudita, la República Libanesa, Egipto y Yemen. b. Organización de la Unión Africana suscrita por todos los Estados independientes de África el 25 de mayo de 1963, con el objeto de: reforzar la solidaridad; coordinar e intensificar sus esfuerzos para ofrecer mejores condiciones de vida a los pueblos africanos; suprimir el colonialismo en África; favorecer la cooperación internacional. c. Organización del Tratado de Defensa Colectiva del Sudeste de Asia suscrito el 8 de septiembre de 1954 por Australia, Filipinas, Francia, Estados Unidos de América, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Pakistán y Siam. d. Organización de Seguridad y Asistencia entre Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos de América, suscrita en San Francisco el 8 de septiembre de 1951.

El tomo II trata sobre las Organizaciones de Integración Económica:

1. Comunidades Económicas Europeas. a. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero instituida el 18 de abril de 1951 por el Tratado de París, por la República Federal de Alemania, el Reino de Bélgica, la República Francesa, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo y por el Reino de los Países Bajos. Esta fue la primera comunidad europea y base de la posterior Comunidad Económica Europea. b. Previos sendos trabajos preparatorios, el 26 de junio de 1956 se reunió en Bruselas una conferencia diplomática encargada de redactar el proyecto del Tratado de la Comunidad Económica Europea, el mismo se firmó en el Capitolio de Roma el 25 de marzo de 1957, y entró en vigor el 1° de enero de 1958. La compleja organización de esta Comunidad, que con el tiempo se ha convertido en una potencia económica mundial, resulta expuesta de modo magistral en todos sus sectores, funciones y programas. En su ámbito cabe mencionar la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Consejo de Mutua Asistencia Económica.

2. Comunidades Económicas Centroamericanas. a. Integración Económica Centroamericana con sus programas sobre el mercado común, sobre el desarrollo industrial, agropecuario y sobre el régimen financiero y monetario. b. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. El autor ha hecho una exposición exhaustiva de la organización y el funcionamiento de esta Asociación internacional, constituida por el Tratado de Montevideo del 1° de junio de 1967 y todavía activa en las relaciones de comercio entre los varios Estados suramericanos. c. Organización de Integración Subregional Andina, cuya fase constitutiva empezó con la Declaración de Bogotá del 16 de agosto de 1966, y terminó con la ratificación de su adhesión por parte de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en el último cuatrimestre de 1969. Venezuela se adhirió en febrero de 1973. d. No falta la organización de la Corporación Andina de Fomento, y la Comunidad Económica de los Países del Caribe, iniciada en noviembre de 1965 y consolidada en junio de 1968, la cual reúne las islas del Caribe con el objeto de fomentar el intercambio comercial del área, estimular las economías de la zona, crear un mercado común y lograr la equitativa distribución de los beneficios del libre comercio entre los miembros.

El suscrito se ha detenido sobre el contenido de esta obra *Organizaciones Internacionales*, publicada bajo el título *Curso de Derecho Internacional Público*, por que junto con el *Derecho Internacional Público*, 4 tomos (1983 y 1984), con el *Derecho Internacional Económico* (1981) y con la última obra *El Derecho Internacional del Espacio Ultraterrestre* (1987), Antonio Linares se presenta no sólo como profesor emé-

rito de doctrina internacional, sino también como maestro en el conocimiento y empleo de la legislación internacional, en cuyo campo se ha afirmado y destacado de modo particular. En efecto, el libro *Derecho Internacional Económico*, con el cual deja por escrito el testimonio de los cursos monográficos llevados a cabo en el Instituto de Derecho Público en los años 1978, 1979 y 1980, se puede considerar como desarrollo ulterior de las funciones y actividades, que cumplen las organizaciones internacionales en el sector económico en su acepción más amplia.

No se puede omitir el ensayo "Las Relaciones de las Misiones Acreditadas ante las Naciones Unidas con el País Huésped", publicado en 1982 en el *Anuario de Derecho Internacional* de la Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra, por el interés que todavía presenta y por su adherencia a las normas de las Resoluciones, que en la materia ha expedido las Naciones Unidas, y por los conceptos jurídicos que de ellas derivan.

La Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela, de la cual Antonio Linares era miembro correspondiente activo desde 1959, publicó en Caracas, de abril de 1983 a marzo de 1984, el tratado en cuatro tomos *Curso de Derecho Internacional Público*. En tal tratado el autor ha expuesto de modo racional todos y cada uno de los temas, las tesis y cuestiones que se han escrito, debatido y rectificado en la formación y evolución del Derecho Internacional Público. Exhaustiva se puede considerar la bibliografía que está en cada capítulo, según la importancia de cada aporte y, por lo tanto, se encuentran citados autores españoles, portugueses, suramericanos, ingleses, de Norte América, italianos, franceses, alemanes. Tampoco faltan los proyectos y los textos legislativos que se han redactado para disciplinar varias materias que han recibido su "normativa" definitiva en tratados y acuerdos internacionales.

Este tratado corona una "labor" de 27 años, si se toman como base sus *Lecciones Sobre Derecho Internacional Público*, dictadas en Caracas desde 1956 y publicadas en 1962. El mismo tratado fue objeto de una recepción positiva, favorable por parte del jurista Massimo Panebianco, profesor de Derecho Público y Privado, en la Universidad de Salerno.

Completa la obra de este estudioso e investigador incansable el *Derecho Internacional del Espacio Ultraterrestre*, publicada en 1987 por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela. Esta constituye otra monografía completa en la repartición de sus instituciones teóricas, de Derecho Positivo y Comparado, en seña-

lar las actividades especiales que realizan los varios Estados europeos (Rusia, inclusive), de Norte y Sur América, de Asia, y de los límites y restricciones establecidos por la ONU en su legislación sobre el espacio ultraterrestre.

Estimo que esta monografía resulta útil también para los profesionales no especializados en este sector, que quieran conocer las perspectivas jurídicas que se desprenden de este nuevo derecho, que hace cuarenta años apenas se vislumbraba.

No puedo terminar esta relación sobre la fecunda y versátil contribución de Antonio Linares al mejor conocimiento y estudio del Derecho Internacional Público, sin recordar los ensayos sobre la *Corte Internacional de Justicia (Revisión de sus Funciones)*, publicado por Ediciones Magon, en Caracas, en abril de 1977, y la "Reestructuración del Sistema Americano" publicado en el *Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet*, tomo II, por la UCV en 1981, con el patrocinio de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

En el primer ensayo el autor enfoca la posición de dicha Corte en el sistema de la Organización de las Naciones Unidas, y la función que ejerce en los asuntos contenciosos y en los dictámenes consultivos. Él anota los procedimientos sometidos a revisión, el hecho de que varios Estados no acuerden a ella por la complejidad, lentitud y elevados costos y costas de los procesos, que algunos Estados han manifestado su insatisfacción por algunas sentencias y opiniones emitidas evidencia la influencia que las sentencias y los dictámenes consultivos que la Corte ejerce en la teoría jurídica y en la práctica internacional, en los trabajos de codificación del Derecho Internacional; las objeciones a la creación de salas regionales en el ámbito de la Corte Internacional de Justicia; la factibilidad de construir salas especiales compuestas de jueces con preparación y experiencia especiales, por ejemplo, el Derecho Internacional del Mar, de la protección del medio ambiente, en controversias que surgen en las relaciones técnicas, comerciales y financieras entre los Estados; advierte las dificultades y cuestiones que implican la ampliación o reajuste de la Corte Internacional de Justicia, para que refleje la actual composición de la comunidad internacional, en este sentido se ha hablado de "distribución geográfica equitativa"; se indican las reformas aportadas al reglamento de la Corte en mayo de 1972, y entradas en vigor el 1° de septiembre sucesivo; tales reformas tienden a simplificar los procedimientos, a abreviar y acelerar los procesos y a facilitar su utilización por los Estados. A continuación se transcribe el texto del Reglamento y la Práctica Internacional en Materia Judicial, cuya redacción última lleva fecha 12 de abril de 1976.

La Reestructuración del Sistema Americano constituye el ensayo, en el cual Antonio Linares usa su experiencia para dar un aporte personal a la posible reforma de la Organización de los Estados Americanos. Él desarrolla su trabajo sobre dos vertientes: a) análisis y evaluación crítica de los objetivos, principios, estructuras, funciones y funcionamiento del sistema interamericano; b) principios doctrinales que servirán para fundamentar las medidas concretas sobre la reestructuración del sistema interamericano.

En la primera sección resultan interesantes las observaciones relativas a la Asamblea General, a los organismos y conferencias especializados interamericanos, a la Asamblea General, a las funciones de la Comisión Preparatoria de la Asamblea General, al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y las conferencias especializadas.

Lamento no haber subrayado de modo proporcionado a sus méritos y credenciales la personalidad de este jurista, entre los mejores internacionalistas suramericanos, cuyos años de mayor producción son los transcurridos en el Instituto de Derecho Público, en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Confío, sin embargo, en que los profesores y estudiantes de la actual generación y de la posterior sepan llenar mis lagunas, al estudiar las obras dejadas por Antonio Linares y enterarse certeramente de los conceptos, de las instituciones y teorías, que son el resultado de largos y continuos años de dedicación absoluta al Derecho Internacional Público. Estas obras continuarán siendo fuentes de serio conocimiento y estudio, porque con el pasar del tiempo adquirirán "la pátina de antigüedad", y no de viejas.

Juan De Stefano

Títulos académicos a nivel universitario

1. Doctor en Ciencias Políticas, Sociales y Económicas de la Universidad de La Habana.
2. Doctor en Leyes del Ministerial Training College de Sheeffield, Inglaterra (1955).
3. Doctor Honoris Causa y Profesor del Institut International Recherches Scientifiques de Paris (1955).
4. Profesor Honorario de la Universidad Central del Ecuador (1957).

Instituciones científicas a las que perteneció

1. Miembro Correspondiente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela (1959).
2. Miembro Correspondiente de la American Society of International Law, Washington, USA (1949).
3. Miembro Correspondiente de la Academia Brasileira de Ciências Sociais e Políticas (1955).
4. Miembro Correspondiente de la Asociación Argentina de Derecho Internacional (1971).
5. Miembro Correspondiente de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires, República Argentina (1971).
6. Secretario Adjunto del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional.
7. Asociado de la Academia Interamericana de Derecho Comparado e Internacional, Río de Janeiro, Brasil.
8. Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. El Instituto de Derecho Internacional Público reconoce al Prof. Dr. Antonio Linares como Miembro Correspondiente. Córdoba, 20-12-1974.

Cursos monográficos dictados en la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela

1. Los principios jurídicos internacionales que rigen la responsabilidad del Estado. 1964-1965.
2. Derecho Internacional Marítimo. 1965-1967.
3. El régimen jurídico de los tratados internacionales. 1966-1967.
4. Aspectos jurídicos de los sistemas de integración económica. 1967-1968.
5. Los principios y normas internacionales que rigen las relaciones amistosas y de cooperación entre los Estados. 1968-1969.
6. Los derechos fundamentales que garantizan la no proliferación de las armas nucleares. 1970.

7. Régimen jurídico de las organizaciones internacionales. 1971 y 1972.
8. La Corte Internacional de Justicia. 1976-1977.
9. Derecho Internacional Económico. 1978, 1979 y 1980.
10. El Derecho Internacional del espacio ultraterrestre. 1982, 1983 y 1984.

Otras actividades docentes

1. En el Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, durante el curso académico de 1962 a 1963 de la Escuela de Funcionarios Internacionales, dio dos Cursos de lecciones, cuyas materias fueron objeto de exámenes;
2. Ocupa el cargo de profesor en el curso de repaso de las Naciones Unidas sobre Derecho Internacional para América Latina, que se celebró en Caracas del 12 al 30 de marzo de 1973.

Publicaciones principales

1. *La Navegación Aérea Internacional*, La Habana, 1944 (agotada).
2. *El Derecho Económico Internacional*, tomo I y II, Buenos Aires, 1945 (agotada).
3. *Los Problemas sobre el Reconocimiento de los Gobiernos de Facto*, La Habana, 1955.
4. *La Plataforma Submarina y los Problemas del Mar Territorial*, La Habana, 1955.
5. *Los Delitos contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad*, La Habana, 1956.
6. *La Nacionalidad, el Problema de los Apátridas y los Conflictos de Leyes*, La Habana, 1957.
7. *Las inmunidades Diplomáticas y la Codificación del Derecho Internacional*, La Habana, 1957.
8. *La Uniformidad de Legislaciones Referentes a la Cooperación Internacional en Materia de Procedimientos Judiciales*, La Habana, 1960.
9. *Objetivos y Realizaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*, La Habana, 1960.
10. *Curso de Lecciones sobre Derecho Internacional Público*, Caracas, 1962.

11. *Código Bustamante de Derecho internacional Privado, sus Antecedentes, sus Propósitos, su Texto y su Posible Revisión*, Caracas, 1965.
12. *Aspectos Jurídicos de los Sistemas de Integración Económica*, Caracas, 1968.
13. "Los Principios y Normas Generales que Regulan el Ejercicio de los Derechos de Tránsito de las Naciones Carentes de Litoral" (Trabajo publicado en el libro *Estudios de Derecho internacional Marítimo*, Homenaje al Profesor José Luis de Azcárraga, Madrid, 1968).
14. *Los Principios y Normas internacionales que Rigen las Relaciones Amistosas y de Cooperación Entre los Estados*, Caracas, 1969.
15. "Consideraciones Sobre el Futuro Régimen de las Misiones Especiales" (Trabajo publicado en el libro *Estudio de Derecho Internacional Público y Privado*, Homenaje al Profesor Luis Sela Sampil, Universidad de Oviedo, España, 1970).
16. *Curso de Derecho Internacional Público (Organizaciones Internacionales)*. Tomo I y II, Caracas, 1972.
17. *La Corte internacional de Justicia. Revisión de sus Funciones*, Caracas, 1977.
18. "La Reestructuración del Sistema Americano", en *Libro Homenaje Prof. Antonio Moles Caubet*, Caracas, 1981.
19. *Derecho Internacional Económico*, Caracas, 1981.
20. *Las Relaciones de las Misiones Acreditadas ante las Naciones Unidas con el País Huésped*, Universidad de Navarra, 1982.
21. *Derecho Internacional Público*, 4 Tomos, Caracas, 1983 y 1984.
22. *Derecho Internacional del Espacio Ultraterrestre*, Caracas, 1987.

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 Paría, 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.

VENEZUELA Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

RAMÓN ALFREDO LÓPEZ MARTÍNEZ

Para lograr una visión retrospectiva sobre la actuación de Venezuela en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es necesario ubicarse en la coyuntura internacional en la cual ésta fue creada.

En 1941, año en que se lanza la propuesta de creación de esta organización por los líderes del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y de los Estados Unidos de América, Winston Churchill y Franklin Delano Roosevelt, respectivamente, se desarrollaba la Segunda Guerra Mundial durante la cual, si bien es cierto que nuestro país no contribuyó con las potencias aliadas en los teatros de operaciones, se identificó con éstas, y les aportó su apoyo, a través de un suministro constante de petróleo.

A mediados de 1944 representantes de los Estados Unidos, del Reino Unido y de la extinta Unión Soviética se reunieron en Dumbarton Oaks para considerar la formación de una organización internacional de carácter permanente. A fines de ese mismo año, el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Venezuela hizo un análisis de los resultados de esa reunión y fijó su posición, al dar su apoyo a la creación de la ONU, destacando además el importante papel que la región latinoamericana podía desempeñar en ella (de los cincuenta Estados participantes en la conferencia, que firmaron la carta el 26 de junio de 1945, veintidós eran latinoamericanos), en un documento titulado *Observaciones del Gobierno de Venezuela al Proyecto de Organización Internacional adoptado en la Conferencia de Dumbarton Oaks*, que la Cancillería venezolana presentó al subsecretario de Estado norteamericano, a través de nuestro Embajador en Washington el 8 de noviembre de 1944.

En abril de 1945, una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, se reunió en la ciudad de San Francisco la conferencia internacional que tendría por finalidad crear la Organización de las Naciones Unidas.

Venezuela participó con una delegación presidida por nuestro Ministro de Relaciones Exteriores de la época, Caracciolo Parra Pérez, y junto con él, firmaron el acta constitutiva de la Organización de las Naciones Unidas, Gustavo Herrera, Alfredo Machado Hernández y Rafael Ernesto López, además formaron parte de la delegación que les acompañó Adolfo Nass, Juan Oropeza, Pedro Zuloaga, y Manuel Pérez Guerrero, entre otros.

En esa conferencia, nuestros delegados intentaron limitar las funciones del Consejo de Seguridad en lo atinente al arreglo pacífico de las controversias así, expresaron en forma insistente su oposición al derecho de veto, censurando a las potencias vencedoras de la conflagración mundial por no renunciar a ese privilegio, que finalmente se atribuyeron los miembros permanentes del mismo, e igualmente quisieron ampliar las atribuciones de la Asamblea General, y de orientar las funciones de la organización hacia una mayor actividad en los campos económico y social.

En el plano interno, el 18 de octubre de 1945, a menos de cuatro meses de haberse firmado la carta constitutiva de la organización, es depuesto por un golpe militar el General Isaías Medina Angarita, y Venezuela pasó a ser gobernada durante dos años por una Junta Revolucionaria de Gobierno que se identificó en la ONU con un grupo de países en la promoción y defensa de la democracia. Consecuente con su posición, en la Asamblea General de 1947 nuestra delegación propuso que la ONU adoptara una actitud de rechazo contra el régimen dictador del General Francisco Franco, en España.

Venezuela era partidaria de una línea de conducta contra las dictaduras y los regímenes de fuerza, y la inscripción del tema concerniente a las relaciones entre la ONU y el gobierno de Franco, se hizo a solicitud, no sólo de Venezuela, sino también de Bélgica, Dinamarca y Noruega, nuestro país propuso que se incluyera además una recomendación para que se rompieran relaciones diplomáticas con el régimen de Franco, la cual finalmente no se logró.

Ese mismo año, se estableció un comité para buscar una solución a la problemática del pueblo palestino, el cual recomendó a la Asamblea General la partición de Palestina, nuestros delegados expresaron que la partición era sólo una "solución parcial y de compromiso", y que apoyaban ese plan sólo por razones "humanitarias". En consecuencia, el 29 de noviembre de 1947, la delegación venezolana votó en favor de la resolución, mediante la cual se acogió el plan de partición de Palestina.

A la junta cívico-militar de 1945 y al gobierno de Rómulo Gallegos les correspondió pues, iniciar la participación de Venezuela en la ONU, pero las fuerzas políticas internas derrocan a éste último y en 1948 se instala en el poder una junta militar.

En 1950 el Coronel Carlos Delgado Chalbaud, jefe de la junta militar instaurada, fue asesinado y el Coronel Pérez Jiménez se apodera del mando; la política exterior de Venezuela sentiría el efecto del proceso interno que vivía la nación. Así las cosas, la Cancillería venezolana atravesaba por un período de confusión y no estaba en condiciones de articular una coherente política exterior en la ONU.

Durante esos años, la participación de Venezuela se limitó a la formulación de unas pocas declaraciones en las distintas comisiones de la Asamblea General, situación atribuida sin duda, al estado de inestabilidad política que vivía el país; la actuación de Venezuela en la ONU por estos años fue pasiva, ningún Canciller o Embajador venezolano participó en los debates de las asambleas comprendidas entre 1949 y 1952, pero a partir de esta fecha las Naciones Unidas les sirvieron al nuevo régimen de fuerza como foro adecuado para elogiar y darle propaganda a la gestión de la dictadura.

Posteriormente a la caída del dictador venezolano Marcos Pérez Jiménez, el 23 de enero de 1958, se instaló en Venezuela una junta de gobierno cuyo Canciller declaró en la Asamblea General correspondiente a ese año su rechazo a la conducta que en materia de política exterior había dirigido hacia la organización el régimen de fuerza depuesto.

Al asumir la presidencia Rómulo Betancourt se iniciaría la era democrática en el país y es a partir de entonces cuando la política exterior venezolana daría a la ONU la importancia que merece. La democracia, la libertad y el respeto de los derechos humanos se convirtieron en los postulados fundamentales de la actuación venezolana en las Naciones Unidas, que se tornó particularmente activa en el Consejo de Seguridad y en los debates de la Asamblea General.

Durante ese período, Venezuela dio mucha importancia a las Naciones Unidas, se tomaron importantes iniciativas y posiciones como las vinculadas con el fortalecimiento de la democracia y la no intervención en los asuntos internos de los Estados. En 1960, el Embajador venezolano ante la Organización Carlos Sosa Rodríguez, habló en el Consejo de Seguridad para referirse a la posición venezolana con respecto a la situación en República Dominicana y en 1963, fue electo presidente de la

Asamblea General, también Venezuela fue elegida por primera vez, miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el lapso 1962-63.

En 1962, Venezuela en su carácter de miembro no permanente del Consejo de Seguridad, –a través de sus representantes ante este órgano, Carlos Sosa Rodríguez y Tulio Alvarado– hizo uso del derecho de palabra en ocho oportunidades para hacer sentir la posición nacional ante diferentes situaciones de la coyuntura internacional de la época relativas a situaciones en Cuba, Palestina, India y Pakistán, así como a las admisiones de Argelia, Jamaica, Uganda, y Trinidad y Tobago, como miembros de la ONU, y ese mismo año Marcos Falcón Briceño, Ministro de Relaciones Exteriores inscribe el tema titulado *Cuestión de Límites entre Venezuela y el Territorio de la Guayana Británica* en el programa del decimoséptimo período de sesiones de la Asamblea General. El caso se planteó por primera vez a la comunidad internacional, lo cual condujo a que se celebraran negociaciones entre Venezuela y el Reino Unido, con la representación del Gobierno de la entonces Guayana Británica, que condujeron finalmente a la aprobación del acuerdo suscrito en Ginebra (el 17 de febrero de 1966), el cual constituye la piedra angular en donde se fundamenta desde el punto de vista del Derecho Internacional Público, la reclamación de soberanía venezolana sobre el Territorio Esequibo, y que establece los procedimientos que deben seguir las partes para la solución de la controversia.

En 1963, las oportunidades en que los mismos representantes del año anterior ante el Consejo de Seguridad hicieron uso del derecho de palabra en esa tribuna, aumentaron a diez. Hubo pronunciamientos por parte de Venezuela en cuanto a las denuncias de Senegal y de Haití, a las cuestiones relativas a los territorios bajo administración portuguesa, la política de Apartheid de la República de Sudáfrica, el asunto palestino y las admisiones de Zanzíbar, Kenia y Kuwait.

Durante el gobierno de Raúl Leoni se admitió como miembro en la Organización a la actual República Cooperativa de Guyana, y ante ella declaró el representante venezolano Pedro Zuloaga, en la sesión 1287, del martes 21 de junio de 1966 una ponencia intitulada *Admisión de Guyana como Miembro de las Naciones Unidas*, e igualmente lo hizo ese año ante el Consejo de Seguridad para referirse al mismo tema, haciendo mención a las conversaciones iniciadas en el seno de las Naciones Unidas que culminaron en el Acuerdo de Ginebra. Dijo en relación con el ingreso de Guyana a la ONU, que esta organización aun antes de obtener Guyana su independencia había contribuido de manera efectiva a encauzar por vías pacíficas, la solución

de la controversia de límites existentes, para ese momento entre Venezuela y el Reino Unido, de la cual ha venido a ser parte también el nuevo Estado de Guyana, e igualmente destacó que en el artículo V de dicho acuerdo se establece que ningún acto o actividad efectuados durante su vigencia podrá afectar los derechos de las partes, salvo que ellas así lo acuerden expresamente.

En consecuencia, Venezuela dejó formal constancia (y así lo expresó nuestro delegado) que:

Ni su apoyo a la solicitud de ingreso de Guyana a las Naciones Unidas, ni el ingreso mismo, pueden implicar renuncia ni disminución de los derechos de soberanía de Venezuela sobre el Territorio situado a la margen izquierda del Río Esequibo, ni reconocimiento en forma alguna al llamado Laudo Arbitral de París de 1899, sobre la frontera entre Venezuela y la Guayana Británica.

Aristides Calvani, Ministro de Relaciones Exteriores durante la administración del Caldera, habló sobre la punta de lanza de la política exterior de ese Gobierno, la justicia social internacional, e introduce el concepto del "bien común universal", con intervenciones en forma consecutiva en la Asamblea General en 1969, 1970, 1971, 1972, y 1973, y el 16 de marzo de éste año lo hace en una sesión especial del Consejo de Seguridad, celebrada en Ciudad de Panamá, en referencia al examen de medidas para el mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales en América Latina.

En noviembre de 1976, Carlos Andrés Pérez se convirtió en el primer presidente venezolano en dirigirse a la Asamblea General, destacando los distintos frentes de la política exterior venezolana por su condición de país latinoamericano, caribeño, tercermundista, amazónico, petrolero, subdesarrollado, occidental, democrático, en vías de desarrollo y no alineado.

Durante su gobierno, Venezuela fue electa como miembro no permanente del Consejo de Seguridad por segunda vez, para un periodo de dos años (1977-78), y es así como en 1977, los nuevos representantes de Venezuela ante el Consejo de Seguridad, Simón Alberto Consalvi y la Embajadora María Clemencia López, aumentaron la participación venezolana en ese órgano de las Naciones Unidas, interviniendo en el mismo en veintinueve oportunidades diferentes en variados asuntos como la denuncia del Gobierno de Botswana contra el régimen ilegal de Rhodesia del Sur en relación a violaciones de su soberanía territorial, la cuestión de Sudáfrica, la denuncia de Lesotho

contra Sudáfrica, las situaciones en el Medio Oriente y en Chipre, la denuncia de Mozambique, las admisiones de Djibouti y Vietnam como miembros de la ONU, los derechos del pueblo palestino, la denuncia de Benin y en la ocasión de asumir la presidencia de ese órgano nuestro Embajador Simón Alberto Consalvi.

En 1978, les correspondió a los representantes venezolanos, Rubén Carpio Castillo, Roy Chaderton Matos y María Clemencia López, hacer uso de la tribuna del Consejo de Seguridad en dieciséis oportunidades para expresar la posición venezolana en importantes acontecimientos de la política internacional de ese año, entre los cuales destacan el informe del Secretario general (de la ONU) sobre la operación de las Naciones Unidas en Chipre, el informe sobre la fuerza provisional de las Naciones Unidas en el Líbano, la denuncia de Zambia, la situación de Namibia, y las admisiones de las Islas Salomón y Dominica.

Durante el período de Luis Herrera Campíns, el Embajador venezolano Germán Nava Carrillo, también intervino en el Consejo de Seguridad para referirse a la situación de Afganistán en 1980, y el propio Presidente de la República lo hizo ante la Asamblea General de 1981, siendo muy enfático y directo al fustigar duramente la actuación de los países desarrollados y en especial a los Estados Unidos, en sus relaciones con los países en desarrollo al señalar en su discurso que:

El ex Ministro francés de Agricultura, E. Pisani, señaló que hay cinco modos de dominar el mundo: las armas, la ciencia, la energía, las materias primas minerales y las materias primas alimentarias. En los cuatro primeros sectores, los Estados Unidos están casi en equilibrio con otras potencias, pero ellos dominan el mercado mundial de los productos básicos (cereales, azúcar, oleoproteaginosas). Este dominio se acentuará más (...) y con ello se agravará el desequilibrio del mundo", y añadió: "y aumentará también la responsabilidad social y humana de los Estados Unidos en un mundo amenazado por el hambre (...). Hoy en día, los 2/3 de la alimentación mundial dependen de los Estados Unidos, que aportan el 50% del trigo, el 50% del maíz y el 80% de la soya que requiere la alimentación del resto de la humanidad, y en cuanto a los cereales las 3/4 partes de la población del mundo dependen de Estados Unidos. Los Estados Unidos dominan el poder alimentario (*Food Power*).

En 1982, interviene ante el Consejo de Seguridad José Alberto Zambrano Velazco, Ministro de Relaciones Exteriores, para referirse a la cuestión de las Islas Malvinas, y en 1983 intervienen en él: Elena Coronel de Rodríguez, para hacerlo con

respecto a la situación entre Honduras y Nicaragua, Roy Chaderton para referirse a la problemática en Namibia, y Alberto Martini Urdaneta, nuevamente con los asuntos de Honduras y Nicaragua, de Namibia, de Grenada, y a la destrucción de un avión comercial surcoreano que transportaba 269 pasajeros por la Unión Soviética.

El presidente Jaime Lusinchi se dirigió a la Asamblea General en dos oportunidades, una en 1984 y la otra en 1985, al celebrarse el cuadragésimo aniversario de la ONU, en cuya ocasión señaló:

Con especial satisfacción he venido a esta Asamblea General, a este parlamento democrático del mundo, como portavoz del sentir genuino de los Venezolanos, como presidente de la tierra natal del Libertador Simón Bolívar, visionario de una institución como ésta, quien al convocar el Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826, contribuyó a sentar las bases para el desarrollo ulterior de la Organización Internacional, destinada a la concertación de posiciones y a la cooperación respetuosa entre las naciones.

En otro aparte de su discurso se refirió al agobiante problema de la deuda externa que aún afecta a la región latinoamericana y en general a los países en desarrollo, en los siguientes términos:

No es posible destinar exclusivamente al pago de intereses el fruto de nuestro esfuerzo de ajustes, como ha sido el caso en los últimos 4 años. En 1984, por ejemplo, América Latina logró un superávit comercial de 37 mil millones de dólares, el más grande en toda su historia, pero debió transferir a sus acreedores por concepto de intereses una suma equivalente. De hecho, América Latina se ha convertido en una región exportadora neta de capitales, hecho insólito tratándose de una región conformada por países en proceso de desarrollo. Desde 1982, esta transferencia neta de recursos ha alcanzado la suma de 70 mil millones de dólares, monto que en términos reales equivale casi al doble de los recursos que se utilizaron en el Plan Marshall para la reconstrucción de las economías europeas devastadas por la guerra.

En 1986, por tercera vez Venezuela ocupa un escaño como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, nuestro representante Andrés Aguilar ocupó cinco veces esa tribuna para volver a plantear la cuestión de Sudáfrica, para referirse a la situación en América Central, a la controversia entre los Estados Unidos y Nicaragua que fuera objeto del fallo de la Corte Internacional de Justicia y por último, al incumpli-

miento del fallo de esa Corte (del 27 de junio de 1986) sobre actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua.

Por su parte, Andrés Aguilar y Reinaldo Pabón en 1987 transmitieron a la Comunidad Internacional, desde el Consejo de Seguridad, la posición venezolana sobre el conflicto entre Irán e Irak, la denuncia de Angola contra Sudáfrica, y la situación en Namibia; en 1988, Andrés Aguilar habló nuevamente en el Consejo (de Seguridad), sobre la situación generada en el Atlántico Sur como consecuencia de la decisión del Gobierno británico de realizar maniobras militares en las Islas Malvinas.

Durante el segundo periodo de gobierno de Carlos Andrés Pérez, Venezuela ocupó por cuarta y última vez un escaño en el Consejo de Seguridad, y nuestro representante ante este órgano, Embajador Diego Arria, ejerció el honroso cargo de presidente del mismo.

Así llegamos a 1995, año de significativa importancia para la Organización de las Naciones Unidas, por conmemorarse el quincuagésimo aniversario de su fundación; en la Asamblea General correspondiente a este año intervino nuestro actual Ministro de Relaciones Exteriores, Miguel Ángel Burelli Rivas, quien propuso la necesidad de suscribir una Convención Mundial Contra la Corrupción, para no amparar política ni territorialmente a los incursos en este tipo de delitos y que se les otorgue así el mismo trato que a los narcotraficantes, e igualmente planteó el requerimiento generalizado en los distintos miembros de la Organización de redefinir las funciones de la misma, destacando la reforma y ampliación del Consejo de Seguridad, que actualmente cuenta con cinco miembros con carácter permanente y con derecho a veto; estos son: Estados Unidos, Gran Bretaña, Rusia, Francia y China.

Para el momento de escribir estas líneas está prevista la intervención del Presidente de la República, Rafael Caldera en la histórica Asamblea conmemorativa de los cincuenta años de la ONU.

Con el devenir y desarrollo de la democracia en Venezuela se ha articulado una eficiente y activa política exterior en la ONU, y se lográndose una actuación sobresaliente en las negociaciones relativas al proceso de reclamación del Territorio Esequibo, en los organismos económicos internacionales, y en los dedicados a la descolonización, los cuales contribuyeron a aumentar significativamente el número de miembros de la Organización; igualmente en la lucha contra el *apartheid* y el

narcotráfico, así como a aumentar los diálogos y esfuerzos destinados a promover la paz, para coadyuvar en la solución de innumerables conflictos internacionales.

En realidad es imposible hacer una síntesis sobre la actuación venezolana en la ONU y de los venezolanos que han ejercido cargos de importancia en ella, en tan poco espacio, lo cual es tema de un trabajo mucho más amplio y detallado. Es importante señalar por último que en Venezuela se han desarrollado importantes reuniones y conferencias de la ONU, destacando la Conferencia Mundial Sobre el Derecho del Mar.

Hoy, al conmemorarse el 50 aniversario de las Naciones Unidas se hace imprescindible para las Cancillerías de países como Venezuela, preparar personal idóneo para ejercer la altísima responsabilidad de defender el permanente interés nacional en la organización internacional más compleja y duradera que haya existido jamás y en donde confluyen –con muy contadas excepciones– todos los países del mundo.

RELACIONES ENTRE EL DERECHO COMUNITARIO Y EL DERECHO INTERNO EN EL MARCO DEL ACUERDO DE CARTAGENA

ELOÍSA AVELLANEDA SISTO

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de esta monografía es analizar las relaciones existentes entre el derecho comunitario y el Derecho Interno, en el marco del Acuerdo de Cartagena.

El derecho comunitario está conformado en primer lugar, por los Tratados o Acuerdos Internacionales que organizan determinado proyecto de integración, establecen sus objetivos y crean los órganos comunitarios, llamados normas comunitarias primarias y en segundo lugar, por las normas dictadas por tales órganos, denominadas normas comunitarias derivadas. Este derecho se aplica en los Estados Miembros, al mismo territorio y a los mismos sujetos que el Derecho Interno, por tanto, es fundamental examinar las vinculaciones existentes entre ambos para evitar contradicciones y conflictos, partiendo de la base de que el derecho comunitario tiene tres características fundamentales o, en otras palabras, debe reunir tres requisitos básicos: igual significación en todos los Países Miembros, igual fuerza obligatoria y no puede ser modificado ni derogado por un Estado Miembro.

Ahora bien, los procesos de integración plantean la aparición de instituciones comunitarias a las cuales se les dota de competencia para dictar normas jurídicas, y esto implica que los Estados Miembros delegan o transfieren parte de sus potestades legislativas en aquellas organizaciones. Esta transferencia de competencias legislativas ha sido muy discutida por la doctrina, llegando algunos a afirmar que lesiona la soberanía de los Estados. No entraremos a reseñar las distintas posiciones adoptadas, sólo recordaremos que la soberanía significa que el poder estatal no puede quedar sometido a ningún otro poder de la misma naturaleza, en consecuencia, un Estado soberano no puede someterse a otro Estado. Las transferencias de competencias de los Estados en favor de organizaciones supranacionales no puede calificarse como

una delegación de soberanía, sino más bien una afirmación de ella en un escenario más amplio¹.

El ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina (creada por el Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino, suscrito en Trujillo, en marzo de 1996 y que entrará en vigencia cuando todos los Países Miembros del Acuerdo que lo suscriben, hayan depositado el respectivo instrumento de ratificación en la Junta del Acuerdo) como conjunto de normas que regula todo el proceso de integración de los países firmantes del mencionado Acuerdo, comprende en primer lugar, el Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos Adicionales, el Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena y las normas dictadas por los órganos comunitarios que tengan competencia para ello.

Con esta monografía nos proponemos examinar la relación que existe entre este ordenamiento jurídico y el Derecho Interno de los Países Miembros, y para esto la hemos dividido en dos partes: la primera, relativa a los efectos del derecho comunitario en los ordenamientos internos, que nos lleva al problema de la norma comunitaria de efecto directo y de efecto indirecto y la segunda, destinada a analizar la jerarquía del derecho comunitario, y especialmente el lugar que ocupan las normas de la Comunidad Andina en los Derechos nacionales.

II. EFECTOS DEL DERECHO COMUNITARIO SOBRE EL DERECHO INTERNO

2.1 PLANTEAMIENTO TEÓRICO

El primer problema que se plantea al analizar las relaciones entre ambos ordenamientos jurídicos es determinar cómo se inserta el derecho comunitario en el orden jurídico interno: ¿se aplica directamente o tiene que ser incorporado al Derecho Nacional? y en este último caso, ¿la incorporación lo transforma en Derecho Nacional o mantiene su naturaleza comunitaria? Estas interrogantes nos sitúan frente a dos posibilidades distintas: 1. la aplicación inmediata, directa del derecho comunitario, sin necesidad de incorporación al Derecho Interno y, 2. la incorporación del derecho comunitario al ordenamiento interno, a través de mecanismos legislativos o ejecutivos establecidos por los Países Miembros.

Esta distinción es importante desde el punto de vista práctico, porque para garantizar el éxito de un proceso de integración es indispensable, entre otros factores,

que los Países Miembros observen las normas comunitarias y que las apliquen desde el momento de su entrada en vigencia.

En cuanto a los trámites para que el derecho comunitario pase a formar parte del ordenamiento aplicable, ya hemos señalado que pueden ser de tipo legislativo, cuando es el órgano legislativo el encargado de crear los instrumentos para la incorporación o de tipo ejecutivo, si esa tarea corresponde al Poder Ejecutivo. Estos trámites pueden encontrar obstáculos en el orden interno; dificultades cuando la norma comunitaria está dentro de la reserva legal, y por tanto su incorporación debe hacerse por ley, por la demora que podría causar la lentitud del proceso para la formación de las leyes y por la posibilidad de que la norma comunitaria tenga la oposición de algunos sectores parlamentarios que estén en contra de la integración. Si la norma comunitaria no toca la reserva legal, su pase al Derecho Interno, en principio, debe ser más sencillo, pues sólo depende del Ejecutivo.

Los mecanismos para la recepción de la norma comunitaria dependen de las características del ordenamiento jurídico de cada país y por esto su aplicación puede retardarse, en consecuencia, lo más aconsejable es que se fije un plazo para su integración al Derecho Interno y que tales lapsos estén respaldados por mecanismos jurisdiccionales que operen en caso de incumplimiento de los mismos.

Con respecto a la segunda interrogante, esto es, si la incorporación transforma a la norma comunitaria en Derecho Nacional o mantiene su naturaleza comunitaria, creemos que en ningún momento puede considerarse que hay una transformación, ya que esto sometería la norma comunitaria a la jerarquía de las internas y se harían aplicables los principios de que la ley posterior prevalece sobre la anterior y la Ley especial priva sobre la general. El derecho comunitario se aplica directamente o se incorpora al Interno, según los casos, pero no pierde nunca su naturaleza comunitaria.

Por otra parte, además del principio de la aplicación directa o aplicabilidad directa del derecho comunitario, la doctrina se refiere al efecto directo del mismo, entendiéndose por tal que las normas comunitarias constituyen fuente inmediata de derechos y obligaciones para sus destinatarios, como tales, directamente invocables ante los tribunales, que deben protegerlos y exigirlos².

El efecto directo —como lo señala Jean-Victor Louis citado por Jorge Luis Suárez— refuerza la eficacia del derecho comunitario, porque cualquier particular puede acudir

al juez competente solicitando que se oponga a la aplicación del Derecho Nacional que sea contrario al derecho comunitario directamente aplicable³.

Todas las normas comunitarias deberían tener aplicabilidad directa y efecto directo, sin embargo, esto no es así y uno de los problemas es determinar cuáles normas gozan de estos principios y cuáles no, aspecto que desarrollaremos en el punto siguiente en el marco del Acuerdo de Integración Subregional Andino.

2.2 ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA COMUNIDAD ANDINA

El Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional Andina estableció la Comunidad Andina, integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, que a continuación se mencionan:

- El Consejo Presidencial Andino: máximo órgano del Sistema y conformado por los Jefes de Estado de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena. Emite directrices sobre los distintos ámbitos de la integración subregional andina.
- El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores: conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena. Este Consejo tiene una serie de funciones muy importantes, entre las cuales, se destacan: formular la política exterior de los Países Miembros en los asuntos que sean de interés subregional, así como orientar y coordinar la acción externa de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración; formular, ejecutar y evaluar en coordinación con la Comisión la política general del proceso de la integración subregional andina; recomendar o adoptar las medidas que aseguren la consecución de los fines y objetivos del Acuerdo de Cartagena, en el ámbito de su competencia. Además, el Consejo tiene competencias normativas ya que sus Decisiones, adoptadas por consenso, forman parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, según el artículo 17 del Protocolo de Trujillo.
- La Comisión de la Comunidad Andina: constituida por un representante plenipotenciario de cada uno de los Gobiernos de los Países Miembros.

El Presidente de la Comisión, a solicitud de uno o más de los Países Miembros o de la Secretaría General, convocará a la Comisión para que se reúna como Comisión Ampliada, con el fin de tratar asuntos de carácter sectorial, considerar normas

para hacer posible la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los Países Miembros. En estas reuniones –presididas por el Presidente de la Comisión y conformadas por los representantes titulares ante ésta y los Ministros o Secretarios de Estado del área respectiva– cada país ejercerá un voto para aprobar las Decisiones, las que forman parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina (artículo 25 del Protocolo de Trujillo).

- La Secretaría General de la Comunidad Andina: es el órgano ejecutivo de la Comunidad y en tal carácter actúa únicamente en función de los intereses de la subregión. La Secretaría debe velar por la aplicación del Acuerdo de Cartagena y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. La Secretaría General sustituye a la Junta del Acuerdo de Cartagena, con la diferencia –a los fines que nos interesan– de que la Secretaría General no tiene las competencias normativas que poseía la Junta. Lo que sí conserva es la función de formular propuestas de decisión, de conformidad con sus respectivas competencias, al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión.
- El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina: es el órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina. Se rige por el Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, suscrito en Cartagena, en mayo de 1979, sus protocolos modificatorios y el Acuerdo de Integración Subregional Andino.
- El Parlamento Andino: es el órgano deliberante del Sistema Andino de Integración, su naturaleza es comunitaria y representa a los pueblos de la Comunidad Andina. Fue creado por el Protocolo de la Paz en octubre de 1979 y modificado por el Protocolo de Trujillo. El Parlamento Andino tiene entre sus atribuciones:

Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del sistema de proyectos de normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina y promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros (artículo 43 del Protocolo de Trujillo).

En consecuencia, este órgano, si bien no posee competencias normativas, tiene una participación en la generación de las normas del proceso a través de las sugerencias que pueden dar a los órganos del sistema. El profesor Peña Solís señala que esta “colaboración en materia normativa” es muy tímida pues ni siquiera alcanza la posibilidad de presentar proyectos ante la Comisión o el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores⁴.

- Las Instituciones Consultivas: el Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral son instituciones consultivas del Sistema Andino de Integración. Estos Consejos se encargarán de emitir opinión sobre los programas o actividades del proceso de la integración subregional andina que fueren de interés para sus respectivos sectores.
- Las Instituciones Financieras: La Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas son instituciones financieras del Sistema que tienen por objeto impulsar el proceso de la integración.
- El Convenio Simón Rodríguez, los Convenios Sociales que se adscriban al Sistema Andino de Integración y los demás que se creen en el marco del mismo.
- La Universidad Andina Simón Bolívar.
- Los Consejos Consultivos que establezca la Comisión.
- Los demás órganos e instituciones que se creen en el marco de la integración subregional andina.

De todos estos órganos mencionados sólo tienen una competencia normativa y, por tanto, sus decisiones forman parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina.

El ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, que definimos como el conjunto de normas que regula todo lo relativo a la creación, organización y funcionamiento de la Comunidad Andina y del Sistema Andino de Integración, está integrado de la siguiente manera:

- a. El Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos Adicionales.
- b. El Tratado que crea el Tribunal de Justicia y sus Protocolos Modificatorios.
- c. Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina.
- d. Las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina.
- e. Los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los Países Miembros entre sí y en el marco del proceso de la integración subregional andina.

La doctrina clasifica las normas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, en normas primarias que son el fundamento constitutivo de la Comunidad Andina y las normas derivadas emanadas de los órganos comunitarios. En este sentido, el profesor Peña Solís distingue fuentes primarias y fuentes secundarias⁵.

Las fuentes primarias de la Comunidad Andina son el Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) suscrito en Bogotá en mayo de 1969, con sus protocolos e instrumentos adicionales: el "Consenso de Lima" de 1973, el Protocolo de Quito de 1987 y el Protocolo de Trujillo de 1996; el Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena suscrito en Cartagena en mayo de 1979 y el Tratado por el cual se creó el Parlamento Andino, firmado en La Paz en octubre de 1979. Este último Tratado no aparece mencionado en el artículo 1° del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia que recoge las normas que integran el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina; sin embargo, la doctrina considera que:

No obstante dicha omisión, en nuestro criterio, no puede conducir a excluirlo de las fuentes primarias, pues es necesario recordar que ni el Tribunal ni el Parlamento fueron creados por el Protocolo original suscrito en Bogotá, sino diez años después, cada uno de ellos por un tratado distinto; de modo... que tratándose de órganos fundamentales del Pacto Subregional, es dable pensar que si el Tratado que crea el Tribunal es fuente del derecho comunitario, por la misma razón, aunque no aparezca establecido explícitamente, lo será el que creó el Parlamento Andino⁶.

Las fuentes secundarias o derivadas son –según el Protocolo Modificador del Tratado que crea el Tribunal de Justicia– las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina; las Resoluciones de la Secretaría General y los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los Países Miembros entre si en el marco del proceso de la integración subregional andina (art. 1).

Para resolver el problema de si las normas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina son de efecto directo y por supuesto, de aplicación inmediata, sin necesidad de recepción en el Derecho interno de los Países Miembros o, por el contrario, son de efecto indirecto y requieren de tal recepción, hay que recurrir a esta distinción de normas primarias y derivadas.

En cuanto a las primeras comenzarán a ser obligatorias desde el momento en que los Estados signatarios cumplan con los requisitos previstos en sus respectivas

Constituciones para la recepción de los mismos. Generalmente, las formalidades consisten en la aprobación del Parlamento y la ratificación por el Presidente de la República. Así, las normas comunitarias primarias del ordenamiento andino fueron incorporadas al Derecho Interno de cada uno de los Países Miembros por Ley o por Decreto Presidencial y ahora son de obligatorio cumplimiento tanto para el Gobierno como para los particulares.

La Constitución Venezolana de 1961 faculta al Presidente de la República para celebrar y ratificar los Tratados, Convenios o Acuerdos Internacionales (artículo 190 ord. 5), pero los Tratados o Convenios Internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional deben ser aprobados por ley especial para que tengan validez, salvo que mediante ellos se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, de aplicar principios expresamente reconocidos por ella, de ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o de ejercer facultades que la ley atribuya expresamente al Ejecutivo Nacional (artículo 128). De acuerdo con esto, el Congreso aprobó por Ley el Acuerdo de Cartagena, el Tratado que crea el Tribunal de Justicia, el Protocolo de Trujillo, etc.

En Colombia, la Constitución de 1991 prevé que corresponde al Congreso aprobar o improbar los Tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de Derecho internacional. Por medio de dichos Tratados el Estado podrá, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados (artículo 150 ord. 16). Este artículo es muy importante porque establece expresamente que el Estado puede ceder parcialmente algunas de sus atribuciones en favor de organismos internacionales con la finalidad de lograr la integración con otros Estados. En cuanto al asunto que nos ocupa en este punto hay que señalar que los Tratados Internacionales deben ser aprobados por ley, para que tengan validez, sin que exista ninguna excepción a este requisito.

El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los Países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de Tratados, que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones (artículo 227). Tales Tratados, al igual que todos los demás, deben ser aprobados por Ley, por tanto, en Colombia las normas comunitarias primarias también

deben ser aprobadas por Ley. Así sucedió con el Acuerdo de Integración Subregional Andino, que si bien fue aprobado, en un primer momento, por un decreto del Presidente de la República, posteriormente tuvo que someterse a la aprobación del Congreso.

En Ecuador y en Bolivia, todos los Tratados y Convenios Internacionales deben ser aprobados por el Poder Legislativo (artículo 171 literal I de la Constitución de Ecuador y artículo 59 ord. 12 de la Constitución de Bolivia). En estos dos países no hay excepción al requisito de la aprobación legislativa. Según la Constitución Ecuatoriana las normas contenidas en los Tratados y demás Convenios Internacionales que no se opongan a la Constitución y leyes, luego de promulgadas, forman parte del ordenamiento jurídico de la República (artículo 94).

Por último, la Constitución Peruana de 1993 dispone que los Tratados, deben ser aprobados por el Congreso, antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos humanos; 2. Soberanía, dominio o integridad del Estado; 3. Defensa Nacional; 4. Obligaciones Financieras del Estado; 5. Los Tratados que crean, modifican o suprimen tributos; 6. Los Tratados que exigen la modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución (artículo 56). También en Perú, los Tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del Derecho Nacional (artículo 55).

El mismo Acuerdo de Cartagena previó la aprobación de cada uno de los Países Miembros conforme a sus respectivos procedimientos legales (artículo 110). Tal aprobación implica la recepción de este Acuerdo en el derecho interno de los Países Miembros, como requisito para su entrada en vigor.

Sobre las normas derivadas, el Protocolo Modificador del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena estableció que las Decisiones y las resoluciones serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que señalen una fecha posterior. En consecuencia, las Decisiones y las Resoluciones son normas de efecto directo, deben aplicarse directamente en los Países Miembros. Sin embargo, excepcionalmente el Tratado estableció que algunas Decisiones pueden requerir de incorporación al Derecho Interno, si su texto lo dispone (artículo 3°), por consiguiente, es el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o la Comisión que tiene potestad para decidir sobre los requisitos adicionales y únicamente en casos

De-

muy especiales se debe recurrir a la incorporación, pues, esto puede dificultar la aplicación de las Decisiones y crear obstáculos al Derecho Andino. Como lo explica Pierre Pescatore al señalar:

La negación de la aplicabilidad directa sólo puede derivarse de circunstancias específicas que exigen, como tales, ser demostradas en cada caso⁷.

Por otra parte la Comisión ha dictado Decisiones que no regulan por completo una materia, sino que más bien constituyen normas marco que deben ser desarrolladas y complementadas, por ejemplo, la Decisión 56 sobre Transporte que debía ser implementada por medio de acuerdos bilaterales entre los Estados Miembros. A estas Decisiones parece referirse el artículo 4 del Tratado que crea el Tribunal, según el cual los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina y se comprometen a no adoptar ni emplear ninguna medida que sea contraria a dichas normas o que obstaculicen su aplicación.

La Ley por la cual Venezuela aprobó el Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), sancionada en febrero de 1973, estableció en el párrafo primero del Artículo único que las Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que modifiquen la legislación venezolana o sean materia de la competencia del Poder Legislativo, requieren la aprobación, mediante Ley, del Congreso de la República. Asimismo, esta disposición se consagró en el artículo 2 de la Ley Aprobatoria del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. De esta forma, las Decisiones que deben ser normas de aplicación inmediata, directa, salvo que ellas mismas establezcan la incorporación al derecho interno, pasan a ser normas que necesitan la aprobación por ley si modifican la legislación venezolana o son materia de la competencia del Poder Legislativo. En consecuencia, dejan de ser normas de efecto directo y de aplicación inmediata, teniendo que ser incorporadas al derecho interno por medio de un trámite legislativo. Estas normas, que están en contradicción con el artículo 2 del Tratado de creación del Tribunal de Justicia según el cual las Decisiones obligan a los Países Miembros desde la fecha en que sean aprobadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o por la Comisión, hacen pensar que Venezuela aprobó tanto ese Tratado como el Acuerdo de Cartagena con reservas, lo cual está expresamente prohibido en ambos.

Algunos juristas venezolanos han señalado la incongruencia de estas disposiciones, incluso José Guillermo Andueza solicitó ante la Corte Suprema de Justicia la nulidad del párrafo primero del artículo único de la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) por ser violatorio de los artículos 128 y 190, ordinales 1 y 5 de la Constitución. Andueza explica que:

Con la norma contenida en el párrafo primero del artículo único de la Ley Aprobatoria, el Sistema de integración pierde su virtualidad y se contradice el espíritu, propósito y razón del acuerdo subregional, como es el de crear unas instituciones comunitarias que dirijan el proceso de integración económica⁸.

La Corte Suprema de Justicia, en pleno, en sentencia del 10 de julio de 1990, decidió "que en la norma impugnada no se incurrió en violaciones de la Constitución Venezolana". En efecto, la Corte sostuvo en ese controversial fallo, aprobado por ocho de los quince Magistrados que la conforman, que:

No puede verse en las Decisiones de la Comisión actos de simple ejecución del Tratado, porque nuestro Congreso no lo quiso así al ejercer la atribución constitucional, recordando que en lo interno sólo él tiene la potestad legislativa. 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 nacional⁹.

Esta sentencia olvida que cuando Venezuela suscribe el Acuerdo de Integración Subregional Andino participa en un proceso de integración que implica la creación de órganos comunitarios a los cuales se les dota de determinadas competencias, entre ellas, dictar normas jurídicas que regulen todo el proceso y que se apliquen por igual a los Estados Miembros. El párrafo primero del artículo único de la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena y el artículo 2 del Tratado de creación del Tribunal de Justicia no favorecen la integración, sino que, por el contrario, establecen obstáculos a la misma al modificar los principios rectores de las relaciones entre el derecho comunitario y el Derecho Interno: el efecto directo y la aplicación directa, inmediata de las normas jurídicas dictadas por los órganos comunitarios. Venezuela

está cambiando los efectos del derecho comunitario o como lo explica uno de los votos salvados, se modifica la capacidad legislativa de los órganos del Acuerdo de Cartagena, característica fundamental del Derecho Comunitario¹⁰.

La actuación del Poder Ejecutivo frente a la disposición de que las Decisiones entran en vigencia desde su publicación en el Boletín del Acuerdo de Cartagena ha sido –en opinión de la profesora Hildegard Rondón de Sansó– disimil:

(...) ya que respecto a la Decisión 311, no hubo ningún pronunciamiento sobre su aplicación en el breve lapso de su vigencia y, por lo que atañe a la Decisión 313, un aviso en la Gaceta Oficial anunció que la misma había sido dictada; en cuanto que, por lo que atañe a la Decisión 344 se ordenó expresamente su publicación¹¹.

La aplicación uniforme del derecho comunitario se alcanza con una interpretación uniforme que garantice el requisito de igual significado en todos los Países Miembros, por el respeto de los Estados Miembros a su compromiso de no adoptar medidas contrarias al ordenamiento jurídico andino.

La interpretación uniforme y el cumplimiento del ordenamiento comunitario puede lograrse a través de un órgano jurisdiccional, que en este caso es el Tribunal Andino de Justicia. Para asegurar estos cometidos el Tratado que crea el Tribunal previó la acción de incumplimiento y la llamada interpretación prejudicial.

La acción de incumplimiento puede ser intentada por la Secretaría General cuando considere que un País Miembro incumplió obligaciones emanadas de las normas o Convenios que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. En este caso, la Secretaría General le formulará sus observaciones por escrito y el País Miembro debe contestarlas dentro del plazo que le fije la Secretaría General, de acuerdo con la gravedad del caso, el cual no debe exceder de sesenta (60) días. Recibida la respuesta o vencido el plazo, la Secretaría General, de conformidad con el reglamento y en los quince (15) días siguientes, emitirá un dictamen motivado sobre el estado de cumplimiento de tales obligaciones. Si el dictamen fuere de incumplimiento y el País Miembro persistiere en la conducta, la Secretaría General debe solicitar, a la brevedad posible, el pronunciamiento del Tribunal. El País Miembro afectado puede adherirse a la acción de la Secretaría General (artículo 23 del Protocolo Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia).

Cuando un País Miembro considere que otro País Miembro incurrió en incumplimiento de obligaciones emanadas de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, llevará el caso a la Secretaría General, para que ella realice las gestiones para subsanar el incumplimiento. Recibida la respuesta o vencido el plazo sin haber obtenido resultados positivos, la Secretaría General, dentro de los quince días (15) siguientes, emitirá un dictamen motivado sobre el estado de incumplimiento de tales obligaciones. Si el dictamen es de incumplimiento y el País Miembro requerido persiste en su conducta, la Secretaría General debe solicitar el pronunciamiento del Tribunal.

Si la Secretaría General no intenta la acción en los sesenta (60) días siguientes al dictamen o si no emite su dictamen dentro de los sesenta y cinco (65) días siguientes a la fecha de presentación del reclamo o el dictamen no fuere de incumplimiento, el País reclamante puede acudir directamente al Tribunal (artículo 24).

El Tribunal decidirá la acción y si la sentencia fuera de incumplimiento el País Miembro cuya conducta ha sido objeto de reclamo quedará obligado a tomar las medidas necesarias para garantizar la ejecución de la sentencia. Cuando el País Miembro no acata la decisión, el Tribunal puede convenir en aplicar una sanción que consiste en que el país reclamante o cualquier otro pueda restringir o suspender total o parcialmente, las ventajas del Acuerdo de Cartagena que beneficien al País Miembro remiso (ver artículo 27).

En todo caso el Tribunal puede ordenar la adopción de otras medidas si la restricción o suspensión de las ventajas del Acuerdo de Cartagena agravare la situación que se busca solucionar o no fuere eficaz en tal sentido (artículo 27).

Las personas naturales o jurídicas que consideren afectados sus derechos por el incumplimiento de un País Miembro podrán acudir a la Secretaría General y al Tribunal siguiendo el procedimiento antes mencionado del artículo 24, pero esta acción excluye la posibilidad de acudir simultáneamente, por la misma causa, ante los Tribunales Nacionales competentes, de conformidad con las prescripciones del derecho interno, cuando los Países Miembros incumplan y sus derechos resulten afectados por ese incumplimiento (artículo 31).

Por este mecanismo se puede ayudar al cumplimiento de las obligaciones derivadas del Acuerdo, pero lo fundamental es que en los Países Miembros exista la voluntad política de hacerlo por el convencimiento de que la integración es importante

para avanzar hacia el desarrollo. En este sentido, es conveniente recordar la afirmación del profesor Luis Carlos Sáchica de que:

El ordenamiento jurídico andino es un régimen jurídico en el cual la coerción debe ser excepcional, en tanto el incentivo para el cumplimiento de sus normas deben ser las ventajas obtenidas individualmente por los Países Miembros a medida que se concreta el desarrollo comunitario¹².

En cuanto a la interpretación uniforme, que es indispensable para que haya una aplicación uniforme del derecho comunitario, se puede lograr a través de la potestad del Tribunal de interpretar por vía prejudicial las normas del ordenamiento jurídico andino (artículo 32).

La obligatoriedad de los jueces nacionales de solicitar la interpretación del Tribunal, en aquellos casos en que conozcan de un proceso donde se aplique el Derecho Andino, depende de si la sentencia a dictar por el juez es susceptible de recurso en el Derecho Interno: si hay una instancia superior que revise la sentencia interna, el juez tiene discrecionalidad para decidir si acude al Tribunal o no para pedir la interpretación prejudicial, pero cuando no hay apelación está obligado a suspender el procedimiento y solicitar la interpretación. En este punto pueden presentarse problemas con los lapsos que establece la legislación interna para resolver el proceso y lo que sucedería si se vencen estos lapsos y el Tribunal Andino no ha enviado su opinión: ¿el juez puede dictar sentencia sin la interpretación o debe esperar aunque se exceda en el tiempo?

Lo más lógico es que el Tribunal tomará en cuenta este período al cual está sujeto el juez y se abocará lo más rápido posible a la tarea de interpretar la norma en cuestión.

III. JERARQUÍA DEL DERECHO COMUNITARIO

El segundo problema que se presenta con respecto a las relaciones entre el derecho comunitario y el Interno es el relativo al rango del primero, teniendo en cuenta que el orden jurídico comunitario debe tener igual fuerza obligatoria en los Países Miembros, es decir, debe ocupar el mismo lugar en la jerarquía de las normas jurídicas de los Estados.

Esta problemática debe resolverse en una primacía del derecho comunitario, pues en caso contrario se pondrían en peligro los objetivos del proceso de integración. Si cada Estado Miembro pudiese resolver unilateralmente el valor del derecho comunitario, su significación y fuerza obligatoria al aplicarlo en su territorio no se garantizaría el principio de la igualdad, que debe ser la base de toda comunidad. La primacía del derecho comunitario es una exigencia ineludible y, en este sentido, es importante que los Estados participantes lo consagren expresamente en sus respectivos ordenamientos internos y sobre todo que exista el compromiso político de cumplirlo.

La supremacía del derecho comunitario significa que en caso de conflictos entre éste y los ordenamientos nacionales se aplica preferentemente la norma comunitaria, aunque el Derecho Interno permanece vigente, ya que no puede ser derogado ni modificado por aquélla. En definitiva, hay que reconocer la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario y su primacía sobre el Derecho Nacional, pero también la necesidad de cooperación entre ambos en los casos en que se completan mutuamente.

Para garantizar la primacía del derecho comunitario pueden adoptarse medidas como las siguientes:

1. Proceso de consultas previas al surgimiento de la norma comunitaria para detectar las objeciones de los Países Miembros, sobre todo en materias o sectores donde hay controversias entre ellos.
2. Proceso progresivo de armonización de las legislaciones nacionales: es preciso que los Estados aproximen sus legislaciones, aunque por supuesto la idea no es llegar a la uniformidad toda vez que cada ordenamiento jurídico responde a realidades concretas. El problema está en armonizar las legislaciones nacionales en aquellas materias o áreas determinadas en las normas primarias, como por ejemplo en el caso del Acuerdo de Cartagena la promoción industrial, comercio, transporte, etc. Esta armonización es un proceso difícil y lento, pero es indispensable para evitar contradicciones graves entre los ordenamientos internos y para facilitar la aplicación del derecho comunitario.

Como se señaló anteriormente los conflictos entre normas comunitarias e internas deben solucionarse a favor de las primeras, sin embargo esto no siempre se presenta así. En el marco del Pacto Andino se examinarán por separado las primarias de las derivadas. Las normas comunitarias primarias son aquellas por las cuales se constituye la comunidad y pueden asimilarse a las Constituciones de los Estados. Se

trata de los Tratados o Acuerdos internacionales que están sometidos a requisitos de incorporación en los ordenamientos internos, aprobación por Ley o por Decreto Presidencial, por lo cual se supone que en principio no deberían existir conflictos entre estas normas y las Constituciones internas, ya que antes de aprobarlos el Legislativo o el Ejecutivo deben verificar su conformidad con las normas constitucionales.

Sin embargo, en los países que integran el Pacto Andino parecería que en caso de conflicto, éste se resolvería a favor del Texto Constitucional, porque las Constituciones de estos países consagran el principio de la Supremacía Constitucional, salvo Perú cuyo texto constitucional sí da una solución en caso de que se presente un conflicto entre sus disposiciones y un Tratado. La Constitución Política de 1993 dispone que cuando el Tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que exige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República (el procedimiento de reforma constitucional consiste en la aprobación por el Congreso con la mayoría absoluta del número legal de sus Miembros y la ratificación de la reforma a través del referéndum).

Este es el único país miembro del Acuerdo de Cartagena, en el cual se prevé la posibilidad de aprobar un Tratado que afecte disposiciones constitucionales, sólo que debe hacerse por la vía de la reforma constitucional.

La Constitución colombiana de 1991 prevé que si hay incompatibilidad entre ella y una ley u otra norma jurídica se aplicarán las disposiciones constitucionales (artículo 4). Asimismo, en Bolivia la Constitución Política del Estado es la Ley Suprema del Ordenamiento Jurídico Nacional. Los tribunales, jueces y autoridades la aplicarán con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualesquiera otras resoluciones (artículo 228 de la Constitución Política del Estado). Igualmente, la Constitución de Ecuador dispone que ella es la suprema norma jurídica del Estado. Todas las demás deben mantener conformidad con los preceptos constitucionales. Por tanto, no tendrán valor alguno las leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas, disposiciones y Tratados públicos que, de cualquier modo, estuvieren en contradicción con ella. Sólo el Congreso tiene facultad de interpretar la Constitución de un modo generalmente obligatorio, y de resolver las dudas que se suscitaren sobre la inteligencia de sus preceptos (artículo 257).

La Constitución Venezolana de 1961 da a los Tratados Internacionales el rango de Ley, con lo cual tienen una jerarquía inferior a las disposiciones constitucionales.

El panorama es más complicado cuando se trata de normas comunitarias derivadas y de normas constitucionales. En principio, no debería haber contradicción porque los órganos comunitarios dictan normas jurídicas en las materias establecidas en los Tratados constitutivos y no pueden exceder lo allí previsto, sin embargo, en la práctica las cosas pueden suceder de forma distinta. Si el problema del rango del derecho comunitario no está resuelto en la Constitución de cada país parece difícil que el Estado aplique una norma comunitaria derivada que contradiga a la constitucional, por el principio de la supremacía constitucional. En Venezuela se considera inconstitucional y por tanto nula, cualquier norma jurídica que sea violatoria de una disposición constitucional. La solución, en el marco del Acuerdo de Cartagena, por lo dispuesto en las Constituciones de los Estados Miembros puede ir en contra del derecho comunitario, ya que ninguna norma jurídica puede contradecir las disposiciones constitucionales.

Cuando hay conflicto entre una norma comunitaria y una ley, obviamente debería tener preferencia la primera.

En Europa, el problema de la primacía del derecho comunitario sobre el Derecho Nacional tiene algunas soluciones basadas en las normas constitucionales que establecen que los Tratados tienen una jerarquía superior a la de las leyes por ejemplo en Francia (artículo 55 de la Constitución de 1958), en Alemania (artículo 25 de la Ley Fundamental) y en Holanda.

Asimismo, la jurisprudencia del órgano jurisdiccional de la Comunidad Económica Europea ha sostenido la tesis de que las normas comunitarias tienen primacía sobre las leyes anteriores o posteriores a éstas. En efecto, en sentencia del 9 de marzo de 1978 (caso Simmenthal) la Corte de Justicia de la CEE afirmó que:

El juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del derecho comunitario, tiene la obligación de asegurar el pleno efecto de estas normas dejando inaplicada si fuese necesario, en virtud de su propia autoridad, toda disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior¹³.

En los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena el rango de las normas comunitarias no está previsto en la constitución, ni siquiera en lo que se refiere a los Tratados Internacionales. Si admitimos –siguiendo al profesor Peña Solís– que, en la gradación jerárquica, los actos normativos comunitarios se equiparan a las leyes sancionadas por el Parlamento, cualquier conflicto entre una norma comunitaria posterior

y una Ley anterior se resolvería por la vía de Ley posterior deroga a la anterior. En cambio si la ley fuese posterior a la norma comunitaria habrá que acudir a la naturaleza del derecho comunitario, derivando su superioridad, del principio de la competencia: los Estados Miembros han cedido a los órganos comunitarios parte de sus competencias legislativas, por tanto, son incompetentes para regular las materias que han cedido¹⁴.

Lo importante a resaltar es que cuando un Estado se incorpora a un proceso de integración debe resolver todos los problemas de orden constitucional que se presenten para garantizar, primero, la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario, es decir, el derecho comunitario no puede ser considerado como una recopilación de Acuerdos entre los Estados, ni como una parte o apéndice de los sistemas jurídicos nacionales. La autonomía del derecho comunitario tiene una importancia fundamental ya que sólo gracias a ella puede impedirse que el Derecho Nacional socave el derecho comunitario y pueda garantizarse la validez uniforme de éste en todos los Estados Miembros¹⁵. Segundo, la cooperación entre el derecho comunitario y el Nacional, de tal manera que los Estados Miembros se comprometan a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del derecho comunitario y que se abstengan de todas aquéllas que pongan en peligro la realización de los fines previstos en las normas comunitarias.

Tercero, en caso de conflicto entre el derecho comunitario y el Nacional, el primero privará sobre el segundo, reconociendo así la primacía del derecho comunitario.

IV. CONCLUSIONES

1. El Derecho cumple un papel importante dentro de todo proceso de integración, es el instrumento para regularlo, para crear los derechos y las obligaciones a las cuales estarán sujetos todos los Países Miembros. Establece el marco de actuación de los Estados Miembros, pero sin la voluntad política de cumplirlo corre el riesgo de convertirse en letra muerta. Muy poco sirven los mecanismos jurisdiccionales de incumplimiento si los Estados no se comprometen políticamente a actuar conforme al ordenamiento comunitario.

2. El derecho comunitario y el Interno son dos ordenamientos jurídicos independientes, aunque se apliquen al mismo territorio y a los mismos sujetos de derecho. Las normas comunitarias no pueden modificar ni derogar las internas ni viceversa. El derecho comu-

nitario de efecto indirecto se incorpora al ordenamiento interno, pero en ningún momento se transforma en Derecho Interno, conserva siempre su carácter comunitario.

3. El problema del efecto del derecho comunitario debe resolverse en una incorporación de la Norma Primaria al Derecho Interno, a través de los mecanismos establecidos en las Constituciones de cada país, ya que se trata de normas fundamentales que regulan el marco del proceso de integración, y es el momento en el cual los Estados Miembros pueden resolver las posibles contradicciones entre tales normas y sus Constituciones internas.

4. Con respecto a la jerarquía del derecho comunitario, un proceso de integración exige para avanzar que las norma comunitarias tengan primacía sobre las internas, sólo así se garantiza que posean igual fuerza obligatoria en los Países Miembros. En este sentido, es preciso que las Constituciones regulen expresamente este principio y prevean mecanismos para asegurar su cumplimiento.

5. Todo ordenamiento jurídico debe ir acompañado de un sistema para controlar su cumplimiento, que contemple la imposición de sanciones ante la inobservancia de las normas.

Así, el Acuerdo de Cartagena prevé un mecanismo jurisdiccional para sancionar el incumplimiento de los Países Miembros. Sin embargo, hay que recordar que lo más importante es que los Estados tomen conciencia de los beneficios que les puede reportar la integración y conforme a esto se ajusten voluntariamente a las normas comunitarias.

NOTAS

¹Herrera, Felipe citado por García-Amador, F.V.: "Introducción a la Problemática Jurídica e Institucional de la Integración" en *Boletín del Instituto Centroamericano de Derecho Comparado*. Nos. 5-6. Tegucigalpa.

²González-Varas Ibáñez, Santiago: "Virtualidad del efecto directo de las normas del derecho comunitario". *Revista de la Facultad de Derecho*. Universidad Complutense. Madrid 1994, p. 321.

³Louis, Jean-Victor: *El Ordenamiento Jurídico Comunitario*. Citado por Suárez, Jorge Luis: "Las Relaciones entre el derecho comunitario y el Derecho Interno en el Acuerdo de Cartagena, a Propósito de la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 10 de julio de 1990" en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas N° 100*. Universidad Central de Venezuela. Caracas 1996, p. 311.

⁴Peña Solís, José: *Lineamientos de Derecho Administrativo*. Volumen II: *El Derecho Administrativo y sus Fuentes*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas 1997, p. 149.

⁵Peña Solís, José: Op.cit., p. 152.

⁶ Peña Solís, José: *ob.cit.*, p. 153.

⁷ Pescatore, Pierre: "Aspectos Judiciales del acervo comunitario". *Revista de Instituciones Europeas*. Madrid 1981, pp. 352-353. Citado por Andueza, José Guillermo: "La Aplicación Directa del Ordenamiento Jurídico del Acuerdo de Cartagena" en *El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*. INTAL-BID 1985, p. 45.

⁸ Andueza, José Guillermo: Escrito presentado el 21 de junio de 1982 ante la Corte Suprema de Justicia para demandar la nulidad del Parágrafo Primero del Artículo Único de la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena.

⁹ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, de fecha 10 de julio de 1990, pp. 16 y 17.

¹⁰ Voto salvado de los Magistrados Cecilia Sosa y Roberto Yepes Boscán. Ver Sentencia p. 26.

¹¹ Rondón de Sansó, Hildegard: "El Impacto de la Decisión 344 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena en el Ordenamiento Jurídico Venezolano". Conferencia dictada en la Primera Reunión de Cortes Supremas del Pacto Andino y Panamá en la Paz. 1994.

¹² Sáchica, Luis Carlos: "El Ordenamiento Jurídico Andino y su Tribunal de Justicia". *El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*. *Ob.cit.*, pag. 7.

¹³ Sentencia citada por Suárez, Jorge Luis: *Ob.cit.*, pp. 353 y 354.

¹⁴ Peña Solís, José: *Ob.cit.*, pp. 168 y 169.

¹⁵ Borchartt, Klaus-Dieter: *El ABC del derecho comunitario*. Documentación Europea. Cuarta Edición. 1994, p. 55.

BIBLIOGRAFÍA

Andueza, José Guillermo: "La Aplicación Directa del Ordenamiento Jurídico del Acuerdo de Cartagena". En *El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*. INTAL/BID. 1985.

Borchartt, Klaus-Dieter: *El ABC del derecho comunitario*. Documentación Europea. 4ta. Edición. 1994.

Brewer Carías, Alian R.: *Instituciones Políticas Constitucionales*. Tomo I, Universidad Católica del Táchira. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. San Cristóbal. 1985.

Catalano, Nicola: *Manual del Derecho de las Comunidades Europeas*. INTAL/BID. Buenos Aires. 1966.

García-Amador, F. V.: "Introducción a la Problemática Jurídica e Institucional de la Integración", en *Boletín del Instituto Centroamericano de Derecho Comparado*. Nos. 5-6, Tegucigalpa. 1965-1966.

González-Vara Ibáñez, Santiago: "Virtualidad del Efecto Directo de las Normas del derecho comunitario". *Revista de la Facultad de Derecho*. Universidad Complutense. Madrid. 1994.

Peña Solís, José: *Lineamientos de Derecho Administrativo. Volumen II: Derecho Administrativo y sus Fuentes*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela, Caracas. 1997.

Poppe, Hugo: *Disposiciones Jurídicas Vigentes, el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*. Publicaciones del Tribunal / Estudios 1. Quito, Ecuador. 1985.

Rondón de Sansó, Hildegard: "El Impacto de la Decisión 344 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena en el Ordenamiento Jurídico Venezolano". Conferencia dictada en la Primera Reunión.

Sáchica, Luis Carlos: "El Ordenamiento Jurídico Andino y su Tribunal de Justicia" en *El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*. INTAL/BID. 1985.

Suárez, Jorge Luis: "Las Relaciones entre el derecho comunitario y el Derecho Interno en el Acuerdo de Cartagena a Propósito de la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 10 de julio de 1990" en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas N° 100*. Universidad Central de Venezuela. Caracas 1996.

PUBLICACIONES CONJUNTAS

Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo, Experiencias y visión de América Latina. Vol. III. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1981.

El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. INTAL/BID Buenos Aires, 1985.

El Derecho de la Integración en el Grupo Andino, La CEE, el CAME y la Aladi. Publicaciones de la Junta/Estudios 5. Junta del Acuerdo de Cartagena. Lima, 1983.

Labores 1986 del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. Quito, 1987.

El Derecho de la Integración en América Latina 1979-1982. Intal/BID, 1983.

El Derecho Jurídico e Institucional en los Esquemas de Integración Económica de América Latina. BID/ Intal. Buenos Aires, 1984.

LA REGULACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN LAS CONSTITUCIONES DE AMÉRICA

ROXANA ORIHUELA GONZATTI •

I. INTRODUCCIÓN

El trabajo que se presenta a continuación pretende examinar, fundamentalmente de forma exegética, la regulación que se da a los tratados internacionales en algunas Constituciones de América. Lo anterior, en virtud de que muchas veces la realidad social dista mucho de ser un reflejo de lo consagrado en el Derecho positivo, y aún más, lo desvirtúa y desnaturaliza con interpretaciones acomodaticias; sin embargo, querámoslo o no, el *deber ser* constituye el pilar que inspira y da nacimiento al ordenamiento jurídico y el que debe estar presente y seguirse en todo país que se precie de tener un *Estado de Derecho*. Pues bien, tal *deber ser* se encuentra fundamental y primariamente consagrado en el texto constitucional, el cual constituye el marco inspirador de todo el ordenamiento jurídico, y cuya supremacía se confirma al dotar a los órganos estatales y a los ciudadanos, de acciones encaminadas a eliminar del mundo del Derecho, todo precepto violatorio del mismo.

Ahora bien, en el caso específico de los tratados internacionales, debe puntualizarse que lo relativo a los mismos sólo se encuentra parcialmente regulado por el Derecho Internacional, y que su principal regulación se ubica en el Derecho Interno, y dentro de éste, fundamentalmente, en el Derecho Constitucional, ello en virtud de que la misma se produce en ejercicio de la soberanía estatal, noción que, por otra parte, sirve de obstáculo para llegar a un acuerdo inter-estatal respecto a normas de Derecho Internacional relativas a determinados supuestos que regulen los tratados internacionales, sin obviar, desde luego, las ya existentes.

Para finalizar, cabe señalar que, como siempre ocurre en el campo del Derecho, el presente trabajo está supeditado a la vigencia de las normas constitucionales en él mencionadas, vale decir, hoy es absolutamente actual, pero los cambios constitucionales que se produzcan en tales disposiciones, lo colocará en otra perspectiva:

en la del análisis comparativo entre lo que fue y lo que es, que nos amplíe el compás de lo que simplemente conocemos porque hoy está presente, y ello con más razón cuando se trabaja con textos constitucionales, en un mundo contemporáneo caracterizado por cambios en esta materia.

II. LA REGULACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN LAS CONSTITUCIONES DE AMÉRICA

2.1 CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

De acuerdo con lo establecido de manera expresa en el artículo 27 de la Constitución Argentina, los tratados internacionales son el medio específico a través del cual el gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las "potencias extranjeras", y tal como lo señala el referido precepto, los mismos deben estar en conformidad con los principios de Derecho Público consagrados en esa Carta Fundamental.

Asimismo, la Constitución de la Nación, junto con las leyes de la misma dictadas por el Congreso y los tratados, conforman la "ley suprema de la Nación", la cual prevalecerá en el supuesto de presentarse un conflicto por disposiciones contradictorias entre dicha ley y las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto del 11 de noviembre de 1859, tal y como lo establece el artículo 31 *ejusdem*.

En cuanto al régimen de celebración de tratados internacionales que prevé la Constitución Argentina, ante todo debe señalarse que si bien en términos generales los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados, y el Congreso debe darles tratamiento expreso dentro del término de doce meses, no obstante, los proyectos referidos a tratados internacionales no serán objeto de iniciativa popular (artículo 39).

Igualmente, cabe señalar que conforme al numeral 22 del artículo 75 de esa Constitución, corresponde al Congreso aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. El mencionado precepto, establece también la jerarquía superior a las leyes que, en general, tienen los tratados y concordatos, y la jerarquía constitucional que tienen, en las condiciones de su vigencia, la Declaración Americana de los

Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y la Convención sobre los Derechos del Niño, las cuales no derogan ningún artículo de la primera parte de la Constitución argentina (relativa a declaraciones, derechos y garantías) y deberán entenderse como complementarios de los derechos y garantías que ella reconoce. Asimismo, tales Declaraciones, Pactos y Convenciones, sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Ahora bien, el resto de los tratados y convenciones relativas a derechos humanos, podrán gozar de jerarquía constitucional, siempre que luego de ser aprobados por el Congreso, cuenten con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

En cuanto a los tratados en materia de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales, la aprobación de los mismos, será igualmente competencia del Congreso, deberá producirse en condiciones de reciprocidad e igualdad, y cuando tal aprobación se produzca con Estados de Latinoamérica, requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, pero cuando sea con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado, el cual sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo.

Asimismo, debe acotarse que la denuncia de estos tratados de integración, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, y también, que las normas contenidas en los mismos tienen jerarquía superior a las leyes. Todo lo anterior, conforme al numeral 24°, del artículo 75 de la Constitución Argentina.

Cabe también señalar que el referido texto constitucional, consagra como atribución del Presidente de la Nación Argentina, la conclusión y firma de tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras (artículo 99, numeral 11).

Igualmente, debe destacarse que en virtud de lo previsto en el artículo 124 *ejusdem*, las provincias pueden celebrar convenios internacionales, con conocimiento del Congreso Nacional, siempre que los mismos no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Finalmente, debe señalarse que corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por los tratados con las naciones extranjeras (artículo 116).

2.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (REPÚBLICA DE BOLIVIA)

En cuanto al régimen de celebración de tratados internacionales, esta Constitución consagra como atribución del Poder Legislativo, aprobar los tratados, concordatos y convenios internacionales (artículo 59, N° 11), y como atribución del Presidente de la República, negociar y concluir tratados con naciones extranjeras, así como también, canjearlos, previa ratificación del Congreso (artículo 96, N° 2).

Igualmente, cabe señalar que conforme al artículo 120, literal I, de la Ley de Reforma de la Constitución de Bolivia, del 12 de agosto de 1994, el Tribunal Constitucional tiene como atribución, conocer y resolver la constitucionalidad de tratados o convenios con Gobiernos extranjeros u organismos internacionales.

2.3 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL

En lo atinente a la celebración de tratados internacionales, la Constitución del Brasil contempla como competencia exclusiva del Presidente de la República, celebrar tratados, convenios y actos internacionales, sujetos a la refrendación del Congreso Nacional (artículo 84, N° VIII). Igualmente, en su artículo 49, N° I, el referido texto constitucional consagra la competencia exclusiva del Congreso Nacional para resol-

ver definitivamente sobre tratados, acuerdos o actos internacionales que acarreen obligaciones o compromisos gravosos al patrimonio nacional.

Asimismo, cabe referir que la Constitución del Brasil establece que compete al Supremo Tribunal Federal, la protección de la Constitución, y en virtud de ello, juzgar, mediante recurso extraordinario, las causas decididas en única o última instancia, cuando la decisión recurrida declare la inconstitucionalidad de un tratado (artículo 102, III, b), y asimismo, que compete a los jueces federales, procesar y juzgar las causas fundadas en tratado o acuerdo de la Unión con Estado extranjero u organismo internacional (artículo. 109, III).

2.4 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

El artículo 227 del texto constitucional colombiano, establece que será mediante la celebración de tratados internacionales sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, que creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones, que el Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe.

Ahora bien, respecto a la regulación de la celebración de tratados, debe decirse que corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, dirigir las relaciones internacionales y en virtud de ello, celebrar con otros Estados y entidades de Derecho Internacional, tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso, e igualmente y de forma específica, convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso (artículo 189, ordinales 2° y 6°).

El Congreso es el órgano al que corresponde hacer las leyes y por medio de ellas, ejerce la función de aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de Derecho Internacional y por medio de tales tratados, el Estado podrá, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados (artículo 150, numeral 16°). Asimismo, conforme al último aparte del artículo 154, los proyectos de ley que se refieran específicamente a relaciones internacionales, iniciarán su trámite en el Senado.

No obstante lo expuesto precedentemente, resulta necesario precisar que si bien los tratados, para su validez, deben ser aprobados por el Congreso, el Presidente de la República podrá dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial, acordados en el ámbito de organismos internacionales que así lo dispongan. En este supuesto, tan pronto como un tratado entre en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación, y si la misma no se produce, se suspenderá la aplicación del tratado (artículo 224).

En el artículo transitorio 58, se autoriza al Gobierno Nacional para ratificar los tratados o convenios celebrados, que hubiesen sido aprobados, al menos, por una de las Cámaras del Congreso.

En otro orden de ideas, la Constitución de Colombia consagra la figura del referendo para la derogatoria de una ley, cuya convocatoria podrá ser solicitada por un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, ante la organización electoral, y la ley quedará derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurren al acto de consulta, siempre que en el mismo participen una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral. No obstante, tal referendo no procede respecto a las leyes aprobatorias de tratados internacionales (artículo 170).

Respecto a los tratados en materia de derechos humanos, la Constitución de Colombia prevé que el Congreso dará prioridad al trámite de los proyectos de ley aprobatorios de los referidos tratados, que sean sometidos a su consideración por el Gobierno (artículo 164). Igualmente, dicho texto constitucional contempla que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno; que los derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, y que la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución colombiana y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos. En este sentido y como corolario de lo anterior, el mencionado texto constitucional establece expresamente que los niños gozarán de los derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y también en los tratados internacionales ratificados por Colombia (artículos 93, 94, y 44, encabezamiento)

La Constitución de Colombia establece que los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna (artículo 53, tercer aparte). Igualmente, dicha Constitución contempla que son nacionales colombianos por adopción, los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos (artículo 96, ordinal 2, literal c).

Finalmente, debe señalarse que la Constitución de Colombia establece que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos del artículo 241 *ejusdem*, y con tal fin cumplirá como función, la de decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Para ello, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley, y cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas, pero en caso contrario, no serán ratificados. Ahora bien, cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento, formulando la reserva correspondiente (artículo 241, numeral 10°).

2.5 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA

Para comenzar, conviene señalar que en virtud del artículo 12, literales b y f, la República de Cuba hace suyos los principios antiimperialistas e internacionalistas, y funda sus relaciones internacionales en los principios de igualdad de derechos, libre determinación de los pueblos, integridad territorial, independencia de los Estados, la cooperación internacional en beneficio e interés mutuo y equitativo, el arreglo pacífico de controversias en pie de igualdad y respeto, y los demás principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y en otros tratados internacionales de los cuales Cuba sea parte, así como también, rechaza la violación del derecho irrenunciable y soberano de todo Estado a regular el uso y los beneficios de las telecomunicaciones en su territorio, conforme a la práctica universal y a los convenios internacionales que ha suscrito.

Respecto a la regulación constitucional del régimen de la celebración de tratados internacionales, debe decirse que el Consejo de Ministros, como máximo órgano ejecutivo y administrativo, que constituye el Gobierno de la República, tiene como

atribución, aprobar tratados internacionales y someterlos a la ratificación del Consejo de Estado¹ (artículo 98, literal ch), el cual ostenta la suprema representación del Estado cubano, a los fines nacionales e internacionales (artículo 89) y en virtud de ello, tiene como atribución, tanto la ratificación, como la denuncia de tratados internacionales (artículo 90, literal m).

2.6 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE

La Constitución de Chile contempla entre las atribuciones especiales del Presidente de la República, la de concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los cuales deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso, conforme a lo prescrito en el artículo 50 N° 1° de ese texto constitucional, y cuyas discusiones y deliberaciones sobre los mismos serán secretos, si así lo exige el Presidente de la República (artículo 32, N° 17°).

En este sentido, debe decirse que conforme al artículo 50 N° 1°, precedentemente referido, constituye una atribución exclusiva del Congreso, aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación; en todo caso, la aprobación se someterá a los trámites de una ley. Asimismo, en virtud del mencionado precepto, en el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado, el Congreso puede autorizar al Presidente de la República, a los fines de que, durante la vigencia de aquél, dicte las disposiciones con fuerza de ley que considere necesarias para su cabal cumplimiento, pero debe señalarse que la autorización del Congreso no podrá extenderse a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones, ni al plebiscito, como tampoco a materias comprendidas en las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado; no podrá comprender facultades que afecten a la organización, atribuciones y régimen de los funcionarios del Poder Judicial, del Congreso Nacional, del Tribunal Constitucional, ni de la Contraloría General de la República, y la ley que otorgue la referida autorización, deberá señalar las materias precisas sobre las que recaerá la delega-

¹ El Consejo de Estado es el órgano de la Asamblea Nacional del Poder Popular que la representa entre uno y otro periodo de sesiones; ejecuta los acuerdos de ésta, cumple las demás funciones que la Constitución le atribuye y tiene carácter colegiado (artículo 89). A su vez, la Asamblea Nacional del Poder Popular es el órgano supremo del poder del Estado, que representa y expresa la voluntad soberana de todo el pueblo (artículo 69).

ción y podrá establecer o determinar las limitaciones, restricciones y formalidades que se estimen convenientes. Igualmente, debe puntualizarse que las medidas que el Presidente de la República adopte a los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor, no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley. Todo lo anterior, conforme al artículo 50 N° 1), en concordancia con el artículo 61, incisos segundo y siguientes.

Finalmente, cabe señalar que la Constitución de Chile contempla como atribución del Tribunal Constitucional, resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso (artículo 82, N° 2°).

2.7 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR

El artículo 144 de la Constitución de El Salvador establece que los tratados internacionales celebrados por ese país con otros Estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de la Constitución, por lo que, la ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador, y en caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecerá el tratado.

Asimismo la Carta Fundamental de El Salvador señala que los tratados internacionales regularán la forma y condiciones en que los nacionales de países que no formaron parte de la República Federal de Centro América, conserven su nacionalidad, no obstante hayan adquirido la salvadoreña por naturalización, siempre que se respete el principio de reciprocidad (artículo 93), e igualmente, establece que le corresponde al Estado regular y vigilar los servicios públicos prestados por empresas privadas y la aprobación de sus tarifas, excepto las que se establezcan de conformidad con tratados o convenios internacionales (artículo 110).

Respecto a la regulación constitucional del régimen de celebración de tratados internacionales, debe decirse que corresponde a la Asamblea Legislativa - como cuerpo colegiado al que compete fundamentalmente la atribución de legislar y el cual está compuesto por Diputados, elegidos en la forma prescrita por la Constitución- ratificar los tratados o pactos que celebre el Ejecutivo con otros Estados u organismos internacionales, o denegar su ratificación (artículos 121 y 131: 7°), y en este sentido, el ordinal 4° del artículo 168, consagra como atribución y deber del Presidente de la República,

celebrar tratados y convenciones internacionales, someterlos a la ratificación de la Asamblea Legislativa y vigilar su cumplimiento.

Ese texto constitucional contempla como limitaciones en cuanto a la celebración y/o ratificación de tratados internacionales, el que no se podrán ratificar los tratados en que se restrinjan o afecten de alguna manera las disposiciones constitucionales, a menos que la ratificación se haga con las correspondientes reservas, y establece expresamente que las disposiciones del tratado sobre las cuales se realicen tales reservas, no son ley de la República (artículo 145), e igualmente, consagra que no podrán celebrarse o ratificarse tratados en los que se altere de alguna manera la forma de gobierno, o se lesionen o menoscaben la integridad del territorio, la soberanía e independencia de la República, o los derechos y garantías fundamentales de la persona humana, y señala que lo anteriormente dispuesto se aplica a los tratados con gobiernos en los cuales se someta el Estado salvadoreño a la jurisdicción de un tribunal de un Estado extranjero, pero que ello no obsta para que en los tratados, el Estado salvadoreño, en caso de controversia, someta la decisión a un arbitraje o a un tribunal internacional (artículo 146)

También, el texto constitucional de El Salvador establece específicamente como requisito formal, que para la ratificación de un tratado o pacto por el cual se someta a arbitraje cualquier cuestión relacionada con los límites de la República, será necesario el voto de las tres cuartas partes, por lo menos, de los Diputados electos, exigencia que, por lo demás, también debe cumplirse en el caso de un tratado o convención que celebre el órgano ejecutivo referente al territorio nacional (artículo 147).

Finalmente, el artículo 149 de la Constitución de El Salvador, señala que la facultad de declarar la inaplicabilidad de las disposiciones de un tratado, contrarias a los preceptos constitucionales, se ejercerá por los tribunales, dentro de la potestad de administrar justicia, y que la declaratoria de inconstitucionalidad de un tratado, de un modo general y obligatorio, se hará en la forma prevista en el texto constitucional para las leyes, decretos y reglamentos, vale decir, es competencia de la Corte Suprema de Justicia, por medio de la Sala de lo Constitucional, la cual podrá realizar la referida declaratoria, a petición de cualquier ciudadano, y la misma puede ser en relación con la forma, como también, al contenido del tratado (artículo 183)

2.8 CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

La Constitución paraguaya consagra expresamente que el orden jerárquico interno que corresponde a los tratados, convenios y acuerdos internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso y a cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, es, con relación al resto del derecho positivo nacional, el inmediatamente posterior a la Constitución de la República (artículos 137 y 141).

En relación con tratados relativos a derechos humanos, los mismos no podrán ser denunciados sino por los procedimientos que rigen para la enmienda de la Constitución de la República, y la República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural, y contempla que tales decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso (artículos 142 y 145).

Igualmente, la República del Paraguay renuncia a la guerra, pero sustenta el principio de la legítima defensa, y tal declaración es compatible con los derechos y obligaciones del Paraguay como parte en tratados de integración (artículo 144).

En la hipótesis de que una persona o grupo de personas, invocando cualquier principio o representación contraria a la Constitución del Paraguay, detenten el poder público, los Estados extranjeros que por cualquier circunstancia se relacionen con tales usurpadores, no podrán invocar ningún pacto, tratado, ni acuerdo suscrito o autorizado por el gobierno usurpador, para exigirlo posteriormente como obligación o compromiso de la República del Paraguay (artículo 138).

En cuanto a la celebración de tratados internacionales, la Constitución del Paraguay consagra en su artículo 202: 9, como atribución y deber del Congreso, aprobar o rechazar los tratados y demás acuerdos internacionales suscritos por el Poder Ejecutivo; como atribución exclusiva de la Cámara de Senadores, iniciar la consideración de los proyectos de ley relativos a la aprobación de tratados y acuerdos internacionales (artículo 224: 1), y como deber y atribución del Presidente de la República, negociar y firmar tratados internacionales (artículo 238: 7).

Finalmente, cabe señalar que conforme al artículo 122: 1, no podrán ser objeto de referéndum, los convenios o acuerdos internacionales.

2.9 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA

Para comenzar, debe decirse que el ordinal 1° del artículo 136 de la Constitución venezolana, consagra como competencia del Poder Nacional, la actuación internacional de la República, e igualmente, el ordinal 5° del artículo 190 *ejusdem*, contempla como atribuciones y deberes del Presidente de la República, dirigir las relaciones exteriores de la misma y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales.

Ahora bien, tales tratados o convenios internacionales celebrados por 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, de aplicar principios expresamente reconocidos por ella, de ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales, o de ejercer facultades que la ley atribuya expresamente al Ejecutivo Nacional, consagrando nuestra Carta Magna los llamados acuerdos en forma simplificada. No obstante, la Comisión Delegada del Congreso podrá autorizar la ejecución provisional de tratados o convenios internacionales cuya urgencia así lo requiera, los cuales serán sometidos 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 su aprobación. Todo lo anterior, conforme al artículo 128 de la Constitución de la República.

Así mismo, es una atribución del Senado, iniciar la discusión de los proyectos de ley relativos a tratados y convenios internacionales (artículo 150, ordinal 1°).

Igualmente, nuestro texto constitucional establece que en los tratados, convenios y acuerdos internacionales que celebre la República, se insertará una cláusula por la cual las partes se obliguen a decidir por las vías pacíficas reconocidas en el derecho internacional, o previamente convenidas por ellas, si fuere el caso, las controversias que pudieren suscitarse entre las mismas, con motivo de su interpretación o ejecución, si no fuere improcedente y así lo permita el procedimiento que deba seguirse para su celebración (artículo 129).

Específicamente respecto a los concordatos, el artículo 130 de la Constitución, prevé que en posesión como está la República del Derecho de Patronato Eclesiástico,

lo ejercerá conforme lo determine la ley. Sin embargo, podrán celebrarse convenios o tratados para regular las relaciones entre la Iglesia y el Estado.

Finalmente, la oportunidad en que deba ser promulgada la ley aprobatoria de un tratado, de un acuerdo o de un convenio internacional, queda a discreción del Ejecutivo Nacional, de conformidad con los usos internacionales y la conveniencia de la República (artículo 176).

III. CONCLUSIONES

En el marco constitucional referido precedentemente, se ha pretendido mostrar la regulación de los tratados internacionales en algunas Constituciones de América.

El referido panorama constitucional condujo a constatar que textos constitucionales como los de El Salvador, Paraguay, Argentina y Colombia, consagran expresamente la jerarquía, a veces constitucional, y otras veces legal, que tienen los tratados internacionales en esos respectivos ordenes internos, a diferencia de las Constituciones de Chile, Bolivia, Cuba, Brasil y Venezuela, las cuales, al carecer de tales regulaciones constitucionales expresas, dan lugar a posiciones doctrinarias y jurisprudenciales, es decir, a interpretaciones, siempre riesgosas.

Asimismo, a diferencia de las Constituciones de Chile, Cuba, Bolivia, Brasil y Venezuela, los textos constitucionales de Paraguay, El Salvador, Argentina y Colombia, se refieren de forma expresa a los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos confiriéndoles un tratamiento particular.

Respecto a la regulación constitucional relativa al régimen de celebración de tratados internacionales, cabe señalar, a manera de síntesis final, que conforme a las Constituciones de Venezuela, Colombia, Argentina, Paraguay, Chile y Bolivia, la aprobación e improbación de los mismos corresponde al Congreso.

Igualmente, conforme al texto constitucional del Brasil, el Presidente de la República celebra tratados y la refrendación de éstos corresponde al Congreso Nacional; en Cuba compete al Consejo de Ministros la aprobación de tratados internacionales y su ratificación o no, está a cargo del Consejo de Estado; en Paraguay, el Presidente de la República negocia y firma tratados; en Chile, al Presidente de la República le corresponde la conclusión, firma y ratificación de los tratados; en Bolivia, el Presidente de la República negocia y concluye los mismos; en El Salvador, celebra trata-

dos internacionales, el Presidente de la República; en Argentina, la conclusión y firma de tratados, es una atribución del Presidente de la Nación; en Colombia, celebra los tratados el Presidente de la República y específicamente de acuerdo a la Constitución colombiana, el mismo conviene y ratifica los tratados de paz; finalmente, cabe apuntar que conforme a nuestra Carta Magna, el Presidente de la República celebra y ratifica los tratados internacionales.

Conforme a textos constitucionales como los de Colombia, Paraguay y Venezuela, el inicio de la discusión de los proyectos de ley relativos a tratados, se produce en el Senado; y en Paraguay y Colombia, los mismos no pueden ser objeto de referéndum.

Para finalizar, quiero hacer público mi agradecimiento a los profesores Alfredo Arismendi y Oswaldo Acosta-Hoenicka, promotores de esta iniciativa de publicar el presente *Libro Homenaje*, que por lo demás, pretende ser una de las tantas contribuciones del Instituto de Derecho Público.

LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y LAS INDUSTRIAS CULTURALES

FERNANDO DELGADO

I. LA CULTURA COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL DEL DESARROLLO

1.1 CRECIMIENTO ECONÓMICO Y CULTURA

Desde una perspectiva puramente económica, de leyes e indicadores macroeconómicos, pareciera que la cultura es un elemento tan etéreo que marcha por un camino más bien paralelo al campo de la economía. Si, por ejemplo, pensamos en una novela de Mejía Vallejo, un poemario de Ramos Sucre, una obra plástica de Guyasamín, una obra sinfónica de Villa-lobos, una hermosa melodía del altiplano boliviano, un huayno peruano, un guapango mexicano, un danzón cubano o un merengue caraqueño, a primera vista pareciera no haber relación alguna entre esos elementos de la cultura académica, folklórica o popular tradicional y la rigurosa ciencia del oiko-nomós, como decían los griegos.

Y es que, en efecto, no hay un nexo directo que ate la creación por la creación misma, el objeto elaborado para halagar al espíritu y los sentidos, con el crecimiento, por ejemplo, del ingreso per capita, la rebaja de la inflación o el bienestar económico general de la población.

Pero el panorama cambia por completo cuando hablamos de desarrollo económico, es decir, cuando entendemos que no basta el simple crecimiento económico por sí sólo si no tenemos, paralelamente, mejoramiento social: salubridad, habitación, seguridad social, seguridad personal, ambiental, educación o cultura, entre otros elementos del bienestar.

Desde los países llamados del tercer mundo y con motivo del surgimiento de la ampliación del marco de acción del Derecho Internacional Público, muy especialmente en el campo de la concepción según la cual se tenía como objetivo primordial eliminar la guerra, en cuanto conflicto bélico, provino la idea de sustituirlo por el objetivo de

eliminar las causas que la provocan, y así la ciencia del Derecho Internacional Público pasó a llenar su objeto de todo un espectro amplísimo de cometidos a través del surgimiento de las Organizaciones y los Organismos Internacionales, (algunas de ellas de carácter privado, como Amnistía Internacional o Greenpeace) entre los cuales conviene destacar a la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura, en sus siglas inglesas, la Unesco.

Uno de los aportes principales del tercer mundo, sobre todo con fundamento en tesis latinoamericanas (Cepal y estructuralismo), fue la distinción de la noción de simple crecimiento económico de la del desarrollo, de tal manera que no nos serviría para nada el primero si no alcanzamos el progreso social (en sentido amplio), que incluye como dos factores de primerísima importancia la educación y la cultura, en lo cual consiste el desarrollo.

1.2 EDUCACIÓN Y CULTURA

Son términos que concebimos como absolutamente complementarios, pues no existe, a nuestro modo de ver, la posibilidad de desarrollo social de un país sin esa complementariedad. La idea no es tan de vieja data pero parece no estar esto muy claro tanto para el Constituyente de 1961, como para el legislador. Así, por ejemplo, el artículo 55 de la Constitución Nacional establece que:

La educación es obligatoria en el grado y condiciones que fije la ley. Los padres y representantes son responsables del cumplimiento de este deber, y el Estado proveerá los medios para que todos puedan cumplirlo.

La educación está plasmada así como un deber en cabeza del Estado (Título III: De los deberes, derechos y garantías, Capítulo II: Deberes). Pero en lo referente a la cultura, ella está en el Capítulo IV: Derechos Sociales, en el artículo 83 que establece:

El Estado fomentará la cultura en sus diversas manifestaciones y velará por la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico que se encuentren en el país y procurará que ellos sirvan al fomento de la educación (resaltado nuestro).

Vale decir que la cultura, así entendida, viene a ser un concepto restringido, al patrimonio cultural y como complementario al de la educación: un mecanismo para afianzar ésta. El legislador de 1975 es más explícito en el texto que crea al ente rector de la Cultura Nacional, el Consejo Nacional de la Cultura, que a su vez sustituye el

Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes (Inciba). En ese texto de 1975, en su artículo 2, está contenida la cultura como una garantía, aunque sea de rango legal, tanto para los creadores de cultura como para los "consumidores" de los bienes culturales. Para esa fecha, ya no podíamos concebir la cultura como algo complementario de la educación, sino como una entidad con carácter propio y distinto del concepto de educación, entendido éste como simple transmisión de conocimientos para prepararnos para el trabajo, de la índole y el nivel que fuere. No en balde había pasado la designación de André Malraux como Ministro de Cultura de Francia, durante el segundo gobierno del General Charles De Gaulle.

Conforme al Diccionario de la Real Academia Española educar es, en efecto, en su primera acepción, "dirigir, encaminar, doctrinar" y en su cuarta, "perfeccionar, afinar los sentidos". Cultura es, en cambio, (tercera acepción) "conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época o grupo social, etc." No vamos a caer en la tentación de tratar de definir lo que es cultura. Algunos autores han citado más de centenar y medio de intentos de definición,¹ lo cual da una idea de la prolijidad del tema y los puntos de partida y llegada que sobre él convergen. Pero en la vida real pareciera evidente que la educación y la cultura son elementos que se deben complementar la una a la otra, en cuanto a factores completamente diferenciados del desarrollo, y no lo contrario, como aparece en el artículo 83 de nuestra Constitución.

1.3 LA CULTURA COMO FACTOR MULTIPLICADOR DEL DESARROLLO

Cuando sopesamos los ingresos que pueda proporcionar el comercio de los bienes culturales, se aclara enormemente el panorama, pues esos bienes poseen la doble naturaleza de ser simultáneamente obras artísticas valederas por sí y en sí mismas y, adicionalmente, bienes perfectamente mercables y cuantificables monetariamente y, a veces, objeto de intenso comercio internacional. Cumplen, por tanto, el doble propósito de ser alimento para el espíritu y de constituir un ítem con valor de cambio. Visto desde esta perspectiva, en la medida que una sociedad es más desarrollada produce mayor cantidad y mejores frutos culturales, lo que equivale a tener mayor prestigio y voz propia en el mundo y, paralelamente, tanto en el mercado

¹ Kröber, Alfred y Kluckhohn, Clyde: *Culture, a critical review of concepts and definitions*, Cambridge, Massachusetts, 1952.

interno como en el externo, valores de cambio beneficiosos que entran al circuito económico como cualquier otro bien industrial o agrícola.

II. LAS LLAMADAS INDUSTRIAS CULTURALES

Hoy en día, ha irrumpido un feliz matrimonio entre la cultura y la tecnología que data de comienzos de siglo y en algunos casos de finales del siglo pasado, pero que a partir de la segunda guerra mundial se ha desatado en un continuo y acelerado progreso cuyo horizonte o límite parece más bien alejarse que aproximarse. Tomemos como ejemplo la industria discográfica: la idea vino inicialmente en "inscribir" o grabar fonemas o sonidos sobre un determinado "soporte" y mediante un proceso "inverso" reconvertir la grabación en las palabras o sonidos originales. Pronto, y a medida que se desarrollaba la técnica, se lograron las primeras grabaciones mediante perforaciones en papel (rollos para pianolas o pianos automáticos), después en discos de acetato que giraban a 78 revoluciones por minuto, posteriormente grabaciones sobre vinilo de 33 1/3 de r.p.m., la precisión en la grabación (alta fidelidad), luego la duplicación de la grabación en un mismo surco para producir el efecto estereofónico, verdadero hito en la grabación de un sonido cada vez más perfecto, y que hoy en día, gracias a la tecnología del disco numérico o láser nuevos registros a la vez que se están recobrando cada vez más perfectamente, haciendo más y más apreciables las viejas grabaciones.

En efecto, cuando la técnica logró minimizar las perturbaciones en las vibraciones de los motores de los aparatos grabadores y reproductores adviene la alta fidelidad y el disco de larga duración 33 1/3 de revoluciones por minuto, ello produce el milagro de grabar un mínimo de veinte minutos por cada lado y hay un hecho fundamental, esos procesos de creciente refinamiento en las grabaciones, como la alta fidelidad y posteriormente el sonido estereofónico, se producen en idéntico formato de los predecesores *long play*, lo que implica la compatibilidad de los viejos sistemas con los nuevos. Ya para esta época, a raíz de la terminación de la Segunda Guerra Mundial han surgido marcas de reputación universal cuyos bienes se expanden a través del comercio mundial: Philips en Holanda, Decca y London en Inglaterra, Ducretet-Thomson y Pathé en Francia, Deutsche Grammophon en Alemania, RCA., CBS Columbia y otras grandes marcas en Estados Unidos.

En la época actual, la producción discográfica es tan variada que no existe ningún país en el mundo que sea autosuficiente y que pueda darse el lujo de no importar grabaciones, a menos que se trate de un país de un nivel cultural extremadamente bajo. Incluso las grandes potencias productoras de discos, curiosamente son importadoras netas, al menos de la música académica, pues es imposible abarcar una producción tan diversificada que se catapulte con el descubrimiento de *nuevos* compositores que las propias limitaciones de la industria, en un pasado relativamente reciente, no permitían grabar. Tal es el caso de la música antigua y barroca donde la investigación musical auxiliada por una tecnología apropiada, profundiza cada vez más el conocimiento de una época que hasta hace unos años pensábamos copada con algunas decenas de nombres de compositores.

Esta situación se complica con la transnacionalización de la industria del disco numérico y el video disco, ya no se puede decir a ciencia cierta la procedencia de una grabación, pues varios aspectos del proceso industrial se reparten en varios países.

Hoy día podemos afirmar que ese campo cada vez se amplía y profundiza y ello hace imprevisible un horizonte inmediato, pues al par que nacen el disco de sonido numérico y el video disco de imagen y sonido irreprochables, viejas grabaciones de grandes artistas del pasado son *recuperadas* y partituras olvidadas son reproducidas en todo su esplendor. Así, por ejemplo, a raíz de la mudanza de su vieja sede de la Rue Madrid del Conservatorio Nacional Superior de Música de París a su nueva sede, se descubrió el *score* completo, con las correspondientes *particellas* de la Misa de la Coronación del Emperador Napoleón I, obra que se interpretó en esa única oportunidad. Hoy en día, gracias a una grabación numérica de reciente aparición podemos disfrutar de esa obra en todo su esplendor. Este avance no sólo se da en el campo de la música académica. La invención del *Dat*, grabador numérico sumamente pequeño y de una fidelidad inimaginable, permite *in situ* la grabación de los cantos y sonidos de los instrumentos de nuestras etnias de las selvas de Bolívar y Amazonas. Ello innegablemente ayuda no sólo al trabajo del investigador, sino a la difusión universal de esas grabaciones con sus correspondientes imágenes, a través de las autopistas informáticas, desde cualquier rincón del mundo. Se universalizan así esos íntimos elementos de nuestra identidad nacional.

2.1 ASPECTOS GENERALES DE LAS INDUSTRIAS CULTURALES

Se definen como el sector de la producción de mercaderías y equipos y de prestación de servicios destinados a la difusión cultural de masas. Su *finalidad es la rentabilidad del capital invertido* y los bienes y servicios que producen o comercializan son *el medio para obtenerla*. Forman parte de este sector económico la industria fonográfica, arriba esbozada, las industrias: editorial, fotográfica, cinematográfica, de televisión y de audiovisuales; las empresas que comercializan las artes plásticas y las del espectáculo (teatro, danza, música), por no mencionar la de la *realidad virtual*, capaz de *ubicar* al espectador prácticamente en el sitio donde desee estar.

Sin embargo, esta realidad, casi mágica, presenta un reverso peligrosísimo para los países del llamado tercer mundo. En efecto, estas industrias que constituyen la forma más poderosa de financiamiento a la cultura, traen incitas una *filosofía* que las inspira y que no necesariamente coincide con motivaciones exclusivamente culturales. Al contrario, pueden llegar a constituirse en un eficaz instrumento de aculturación al, por ejemplo, al imponemos los valores de una *cultura extraña*, que atentan contra nuestra propia identidad, y simultáneamente constituyen una preciosa fuente de ingresos para el país exportador de la aculturación. Así, en 1990 la cultura *pop* produjo a EEUU, entre películas, discos, enlatados de TV y videos un ingreso de 8 millardos de dólares americanos, sólo superada como fuente de ingresos, por concepto de exportación, por la industria aeronáutica, una industria de punta altísimamente especializada. Disneylandia de Tokio, que nada tiene que ver con la cultura japonesa, había recibido para su octavo año de funcionamiento 400 millones de dólares americanos. No ocurrió lo mismo en París, donde al confrontarse con la fuerte identidad cultural francesa, la empresa arrojó impresionantes pérdidas y debió redimensionarse (el Chernobyl del grupo Disney, sólo alimentado por turistas extranjeros)². Particular atención debe merecer, pues, en nuestros países el tratamiento, fomento y protección de las llamadas *Industrias Culturales*. Esta categoría de industrias son importantes porque se refieren a la producción masiva de ciertos bienes culturales tales como libros, discos, y otros bienes impresos en soportes magnéticos como cintas de video o de audio que se cotizan bien en el mercado internacional y que interesa especialmente a

² Vid. Saravia, Enrique "Financiamiento de la Cultura en Épocas de Recesión" publicado en *Investigación y Gerencia*, volumen IX N°4 julio-agosto de 1992, pp. 207 ss.

países culturalmente desarrollados, al menos desde una óptica occidental, y que para ello tienen gran capacidad de compra. Adicionalmente, las comunicaciones por autopistas informáticas también se vinculan a la cultura mundial y, por ende, las industrias culturales que pueden verse así fácilmente potenciadas.

Dejando a un lado el problema de la aculturación, que a nuestro modo de ver las cosas es un problema sumamente delicado de formación del individuo, la presencia de estas industrias culturales plantea un problema que presenta dos aspectos: el artístico propiamente dicho y el comercial. El primero se refiere al contenido mismo del producto cultural, es el mensaje contenido en cualquier medio de reproducción; el segundo alude a la comercialización del soporte donde va impreso el mensaje, sea papel, cintas magnetofónicas, discos numéricos o digitales, de acetato o cualquier otra forma de soporte que se expende libremente al público, una vez cumplidos determinados requisitos.

Sobre este aspecto del arte es necesario tener en cuenta la incidencia de dos tipos de normativas que regulan ambas vertientes: las artísticas propiamente tales, como el caso de la Ley sobre Derecho de Autor, y las normas sobre Propiedad Industrial, así como las de estímulo a la producción industrial, como son las de incentivos a la producción y comercialización interna o internacional de los bienes culturales en ellas contenidos.

Consideramos que por ahora, basta con mencionar y enunciar ciertos criterios básicos de protección a tales industrias, debido fundamentalmente a la ya anunciada posibilidad sobre ordenamientos jurídicos que regulan la materia de la *industria cultural* en sus diversas vertientes.

2.2 POSIBILIDADES DE LAS INDUSTRIAS CULTURALES EN EL ÁMBITO NACIONAL

Hasta ahora las industrias culturales, especialmente la industria editorial, la cinematográfica y la discográfica se han movido muy lentamente, especialmente por una característica que por lo demás afecta a todos los procesos productivos de los países del llamado *tercer mundo* en general: la insuficiencia en el mercado. Pero es preciso tener en cuenta que no se pueden aplicar en el ámbito cultural las mismas políticas que se plantean respecto de las industrias en general. Por ejemplo, aplicar altos aranceles a la importación de libros, cintas cinematográficas, vídeo discos u obras plásticas opera en sentido contrario al interés del país. Sería como negar fuentes de referencia obligatorias con el resto del mundo lo que provocaría un aislamiento

no deseable por nadie. Por otro lado, la salida de obras arqueológicas debe ser limitada, porque este tipo de obras son privativas de cada país. La política nacional sobre las industrias culturales debe ser entonces algo muy delicadamente tratado, aunque en general debe ser simultáneamente endo y exodirigida. Tanto nos interesa que se conozca lo que aquí hacemos, como conocer lo que los otros hacen.

Es muy difícil, no obstante, distinguir lo culturalmente deseable (es decir aquello que no dañe, que sea formativo y a la vez constructivo, de lo indeseable). Es difícil distinguir a simple vista para un espectador no instruido, por ejemplo, una obra de arte cinematográfica como *La Reine Margaux* que evoca el tristemente célebre episodio de la matanza de los hugonotes la noche de San Bartolomé, de filmes comerciales que son verdaderas apologías del crimen por el crimen mismo, con su correspondiente derroche de efusión de sangre.

La respuesta a tal discernimiento no puede estar en manos de censores que nos digan lo que es aceptable y lo que no lo es. Ya Stalin lo intentó con una ética cultural marxista-leninista con los resultados que hoy en día conocemos. Más bien debemos buscarla en la formación misma del público consumidor, en este caso de cine, que sea capaz de hacer tal discernimiento. Ello presupone una responsabilidad fundamental del Estado en la formación de espectadores de cierto grado de conformación intelectual, que les permita tal discernimiento.

III. EL COMERCIO EXTERNO Y LAS INDUSTRIAS CULTURALES

3.1 LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE LAS INDUSTRIAS CULTURALES

La cultura ha venido cobrando cada día mayor importancia en las exigencias de los pueblos latinoamericanos, al punto que se ha logrado sistematizar un foro de Ministros de Cultura y de Responsables del Área Cultural de América Latina y el Caribe

Este foro, como su nombre lo indica, no es una organización internacional, pero gracias al empuje de algunos países, entre ellos Venezuela, que ha logrado un papel protagónico tiene una Secretaría *pro tempore* (actualmente en manos de nuestro país) y ha venido reuniéndose en forma regular desde 1989. Es bastante curioso notar, sin embargo, que los países adherentes a la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) no hayan acudido a la fórmula prevista en el artículo 31 del Tratado de Montevideo del 12 de agosto de 1980. Tal vez la razón fundamental haya sido el

que los países de Mesoamérica y los del Caribe de habla inglesa no formen parte de Aladi y por ello quedan automáticamente excluidos. Sin embargo, el Consejo de Ministros de Cultura y Responsables de Cultura puede, en nuestra opinión, como supremo conductor de la integración cultural latinoamericana hacer extensivos los convenios de integración cultural, cualquiera sea la forma que ellos revistan, a esos países, sin alterar necesariamente el principio de convergencia contenido en el artículo 3 *ejusdem*, simplemente aplicando el artículo 9 del Tratado.

En ese Foro se habla constantemente de la integración cultural de los países de habla castellana, francesa y portuguesa y los países de habla inglesa del Caribe. No obstante, la palabra *integración* no tiene connotación técnica y por ello se entiende más bien el estrechamiento de la cooperación internacional, que precisamente en el ámbito técnico quiere significar otro concepto bien diferente.

La integración económica, según el autor Bela Balassa³ implica diversos grados de vinculación económica entre dos o más países en varios grados de creciente dificultad: en primer lugar está la zona de libre comercio (ejemplos: la desaparecida Alalc, el Grupo de los Tres, el Nafta y el llamado Mercado Común del Sur, Mercosur) que consiste en que los países participantes se obligan a reducir en forma gradual, anual y automática, dentro de un plazo perfectamente determinado los aranceles que aplican a sus socios, hasta que al vencimiento del plazo los aranceles hayan llegado a cero gravamen, es decir a la libre circulación de las mercaderías. En segundo lugar ubica el mencionado autor a la unión aduanera que consiste en una zona de libre comercio, más un arancel externo común obligatorio para los países participantes frente al resto del mundo, de manera que cualquiera sea el lugar por donde se verifique la importación dentro del seno de la zona integrada, el importador deberá pagar el mismo arancel de importación que pagaría en cualquier otro lugar geográfico de importación dentro de la unión. Por último, y a los efectos que nos interesan en este trabajo, Balassa clasifica como tercer grado el mercado común que consiste en una unión aduanera donde no solamente hay libre circulación de mercaderías, sino de los factores de la producción: el capital y la fuerza de trabajo, que tienen absoluta libertad de tránsito dentro de la zona integrada.

³ *Teoría de la Integración Económica*, Uteha, México.

Paralelamente a estas formas jurídico-económicas existen dentro de las modalidades de integración la posibilidad de que dos o más países que la integren celebren acuerdos abiertos de complementación de carácter industrial que puedan hacer más fuertes los nexos entre ellos en una fase del proceso productivo, sobre todo en la etapa de manufactura del bien terminado o en la etapa de adquisición de materias primas.

Este proceso que se da en todo tipo de mercaderías es, en nuestro concepto, perfectamente aplicable a las industrias culturales, aprovechando la circunstancia de que, al fin y al cabo, los productos y servicios culturales son mercaderías, (o servicios) perfectamente calificables como tales en materia de integración económica.

3.2 LOS MERCADOS COMUNES DEL CINE Y DEL LIBRO

Desde luego, en el ámbito internacional existen acuerdos bilaterales a veces llamados convenios básicos de integración cultural, pero un ejemplo tomado al azar, el suscrito entre Venezuela y Chile, de apenas trece artículos, contiene una atmósfera difusa donde predominan las formas verbales, que bien pudiéramos llamar de buena intención, pero nada más allá, tales como "estimularán", "promoverán" (artículo 1), "favorecerán" (artículo 2), "impulsarán" (artículo 3), "procurarán" (artículo 4), "protegerán" (artículo 5), "cada parte estimulará" (artículo 6), "promoverán" (artículo 7) y en el artículo 8 se "designará" por ambas partes una comisión para el seguimiento del cumplimiento de esos buenos propósitos (véase Gaceta Oficial N° 34.749 de 04-07-91), buenos propósitos que de suyo descartan la pretendida integración, pues ésta se caracteriza por ser de carácter netamente vinculante.

En efecto, uno de los elementos característicos del Derecho de la Integración Económica, en sus formas más avanzadas (Unión Europea, Acuerdo de Cartagena) es el concepto de supranacionalidad que es aquél según el cual un Estado, en el ejercicio de la plenitud de su soberanía, transfiere el poder de decisión sobre ciertas y determinadas materias económicas a un organismo que se encuentra ubicado fuera de su ámbito jurídico interno y que produce decisiones que se colocan por encima del propio derecho nacional y que son de obligatorio acatamiento por parte del Estado. Lo característico en la supranacionalidad es que se trata de una federación funcional (puesto que se refiere exclusivamente al campo de la economía internacional); que tiene efectos directos (son inmediatamente aplicables en los países miembros) y que el llamado Derecho Comunitario, Supranacional o de la Integración se ubica por enci-

ma del Derecho Interno, inclusive, se ha dado el caso en Europa, por encima de la Constitución, en cuanto ésta limite a la integración.

Siempre inscrito dentro de cierta vocación integracionista, algunos países de América Latina suscribieron sendos tratados en materia de industria cinematográfica y editorial, con los nombres de *mercados comunes* en los cuales Venezuela es parte, en el primero de los casos, de un Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana cuyos adherentes son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, España y Venezuela, según se evidencia de Gaceta Oficial N° 4.310 Extraordinario de fecha 10 de septiembre de 1991; un Acuerdo Latinoamericano de Coproducción Cinematográfica, suscrito por Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela, publicado en la misma Gaceta Oficial; un Acuerdo para la Creación de un *Mercado Común* cinematográfico latinoamericano aparecido en la misma publicación oficial del 10 de septiembre de 1991, suscrito por Argentina, Brasil, Cuba, República Dominicana, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Similar al caso del cine aparece publicado en Gaceta Oficial un *Mercado Común* en el caso del libro.

Técnicamente hablando, tales instrumentos multilaterales son simples documentos de cooperación internacional y en consecuencia carecen por completo de las connotaciones que implica un *mercado común*, según el concepto de Balassa arriba visto. En efecto, en el articulado de ambos tratados no se incluye precisamente la materia arancelaria en forma concreta, sino más bien como propósito o *desideratum*. No se habla de liberación de aranceles para libros y cintas cinematográficas que se importen de un país adherente a otro, no se habla de la posibilidad de acuerdos de complementación industrial en la elaboración de materias primas: pulpa de papel o papel, cintas cinematográficas vírgenes, protegidas por aranceles externos comunes, libre tránsito de personas vinculadas a la producción editorial o cinematográfica o capitales para coproducciones, etc.

En suma, tales tratados multilaterales tienen un nombre pomposo y hasta engañoso que no se corresponde con su verdadero contenido de simple instrumento de cooperación internacional.

3.3 MOTIVACIONES PARA LA INTEGRACIÓN CULTURAL

Como suele ocurrir en la integración económica, en el campo de la cultura hay dos tipos de motivaciones fundamentales: extraeconómicas y económicas.

Para quienes acentúan los aspectos políticos, sociales, históricos, educativos o culturales de la integración *las motivaciones económicas son simples instrumentos, medios para alcanzar cometidos extraeconómicos*. En nuestro caso los instrumentos que escojamos para lograr la integración de las industrias culturales de nuestros países, son eso: simples instrumentos. No obstante, no falta quienes piensan que el aspecto lucrativo de las industrias culturales es el fin en sí mismo, no importa el contenido de lo que se pretenda sea un bien o un servicio cultural. Para quienes acentúan el aspecto económico, la finalidad está absolutamente en la esfera de lo económico. Lo demás, el contenido artístico por sí mismo es prescindible.

Este es un peligro que debe conjurarse mediante una normativa que es típica en el Derecho de la Integración y que constituyen las *normas de origen de las mercaderías*, vale decir, aquellas normas que garantizan que el bien cultural procede efectivamente del país de donde dice provenir. Este escollo es relativamente fácil de obviar mediante una rigurosa estimación del "valor industrial agregado" (con prescindencia del contenido artístico incorporado a la mercadería), por cuanto ya existe experiencia en algunos de nuestros esquemas de integración. Pero debe también hacerse un cuidadoso examen de las definiciones, con el objeto de separar aquellos bienes o servicios de apariencia cultural que en realidad son simples bienes o servicios comerciales. Este quizás sea el aspecto más difícil de lograr, pues siempre habrá la tendencia a considerar ciertos audiovisuales necrofílicos o contentivos de otras abyecciones similares bajo el supuesto de que son bienes culturales. Y, sinceramente hablando, puede que lo sean, puede que en efecto representen una respuesta cultural de una sociedad determinada, pero desde nuestra óptica tales manifestaciones simplemente no nos son útiles. No las condenamos ¡Dios nos libre! Simplemente no nos sirven para alimento espiritual. Lo que postulamos es la libre transmisión de un país a otro de mensajes culturales de carácter constructivo, servidor de nuestra identidad latinoamericana, generador de un clima de mutua comprensión que ubique lo continental por encima de lo nacional particular, tal como fue el pensamiento de Francisco de Miranda y de Simón Bolívar.

3.4 PROGRAMAS SECTORIALES DE DESARROLLO DE LA INDUSTRIA CULTURAL

Siguiendo las ideas precedentes, condensadas en síntesis, postularíamos para las industrias culturales los llamados Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, ya ensayados en el Pacto Andino para la industria automotriz, metal mecánica y

petroquímica, sin mayores logros visibles imputables a las mutuas desconfianzas de los sectores privados nacionales. Tomando en cuenta solamente el carácter de mercadería del bien cultural, un programa de ese tipo estaría constituido por los siguientes pasos y su correspondiente normativa:

1. Determinación de los países participantes. La integración económica implica en sí obligaciones claramente determinadas e ineludibles para cada país participante (en eso se diferencia de la simple cooperación internacional). Cada país asume sus compromisos con carácter irreversible. No basta la simple denuncia del tratado, porque los incumplimientos pueden acarrear perjuicios a los demás socios, que es preciso determinar y resolver favorablemente. Por otro lado es necesario advertir que no se trata de un *numerus clausus* de participantes, en virtud de los acuerdos de complementación o los acuerdos de alcance parcial de la Aladi, que permiten negociar el ingreso al Programa a países no miembros de ese Tratado Marco.

2. Objetivos del Psdic (podría hacerse uno por cada industria cultural habida cuenta de las especificidades). Es preciso una determinación clara y definitiva de cada ítem, en lo posible con la desagregación de los llamados *conos de sombra* que puedan redundar en imprecisiones a la hora de aplicar el programa, en perjuicio de un país y en beneficio de otro.

A veces se hacen necesarios varios programas para un sólo proceso productivo, por ejemplo, en el Pacto Andino estuvo planteado un PSDI para pulpa y papel, para los de una universalidad de productos terminados. Desde el punto de vista editorial no interesa sino sólo un segmento de la producción de papel, con características muy específicas en el cual sería, en definitiva, el producto a ser incluido dentro del PSDI de producción editorial.

3. Productos objeto del Psdic en términos arancelarios Nandina. Es un punto delicado la escogencia de las materias primas, insumos, equipos y demás elementos que forman parte del proceso productivo de la respectiva industria cultural y reservarlos. (Productos Reservados Psdic).

4. Localización de las plantas, de acuerdo con la repartición de las producciones y mecanismos de verificación de las producciones, que determinen si, en un momento dado, ellas se están realizando. Obviamente la localización de las plantas no pueden referirse a la totalidad de los bienes del Psdic, sino a ciertos productos básicos (insumos). Esa localización depende de muchos factores como son la presencia

de materia prima abundante, el fácil acceso por mar, tierra o aire, contar con una cierta tecnología aplicada antes con un margen de experiencia. Piénsese en el caso de Uverito, donde existe la experiencia de elaboración de pulpa y papel, con el sembrado metódico de pinos caribe a medida que se van talando árboles adultos.

5. Establecimiento de un programa de liberación y sus excepciones que incluya la repartición privativa de ese conjunto de bienes para ser producidos exclusivamente por uno o más países de la región, en forma equitativa y de acuerdo con el principio general de la especialización internacional del trabajo, siendo obligatoria su adquisición por parte de los demás países integrantes, para que produzca el beneficio de la eliminación de aranceles. (Productos R (x)). En el caso de producción de un mismo insumo o equipo por varios países se puede establecer un proceso de desgravación anual y automática por un plazo lo más breve posible, para que dicha mercadería sea liberada lo más pronto posible. (Productos A) y, de ser necesaria, incluir listas temporales de excepciones, de manera de salvaguardar el interés de aquellos países que tengan producciones incipientes de determinados insumos o bienes terminados. La característica fundamental de estas listas es la de dejar fuera del proceso integratorio, provisionalmente a tales bienes exceptuados. (Productos L.E.) (Todas estas clasificaciones de ítem van en sendos Anexos)

6. Establecimiento de un arancel externo común, dentro de límites racionales, para insumos o materias primeras que no se produzcan en la región.

7. Eliminación total de gravámenes externos para la importación de productos que la región no está en condiciones técnicas o tecnológicas de producir (Productos N).

8. Normas sobre origen de las mercaderías y servicios de los Psdic.

9. Normas sobre el control de calidad y de normalización técnica para que exista perfecta compatibilidad entre los bienes producidos por la región.

10. Establecimiento de la máxima autoridad *supranacional* del programa y sus competencias. Aunque es deseable la aplicación del criterio de la supranacionalidad, único legítimo para obligar a los países miembros, puesto que estamos persuadidos de que la industria cultural es, como la cultura en general, un asunto de Estado, y que los particulares sólo intervienen si advierten ventajas crematísticas.

Sin embargo, este criterio de supranacionalidad podría ser reemplazado, cuando se juzgue factible, por otro concepto privativo del derecho de la Integración Económi-

ca, cual es de la aproximación de políticas, según el cual los Estados participantes están obligados a armonizar sus respectivas políticas nacionales para los productos que inciden en el programa, sin que ello les venga impuesto *desde fuera*.

En todo caso juzgamos que estos modelos deben ser *dirigistas*, es decir, liderizados por el Estado, lo cual no excluye en modo alguno el surgimiento del libre mercado a nivel regional e incluso mundial, dependiendo éste último de que terceros Estados no ejerzan políticas restriccionistas a nuestros productos culturales.

3.5 ¿POR QUÉ INTEGRAR NUESTRAS INDUSTRIAS CULTURALES?

Parafraseando a Jean Marchal los *problemas culturales (económicos)*, que son *prioritarios*, son *demasiado grandes para que un Estado pueda resolverlos por sí solo*. La integración cultural permite la puesta en funcionamiento de la técnica moderna y la explotación de los recursos humanos y materiales en beneficio de la creación artística y de la puesta al servicio de ésta en favor de nuestras poblaciones, aumentando así su nivel de desarrollo.

IV. OBJETIVOS DE LA INTEGRACIÓN CULTURAL

4.1 OBJETIVOS ECONÓMICOS

4.1.1 Expansión del comercio de bienes y servicios culturales recíprocos, con las lógicas consecuencias que desde ese punto de vista se derivan para el país exportador o importador y para los creadores e industriales.

4.1.2 Fomento del desarrollo y crecimiento de las industrias culturales, por su modernización, nuevas tecnologías, tecnologías alternas, uso de mano de obra especializada, etc.

4.1.3 Transformación de las estructuras productivas, como consecuencia de todo lo precedente.

4.1.4. Disminución de las desigualdades económicas nacionales y regionales, mediante tratamientos especiales a los países de menor desarrollo relativo, especialmente a los mediterráneos (Bolivia y Paraguay).

4.1.5 Incremento de la capacidad de negociación internacional económica y financiera en industrias altamente competitivas como el cine, el libro, los audiovisuales.

4.1.6 Aumento en el grado de la especialización internacional del trabajo.

4.1.7 Generación del progreso científico y tecnológico autóctono por la sustitución de insumos.

4.2 OBJETIVOS EXTRAECONÓMICOS

4.2.1 Sustitución de los entrenamientos nacionales por la generación de un mejor conocimiento *mutuo* y *una mejor defensa de los intereses culturales comunes*.

4.2.2 Aumento del prestigio cultural internacional de la zona.

4.2.3 Plena participación de las poblaciones en los beneficios obtenidos.

4.3 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y OBJETIVOS INSTRUMENTALES DE LA INTEGRACIÓN CULTURAL

Los objetivos (fines) estratégicos son los instrumentos necesarios para:

4.3.1 Avanzar más rápidamente en el proceso de difusión de la cultura.

4.3.2 Facilitar y asegurar la viabilidad del desarrollo cultural y social, autosostenido y equilibrado.

4.3.3 Modernizar las estructuras socioeconómicas.

4.3.4 Asegurar crecientes niveles de bienestar en las mayorías.

4.3.5 Fortalecer las relaciones económicas-culturales frente al mundo.

V. OBJETIVO FINAL DE LA INTEGRACIÓN

Para Wilfride Pareto (*Manuel d' Economie Pure*) *el incremento del bienestar de un ser humano sólo conduce a un incremento en el bienestar social, cuando no se reduce el bienestar de ninguno de los restantes miembros del grupo.*

Este pensamiento es perfectamente válido en el caso de una democratización de la cultura y de un reparto equitativo en la distribución de las cargas y los beneficios.

LA INTEGRACIÓN COLOMBO-VENEZOLANA Y LOS PROBLEMAS FRONTERIZOS

RAMÓN CRAZUT

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto examinar el proceso de integración entre Venezuela y Colombia dentro del contexto de la integración económica latinoamericana, así como las posibilidades de fortalecer la integración fronteriza entre ambas naciones, bajo el supuesto de que los esfuerzos que hagan en esa dirección deben contribuir apreciablemente a mejorar el desarrollo económico y social de esos países y aliviar una serie de tensiones políticas, vinculadas con reclamaciones territoriales y otros problemas que les impiden aprovechar cabalmente su potencial de intercambio y complementariedad. El relativo abandono de nuestras fronteras y la ausencia de una política fronteriza sistemática y coherente, es otro de los aspectos a que se presta especial atención.

Desde el punto de vista académico, el objetivo que se persigue es dar cumplimiento al requisito de evaluación previsto en el "Seminario sobre Política de Fronteras", dictado por el profesor Luis Emilio Rondón en el Curso de Doctorado en Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Al mencionado seminario concurren especialistas en distintas disciplinas y se analizaron los más variados aspectos de la problemática fronteriza: políticos, económicos, sociales, geográficos y de seguridad y defensa, realizándose en su conjunto, un valioso aporte al estudio de esta materia que por su compleja y variada naturaleza tiene un carácter, fundamentalmente, multidisciplinario. Con la aprobación del profesor Rondón –y previa presentación de un esquema preliminar– escogí un tema sobre integración, dada mi condición de abogado con especialización en Derecho Internacional Económico y de la Integración.

Para abordar el material objeto de estudio se ha procedido a agruparlo en tres secciones, así: a. una breve descripción de la frontera y problemas fronterizos venezolano-colombianos. b. Un recuento de la evolución reciente del proceso de integra-

ción entre ambos países y, c. un examen de la necesidad y posibilidades de integración fronteriza, todo lo cual se complementa con unas conclusiones. En igual forma – y como marco de referencia previo– se ha creído necesario formular unas consideraciones preliminares sobre los conceptos de fronteras y aspectos resaltantes de la política fronteriza y de integración llevada a cabo por nuestro país, tomando muy en cuenta las limitaciones impuestas en cuanto al número de páginas. Por esa misma limitación de espacio las apreciaciones que se hacen sobre problemas fronterizos se relacionan preferentemente con las fronteras terrestres y fluviales, sin entrar en la consideración de lo relacionado con la delimitación de áreas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela.

II. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

2.1 FRONTERAS Y LÍMITES

En su obra *Geopolítica Venezolana*, el Profesor Rubén Carpio Castilio al referirse a los problemas fronterizos en general, comienza por establecer una diferencia entre los conceptos de frontera y de límite. Al respecto expone:

Toda frontera marítima o terrestre está parcialmente constituida por un borde de áreas adyacentes a la línea limitrofe, de anchura variable y en cuyo espacio se produce un conjunto de relaciones complejas de carácter nacional e internacional y en las cuales se reflejan presiones en ambos sentidos que definen o regulan su función, bien sea política, económica o social¹.

Distingue, por lo tanto, como muchos otros autores, entre límite y frontera. Por límite debe entenderse, una línea matemática, unidimensional, de carácter relativamente abstracto, carente de dinamismo geográfico que determina la periferia de una nación y el ámbito de dominio de un Estado. La frontera, por el contrario, tiene una connotación geográfica y económica más dinámica y se vincula con las relaciones que se producen alrededor de los límites. Debe advertirse, sin embargo, que en el lenguaje de los medios de comunicación y en la propia literatura especializada los conceptos de fronteras y de límites se usan de manera indistinta como si fueran sinónimos, ya que no existe un consenso doctrinario acerca del significado diferente de ambos vocabios. Para evitar la confusión, algunos autores prefieren utilizar las expresiones “zona fronteriza” o “espacio fronterizo” para referirse al área dinámica que se crea a ambos lados de la demarcación que separa a dos países².

Las fronteras y los límites han sido tradicionalmente factores de aislamiento político, económico, social y cultural, pero también pueden y deben convertirse en polos de atracción y desarrollo capaces de aprovechar al máximo la potencialidad, ventajas comparativas y posibilidades de complementación de los países que en ellas convergen. Carpio Castillo sintetiza esta situación así: Las fronteras, ciertamente, regulan los intercambios y funcionan como obstáculos, o como elementos geográficos que facilitan intercambios³, pero agrega al respecto que, por lo general no existe frontera internacional o límite como parte de una frontera que no funcione como un obstáculo a la circulación de bienes y personas, la cual se manifiesta con mayor o menor intensidad, dependiendo de numerosos factores políticos y económicos.

Con los procesos de integración que se están llevando a cabo en el ámbito mundial, el concepto de fronteras y de límites como factores de aislamiento o polos de atracción tiende a debilitarse considerablemente (dado el libre intercambio que se propicia) con lo cual la frontera tiende a convertirse en una zona de tránsito rápido de mercancías, en donde los requisitos aduaneros se reducen al mínimo o se eliminan totalmente. Como ejemplo de esta nueva tendencia puede citarse el caso de la Comunidad Europea (hoy Unión Europea), en donde a partir de 1992 se ha logrado prácticamente el objetivo de una *Europa sin fronteras* caracterizada por la libre circulación de mercancías, personas y capitales entre los países de la Unión, eliminándose, en buena medida, numerosos controles no sólo de carácter aduanero, sino también de tipo sanitario, técnico, administrativo y fiscal. Desafortunadamente, el terrorismo internacional, el narcotráfico y la inmigración clandestina, han traído como resultado un resurgimiento de los controles entre ingresos y egresos de personas, mercancías y capitales, fortaleciendo de nuevo el concepto de fronteras.

2.2 POLÍTICA FRONTERIZA VENEZOLANA

La ausencia de una adecuada política fronteriza que ha prevalecido en Venezuela durante muchos años, conjuntamente con tratados limítrofes contrarios al interés del país, se citan comúnmente como causas determinantes del *progresivo encogimiento* de nuestro territorio. Por razones geográficas bien conocidas, la población venezolana se ha concentrado tradicionalmente en la Región Centro Costera y en la Cordillera de los Andes, mientras que las regiones fronterizas (con excepción del Táchira y Norte de Santander), permanecen deshabitadas y abandonadas, lo que facilita el poblamiento y consecuente penetración económica y cultural de las naciones veci-

nas. Existe consenso entre los autores de que la frontera es un espacio en donde los Estados deben afirmar su soberanía a través de medios que faciliten el control de su jurisdicción territorial. Un especialista sintetiza la situación así:

La necesidad de concretar a través de distintos medios la presencia nacional, se hace prioritaria ante la posible influencia y captación de la nación vecina⁴.

Añade, sin embargo, que la presencia poblacional y la ocupación del espacio por diversas actividades no son suficientes para garantizar la soberanía, sino que se hace necesaria

la acción programada y sistemática por parte del Estado para que los valores e interés nacionales estén garantizados en esa porción del territorio⁵.

Esa acción programada y sistemática es precisamente lo que no se ha hecho en el país. En los últimos decenios, sin embargo, a consecuencia de la presión de los medios de comunicación y la alta sensibilización de la opinión pública al respecto, se han comenzado a mover las estructuras burocráticas y se han tomado algunas acciones: a. creación de un Consejo Nacional de Fronteras y una Comisión de Desarrollo del Sur, Codesur, durante la primera administración de Rafael Caldera. b. Reactivación de la Comisión de Asuntos Fronterizos durante la segunda administración del Presidente Carlos Andrés Pérez, presidida por Ramón J. Velázquez; y c. creación de un Ministerio de Estado para Asuntos Fronterizos durante el vigente período Constitucional. En la práctica, según los observadores políticos, estos esfuerzos han sido poco efectivos por falta de continuidad y coordinación, y por solapamientos entre distintos organismos públicos. Además, la política fronteriza tiende a cambiar según la inclinación personal de los gobernantes: El Presidente Rafael Caldera se ha inclinado más por la llamada *Conquista del Sur* para mejorar la situación fronteriza con Brasil; el Presidente Carlos Andrés Pérez ha orientado su acción hacia Colombia; el Presidente Herrera Campins, hacia El Caribe, y el Presidente Lusinchi hacia el Esequibo.

2.3 POLÍTICA DE INTEGRACIÓN

La voluntad política integracionista de Venezuela se pone en evidencia en el precepto constitucional contenido en el artículo 108 de la Constitución en donde se establece que "La República favorecerá la integración económica latinoamericana" y que coordinará los esfuerzos en ese sentido. Nuestro país fue uno de los primeros

suscriptores del Tratado de Montevideo mediante el cual se creó la Alalc y actualmente es miembro de Aladi, del Acuerdo Subregional Andino y del Grupo de los Tres. Asimismo, según voceros gubernamentales, hace gestiones para incorporarse a Mercosur. En general, la integración económica (que ha constituido política del Estado por cerca de 35 años), ha sido poco exitosa, planteándose actualmente la necesidad de una mejor articulación de los sistemas de integración⁶. La integración binacional entre Venezuela y Colombia se ha convertido en un caso especial que requiere especial atención.

III. EL ESPACIO FRONTERIZO CON COLOMBIA Y SUS PROBLEMAS RELEVANTES

Venezuela tiene fronteras terrestres con tres países suramericanos: Colombia, Brasil y Guyana. Por razones históricas, geográficas, económicas y políticas se admite que la más importante de ellas es la que compartimos con Colombia, la cual es a la vez la que presenta mayores problemas. El límite fronterizo con ese país tiene una extensión estimada en 2.200 kilómetros; se extiende desde el Norte de la Península de la Guajira hasta la Piedra del Cocuy en el Amazonas en donde convergen las fronteras de Venezuela, Colombia y Brasil y se divide en varias secciones con características geográficas diferenciadas que comprenden básicamente: a. una región montañosa circunscrita con preferencia en los Estados Zulia y Táchira que corre a lo largo de la Sierra de Perijá y la Cordillera de Montes de Oca; b. una región que se extiende a lo largo de los Llanos de Apure que utiliza parte de los ríos Meta y Arauca; y c. una región predominantemente selvática en la sección Orinoco-Atabapo-Río Negro. En general, existe gran homogeneidad geográfica a lo largo de estas fronteras, gran parte de las cuales forman parte de cuencas hidrográficas comunes. Colombia es el único país limítrofe con Venezuela que habla nuestro idioma y existen grandes vínculos históricos y culturales entre ambas naciones por su origen hispánico y su lucha por la independencia. Sin embargo, existen también numerosos antagonismos y problemas que dificultan una mayor colaboración y entendimiento.

3.1 PROBLEMAS DE DELIMITACIÓN FRONTERIZA

Nuestras fronteras con Colombia han sido delimitadas por distintos Tratados: Michelena Pombo de 1833; Laudo Arbitral de 1891 y Tratado de Límites de 1941, los cuales dicho sea de paso se han traducido en injustificados despojos territoriales que han encogido el país respecto a la superficie original de la Capitanía General de Vene-

zuela⁷ pero además de ello existen imprecisiones en las demarcaciones efectuadas que se han convertido en fuente de tensiones políticas y de animadversiones entre ambos países. Buena parte de esas demarcaciones constituyen lo que los geógrafos consideran *límites de papel*, basados en mapas y en trazados de poca confiabilidad, así como en *malabarismos geográficos* en donde la imprecisión es la característica más resaltante⁸, todo lo cual se ha reflejado en demarcaciones poco satisfactorias en la sección Sierra de Perijá-Montes de Oca y en los problemas de delimitación de áreas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela. Por otra parte, los tramos fluviales, cuya extensión es de alrededor de 1.200 kilómetros, confrontan los problemas derivados de ríos con causas inestables que atraviesan regiones prácticamente deshabitadas, en donde los límites pueden cambiar por desviaciones de ríos y de causas o por efectos imprevisibles de la estación lluviosa o de la sequía⁹.

3.2 CONTRABANDO, INSEGURIDAD Y NARCOTRÁFICO

La frontera entre Venezuela y Colombia ha sido siempre zona de gran actividad económica y política, tanto legalizada como clandestina. Desde el punto de vista económico, el contrabando ha sido tradicionalmente un problema relevante, cuya dirección e intensidad han dependido de la dinámica económica de ambos países, de su política aduanera y, sobre todo, de las devaluaciones o revalorizaciones de sus monedas y de los mecanismos cambiarios que han prevalecido. Durante los años anteriores a nuestras persistentes y acentuadas devaluaciones, Colombia fue un importante proveedor de Venezuela (por la vía del comercio clandestino) de numerosos productos industriales, especialmente cueros, calzado y renglones textiles y de la confección, así como ganado en pie y otros renglones agropecuarios. A mediados de la década de los ochenta, ese comercio clandestino cambió de dirección, registrándose para entonces lo que se calificó como "contrabando de extracción de Venezuela", constituido por productos alimenticios subsidiados en nuestro país y artículos manufacturados que se beneficiaban de exoneraciones de matenas primas. Con la eliminación de los subsidios a la producción en nuestro país y la nivelación en los tipos de cambio de ambas economías, por devaluaciones del bolívar y revaluaciones del peso, el comercio clandestino ha disminuido considerablemente con excepción de la gasolina y otros combustibles. Hoy en día, el problema mayor del comercio ilegal fronterizo está constituido por vehículos automotores robados de Venezuela lo que da lugar a una fuerte descapitalización de nuestro país y un elemento negativo para su balanza de pagos.

El narcotráfico ha sustituido al contrabando como actividad económica ilícita a través de las fronteras entre ambos países, con la característica especial de que la elevadísima rentabilidad del comercio de estupefacientes ofrece grandes posibilidades para la corrupción de funcionarios y dificulta considerablemente los controles a través de una frontera extensa sin grandes accidentes naturales y con cuencas hidrográficas comunes. Colombia se ha convertido en una de las mayores fuentes de suministro de drogas para Estados Unidos y Europa; y Venezuela en un puente para la salida de esos productos. Adicionalmente, se estima que existen numerosas siembras de amapola en la Sierra de Perijá realizadas por invasores de tierras provenientes de Colombia. El narcotráfico se ha convertido, además, en una fuente apreciable de divisas para ambos países que ha contribuido en gran medida a apuntalar sus tipos de cambio y a solucionar sus problemas de balanzas de pagos. Según reiteradas informaciones de los organismos de seguridad de Estados Unidos, el sistema financiero venezolano recibe apreciables beneficios de la actividad conocida como *lavado de dólares*.

La inseguridad constituye otro de los problemas que predominan en las fronteras entre Venezuela y Colombia que dificultan su poblamiento y desarrollo. Esto se vincula preferentemente con la extensión de la frontera, su falta de vigilancia y, sobre todo, la escasa voluntad política para tomar acciones efectivas en ese sentido. A los problemas tradicionales el abigeato y otros delitos comunes se unen las incursiones guerrilleras, los secuestros, la extorsión y la ocupación de territorios por cultivadores de plantas para la producción de drogas, protegidos por poderosas organizaciones criminales. La guerrilla colombiana ha adquirido tal relevancia que, según los medios de comunicación, ha gestionado la celebración de acuerdos con Venezuela lo que implicaría desconocer la legitimidad del Estado colombiano y reconocer a la guerrilla su condición de *beligerantes*. Pero, en realidad, el Gobierno de ese vecino país al parecer ha perdido el control de buena parte de su territorio, en especial el fronterizo con Venezuela, en donde existen grandes superficies ocupadas por guerrilleros y narcotraficantes o una combinación de ambos.

3.3 INMIGRACIÓN CLANDESTINA

La inmigración clandestina constituye otro importante problema fronterizo. Por razones de diversa índole, Colombia se ha convertido en un país de emigración y Venezuela el principal receptor de esos emigrantes. Las mayores oportunidades de trabajo que han existido en el país como resultado de la explotación petrolera le han

convertido en un fuerte polo de atracción. Se estima que en Venezuela residen cerca de cuatro millones de colombianos lo que ha traído como resultado numerosos problemas entre ellos: a. congestionamiento de los servicios públicos, particularmente escuelas y hospitales; b. incremento de la marginalidad social urbana y de la economía informal; c. aumento de la delincuencia en sus más variadas formas; d. problemas de seguridad y defensa; y f. incremento del desempleo. Del lado positivo se observa que el grueso de los jornaleros agrícolas de los Estados Zulia, Táchira y Apure son colombianos y que la agricultura en esas zonas difícilmente podría operar sin la colaboración de ese contingente humano. Con las devaluaciones del bolívar y la crisis económica actual, la inmigración colombiana ha disminuido pero no se ha detenido.

IV. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA ENTRE VENEZUELA Y COLOMBIA

4.1 DESARROLLOS RECIENTES

Después de 35 años de propiciar la integración económica con otros países latinoamericanos sin observar avances efectivos, Venezuela ha comenzado a obtener resultados de esa iniciativa en el caso de la integración con Colombia, lo cual se atribuye generalmente a consecuencias del *Acuerdo sobre Profundización de la Integración Andina entre Venezuela y Colombia*, suscrito en marzo de 1991 por los presidentes de ambos países y a las medidas que se han adoptado para propiciar el intercambio y la complementación entre ellos: estímulo a las facilidades de transporte, liberación de controles aduaneros, acuerdos de cooperación interempresarial y formación de una Cámara Binacional de Integración. Según las cifras disponibles los resultados han sido calificados de *impresionantes*. Destaca el Profesor Armando Córdova¹⁰ que después de 21 años de esfuerzos en el Grupo Andino, el intercambio bilateral entre los dos países había alcanzado a 593 millones de dólares. En 1993, apenas dos años de la puesta en marcha del programa, dicho intercambio se situó en 1.593 millones de dólares con una tasa interanual de crecimiento del 38%, tasa que ascendió al 57% y 51% en 1992 y 1993 respectivamente. Asimismo, enfatiza dicho autor: a. que cada país se convirtió en el tercer destino de las exportaciones del otro, después de Estados Unidos y la Comunidad Europea, respectivamente; b. que Colombia se convirtió en el primer destino de las exportaciones no tradicionales de Venezuela con un 24% de las mismas, porcentaje superior al de Estados Unidos (23%); y c. que Venezuela ha pasado a ser el principal comprador de este tipo de exportaciones colombianas¹¹.

4.2 CAUSAS DEL FORTALECIMIENTO REGISTRADO

Como resulta obvio, este crecimiento en el intercambio comercial no puede atribuirse sólo a la voluntad política de los gobernantes y a la firma de un Acuerdo, sino que han influido distintos factores algunos de los cuales pueden calificarse como permanentes, mientras que otros son de tipo circunstancial o coyuntural. Entre los primeros pueden citarse los de tipo geográfico, relacionados con la proximidad de ambos países, la gran extensión de fronteras y el mejoramiento que se ha hecho en los medios de comunicación. Un factor particularmente importante ha sido el mayor equilibrio cambiario que se ha producido entre ambos países con las devaluaciones del bolívar y las revaluaciones del peso, lo que ha hecho que la corriente comercial se desarrolle en ambos sentidos y que se puedan aprovechar las ventajas comparativas de las dos naciones. Posiblemente a consecuencia de este último factor, han surgido numerosos acuerdos de complementación interempresarial, fundamentalmente en el área textil, producción de alimentos, refinación de petróleo, actividad pesquera e industria de la construcción¹². Como factores circunstanciales se citan, por una parte, el efecto que sobre las estadísticas de comercio exterior puede haber tenido la disminución del contrabando y consecuente transformación de esa actividad en el comercio legal; y, por la otra, la existencia de una elevada capacidad ociosa en las instalaciones industriales de ambos países. No puede descartarse tampoco la posibilidad –asomada en algunos medios de comunicación– de que el dinero proveniente del narcotráfico esté presente en esta apreciable expansión industrial y comercial.

4.3 PERSPECTIVAS E INTERROGANTES

Las cifras y hechos expuestos parecen demostrar que la integración binacional entre Venezuela y Colombia tiende a convertirse en un ejemplo para otras naciones latinoamericanas y que de su consolidación y profundización dependen las expectativas no sólo del Pacto Andino, sino también del Grupo de los Tres y la posible articulación de estos esquemas con Centroamérica y El Caribe. Plantéanse sin embargo, algunos problemas e interrogantes tanto de tipo económico como político que requieren atención. Entre los primeros debe señalarse la necesidad de nuevas inversiones, tanto binacionales como extranjeras ya que, como se ha indicado, el desarrollo hasta ahora realizado se ha venido fundamentando en la utilización de la capacidad industrial ociosa. También en el campo económico deben tomarse en cuenta los problemas de infraestructura, particularmente vial, destacándose entre otros aspectos el caso de

las carreteras de Colombia que presentan grandes limitaciones y han sido consideradas tradicionalmente como un factor de aislamiento entre Venezuela y sus restantes socios del Pacto Andino. En el campo político, se requiere de una mayor coordinación entre las políticas nacionales, creación de incentivos para la inversión, definiciones claras de política económica y, de manera muy especial, un ambiente de seguridad personal y jurídica. La guerrilla colombiana con su correspondiente secuela de atracos, secuestros y ataques fronterizos, constituye una seria limitación para alcanzar mayores avances.

V. CONCLUSIONES

Si bien existen todavía considerables obstáculos para consolidar el proceso de integración entre Venezuela y Colombia, no cabe duda de que los desarrollos recientes y la posibilidad de captación conjunta a terceros mercados ponen en evidencia que ese mecanismo puede avanzar considerablemente y favorecer a ambas naciones, desviando así la atención de los problemas fronterizos que se han convertido en fuente de tensiones y animadversiones. El ejemplo de la Comunidad Europea es el más representativo al respecto, puesto que esa iniciativa convirtió a países tradicionalmente enemistados por guerras y rivalidades políticas en socios comerciales de primer orden que han logrado o tienden a lograr el objetivo de una *Europa sin Fronteras*¹³.

No puede pasarse por alto que la integración económica en su concepción más amplia, debilita el concepto de fronteras y de integración fronteriza, puesto que en países integrados económicamente la frontera tiende a convertirse en una zona de tránsito rápido de mercancías donde las formalidades aduaneras se reducen al mínimo o desaparecen. Ello nos lleva a la conclusión de que Venezuela tiene dos tipos de intereses en sus relaciones con Colombia. Por una parte, debe fortalecer la integración económica en su conjunto; y, por la otra, tiene necesidad de continuar haciendo esfuerzos tendentes a hacer más efectiva su presencia en las zonas fronterizas para integrarlas al país y evitar la penetración de naciones vecinas. El éxito —o posiblemente el espejismo— de la integración binacional no debe influir para que nos olvidemos de nuestras fronteras.

NOTAS

- ¹ Carpio Castillo, Rubén. *Geopolítica Venezolana*. Ediciones Ariel-Seix Barral Venezolana, Caracas. 1981 p. 91.
- ² Morales Paúl, Isidro. *Delimitación de las Áreas Marinas y Submarinas de Venezuela*. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1983 p.p. 32-33.
- ³ Carpio Castillo. *Ob. cit.* . 91-92.
- ⁴ Mejía, Luis y otros. "Conceptualización del Espacio Fronterizo y Delimitación del Área de Estudio" en *Venezuela y su Espacio Fronterizo, el Problema del Esequibo*. Instituto de Geografía y Desarrollo Regional. UCV Caracas, 1957 p. 73.
- ⁵ *Ob. cit.*
- ⁶ Véase, entre otros. *La Articulación de los Sistemas de Integración en América del Sur*. Editorial Lito Jet. Caracas, 1996.
- ⁷ La Constitución Nacional establece que la Capitanía General de Venezuela constituye el punto de referencia para la determinación del territorio nacional, *salvo los tratados suscritos*.
- ⁸ Sobre la descripción geográfica de la frontera con Colombia véase entre otros: Carpio Castillo, Rubén. *Ob. cit.* . Una breve descripción de los tratados fronterizos se encuentra en la obra de Antonio Linares sobre Derecho Internacional Público. Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1983.
- ⁹ Carpio Castillo. *Ob. cit.*
- ¹⁰ Córdova, Armando. "Venezuela y Colombia en el Proceso de Integración Latinoamericano" en *Revista Nueva Economía*. Año 5. N° 7. Octubre de 1966.
- ¹¹ *Ob. cit.* p.p. 21-22.
- ¹² *Ibidem.* p. 32-34.
- ¹³ Véase entre otros Crazut, Ramón. *La Integración Económica Europea y el Proyecto de Moneda Única*. Ediciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1996.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Euclides. *Venezuela y Colombia. Verdades y Criterios*. Montoya y Araujo, Ltda. Bogotá, 1989.
- Acevedo, Valmore. *Fronteras, Integración y Política Exterior* (Inédito suministrado por el Profesor Luis E. Rondón). Córdova, Armando. "Venezuela y Colombia en el Proceso de Integración Latinoamericana" en *Revista Nueva Economía*. Año 5, N° 7. Octubre 1996.
- Carpio Castillo, Rubén. *Geopolítica Venezolana*. Editorial Ariel-Seix Barral Venezolana. Caracas, 1981.
- Linares, Antonio. *Derecho Internacional Público*. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 1983.

Salgado, Germánico y Otros. *El Fin de las Barreras. Los Empresarios y el Pacto Andino en la Década de los Noventa*. Ediciones Nueva Sociedad. Caracas, 1991.

Mejía, Luis y Otros. "Conceptualización del Espacio Fronterizo" en *Venezuela y su Espacio Fronterizo. El Problema del Esequibo*. Instituto de Geografía y Desarrollo Regional. UCV Caracas, 1987.

Urdaneta, Alberto. *Conturbación entre el Táchira y el Norte de Santander. El Sistema Metropolitano Binacional Cendes-UCV*. (Inédito suministrado por el Prof. Luis E. Rondón).

Sainz Borgo, Juan Carlos. *La Articulación de los Sistemas de Integración en América del Sur*. Edit. Lito Jet. Caracas, 1966.

INTERNACIONALIZACIÓN DE LA SUBVERSIÓN EN AMÉRICA LATINA ENTRE LAS DÉCADAS DE 1960 Y 1990

SANTO MORRONE FABRICATORE

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo fundamental que nos impulsó a la realización de la presente investigación, fue el estudio del proceso de subversión, cuyo entorno lo hace aparecer rodeado de una suerte de rechazo. Precisamente la meta es tratar de desmenuzarlo y llegar a captar su verdadero significado como fenómeno político y social al que se le pretende deslegitimar como tal.

Este fenómeno cobra particular importancia en el contexto de una América Latina cuyo devenir histórico ha estado caracterizado por altos y bajos que van desde la época de la colonia, pasando por la descolonización, la implantación de regímenes dictatoriales, un giro de ideales románticos de izquierda, hasta procesos de democratización formalmente representativos pero con rasgos concentradores y excluyentes, hasta llegar a la severa crisis económica actual que cuenta con exponentes como la deuda externa y la recesión.

En medio de este contexto es que resulta interesante situar al proceso de subversión, vinculándolo a toda la globalidad para comprender su verdadero significado y emprender la reflexión de las posibles salidas a la crisis latinoamericana, crisis se agudiza en la medida en que se acentúan las contradicciones internas en cada país, las cuales se manifiestan en la proletarianización de la clase media y el desequilibrio en la concentración del ingreso. Entonces surge el inconveniente de precisar qué es lo que está planteado, es decir, determinar y analizar las causas que desembocan en la subversión, y sus posibles salidas o soluciones.

Hemos dividido la tesis en las siguientes partes: en la primera presentamos el marco teórico-conceptual, que posibilita la comprensión de los términos en los cuales

está esbozado el desarrollo del trabajo y su entendimiento en general. En la segunda parte caracterizamos el contexto internacional de la subversión, es decir, aquellas variables que proyectan el fenómeno. La tercera parte se refiere a las raíces internas de la subversión en cada país. Finalmente, en la cuarta parte, elaboramos una tipología de lo que nosotros consideramos que son los principales grupos subversivos que han actuado en América Latina; aquí se escogieron para su estudio los casos de Sendero Luminoso en Perú, el M-19 en Colombia y los Montoneros en Argentina, por considerar que la acción de estos grupos tuvo una gran incidencia en el funcionamiento de los sistemas políticos de sus respectivos países.

II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

En esta sección definiremos algunos términos que consideramos indispensables para la comprensión de la presente investigación.

2.1 SUBVERSIÓN

Según el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, con sede en la ciudad de Londres, la subversión es un proceso de rebelión violenta contra un orden establecido y aceptado por la mayoría de la población. En este sentido, los elementos que el Instituto toma para definir un fenómeno subversivo indican que se trata de un proceso a largo plazo, paulatino, que cuenta con una estrategia y con vocación de permanencia, cuyo objetivo es desarticular una red institucional establecida y consolidada.

Otra definición nos indica que la subversión es:

Un proceso de erosión intencional y organizada de la estabilidad del Estado, a través de actividades políticas y/o militares, dirigidas a crear las condiciones que generen el derrocamiento de un gobierno¹.

2.2 TERRORISMO

El terrorismo consiste en la mera aplicación de la violencia para el logro de objetivos políticos concretos y coyunturales, con el objeto de magnificar la capacidad o potencial de poder de la persona o fracción que comete el acto terrorista. Dicho de otra manera, el terrorismo es una forma violenta de ampliar la capacidad de negociación propia.

2.3 DIFERENCIACIÓN ENTRE AMBOS FENÓMENOS

Como se ha podido apreciar en las dos definiciones anteriores, la principal diferencia consiste en la magnitud de los objetivos perseguidos. Mientras la subversión se plantea objetivos muy generales, el terrorismo, por su parte, es un fenómeno que persigue objetivos concretos y parciales. Trataremos de ilustrar las ideas anteriores con dos ejemplos prácticos de la realidad internacional, a saber:

a. Los actos que ejecutaba la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), antes de su actual estatus, constituían actos de terrorismo, porque ellos trataban mediante la aplicación de la violencia y la destrucción del orden público, de transmitirle a sus adversarios potenciales la idea de que contaban con una gran capacidad de maniobra para alcanzar sus objetivos políticos propios; pero sin irrumpir contra todo el marco institucional de las naciones donde cometían esos actos.

b. El grupo Sendero Luminoso del Perú, por el contrario, sería un caso típico de subversión, ya que el objetivo de ese movimiento, es desarticular todo el aparato institucional en el que se asienta el Estado peruano, basado en las instituciones políticas nacidas de la cultura occidental, con la finalidad de sustituirlo por otro con raíces autóctonas (Quechuas); tal como se desprende de una serie de documentos recabados por los servicios de inteligencia del gobierno peruano, y de los mismos manifiestos de dicho grupo.

A través de la anterior diferenciación, podemos observar que la subversión implica actos terroristas, mientras que el terrorismo no necesariamente implica subversión.

2.4 SISTEMA INTERNACIONAL

Esta expresión representa la forma como se manifiestan los actores internacionales, que en este caso son los Estados; en otras palabras, el sistema internacional es el producto de las relaciones o interacciones entre los Estados, las cuales dan origen a la creación de elementos que conforman dicho sistema.

En un sentido amplio es sinónimo de comunidad mundial. Más específicamente, hace referencia a un nivel de análisis particular de la disciplina de las relaciones internacionales, aquel cuya variable o unidad analítica fundamental es la estructura internacional y, en consecuencia, las relaciones entre las naciones².

2.5 SISTEMA POLÍTICO

Sistema de conducta política que está estructurado por un conjunto de actividades observables en términos de acción; que posee una cierta regularidad común y vinculante, constituida por roles que deben ser visibles y evaluables de acuerdo con la actividad que desempeña.

De acuerdo con el Diccionario de Política antes citado

(...) este concepto hace referencia al conjunto de elementos (instituciones, grupo, procesos o fenómenos considerados de carácter político) relacionados, entre sí en un determinado agrupamiento social. Indica la vida o realidad política de un Estado-Nación en un momento dado³.

2.6 GRUPOS DE INTERÉS

Conjunto de individuos ligados por lazos de interés o ventajas particulares que tienen cierta conciencia de esos vínculos. La estructura del grupo de interés puede estar organizada hasta el punto que exija el desempeño permanente del rol por todos sus miembros, o bien reflejar sólo una conciencia ocasional o intermitente del interés del grupo por parte de los individuos.

2.7 GUERRILLA

La guerrilla es un tipo de táctica utilizada por grupos armados irregulares para debilitar y desmoralizar a los grupos armados regulares de fuerzas superiores. Se basa en unidades pequeñas con alta autonomía y movilidad, pero comunicadas entre sí, que atacan y se retiran rápidamente por medio de operaciones por sorpresa y emboscadas, evitando siempre tener que mantener un frente abierto⁴.

2.7.1 GUERRILLA RURAL Y URBANA

La guerrilla rural es aquella que se desarrolla o tiene su campo de acción fuera de las ciudades, es decir, en áreas montañosas y agrícolas; así como también en poblados de pocos habitantes. La guerrilla urbana es la que se desarrolla plenamente en las grandes ciudades o urbes, en las cuales, por supuesto, existe gran densidad de población.

2.8 ESTABILIDAD DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS

Es importante saber cuando un sistema político es estable o inestable porque de ello depende, en parte, el surgimiento de procesos subversivos.

Los sistemas políticos son estables cuando tienen la adhesión de la mayoría de la población. Sin embargo, cabe destacar que es imposible lograr en un país que todo el mundo esté de acuerdo con un sistema político, siempre habrá quien desee otro; pero cuando la mayoría de la población apoya el sistema político y está adherida a sus instituciones, éste es estable.

La inestabilidad se crea o surge como consecuencia de las diferencias entre el grado de desarrollo de las instituciones que regulan el sistema político, y el cambio social; es decir, cuando las personas avanzan mucho más rápido que las instituciones que se supone están llamadas a regularlos.

III. CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA SUBVERSIÓN Y SU REPERCUSIÓN SOBRE LOS SISTEMAS POLÍTICOS INTERNOS. CARACTERÍSTICAS

3.1 DUALISMO SOCIOECONÓMICO

Consiste en la presencia de una disparidad del ingreso entre las principales naciones que forman el sistema internacional.

Esta disparidad está caracterizada por la coexistencia de un grupo de países cuyo ingreso per cápita, en la media, es aproximadamente en la actualidad de veintiún mil dólares⁵ con un cúmulo de países mucho más amplio y diverso desde el punto de vista étnico, cultural, político y económico, que constituyen las dos terceras partes de la población mundial, en los cuales la media de sus ingresos per capita no es el mejor de los indicadores, pues todo depende de los mecanismos de apropiación del mismo, es decir, no en todos los países el ingreso nacional se distribuye equitativamente entre todos los miembros de la población. En los Estados Unidos de Norteamérica y en Suecia, que son los países que tienen mejores mecanismos de distribución del ingreso, se podría afirmar que efectivamente una gran mayoría de los ciudadanos reciben, por lo menos, nueve mil dólares al año; pero en un país como Brasil, que tiene en estos momentos un ingreso per cápita de más o menos tres mil dólares, es de seguro que el cinco por ciento de la población está recibiendo mucho más que esa cifra, mientras que el ochenta por ciento percibe apenas trescientos dólares anuales aproximadamente.

Esta marcada diferencia a nivel internacional termina por crear fricciones, además de inestabilidad política. Las fricciones se originan ya que, como es obvio, en los países cuyo ingreso per cápita medio es de veintiún mil dólares, los ciudadanos tienen

mayor capacidad de consumo; mientras que en el segundo grupo de países sus habitantes tienen poca capacidad de consumo, y es allí donde mejor se podría desarrollar un proceso subversivo.

3.2 INTERDEPENDENCIA Y EXPANSIÓN INTERNACIONAL DE LOS PROCESOS DE PRODUCCIÓN

Esta es la variable económica. Pasamos a lo que es la estructura del sistema capitalista, cual es el sistema de producción que rige para los países del mundo occidental.

Según Paul Thillich, teólogo protestante, el sistema capitalista tiene tres etapas; la primera la llama "de larga duración", y dentro de ésta se encuentran los tiempos coyunturales que son fases de contracción y expansión del sistema económico en donde se dan las crisis cíclicas, o los ciclos del sistema capitalista. Luego este autor ubica un tiempo al que denomina "de transición" entre dos modos de producción.

Si se hace una retrospectiva histórica, encontraremos que la gran crisis de la producción del año 1929 –mejor conocida como el *crack* de la Bolsa de Nueva York– que inició la gran depresión que afectó también a casi todos los países de Europa –antes del ascenso del Tercer Reich alemán en 1933–, demostró que los tiempos coyunturales son, dentro del funcionamiento del sistema capitalista, de particular importancia para cualquier persona que esté atenta a los procesos subversivos. Esto se debe a que, dentro de esos cambios, al haber contracción y expansión, el primer impacto sensible sobre la subversión es aquel que opera sobre el sistema político. Haciendo una analogía histórica entre la crisis europea y la crisis en Estados Unidos en 1929, nos damos cuenta de que los sistemas políticos de esos países cambian radicalmente. El sistema norteamericano cambió porque la solución que le dio la dirigencia política fue una distribución del poder, incluyendo el poder del consumo, lo cual hizo que el sistema se descentralizara, es decir, se hiciera más autogestionario. Por el contrario, la respuesta europea fue la centralización; inmediatamente vino el surgimiento del fascismo y del nazismo, viéndose esto como una acción de reacomodo del sistema político, y es entonces allí cuando vienen los procesos desestabilizadores, que son la semilla de los procesos subversivos.

En estas coyunturas cíclicas el sistema político se resiente, y de no existir una respuesta política a las necesidades de reacomodo, emergen procesos subversivos; es decir, si el sistema político no tiene canales para poder absorber todo el descontento que se genera en la fase de transición institucional, entonces se producen los fenómenos subversivos.

De la evolución económica de los países industrializados, surgen las llamadas empresas multinacionales y las empresas transnacionales. Las empresas multinacionales son aquellas creadas por voluntad de varios Estados-Nación, mientras que las transnacionales, son empresas privadas que funcionan a escala mundial, y que no tiene asiento principal de sus negocios e intereses, o sea domicilio en ninguna parte del mundo. Este sector transnacional de la producción se ha expandido notablemente en la segunda mitad de este siglo, pasando de doscientas empresas en 1945 a mil ochocientas a principios de los años 90. Este hecho tiene un efecto sobre los procesos políticos debido a que se reduce la capacidad de control por parte del Estado nacional y sus autoridades, sobre los procesos económicos, perdiendo el control de la variable fundamental que sustenta cualquier sistema político. En la actualidad se están alargando los ciclos de contracción y se están acortando los de expansión, de que nos hablaba Thillich, entonces, calculamos el tipo de impacto que el fenómeno tiene sobre el sistema político de ciento ochenta países que hay en el mundo, porque es lógico que todos están sintiendo esos efectos al mismo tiempo, y lo grave es que si los países industrializados, más o menos cuentan con recursos para amortiguar o reducir el impacto de los ciclos, la mayoría de los países subdesarrollados no cuentan con esos recursos.

La expansión transnacional de la producción y la interdependencia económica que existe entre las naciones determina una característica esencial de la realidad económica contemporánea, que es la imposibilidad por parte de los Estados de diferenciar actores por nacionalidad, es decir, dentro de un mismo país hay actores políticos con intereses distintos que juegan diversos papeles en el contexto internacional.

Los factores de afiliación, como lo son el interés nacional y la nacionalidad, se hacen cada vez más difusos, y los actores dentro de un mismo país pueden perseguir objetivos contradictorios en el concierto internacional. En esta situación, si uno de los actores tiene fijado como meta un proceso subversivo, lo que hace es reclutar a las personas, que por cualquier razón, dentro o fuera del país estén en ese momento en contra del orden establecido.

3.3 INTEGRACIÓN INFORMATIVA

La importancia de las telecomunicaciones hoy en día es primordial, al punto que podríamos afirmar que estamos viviendo la era de las comunicaciones. A la vez, la tecnología en la materia es tal, que pareciera que Caracas y Tokio fueran ciudades vecinas, ya que cualquier acontecimiento que ocurra en alguna de las dos, se conoce

en minutos en la otra. No obstante, todavía en algunos lugares de Venezuela puede ser que ocurra un hecho que no conoceríamos tan rápido en la capital.

La revolución iraní de 1979 es un ejemplo muy concreto de una revolución realizada desde afuera que cambió completamente el orden interno de ese país, y fue llevada a cabo por el Ayatolah Komeini valiéndose de que la mayoría de la población de Irán era analfabeta. Las grabaciones de Komeini eran introducidas clandestinamente en las radioemisoras iraníes para su difusión a todo el pueblo. Quizás esta revolución hubiera tardado mucho más si los medios tecnológicos desde el punto de vista informativo no hubieran sido tan avanzados.

Esta facilidad comunicacional conlleva a un problema de identidad: que al colocarnos tan cerca de otras realidades nacionales, perdemos poco a poco el sentido de pertenencia a nuestro país y empezamos a sentirnos ciudadanos del mundo. Esto no representaría mayor inconveniente si existieran a nivel internacional instituciones capaces de regularizar nuestra participación política como ciudadanos del mundo, pero éstas como sabemos, no existen.

Se empiezan a penetrar otras realidades casi inconscientemente, y al mismo tiempo, el ciudadano se está desvinculando de los elementos de cohesión que lo unen a su propia identidad, entonces se crea un caldo de cultivo apropiado en la juventud para iniciar cualquier proceso subversivo.

3.4 EL MULTICULTURALISMO

Consiste en la coexistencia de varias culturas bien diferenciadas, que tienen impacto sobre la producción, el consumo y los sistemas políticos de los Estados.

En cuanto a la producción, podemos colocar como ejemplo el uso de la tecnología de los robots en países de cultura distinta, como los Estados Unidos y Japón. Ambos países, si bien hacen uso de esta tecnología, sin embargo es con fines completamente diferentes. Los Estados Unidos, por su parte, utilizan los robots en la producción para aumentar las ganancias y poder competir en todas partes del mundo, y así recuperar, en parte su hegemonía; mientras que Japón lo hace para mejorar el standard de vida del obrero. Esta diferencia entre la organización cultural japonesa y la norteamericana se explica porque en el caso del Japón, la estabilidad política viene dada por el nivel de bienestar de los miembros de esa sociedad, y en el caso de los Estados Unidos por la afluencia de la producción.

En lo que respecta al consumo, la influencia del multiculturalismo, se puede ilustrar a través del caso del consumo de la Coca Cola. En los diversos países donde se consume este producto, encontramos variaciones en cuanto al nivel de glucosa color y sabor. Esto es motivado a que la trasnacional ha debido adecuar su producto a la cultura de cada pueblo; por ejemplo, en los países africanos hay una especie de tabú hacia las cosas de color caramelo oscuro, por lo cual la Coca Cola en África es mucho más clara que la distribuida en otras partes del mundo. Vemos, entonces como, la variable cultural es factor que determina una cantidad de innovaciones tecnológicas.

Lo más importante en el análisis del multiculturalismo es el impacto sobre el sistema político. Cuando los ciudadanos o las comunidades sienten que están siendo arrollados por valores culturales que le son completamente desconocidos, la reacción es defensiva. Si a escala internacional este proceso de invasión de las culturas se diera en países homogéneos como Suecia, por ejemplo, donde hay un sólo tipo étnico y una sola cultura, no habrían conflictos; pero si este tipo de invasión de parámetros culturales extraños se produce en países como Yugoslavia⁶, en donde coexistían varias nacionalidades, entonces se producen problemas en su sistema político por cualquier hipotética invasión cultural externa. Si en este país, que estuvo muchísimos años formado por una federación de nacionalidades, el ámbito internacional empezará a crear presiones hacia la desintegración, la reacción del gobierno central sería la de controlar el orden con mayor represión y mayor centralización, ante la diferenciación cultural, y se empezarían a crear entonces, las condiciones para que emerja un proceso subversivo.

3.5 PRESENCIA DE UNA REVOLUCIÓN EN CUANTO AL PARÁMETRO DE INDOLE SOCIAL

Existe en todos los países una revolución: la revolución de la rendición de cuenta, es decir, los pueblos por el hecho de estar informados, porque están mejor educados y porque ahora tienen una integración económica-informativa, le exigen mucho más a sus gobernantes que le rindan cuenta de su gestión, cómo administran los recursos, qué tipo de política están adoptando, si son efectivas, etcétera.

El planeta, después de repuesto del trauma que fue la Segunda Guerra Mundial, lo que quiere es mejorar las condiciones de vida de cada uno de sus pueblos.

En la década del 70 se produce un hecho interesante que repercutió en todos los países del mundo, la recesión económica. Desde 1945 hasta 1970 habían estado

creciendo a una tasa internacional del nueve por ciento; y el crecimiento de casi todos los países del mundo de la postguerra fue rapidísimo, salvo aquellos países que tuvieron problemas en su sistema político; como el caso de los países del Caribe y África que libraron luchas de liberación nacional para obtener su independencia.

Durante todo ese período había una revolución de expectativa creciente, debido a que si durante muchos años la población siente un mejoramiento en sus niveles de vida, dicha población tiende a pensar que siempre los niveles de vida van a mejorar.

Hoy en día, con la recesión mundial que se presentó sin anuncio, y cuyo inicio fue a mediados de los 70, se desarrolló en los 80 y aun hoy en los 90 continúa manifestándose, la reacción natural de todos los pueblos es pedirle cuenta a sus gobernantes sobre el papel de su gestión. Si se analizan los resultados electorales en Europa y América Latina durante los últimos cinco años, se comprobará que el elector no ha votado de acuerdo con una corriente de pensamiento determinada, sino por el cambio. Esto es debido a que hay una revolución de rendición de cuenta, y como éstas no pueden salir muy buenas en una época de depresión, entonces la población lo que quiere es cambiar a sus gobernantes, con la expectativa de que si los cambia, los otros podrán rendir mejores cuentas.

Esto se produce porque los pueblos están mejor informados y porque las expectativas de crecimiento continuo se frustraron, entonces empieza a presentarse en los pueblos un sentimiento revanchista, es decir, alguien tiene que ser el culpable; lo cual crea en la estabilidad política expresiones esenciales sobre la capacidad de los gobernantes, cuando éstos no hacen una labor rápida de lo que se llama *ingeniería social*. Podemos recordar lo que llevó a cabo Franklin Delano Roosevelt en la década de los 30, cuando se encontró con una crisis difícil en su país, entonces se planteó mejorar el nivel de vida de los norteamericanos con su propio trabajo. De esta manera salió airoso de la situación y acabó con el peligro de que el sistema democrático cayera.

IV. RAÍCES INTERNAS DE LOS PROCESOS SUBVERSIVOS

Las raíces internas de la subversión pueden situarse en varios ángulos. Alguno de ellos podría ser la caracterización de la situación latinoamericana en términos de dependencia o subdesarrollo.

La tendencia de los estudios de dependencia parece apuntar a una descripción más completa de la estructura de los países latinoamericanos, con un sentido histórico que busca la comprensión de cada momento particular en los antecedentes que lo hicieron posible, y pretende recuperar en el análisis de cada momento la instancia de posibilidad que él representa. Las relaciones internas son entendidas en este esquema como relaciones de clases o grupos, cuya finalidad es la de cumplir un cierto papel hegemónico en términos de poder. Para ello, no sólo han debido ligar la economía y la política exterior a su correspondiente local, sino que, además, deben hacer viable esta ligazón a través de una forma de dominación interna. El poder es el que hace efectiva la hegemonía, pero la obtención del mismo implica opciones.

El análisis de la dependencia busca preferentemente explicar cómo, en el plano interno del Estado, se hacía posible la vinculación con el exterior. La dinámica de las sociedades dependientes se encuentra en las relaciones de grupos y de clases que luchan por el poder, lo que permite matizar explicaciones puramente externas en el desarrollo de la historia de las sociedades dependientes. A modo de ejemplo, puede señalarse el mejor conocimiento logrado en temas tales como la formación de enclaves exportadores de materias primas, que se articulan con la economía central y no con las necesidades de la economía nacional; y finalmente, la presencia de multinacionales que acentúan los rasgos anteriores y subordinan las decisiones nacionales a sus propios intereses.

Los problemas enfrentados por los países de América Latina se caracterizan, dentro de esta perspectiva, por:

- a. Sometimiento de las decisiones nacionales de producción y consumo a los intereses externos (centros hegemónicos) y las multinacionales.
- b. Subordinación de posibles grupos dinámicos (empresarios nacionales) a la organización y decisión de multinacionales y economías centro.
- c. Marginalización creciente de vastos sectores agrarios y urbanos.
- d. Distribución regresiva del ingreso.
- e. Aumento de la extrema miseria.

El elemento explicativo está constituido por la noción de dependencia, que en términos simples expresa la subordinación de las estructuras económicas (y no sólo

de ellas, puesto que hay otras que la refuerzan y la hacen posible política y culturalmente) al centro hegemónico.

La idea que forma esta perspectiva plantea esquemáticamente que el tipo de desarrollo del capitalismo dependiente latinoamericano, acentúa sus rasgos concentradores y excluyentes, creando una superestructura política acorde con esta modalidad. Incluso regímenes formalmente democráticos en el sentido institucional (Colombia y México, por ejemplo), no escaparían a este hecho. Una mirada por rápida que sea, bastaría para comprobar la vigencia de tales principios en la práctica política del continente latinoamericano: regímenes de minoría —con exclusión expresa o tácita de la mayoría—, caudillismos personales, dictaduras militares y regímenes de excepción que se transforman en permanentes.

Así puede analizarse el fenómeno de irrupción de las masas en casos como el de El Salvador, donde se produjo una deslegitimación del sistema político porque habían durado demasiado tiempo cinco o seis familias controlando el negocio agrícola, sin posibilidad de que nadie, ni los medianos ni los pequeños productores, participaran en esa actividad. La gente empezó a organizarse y los gobernantes a reprimirlos; esta fue la respuesta, la represión, y no la apertura del sistema político. En la medida que el sistema político se hizo más cerrado, se formó un círculo vicioso que se retroalimentó, y los motivos para insurgir en contra del sistema tuvieron mayor peso. La inestabilidad política se produce cuando las instituciones de un sistema político, encargadas de agregar intereses —es decir, satisfacer las demandas de los grupos de presión con intereses articulados, o de dirimir las controversias de grupos con intereses contradictorios—, no son capaces de hacerlo porque se produce, como dijimos anteriormente, un proceso de deslegitimación de las instituciones, ya que no se adecúan a las exigencias de la realidad y no entienden los valores de esos poderes fácticos.

Otra razón por la cual puede ocurrir la inestabilidad es el ritmo excesivamente dinámico del proceso de cambio. Países como Venezuela han tenido un proceso de cambio muy rápido en relación con otros países que han transitado los senderos de la democracia. El problema radica en que ese fenómeno es dinámico, no se detiene, y las instituciones que regulan la vida democrática fueron diseñadas de una manera muy rígida, lo cual produce que al cambiar la realidad, el marco institucional no se adecúe, entonces deviene el descontento popular y, de no existir vías para canalizarlo, puede producirse un proceso subversivo.

El hecho de que el modelo de desarrollo sea invariable (lo cual ocurre sólo en los países subdesarrollados), es otro factor que incide en la estabilidad del sistema político. En el caso de Venezuela, nosotros concebimos un sistema político cuya capacidad para dar satisfacción, es decir, agregar intereses, era esencialmente la renta petrolera, sin pensar que si no se creaba de verdad otra fuente que en el futuro pudiera cumplir el mismo rol de cohesión política del petróleo, íbamos a tener una crisis en el sistema político. Así ocurrió, la inestabilidad económica producto de la caída de los precios del petróleo y el costo del pago de la deuda externa, entre otros, fueron los condicionantes principales del descontento popular que se tradujo en un problema de seguridad para el país, al punto que desembocó en los hechos del 27 de febrero de 1989 y en las dos intentonas golpistas del año 1992.

La introducción violenta de innovaciones tecnológicas sin que paralelamente se lleve a cabo un proceso de formación de recursos humanos, también atenta contra la estabilidad de los sistemas políticos, ya que este fenómeno origina el aumento de la tasa de desempleo. Si en la sociedad no se produce una sustitución de los viejos valores por nuevos, dentro de un proceso de integración, esto también produciría eventualmente inestabilidad en el sistema político ya que se crearían condiciones para un proceso subversivo.

Allí encontraremos la razón del por qué en un determinado momento las instituciones se vuelven rígidas; porque los valores de la población son más modernos, dinámicos y actuales. Consecuentemente, si el propio sistema político no genera valores nuevos, lo que va a venir entonces, son valores del exterior, y como estamos en un mundo muy interrelacionado, donde hay una cantidad de actores que compiten unos con otros por el logro de objetivos internacionales, terminaremos entonces siendo manipulados por alguna potencia.

Otra cosa a la que hay que estar muy atento es a la relativa facilidad o dificultad que dentro de un sistema político haya para el relevo generacional. Cuando se presentan conflictos violentos por el relevo generacional, sobre todo el de los jóvenes descontentos, que si son muy jóvenes tienden a ser subversivos, entonces fácilmente puede devenir en un proceso de este tipo.

El otro aspecto que también es importante, consiste en determinar el grado de difusión del concepto de integridad nacional dentro de una sociedad, es decir, si se tiene claro lo que es la identidad nacional, porque siendo así el impacto internacional sobre el proceso subversivo se puede reducir mucho más.

Poder vincular o establecer la relación entre las condiciones del contexto internacional con el proceso subversivo doméstico, requiere analizar el relativo estado de centralización o descentralización del sistema político. Un sistema político centralizado hace más fácil el control de un proceso subversivo. Dentro de los parámetros culturales, es importante ver el grado de homogeneidad cultural, si existen o no conflictos o roces étnicos o nacionales dentro de un mismo país y, muy importante, si el proceso de formación histórica de la nacionalidad de un país ha sido confusa o pacífica. En aquellos países que han tenido un proceso de formación histórica menos convulsiónada, sus instituciones políticas son más acertadas porque han tenido más tiempo de producir su base material.

V. PERFILES DE LOS MOVIMIENTOS SUBVERSIVOS EN AMÉRICA LATINA

5.1 CASO COLOMBIANO. ANTECEDENTES DEL PROCESO SUBVERSIVO DEL M-19: OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y FUNCIONAMIENTO. MODUS OPERANDI. POLÍTICA DE PACIFICACIÓN

El caso colombiano es uno de los que mejor ilustra el auge de los movimientos subversivos en América Latina. A Colombia no le son nada ajenas las luchas y conflictos de índole social y político.

Desde 1899 hasta 1903 tuvo lugar en Colombia una serie de encamizadas luchas entre los bandos liberal y conservador denominada por la historia como la famosa *Guerra de los Mil Días*. Esta guerra marcaba el inicio de una cruenta lucha entre ambos partidos, adquiriendo además tintes de guerra civil por más de cincuenta años, que dejó un considerable saldo de muertes. Después de la guerra de principios de siglo, en la cual el bando conservador había salido triunfante, nunca reinó un clima armonioso entre los dos partidos hasta que se formó en 1957 el Frente Nacional, que garantizaba la alterabilidad en el poder de ambos partidos. En los años 20 los campos colombianos se enlutaron con la masacre de los bananeros. Los años 50 fueron, como dijimos antes, protagonizados por conservadores y liberales, cuyas rivalidades dejaron un saldo de trescientos mil muertos; y particularmente se recuerda un hecho, en 1948, que fue el principal detonante para que se agudizara la lucha civil en ese país, el cual no fue otro que el asesinato del popular dirigente liberal Jorge Eliécer Gaitán. Se produjeron, luego de este hecho, fuertes motines en varias ciudades del país, viéndose alterado en gran medida el orden público.

En 1949 fue elegido el jefe conservador Laureano Gómez, quien gobernó con las garantías constitucionales suspendidas, en un periodo de sangrienta agitación política. El Presidente Gómez fue depuesto por un golpe militar el 13 de junio de 1953 por el General Gustavo Rojas Pinilla, personaje éste clave durante el desarrollo de los hechos en esa época. El General Rojas Pinilla fue depuesto, a su vez, por un movimiento popular el 1° de mayo de 1957. Cuando se restableció la normalidad, se aprobó por plebiscito una enmienda constitucional que preveía la participación paritaria de los partidos liberal y conservador en los cuerpos colegiados, y su alternancia en la presidencia del país por dieciséis años; lo que dio origen al antes mencionado Frente Nacional. Con la creación de dicho Frente, disminuyó en Colombia la violencia partidista, pero surge en la década de los 60 el movimiento de las guerrillas de izquierda, que definitivamente marca el cese de la violencia partidista, y nace entonces el otro tipo de violencia que ha sacudido a Colombia; la del rico contra el pobre, la del gobierno contra la guerrilla.

En los años 70 surge, exactamente en enero de 1974, un nuevo movimiento guerrillero: el *Movimiento 19 de Abril*, mejor conocido como el M-19, organización ésta de mucha resonancia en Colombia a pesar de la férrea batalla que siempre le dio el gobierno. El grupo tomó como nombre la fecha de las elecciones presidenciales del 19 de abril de 1970, que ganara el candidato conservador Misael Pastrana Borrero en unos discutidos escrutinios en los que el General y ex dictador Gustavo Rojas Pinilla ocupó el segundo lugar, representando a su partido el Anapo. Así se establece el origen político del M-19 en una ideología más de carácter populista de derecha que de izquierda comunista. Todos sus fundadores fueron jóvenes procedentes de los sectores progresistas del Anapo, de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), de la Juventud Comunista, de la Juventud Cristiana e independientes.

Según Darío Carvajal, para los años 80 secretario de relaciones internacionales del M-19, es importante ubicar el inicio de la subversión en Colombia para comprender mejor la evolución del M-19. Señala que a finales de la década del 50, y toda la del 60, se unieron a la guerrilla de izquierda figuras legendarias como Antonio Marulanda, alias *Tiro Fijo*. Los cristianos tuvieron en la persona del padre Camilo Torres su máxima figura. Carvajal ha dicho refiriéndose a la guerrilla de los años 60 que:

Fue una guerrilla básicamente rural, debido a que los campesinos eran los que más soportaban la situación de injusticia; y poco a poco, la oligarquía y el ejército se fueron acostumbrando a los enfrentamientos

porque estos grupos guerrilleros nunca constituyeron una seria amenaza para el poder⁸.

Cuando el M-19 surge, rompe con el esquema marxista de la lucha guerrillera. Sus primeras acciones, que llaman de propaganda armada, se dirigen a las masas, a buscar la unidad reivindicando las necesidades primarias del pueblo, tales como el abastecimiento de agua potable, vivienda, educación, salud, alimentos, etcétera. Esto le dio carácter nacional al Movimiento.

El M-19 llevó a cabo grandes acciones, como la *recuperación* de la espada del Libertador Simón Bolívar, que fue usada como *símbolo de la libertad, de la justicia y de la dignidad de la Patria*; luego en el mismo año 74, se recuerda el hurto de siete mil armas del Fuerte Cantón del Norte en Usaqué, el cual fue un golpe moral para las FFAA de Colombia. Pero lo que se considera su primer gran golpe, fue el secuestro, en noviembre de 1975, del gerente de la tienda por departamentos Sears, Donald Cooper, por cuyo rescate se pagó un millón de dólares. Un año después, el 19 de abril de 1976, el M-19 secuestra y ejecuta a José Raquel Mercado, Presidente de la Confederación de Trabajadores de Colombia –CTC–, después de que el gobierno del entonces presidente Alfonso López Michelsen, rechazó cualquier tipo de negociación.

Así transcurrieron los años del gobierno de López Michelsen hasta cuando asume el poder el también liberal Julio César Turbay Ayala en 1978, quien buscó acercamientos con los guerrilleros, pero sin éxito.

El M-19 desde 1979 hubo de replegarse en las montañas, emprendiendo tácticas de lucha guerrillera a la cual no estaban acostumbrados. Sin embargo en 1980 este movimiento va a ejecutar el hecho que le ha dado más publicidad y éxito, la toma de la embajada de República Dominicana, en febrero de ese año. Medio centenar de diplomáticos permanecieron como rehenes durante 60 días, hasta que concluyen las negociaciones que dejaron millones de dólares y una alta difusión del M-19 a nivel nacional e internacional; a pesar del establecimiento por parte del presidente Turbay del controvertido Estatuto de Seguridad, que le dio más amplitud para combatir el narcotráfico y la guerrilla.

El gobierno de Turbay aseguró que el M-19 recibía ayuda de Nicaragua y Cuba. El mantenimiento de unos tres mil hombres armados y los operativos que efectuaban, requerían de grandes sumas de dinero, que no todo podía provenir de los secuestros.

Al asumir el poder el presidente Belisario Betancur en 1982 sacó la bandera blanca de la paz, iniciando gestiones para que todos los grupos guerrilleros, principalmente el M-19, depusieran las armas y se encontraran soluciones políticas y /o militares. Se nombraron comisiones de diálogo y centenares de miembros del M-19 salieron de las cárceles.

La política de pacificación entre la guerrilla y el gobierno, después de múltiples conversaciones, se materializó, y el 24 de agosto de 1984, el M-19 junto con las FARC, el EPL y el ADO, firman el acuerdo de cese al fuego y diálogo nacional.

El M-19 parecía crecer como una organización política poderosa, que según diversas opiniones podría convertirse, de mantenerse en la legalidad, en la tercera fuerza política en el Congreso Nacional.

Sin embargo, los diálogos con el gobierno quedaron en una serie de documentos que pasaron a los archivos. El desempleo en el país pasaba en ese entonces del trece por ciento, las más altas cifras en los últimos 50 años, las reservas internacionales bajaron al mínimo y el costo de la vida superaba el veinticinco por ciento, según los informes oficiales, y el doble según los sindicatos. La pobreza continuaba creciendo, y en vez de crearse nuevas fuentes de trabajo, se cerraban numerosas empresas. En pocas palabras, el campo estaba abonado para el M-19.

Una gran mayoría de los mil a dos mil miembros del M-19 en ese entonces eran frustrados profesionales, estudiantes sin cupo en las universidades o sin dinero para costearse los estudios; sin embargo, eran millares los simpatizantes entre la clase de menores ingresos, a quienes el M-19 llevaba alimentos y hacían proselitismo político.

En julio de 1985 hubo acusaciones por parte del M-19, en las cuales ellos expresan a varios corresponsales extranjeros que existía una orden para eliminar físicamente a los catorce principales miembros de la organización, y lo atribuían al entonces Ministro de Gobierno Jaime Castro, versión que el ministro rechazaba. Por su parte, el Ejército acusaba al M-19 de estar adiestrando jóvenes con instrucciones militares para la actividad guerrillera; el M-19 negaba la especie. Como se puede observar, a pesar del diálogo nacional, el clima de desconfianza entre el M-19 y el gobierno era evidente.

Finalmente, el M-19 anunció de nuevo su paso a la clandestinidad, e inició una nueva fase de ataques a cuarteles de policía y del ejército, además de emboscadas a patrullas militares. Adelantaron ocupaciones de varios pueblos pequeños, donde robaban el dinero de los únicos bancos que existen en las regiones agrarias. Sus objetivos, estaban orientados a conseguir armas y dinero.

Todos los esfuerzos de paz que empezó a emprender el presidente Betancur al principio de su mandato, quedaron hechos trizas ante el asalto, en octubre de 1985, del Palacio de Justicia en Bogotá, hecho que produjo un gran número de víctimas, incluyendo entre ellas a doce magistrados del tribunal, e importantes líderes del M-19. Este acontecimiento causó tanto rechazo como apoyo al grupo subversivo, que llevó al gobierno al peor balance en cuanto a costo político se refiere.

Durante los gobiernos sucesivos de Virgilio Barco (1986-1990) y César Gaviria (1990-1994) se le dio un amplio impulso a la política de pacificación, tan es así que el movimiento objeto de nuestro estudio, el M-19, participó en las elecciones generales nacionales del año 1990, (a pesar de haber sido asesinado su primer candidato y máximo líder Carlos Pizarro) con el candidato Antonio Navarro Wolf. El movimiento obtuvo un importante tercer lugar que lo ubicó como una fuerza política de consideración.

Durante la década de los 80 los movimientos guerrilleros tuvieron una gran incidencia en Colombia, debido en parte, a que la otra fuente de violencia del país que es el narcotráfico, no había afinado sus ataques contra el Gobierno como ocurrió en la década siguiente.

Aun existen en Colombia personalidades que piensan que el proceso de pacificación de la guerrilla subversiva fue una debilidad del Gobierno ante estos grupos, por dos razones fundamentales: a. porque todo intento de pacificación se convertiría en una simple tregua para reparar fuerzas en la dura lucha por el logro del objetivo final, que no es otro que el de implantar la revolución en Colombia; y b. la total desconfianza que se impone frente a los guerrilleros, pues de ellos se piensa que estarán siempre al acecho de una oportunidad mejor para destruir el sistema de gobierno colombiano.

5.2 EL DESARROLLO DE LOS MOVIMIENTOS SUBVERSIVOS EN ARGENTINA

A lo largo de toda la historia de este país han existido este tipo de movimientos. Ello como resultado de la confrontación violenta de diferentes esquemas políticos,

situación que se inicia en el mismo acto de la independencia, y que durante 40 años ha de dar origen a una fuerte inestabilidad en ese país. Pero durante esa etapa, y la que sigue a la del ordenamiento jurídico de la nación, a partir de 1853, los mencionados enfrentamientos tienden a lograr la instauración de determinados sectores en el detentamiento del poder, sectores que en su gran mayoría corresponden a estratos oligárquicos de la sociedad argentina.

Los movimientos con connotación social se inician a finales del siglo pasado, como consecuencia de la influencia que han de ejercer en la formación de nuevos esquemas ideológicos, las fuertes corrientes migratorias internacionales que se volcaron sobre Argentina la última parte del siglo pasado, y principios del presente. Resulta por ello interesante la aparición de las ideas socialistas y marxistas introducidas al país por dicha vía, corrientes que darán origen a los primeros movimientos sociales de carácter político, dentro de lo que más tarde se denominará *izquierda*. Los hechos más resaltantes a este respecto fueron:

- a. La creación del Partido Socialista Argentino, a finales del siglo pasado.
- b. Similar situación respecto de La Unión Cívica, más tarde calificada como *radical*, cual aún hoy se denomina ese partido político. Su fundador fue Leandro N. Alen, este movimiento apareció en la escena política en la primera *revolución popular* que fracasó, hecho ocurrido en 1905.
- c. La elección del primer diputado socialista en un parlamento latinoamericano. Se trata de Alfredo Palacios, quien se incorporó al Congreso argentino en 1905.
- d. La formación de un incipiente movimiento obrero o proletario, al producirse la primera etapa del desarrollo industrial en Argentina a comienzos del presente siglo.
- e. La aparición de movimientos políticos de corte anárquico, el cual dominó algunos gremios urbanos con matices de acciones violentas.
- f. El desarrollo del movimiento gremial introdujo las acciones huelgarias de tipo violento, lo que dinamizó la participación política de los sectores populares a través de luchas reivindicativas del salario y condiciones de trabajo.
- g. Las presiones populares impusieron la sanción, en 1912, de la Ley del Voto Universal y Secreto, conocida como la Ley Saenz Peña, a fin de canalizar la presión social a través de mecanismos electorales. La primera aplicación de esta ley condujo al triunfo

de la Unión Cívica Radical en 1916 y desplazó a los sectores oligárquicos tradicionales del gobierno.

Aun dentro de estas condiciones de lucha social, desde el punto de vista político Argentina tuvo una gran estabilidad desde 1860 hasta 1930. El 6 de septiembre de este último año se produce el primer golpe de estado de carácter militar, orientado al derrocamiento del presidente Irigoyen, que había sido reelecto 1928⁹. Con ello los sectores conservadores volvieron al poder, para lo cual no tuvieron problema en realizar fraude en las elecciones de 1932, bajo el amparo de los militares que habían dado el golpe en 1930.

Los gobiernos conservadores no tuvieron esquema ideológico ni capacidad económica ni política para manejar el crecimiento del movimiento obrero que se opera durante la década del 40. Estas deficiencias condujeron a un nuevo golpe de estado, ahora en contra de los conservadores. Este movimiento fue encabezado por los militares y civiles de derecha, y contó con la participación de Juan Domingo Perón, que había sido agregado militar de la embajada argentina en Alemania e Italia, precisamente en el momento de mayor auge del fascismo y el nacional socialismo. Este golpe se dio el 4 de junio de 1943, y se considera el comienzo histórico del peronismo.

El 17 de octubre de 1945 Perón es desplazado del esquema político del gobierno, lo que dio lugar, ese mismo día, a una manifestación obrera de respaldo a su figura. Esta manifestación dio origen al movimiento de los llamados *descamisados*, cuyo triunfo permitió la participación de Perón en las elecciones de 1946, en las que ganó con gran ventaja. En 1952 fue reelecto.

Los enfrentamientos de Perón con la Iglesia Católica y con importantes sectores de la economía conectados a las transnacionales, determinaron la formación de una serie de movimientos subversivos en su contra, los cuales se inician en 1951 y toman su mayor auge en 1955, año en que es derrocado —el 16 de septiembre— Juan Domingo Perón, por sectores liberales en alianza con los conservadores católicos.

Podemos decir que la alianza que hemos mencionado fue, en cierta medida, antagónica: los conservadores que exigían la devolución de la importancia económica a los sectores del campo y la agricultura, enfrentados muy pronto con los interesados en promover el desarrollo industrial. Esta contradicción de intereses determinó que muy pronto se produjesen choques entre ellos, como lo demuestra el derrocamiento, en noviembre del 55, del presidente Leonardi, militar católico conservador, que había

sido designado presidente tras el golpe del 16 de septiembre del mismo año. El peronismo quedó proscrito desde entonces, y tuvo que orientar su lucha en forma violenta a través del sindicalismo, el cual era un sector dominado casi totalmente por esta corriente.

Las diferencias entre los sectores triunfantes en 1955 se volvieron a poner de manifiesto en 1957, cuando se produce un conato de golpe de estado, dirigido por grupos católicos y conservadores con cierto apoyo peronista. Los cabecillas militares de la intentona fueron fusilados, primer hecho de esta naturaleza que se daba en Argentina, por cuanto nunca los militares se habían fusilado entre ellos, por lo menos durante los últimos 100 años. Esto demostró a los grupos católicos que habían cometido un error con enfrentar a Perón, en vez de asociarse a él cuando tenía poder.

Esta circunstancia fue aprovechada por Perón para iniciar una línea de enfrentamiento sindical, y en cierta medida subversivo, en contra de los militares. En vista del fracaso del gobierno militar, estos llaman a elecciones en 1958, lo que dio oportunidad a Perón de demostrar su fuerza: eligió de entre los candidatos al de menos posibilidad de éxito y ordenó a su movimiento votar por él. Lógicamente éste ganó, lo que acreditó que el peronismo no había sido liquidado. Se trata del triunfo electoral de Arturo Frondizi. Este éxito consolidó a Perón, que se encontraba exiliado, y se dio cuenta que poseía un gran poder dentro del movimiento obrero. De allí que empezó a ordenar huelgas revolucionarias prolongadas que condujeron al derrocamiento de. El enfrentamiento entre Perón y Frondizi se debió, según el primero, a que Frondizi "no había cumplido el pacto preelectoral por el cual Perón le dio su apoyo".

En 1964, y ante un llamado a nuevas elecciones, Perón cambió de estrategia: no apoyó a ningún candidato, ordenado a su gente que votaran en blanco o por voto nulo. En los resultados de las elecciones estos votos fueron más de los que obtuvo el candidato radical ganador, Arturo Illia. Se volvió a demostrar el poder político de Perón, quien aun permanecía en el exilio¹⁰.

A pesar de este tipo de éxito, los militares no permitían el retorno de Perón. Por tal motivo éste ordenó hacer más violenta la oposición sindical mediante nuevas huelgas y el bloqueo a la gestión de Illia. Ello obligó a los militares a dar un nuevo golpe de estado que derrocó a Illia en 1966; el cual fue encabezado por el general Onganía, quien tampoco accedió a negociar con Perón, por lo cual éste decidió pasar a la lucha armada. Para ello financió un movimiento dentro de la juventud peronista en la clan-

destinidad, movimiento que inicialmente se denominó *Tacuara*, y más tarde cambió su denominación por *Montoneros*.

Previamente, en 1964, se había organizado el primer frente combativo subversivo bajo la conducción de Silvio Frondizi, hermano del antiguo presidente, y que se denominó Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), derivación militar del grupo político trotskysta ya existente, denominado entonces Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), derivación a su vez del Partido Obrero Trotskysta.

Pasemos ahora a estudiar las características de estos movimientos de la década de los 60 y 70:

a. El grupo denominado Los Montoneros, cuya fuerza política devenía de la juventud peronista (en sus diferentes versiones: Juventud Universitaria Peronista y Juventud Trabajadores Peronistas), no tuvo un claro panorama ideológico en sus comienzos. Aplicaban las tesis de Perón desarrolladas en su libro *La Comunidad Organizada*, publicado en 1946, en el que utilizaba claras categorías fascistas o corporativistas; también utilizaban otro libro de Perón titulado *Estrategia y Conducción Política* el cual era un conjunto de recetas de logística militar, aplicadas a situaciones de conducción sindical para la lucha armada. Los Montoneros manejaban un criterio verticalista y burocrático de la conducción paramilitar para la acción subversiva, afincando el eje del poder en la organización del partido, la cual, por las especiales condiciones de aquel momento debía reposar en la dirección sindical, que es la que había demostrado una absoluta fidelidad a Perón. De tal modo, los enfoques iniciales de Los Montoneros pueden catalogarse como derechistas, ortodoxos, sectarios y de no cuestionamiento a las decisiones del líder (Perón).

b. El ERP presentaba una visión más clara de su praxis revolucionaria: mientras la acción de Los Montoneros se orientaba a obligar a los militares a negociar con Perón, el ERP perseguía la revolución bajo los criterios trotskystas. Desde el punto de vista de su organización el ERP adoptó el esquema celular de conducción centralizada. Trabajó dentro del movimiento obrero pero con muy poco éxito, dado que éste estaba dominado por el peronismo. Tan solo los llamados *gremios clasistas* tomaron parte en su organización, pero éstos eran una pequeña minoría; la mayor parte de su dirección provenía de jóvenes de la clase media alta, intelectuales, profesionales, etcétera. Pocos años después trasladaron su acción subversiva al medio rural, específicamente en la provincia norteña de Tucumán. Tenían fe en la política del *foco* y se creían deposita-

rios o herederos del movimiento obrero una vez que Perón muriese o fracasara, o se diluyera su influencia dentro del mismo.

c. A finales de la década de los sesenta aparecen otros movimientos subversivos violentos: un desprendimiento del peronismo dio origen al Peronismo de Base, movimiento que aceptó la función histórica del peronismo dentro del proletariado, e incorporó categorías marxistas al análisis y la acción política. También surgieron las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) y las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL), las cuales eran derivaciones del peronismo con otro tipo de enfoque marxista.

d. Perón utilizó a Los Montoneros para vigilar la gestión de sus delegados personales, los cuales tenían como misión aplicar las órdenes del líder y abrir canales de negociación con los militares que aun se encontraban en el poder aunque hubiesen cambiado al presidente.

Esta acción de vigilancia sobre los delegados personales se puso de manifiesto con las muertes de Alonso y Timoteo Vandor, los cuales al entrar en negociaciones con los militares, se desviaron de las órdenes precisas de Perón buscando ampliar su propio campo político. Más tarde, cuando el grupo Montoneros empieza a irsele de las manos a Perón, éstos provocaron la muerte de Ruchi, otro delegado personal del líder, quien no había desobedecido las órdenes de Perón pero Los Montoneros al matarlo, procuraban coaccionar a los nuevos delegados, y lograr de ese modo su propio espacio de poder, aun en competencia con Perón.

Los Montoneros llevaron a cabo, a su vez, numerosas acciones violentas en forma de ataques a cuarteles, secuestros para pedir recompensas, hasta llegar al asesinato del General Aramburu, quien había participado en la caída de Perón en 1955. El ERP y las otras organizaciones, a excepción del Peronismo de Base, que tuvo poca acción paramilitar, también realizaron acciones de ese tipo. Todas ellas participaron en disturbios violentos, como El Cordobazo en 1969, y en otros actos similares en otras ciudades argentinas.

e. A partir de 1971 la conducción de Los Montoneros comenzó a adoptar categorías marxistas en el análisis político y en la práctica de la subversión. Se inicia así su distanciamiento de Perón, lo que se concreta cuando se unieron con las FAR y las FAL en 1973. Todas ellas comenzaron a tener serias diferencias con el ERP.

f. La presión subversiva llevó por fin a los militares, ahora encabezados por el general Lanusse, a la negociación con Perón. Ello dio origen al llamado a elecciones del año 1973, en las que se levantó la proscripción del peronismo con la única condición de que Perón no fuese candidato a presidente; lo cual fue aceptado en principio por Perón. En las elecciones de ese año ganó el peronismo y resultó electo el candidato Héctor Cámpora. A los 50 días un golpe de estado interno de carácter técnico¹¹ desplazó a Cámpora y al vicepresidente Solano Lima del poder, y se estableció un presidente provisorio quien volvió a convocar a elecciones para el 23 de septiembre del mismo año 73. En estos comicios participó Perón como candidato a presidente, y su esposa María Estela Martínez de Perón a la vicepresidencia, quienes ganaron por amplia y rotunda mayoría.

g. Al quedar Juan Domingo Perón instalado en la presidencia, llevó a cabo medidas de corte poco revolucionario, lo cual decepcionó a Los Montoneros y al ERP. El primero de los mencionados organizó una manifestación en contra de Perón en los actos del 1° de mayo de 1974. Perón tomó entonces la decisión de expulsarlos del movimiento peronista, junto con las demás organizaciones aliadas a ellos, lo cual originó el pase a la clandestinidad de estos grupos.

h. Para combatir los movimientos que ahora le eran adversos, Perón estimuló la creación de un cuerpo especial denominado La Triple A o Las Tres A (Asociación Anticomunista Argentina), conformada por profesionales expertos en lucha antsubversiva. Era ésta una organización de extrema derecha estructurada en forma de *escuadrón de la muerte*. Se dio inicio entonces, a una lucha cruenta que más tarde se denominó *guerra sucia*, y a la que posteriormente se adhirieron los cuerpos de las Fuerzas Armadas.

Perón murió el 1° de julio de 1974 cuando la guerra interna estaba cobrando auge. Lo reemplazó su esposa, la vicepresidente María Estela de Perón, quien influenciada por el Ministro de Bienestar Social López Rega –quien dirigía la Triple A– dio rienda suelta a la guerra sucia lo que produjo un caos generalizado.

Esta situación fue aprovechada por los militares que venían fraguando un nuevo golpe de estado con base en la doctrina de la Seguridad Nacional¹² desde el mismo momento en que Perón volvió a Argentina, y sólo esperaban su muerte o el fracaso total del peronismo en el Gobierno. El golpe se concretó el 23 de marzo de 1976. Los militares adoptaron las prácticas antsubversivas de la guerra sucia, ahora con la

total impunidad del Estado. Se permitió la tortura, el secuestro, los asesinatos, las desapariciones, etcétera; todo ello llevado a cabo por las mismas Fuerzas Armadas. Si bien la dictadura militar derrotó casi por completo a la subversión interna, ésta ocasionó un gran descontento en la población debido a los cuestionados métodos violatorios de los Derechos Humanos, con los cuales llevaba a cabo la guerra sucia, motivo éste que originó la creación del Comité de los Desaparecidos de las Madres de la Plaza de Mayo. Por otra parte la política económica implantada por la dictadura llevó a Argentina a padecer una de las crisis económicas más graves de su historia. Observando esto el último dictador militar antes de la etapa democrática actual, Leopoldo Galtieri, se jugó la última carta política del régimen, arrastrando al país al conflicto bélico de Las Malvinas contra Gran Bretaña, para así cohesionar a la población en torno de su desprestigiado gobierno.

La derrota argentina, como era de esperarse, empezó a hundir más al régimen militar, ocasionando su caída definitiva e insertando de nuevo al país en la senda de los gobiernos democráticos. En 1983 llega al poder, por la vía electoral, el candidato de la Unión Cívica Radical Raúl Alfonsín. Durante su gobierno, que duró hasta 1989, se tomaron las primeras medidas de tipo judicial contra los responsables de las atrocidades cometidas durante el periodo dictatorial. Los jefes militares de la dictadura fueron enjuiciados y encarcelados, mientras otros de menor rango se vieron beneficiados por la Ley de Obediencia Debida, lo cual levantó algún descontento en la población.

El gobierno actual del presidente Carlos Menem en aras de lograr la total reconciliación nacional y la sutura de todas las heridas internas, liberó a los principales responsables del régimen militar a través de una Ley del Perdón. Por otra parte, los principales líderes de la subversión en Argentina, entre ellos el más célebre Carlos Firmenich del grupo Los Montoneros, fueron también liberados; inclusive se logró algo que parecía imposible en Argentina: la declaración de los jefes de las Fuerzas Armadas actuales confesando y pidiendo perdón a la Nación por las atrocidades cometidas durante la dictadura militar.

5.3 CASO PERUANO. SENDERO LUMINOSO. ANTECEDENTES. IDEOLOGÍA. ESTRATEGIA. BASES. MODUS OPERANDI. POLÍTICA DE PACIFICACIÓN DE ALAN GARCÍA. SENDERO LUMINOSO EN EL CONTEXTO PERUANO ACTUAL

En medio del Perú, país andino latinoamericano, surge el grupo subversivo Sendero Luminoso, que constituye uno de los movimientos contemporáneos más

suigeneris del tema que nos ocupa. Uno de sus principales rasgos es su hermetismo desconcertante: apenas dejan en el lugar de los hechos una bandera roja. Consideran que el medio más eficaz de propaganda es el fusil.

En lo que respecta a sus orígenes, en Lima se empezó a saber de ellos por primera vez al descubrir perros ahorcados en los postes de la capital, una mañana de 1980. Este grupo presenta una cultura de tradición oral, es decir, un lenguaje simbólico que envuelve a Sendero Luminoso en un aspecto de secta bajo la cual se manifiesta.

La ideología senderista es difícil de discernir por la escasez de documentos. Apenas existen algunos opúsculos, un periódico publicado por el Frente de Estudiantes Revolucionarios y una pequeña revista llamada *Nueva Democracia*, de la cual han aparecido media docena de números en quince años. Otras referencias son textos de circulación verbal, a través de contactos personales, pequeñas reuniones, etcétera.

No obstante la escasez de fuentes es evidente la doble referencia ideológica: a. Sendero Luminoso se inserta en la línea correcta del pensamiento de Marx y Lenin, tal como Mao Tse Tung la había desarrollado creativamente antes de fijar las reglas de su revolución.

Sendero no se considera tributario de ninguna iglesia del socialismo. Así, consideran que Moscú y Tirana han traicionado la Revolución, y Pekín ha hecho lo mismo tras la muerte del Gran Timonel Mao; de igual forma que manifiestan una total indiferencia hacia los movimientos revolucionarios al estilo de los de América Central, a los cuales califican como desviacionistas, revisionistas y reformistas. El único grupo que aceptan es al Khmer Rojo.

Este movimiento peruano exhibe un Maoísmo puro, un aislacionismo nacional e internacional. No reciben apoyo moral ni financiero del exterior. Roban armas y municiones a las fuerzas del orden, y cartuchos de dinamita a las minas y canteras. Su dinero proviene de la aplicación del impuesto revolucionario que pagan los ricos, al que también están sometidos los narcotraficantes a cambio de protección.

Presentan además una tendencia al mesianismo. Consideran ser los únicos depositarios de la ortodoxia revolucionaria, y por lo tanto que tienen en sus manos, en las cumbres de Los Andes, el porvenir de la revolución mundial.

b. La segunda referencia ideológica es José Carlos Mariátegui. Toma el lema que figura como encabezamiento del Boletín del Frente de Estudiantes Revolucionarios: *Por El Sendero Luminoso de Mariátegui*. Hace remontar sus orígenes al partido socialista fundado por este filósofo hacia fines de los años 20, lo que le permite reivindicar más de medio siglo de existencia.

Mariátegui, muerto en 1930, constituye la figura emblemática de todos los partidos marxistas peruanos. Sendero Luminoso acomoda su pensamiento y lo combina con el de Mao Tse Tung. En la obra *Siete Ensayos de la Interpretación de la Realidad Peruana* se describe un país semicolonial y feudal, con una similitud con la China de la época de *La Larga Marcha* que Mao estudió, y para la cual elaboró una adecuada práctica revolucionaria. Sendero Luminoso considera que idénticas soluciones pueden ser aplicadas en Perú por su justeza.

Sin embargo, para que tuviese fundamento lógico el enlace de la praxis maoísta con la teoría mariateguista, sería necesario que el Perú no hubiese evolucionado en el transcurso de medio siglo. El Perú actual ya no es el de Mariátegui; desde los años 20 hasta el presente su economía se ha diversificado bajo el efecto de una industrialización débil pero real; su población urbana ha crecido a expensas del campesinado, cuyos flujos migratorios han drenado el campo hacia las ciudades del litoral, y lo han tomado incluso minoritario. La reforma agraria de 1969 ha transformado las relaciones sociales de producción y el régimen jurídico de propiedad de la tierra, inclusive hasta en la región interior andina. La desaparición de los grandes terratenientes tradicionales, así como el ascenso de las clases medias, han modificado profundamente la composición de la élite dirigente. Sendero Luminoso subestima o ignora totalmente estos cambios estructurales.

Sendero se sitúa fuera del juego electoral porque lo consideran un recurso de legalidad burguesa, que no permite la acumulación de fuerzas y favorece a los explotadores; por lo tanto creen que existen dos caminos: el cretinismo parlamentario o la lucha armada, que desde su punto de vista es el camino del pueblo.

La acción se traduciría en forma de una guerra popular prolongada del campo hacia las ciudades, por el campesinado el cual es el sector que presenta las mayores contradicciones de la sociedad.

En cuanto a su forma de organización interna el movimiento practica los mejores principios de la clandestinidad. Las células de cinco miembros, que constituyen la

base de esta organización, sólo se comunican entre sí por sus responsables. Para el jefe de una célula sólo se está en relación con otros tres responsables; de éstos sólo uno asegura el enlace con el nivel inmediato superior, de tal manera que en cada nivel de la organización nadie puede conocer a más de ocho militantes.

Sendero Luminoso divide su estrategia en dos fases, a saber:

Primera fase: Consiste en la creación de zonas liberadas. Se efectuó en el lapso comprendido entre mayo de 1980 y octubre de 1982, la cual se llevó a cabo con un mínimo de violencia, con el desarme y expulsión de las autoridades civiles y la implantación de la justicia popular. Esta última sirvió para ajustes de cuentas personales, pero sólo se mostraron verdaderamente implacables con el abigeato, que constituye un flagelo social, a la vez que una calamidad económica en Los Andes peruanos.

Segunda fase: Consiste en organizar las zonas liberadas. Delimitación del medio social en el cual la insurrección echará sus raíces. Se llevó a cabo en octubre de 1982, con el inicio del ciclo agrario. La acción de Sendero se basaba en la prohibición de los cultivos comerciales, promoción del corporativismo primitivo, autoabastecimiento, satisfacción de necesidades básicas y prohibición de todo contacto con el mercado.

Las bases de Sendero Luminoso están constituidas por la población rural, es decir, el campesino y el indio, que han sido a través de los siglos la población más marginada y explotada del Perú. En ese sector Sendero encontró eco por el vacío político existente en lejanas comunidades y zonas rurales. Asimismo, el movimiento ganó la simpatía de los campesinos al eliminar elementos perturbadores de la vida cotidiana (bandoleros, cuatros, usureros, comerciantes, etc.). No obstante en los últimos tiempos, Sendero ha tenido enfrentamientos con el campesinado por el reclutamiento forzoso, para alistar en sus filas a los hijos de estos últimos.

Cabe destacar que Sendero logra el control de las comunidades, mas no su liberación por posible atracción de fuerzas militares y policiales, debido a que Sendero basa su vitalidad y fuerza en las milicias populares que pueden mimetizarse en su propia comunidad. De manera que lo que se hizo fue nombrar responsables en las comunidades, en lugar de las autoridades.

Los primeros intentos de lograr pacificación con la guerrilla peruana se remontan al primer año de gobierno del presidente Alan García (1985-1990). Las iniciativas tomadas por este presidente consistían en medidas tales como la política de

cooperativización del agro y la reducción unilateral del pago de la deuda externa del Perú, para así aumentar los recursos disponibles a la inversión social. Dichas medidas constituyeron un excelente anzuelo para iniciar conversaciones con el otro grupo subversivo de importancia, los Tupac Amaru. García logró así momentáneamente desactivar a uno de los pocos focos de desestabilización en ese país; sin embargo, se le plantearon dos dificultades fundamentales: la primera de ellas en cuanto a convencer a los rebeldes de deponer las armas; y en segundo lugar, el problema de la situación jurídica de los miembros de la guerrilla encarcelados, ya que la liberación total que exigían los Tupac Amaru podía ser interpretada como una debilidad del Gobierno frente a los subversivos, al tiempo que radicalizaría las posiciones de los sectores de derecha.

El presidente Alan García complació parcialmente las demandas del movimiento Tupac Amaru, entre las que se contemplaban una amnistía generalizada a todos los principales implicados en acciones violentas y delitos de sangre, la nacionalización del sector financiero (la cual no fue satisfecha en absoluto) y el establecimiento de políticas distributivas para la población peruana. Los dirigentes más radicales del Tupac Amaru consideraron que estas concesiones no fueron suficientes, y tomaron la decisión de lanzar una escalada en coordinación con Sendero Luminoso.

Transcurrido el período constitucional de Alan García, es electo como nuevo presidente el fenómeno electoral Alberto Fujimori (1990-1995). En contraste con el anterior mandatario, Fujimori fue absolutamente claro desde el principio en cuanto a que combatiría frontalmente al movimiento Sendero Luminoso y a la subversión en general, lo cual quedó demostrado fehacientemente con la detención y encarcelamiento, en septiembre de 1992, de su líder y guía ideológico principal Abimael Guzmán. Su captura, seguida de la de casi todos sus más allegados colaboradores, constituyó un fortísimo golpe al movimiento, al punto de trastocar su capacidad organizativa y táctica, ya que desde entonces sus acciones han sido menos frecuentes y de menor impacto. El gobierno de Fujimori vendió este hecho a la comunidad nacional e internacional, como el principal éxito de su gestión, al punto que logró el total apoyo y la cohesión de la población en torno de su figura, y fue uno de los factores que contribuyó a desaparecer cualquier posible cuestionamiento al autogolpe que dio el 4 de abril de 1992.

Hoy por hoy el futuro de Sendero Luminoso, y de los otros pequeños grupos subversivos de Perú, luce sombrío e incierto. Esta aseveración tiene asidero en el hecho de que el presidente Fujimori (reelecto para el período 1995-2000) ha hecho punto de honor en el aniquilamiento total de estos grupos, e inclusive se ha propuesto lograr la aplicación de la pena de muerte para estos delitos. No debemos olvidar que el pueblo peruano padeció las atrocidades de la subversión durante los últimos quince años, por lo que la misma tampoco cuenta en la actualidad con el necesario apoyo popular, que como es bien sabido, es condición fundamental para el éxito de cualquier movimiento que pretenda derrocar un orden establecido.

Sin embargo, a pesar del éxito de Fujimori contra la subversión, esto no impidió que el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) tomara la residencia del embajador japonés en Lima el 17 de diciembre de 1996, secuestrando a más de quinientas personas que se encontraban en dicha recepción diplomática. El MRTA exigía para liberar a los rehenes la excarcelación de cuatrocientos setenta y seis miembros de dicha organización, exigencia ésta que fue rechazada por el gobierno peruano.

Este secuestro puede interpretarse como un descuido del gobierno del presidente Fujimori, que al confiarse demasiado en sus logros en la lucha antiguerrillera, bajó la guardia y menospreció la organización de grupos más pequeños como el MRTA. Habiendo transcurrido cuatro meses de esta crisis, el 22 de abril de 1997 el presidente Fujimori, fiel a su tradición de no negociar con grupos terroristas, ordena el sangriento asalto militar a la embajada secuestrada, causando la muerte de todos los secuestradores, dos militares y un rehén, lo que prácticamente fue visto al principio como un gran triunfo político del régimen, y que, de seguras parecía catapultar a Fujimori a una segunda reelección para el período 2000-2005; todo esto sin embargo desembocó en una crisis gubernamental originada por algunas divergencias de su gabinete sumado a una coyuntura económica comprometida.

A pesar de todo lo anterior, no es muy halagador el futuro de los grupos subversivos y terroristas en el Perú, por lo menos mientras el gobierno lo presida Alberto Fujimori.

VI. CONCLUSIONES

Luego de realizado el ejercicio teórico de reflexión, en función del análisis de la subversión, consideramos que este es un término cargado ideológicamente por intereses muy particulares.

Más allá de su estrecho marco, en el cual se pretenden delimitar los movimientos insurreccionales de América Latina, tanto de la década de los 60 como la de los 80, se manifiesta la verdadera significación de estos grupos que constituyen la voz de quienes sufren las consecuencias del distorsionador sistema capitalista dependiente latinoamericano, con sus rasgos concentradores y excluyentes.

La formación social, histórica, económica y política de América Latina, se ha caracterizado por el predominio de regímenes de minorías dominantes, en donde se entrecruza la lucha de clases, transmutada por una sucesiva dominación y dependencia foránea.

Algunos expertos en la materia consideran que en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la lucha contra la supuesta subversión fue el mayor instrumento de la intervención de Estados Unidos en los asuntos latinoamericanos.

En lo que respecta al sistema internacional, encontramos en éste una serie de características con hondas repercusiones sobre los sistemas políticos domésticos de los países latinoamericanos, en los cuales se tipifica un orden internacional injusto, que se le califica como el contexto internacional de la subversión, y que, si bien es cierto que no son las verdaderas causas del problema, o de la inestabilidad interna de cada país, lo magnifica y lo hace más difícil de resolver, hasta pretender incluso sustraerlo y enmarcarlo en la otrora confrontación ideológica Este-Oeste.

Lo cierto es, que como quiera que vivimos en un mundo interdependiente, transnacionalizado, que como dijo McLuhan, se ha convertido en una aldea planetaria, no podemos impedir la vulnerabilidad ante los efectos de las desigualdades socio-económicas, la interdependencia y expansión internacional de los procesos de producción, la integración informativa, el multiculturalismo, etcétera; internacionalizándose así un fenómeno cuyas raíces reales son internas.

Por otra parte, intentamos en la presente investigación establecer el inventario de algunos de estos movimientos, elaborando su tipología, y emprendiendo su análisis. En el caso colombiano nos encontramos con el grupo guerrillero M-19, cuyos antecedentes se remontan cuarenta años atrás, a las luchas fratricidas entre los partidos Liberal y Conservador. En el caso peruano nos encontramos con una población indígena mayoritariamente desvinculada de cualquier participación en el sistema político, en lo cual basa su justificación el grupo Sendero Luminoso. En el escenario argentino surgen Los Montoneros aupados por el peronismo, en una primera instancia.

De los tres casos estudiados, la nación que se vio más influenciada por el fenómeno subversivo fue sin duda alguna, la República de Colombia, al punto que en ese país la guerrilla pacificada ha tomado parte primero, en la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, y posteriormente en su incorporación a la vida política nacional, mayormente como fuerza en el Poder Legislativo; tal fue el caso del grupo M-19. En el caso peruano, la irrupción en escena del grupo Sendero Luminoso fue motivada más por razones de participación étnica de la mayoría indígena, que por razones políticas, y de allí se desprenden las acciones más de tipo terrorista que subversivo, que el grupo imprimía en sus acciones contra el Gobierno. Por último, en cuanto al caso argentino, el grupo Montoneros pudo mostrar toda su fuerza en el sistema político argentino siempre aliado a los intereses de Juan Domingo Perón, mientras éste trató de volver al poder por segunda vez; pero alcanzado este propósito, Perón se desvió de las directrices del Movimiento, y por ende empezó su descenso (el del Movimiento) en la vida política argentina.

Analizado el proceso subversivo del continente latinoamericano, es menester, a manera de proyección hacia el siglo siguiente, determinar la posibilidad de la consolidación de los actuales movimientos y la irrupción de otros nuevos; o si por el contrario la tendencia es hacia la desaparición del fenómeno subversivo.

América Latina no es ajena a la implantación de las políticas de libre mercado que rigen en la actualidad el pensamiento económico a nivel mundial. Si bien dichas políticas tienden a sanear las cuentas nacionales de los países, éstas se llevan a cabo bajo un enorme costo social, o dicho de otra manera, las políticas neoliberales no se caracterizan precisamente por su alto contenido de sensibilidad social. He allí el dilema, crecimiento económico en el papel o mejoramiento real y efectivo de la calidad de vida del conglomerado social. Lo cierto es que hasta ahora se ha observado, con muy escasas excepciones, que los países de América Latina no asimilaron de una manera positiva los modelos neoliberales. Un caso que ilustra perfectamente lo anterior es el mexicano, en donde, la implantación de medidas neoliberales por parte del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, produjo una ilusión de crecimiento sostenido y de un aparente bienestar de la población; muy pronto el espejismo desapareció. Al retirarse los capitales foráneos de México, el país cayó en una crisis de tal magnitud que ocasionó, entre sus consecuencias más importantes, la aparición en el sistema político mexicano del grupo armado denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que desde el norte de México se erigió en representante legítimo de la masa indígena desposeí-

da del estado de Chiapas, y el cual desde el 1° de enero de 1994, ha puesto en jaque al gobierno central mexicano, obligándolo incluso a ir a una mesa de negociaciones.

Nos atreveríamos a predecir entonces, que la total desaparición de la subversión en América Latina luce aun algo distante, de mantenerse los amplios desequilibrios sociales en la mayoría de las naciones de este sub-continente.

NOTAS

¹ Romero, María Teresa y Anibal Romero. *Diccionario de Política*. Editorial Panapo. Caracas, 1994. p. 193.

² *Ob. cit.*, p. 185.

³ *Ob. Cit.*

⁴ *Ob. cit.*, p. 87.

⁵ Estos países se agrupan en la conocida Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OICD), entre cuyos miembros se cuentan los Estados Unidos de Norteamérica, los principales países de Europa Occidental, Japón, Canadá y Australia, entre otros.

⁶ A pesar de que desde 1991, la desintegración de Yugoslavia ha sido causada por la preeminencia de una república sobre las demás, no hay que desestimar que el elemento cultural extranjero de los países de la Unión Europea y de organizaciones como la ONU, ha llevado al gobierno central de Yugoslavia a tomar decisiones de corte represivo que indudablemente han afectado su sistema político interno.

⁷ Término que alude a la creación de nuevos conductos de participación a la población de una nación.

⁸ Entrevista realizada a Darío Carvajal en su estadía en Caracas, en junio de 1985. *Diario El Nacional*, 10 de junio de 1985, p. A-6, Cuerpo A, Sección Opinión Internacional.

⁹ Había sido electo por primera vez en 1916, cuando ganó la Unión Cívica Radical.

¹⁰ Durante los años de exilio Perón vivió en Paraguay, Panamá, Venezuela, República Dominicana y finalmente, España; países todos que tenían en común el estar regidos por gobiernos de facto.

¹¹ Formalmente el presidente Cámpora y el vicepresidente Solano presentaron su renuncia, obligando así a la celebración de nuevos comicios.

¹² "Seguridad Nacional es el grado relativo de garantía que un Estado puede proporcionar a la Nación que jurisdicciona, en una determinada época —a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares—, para la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles". Definición propuesta por la Escuela Superior de Guerra del Brasil; citado por: Neira, Enrique. *El Saber Del Poder*. Editorial Norma. Segunda Edición, Bogotá, 1986. p. 215.

BIBLIOGRAFÍA

Almond, G. A. y G. B. Powel. *Política Comparada*. México, 1976. 427 pp.

Henavides Correa, Alfonso. *América Latina: De la Colonia a la Liberación*. Editorial Diógenes S.A. México, 1973. 2° Edic. 240 pp.

Diario El Nacional. "Anhelos de Paz en Colombia". Cuerpo A, pág. A-6, Sección Opinión Internacional. Fecha: 27 de agosto de 1984.

Diario El Nacional. "Colombia y la Búsqueda de la Paz". Cuerpo A, pág. A-6, Sección Opinión Internacional. Fecha: 10 de junio de 1985.

Diario El Nacional. "Colombia, la Guerra por la Paz". Cuerpo A, pág. A-8, Sección Opinión Internacional. Fecha: 13 de noviembre de 1985.

Joachim Leu, Hans. "Sobre el Terrorismo como Delito de Derecho Internacional". *Libro Homenaje al Profesor Antonio Moises Caubet*. Facultad de Derecho UCV Caracas, 1981. Tomo II, pp. 549 a 566.

Lacouture, Jean. *Historia General del Socialismo*. Editorial Destino. Barcelona, 1983. 374 pp.

Neira, Enrique. *El Saber del Poder*. Editorial Norma S.A. Bogotá, 1986. 2° Edic. 318 pp.

Paris, Robert y Madeleine Reberiroux. *Socialismo y Comunismo en América Latina*. Editorial Brasea. Madrid, 1984. 214 pp.

Reynolds, P. A. *Introducción al Estudio de las Relaciones Internacionales*. Editorial Tecnos. Madrid, 1977. 277 pp.

Romero, Aníbal y María Teresa Romero. *Diccionario de Política*. Editorial Panapo. Caracas, 1994. 220 pp.

Silva Michelena, José. *Política y Bloques de Poder*. Siglo Veintiuno Editores S.A. Colombia, 1987. 287 pp.

Strong, Simón. *Sendero Luminoso*. Emecé Editores. Buenos Aires, 1993. 317 pp.

Tillich, Paul. *Estructura Interna del Sistema Capitalista en Términos de los Procesos de Cambio Social*. Editorial Desco. México, 1984. 186 pp.

Truyol y Serra, Antonio. *La Sociedad Internacional*. Editorial Alianza. España, 1987. 210 pp.

Vásquez de Martínez, María del Valle. *Terrorismo Internacional*. Ediciones Venetesa. Caracas, 1981. 506 pp.

EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS DE ESTRASBURGO COMO FIGURA EJEMPLAR EN EL DESARROLLO DE NUEVAS TENDENCIAS JURISPRUDENCIALES

MARÍA FERNANDA VALARINO

I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene por objeto analizar una de las garantías más importantes que ha consagrado siempre la comúnmente denominada *Convención Europea de Derechos Humanos*, como fundamento jurídico principal para la Comisión Europea de Derechos Humanos, modelo, no sólo por la trascendencia y *status* tanto nacional como internacional que alcanzan los derechos que protege, sino también por su particular origen como Tratado Internacional de carácter multilateral, y la decisiva participación de los diferentes Gobiernos en el complejo funcionamiento de la misma.

Para analizar este tema he dispuesto destacar las características generales que identifican el sistema europeo de los Derechos Humanos, con especial énfasis en el Tribunal de Estrasburgo, útil a la orientación acerca de su actividad, para posteriormente, realizar el estudio del derecho al *juicio equitativo*, mejor conocido a lo largo de la historia, como el principio de *fair trial*, que en texto original de la Convención, venía identificado como el *derecho al debido proceso*, pero que en definitiva continúa garantizando los derechos de los particulares durante el desarrollo de los procedimientos en los cuales han participado como partes. El análisis tendrá como fundamento la interpretación tanto de la más destacada doctrina científica española, como de la jurisprudencia misma del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como la cita y narración de los casos concretos más impactantes, decididos desde el inicio de las actividades del mismo, hasta el más reciente, sentenciado hace sólo tres años.

II. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EUROPA

El Consejo de Europa, como organización regional intergubernamental que agrupó a los países de Europa Occidental, es el responsable de la instauración del sistema europeo de protección de los derechos humanos, cuyo estatuto prevé que cada uno de los miembros reconoce que cualquier persona que se halle bajo su jurisdicción, ha de gozar de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. La idea de la creación de tan importante herramienta era ya objeto de discusiones desde mayo de 1948, durante la celebración en La Haya, del famoso Congreso de Europa organizado por el Comité Internacional de Movimientos para la Unidad Europea. Luego de amplios y numerosos debates, dos años más tarde, el 4 de noviembre de 1950, se firma en Roma la Convención para la Protección de los Derechos Humanos conocida como Convención Europea de Derechos Humanos, creando junto a ella la Carta Social Europea las cuales entraron en vigencia el 13 de septiembre de 1953. La primera, para la garantía de derechos civiles y políticos y la segunda, para los derechos económicos y sociales, ambos catalogados como Tratados Internacionales, con un propio y único orden institucional.¹

La Convención instaura dos entidades, la Comisión Europea de Derechos Humanos y la Corte o Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como principales órganos responsables de la defensa de la persona humana, frente a las tiranías, totalitarismos, y arbitrariedades en general, que pudieran cometerse contra cualquier nacional de alguno de los países miembros del Consejo de Europa, y tanto la Comisión como la Corte y el Consejo de Europa gozan de autonomía que ejercen en su sede en Estrasburgo, Francia.

En un inicio, la idea estaba dirigida a los países democráticos, entre países que compartían ideales políticos y valores socioculturales iguales o similares, pero en el marco general de la Organización de las Naciones Unidas, este sistema regional europeo se ha convertido más que en un sistema, en un ideal, mediante el cual se persigue dar prioridad a los derechos fundamentales del hombre en sociedad. De esta manera, tal garantía internacional, que en un principio identificaba sólo a los países de la Europa Occidental, hoy es objeto de interés de un grupo más numeroso y se ha transformado en todo un elemento integrador, cuyo contenido ha llegado hasta Comunidades Europeas de ámbito primordialmente económico.²

La Convención o Convenio Europeo, como también suele llamársele, estableció desde su creación todo un catálogo de derechos a proteger, tales como el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal, a la intimidad de la vida privada y familiar, el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y religión, a la libertad de expresión y opinión, libertad de reunión y asociación, fundación y sindical, el derecho a la inviolabilidad del domicilio y correspondencia, el derecho a contraer matrimonio y fundar una familia, etc. Pero a esto añaden con posterioridad, los llamados protocolos que recogen derechos tales como el respeto a los bienes de las personas, los relativos a la educación, la libertad de circulación y residencia, e incluso, el derecho a abandonar cualquier país, aunque se trate del propio.

La doctrina europea ha enfatizado claramente que el Convenio es minucioso y muy concreto al detallar los derechos y garantías que regula, pero no es posible interpretarlo al pie de la letra, es decir, textualmente, ya que el mismo Tribunal, a pesar de que considera objetivamente tales derechos como absolutos y de aplicación general, también se ha hecho cargo de extender tal interpretación, con la finalidad de hacerla más flexible. En razón de ello, se ha determinado que las circunstancias de cada caso concreto justificarían la aplicación de una u otra disposición del mismo, toda vez que, el Convenio contiene numerosas referencias a conceptos jurídicos indeterminados que los órganos enunciados en el mismo, y no los Estados «deben llenar de contenido europeo».³

En cuanto a su naturaleza jurídica, es de destacar el hecho de que la Convención no es una simple Declaración, sino que ha sido instituida, como he mencionado anteriormente, junto a todo un aparato jurídico, compuesto por la Comisión, el Tribunal y el Comité de Ministros (que cumple una misión de vigilancia de las decisiones del Tribunal, al tiempo que actúa como órgano judicial que decide sobre la violación del Convenio, denunciada cuando el asunto no es sometido al Tribunal) y hasta por el Secretario General del Consejo de Europa. Es además, un ente capaz de crear un mecanismo complejo de protección internacional que ha servido para complementar el sistema de protección que cada Estado ha creado para sí.⁴ Algunos autores de doctrina Española aseveran que el convenio ha logrado penetrar en cada ordenamiento jurídico, involucrándose, a través del Tribunal Europeo, con la actividad judicial de los Estados contratantes.

En síntesis, podría decirse que el mecanismo funcional de la protección de los derechos humanos en Europa se inicia bajo el entendido de que la Comisión es una

instancia preliminar, obligatoria en todos y cada uno de los casos, la cual, luego de agotado el procedimiento inicial y no haberse llegado a algún acuerdo entre las partes, emite un informe en el que declara la existencia o no de violación de los derechos protegidos en la Convención. A continuación, transcurren tres meses para que ésta remita dicho informe al Comité de Ministros. Tanto la Comisión como las partes contratantes pueden deferir el caso en favor del conocimiento del Tribunal, el cual concluye con una sentencia acerca de la mencionada violación.⁵ Así lo ha descrito el autor español Morenilla Rodríguez cuando afirma que:

Con todas sus rémoras e insuficiencias, el Convenio dio un paso de gigante en el campo de Derecho Internacional, al autorizar al individuo, grupo de individuos u organizaciones no gubernamentales, que se consideren víctimas de una violación por las autoridades del Estado, bajo cuya jurisdicción se encuentren, para que denuncien directamente la violación ante la Comisión Europea de Derechos Humanos.

Desde el momento en el cual surgen divergencias entre los Estados Partes, en el ámbito de aplicación del Convenio, estos tienen la obligación de seguir el procedimiento descrito con anterioridad, previsto en el Convenio, y renunciar explícitamente a cualquier otro Tratado o Convenio, todo ello, en razón de la naturaleza misma de los órganos que laboran en pro del cumplimiento de la organización. De esto, es razonable pensar, y coincidir con Bandres Sánchez-Cruzat, que el mecanismo de protección de los derechos humanos goza de la característica de exclusividad, ya que no cabe entre los Estados contratantes, otro tipo de solución para aquellos litigios que encuentran arreglo en el contenido material de la Convención.

Me refiero muy especialmente al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por ser el protagonista en el presente análisis, de la resolución de los conflictos o disputas que se suscitan cuando es demandada la violación del derecho a un juicio equitativo, en algunas o todas sus manifestaciones, además de resultar una de las garantías más cuestionadas y decididas en dicha instancia.

Suele afirmarse que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos es un órgano jurisdiccional, pues realiza una actividad jurisdiccional.⁶ En efecto, los Estados contratantes se ven obligados a delegar al Tribunal y asumir las decisiones de éste, por encima de lo que dispongan sus respectivas jurisdicciones internas. De esta manera, en favor de la defensa de los valores más trascendentales del hombre, el Derecho Interno asume el Derecho Internacional, con base en el organigrama judicial de un

nuevo Tribunal, que sienta las pautas a seguir en el curso de un proceso previamente establecido y aceptado por los enjuiciados. Así, algunos lo asimilan a un Tribunal Constitucional que no sólo juzga, sino que también ejerce el monopolio de la interpretación de la Carta Fundamental, en este caso, la Convención Europea de Derechos Humanos.

En el mismo orden, se afirma que el Tribunal es autónomo, en el sentido claro e indiscutible, de que actúa con independencia y sin límites ni sometimientos provenientes de otros poderes, órganos, ni instancias de ninguna orden, salvo que no provenga del Convenio. El artículo 55 del Convenio establece que el Tribunal elaborará su propio reglamento y fijará sus normas de procedimiento. Esto nos hace ver cómo efectivamente goza de independencia no sólo por el hecho de que tiene la posibilidad de establecer su propio régimen de personal interno del cuerpo, sino que los jueces del mismo pueden actuar con absoluta libertad, independencia e imparcialidad en cada uno de los casos que se planteen ante su jurisdicción. Asimismo, afirma gran parte de la doctrina española, en general, que la función del Tribunal es de carácter subsidiaria, ya que su actividad la realiza luego de la actuación de la Comisión, como se ha descrito anteriormente, y al mismo tiempo, porque es complementaria de la actividad judicial que llevan a cabo los Tribunales de Justicia en cada país.

Pero en definitiva, tanto la función del Tribunal, como de la Comisión es una sola: la protección y, más aun, la defensa, de un conjunto de derechos, garantías y libertades públicas, capaces de enaltecer los valores democráticos de los Estados que se han suscrito y, con ello, obtener para los suyos la consideración a la existencia de la dignidad humana, concebida como medio para lograr paz y felicidad.

III. EL PRINCIPIO DE *FAIR TRIAL*, PROCES EQUITABLE O JUICIO EQUITATIVO

El principio del *fair trial*, *procés equitable* o *juicio equitativo*, ha venido desarrollándose en Europa desde comienzos del siglo XIII. Asimismo, desde su consagración o puesta en marcha y a lo largo del tiempo, la Convención Europea de Derechos Humanos ha querido destacar la importancia de los derechos y obligaciones que se desencadenan en el ámbito del Derecho Privado para todo ciudadano que requiera de la instauración de un juicio justo e imparcial.

Así tenemos, que el artículo 6 del Convenio establece lo siguiente:

6.1 Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la sala de audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida considerada necesaria por el tribunal, cuando en circunstancias especiales, la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia.

2. Toda persona acusada de una infracción se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido legalmente declarada.

3. Todo acusado tiene, como mínimo, los siguientes derechos:

a. a ser informado, en el más breve plazo, en una lengua que comprenda detalladamente, de la naturaleza y de la causa de la acusación formulada contra él;

b. a disponer del tiempo y de las facilidades necesarias para la preparación de la defensa;

c. a defenderse por sí mismo o a ser asistido por un defensor de su elección y, si no tiene medios para pagarlo, poder ser asistido gratuitamente por un abogado de oficio, cuando los intereses de la justicia lo exijan;

d. a interrogar o hacer interrogar a los testigos que declaren contra él e interrogar a los testigos que declaren en su favor en las mismas condiciones que a los testigos que lo hagan en su contra;

e. ser asistido gratuitamente de un intérprete, si no comprende o no habla la lengua empleada en la audiencia.

La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha visto en la necesidad de ampliar el objeto de protección de tales derechos y obligaciones, incluyendo en este grupo a los derechos públicos subjetivos, por haberse encontrado frente a conflictos de diversa naturaleza, en los cuales las relaciones entre el Estado y los particulares, tales como contratos o decisiones administrativas en general, logran extender sus efectos e influir decisivamente en relaciones de carácter civil que han sido previamente instauradas legítimamente.

Pero ha sido objeto de discusión doctrinal e incluso jurisprudencial entre los Magistrados del Tribunal, lo relativo al ámbito procesal en el cual rige el principio. El Convenio es claro en enfatizar que la aplicación del artículo 6.1 se refiere a procedimientos de carácter civil o acusaciones de carácter penal, lo cual deja en interrogante

aquellos casos no incluidos dentro de estas dos situaciones jurídicas. Me refiero muy especialmente a las decisiones de los Tribunales de Casación, por un lado, y de los Tribunales Constitucionales, por otro.

En el primer caso, la respuesta del Tribunal ha sido, entender que aunque la sentencia de un Tribunal de Casación sólo puede confirmar o anular la decisión que le ha sido recurrida por la instancia *a quo*, los efectos de la misma pueden afectar en diverso grado la situación jurídica del interesado. En tal sentido, cualquier Estado que instituya dichos tribunales está obligado a asegurar que las personas responsables ante la Ley gozarán ante éstos de las garantías fundamentales contenidas en el artículo 6.1 del Convenio. Sobre este criterio, ha agregado el Tribunal que en una sociedad democrática, según el sentido de la Convención, el derecho a una recta administración de justicia ocupa para el Tribunal un lugar de tal preeminencia, que una interpretación restrictiva de dicho artículo no correspondería al sentido y objeto de la disposición misma. Por todo ello, el artículo 6.1 es perfectamente aplicable a los procesos de Casación, porque a pesar de que el Tribunal de Casación, en principio, como ya he dicho, *no resuelve litigios*, sobre derechos y obligaciones de carácter civil, ni sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal, el Tribunal ha ampliado su criterio y sostiene la tesis de que la expresión «fundamento de cualquier acusación» se circunscribe al campo de aplicación del artículo 6.1 en materia penal, pues el término *bien-fondé* que aparece en la versión francesa del artículo, se refiere no sólo a la fundamentación de los hechos de la acusación, sino también a los fundamentos de derecho.⁷

En relación con los Tribunales Constitucionales, cabe la aclaratoria ante la incertidumbre sobre la situación de los particulares en el procedimiento constitucional instaurado. En el caso del ordenamiento jurídico italiano, o alemán, la situación quizá no es tan confusa ya que la ley autoriza a los particulares a participar y actuar ante el Tribunal Constitucional, pero en casos contrarios a éste, como el español, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha tenido que advertir que, si bien es cierto que el procedimiento constitucional goza de una singularidad y normativa especial, es también el órgano decisor, al responder por un elevado número de asuntos que repercuten sobre sujetos muy diversos. De allí, la necesidad de considerar en muchos casos la interconexión entre las instancias civiles y las constitucionales, bajo el fundamento principal de que los Tribunales Constitucionales no son órganos políticos, sino los meros responsables de la salvaguarda de los derechos garantizados por la Constitu-

ción. Algunas opiniones,⁹ señalan que un Tribunal Constitucional es por definición *político*, y que se trata de una jurisdicción *sui generis*, no asimilable a una jurisdicción ordinaria, siendo así el control de constitucionalidad siempre abstracto y *erga omnes*. A esto añaden, que la Convención debe tener en cuenta el hecho de que en cada país prevalece un sistema, determinado por cada Estado soberano, y ésta es una situación que merece ser respetada. Por ello, la categoría de ley para un círculo restringido de personas no tiene un sentido jurídico preciso, ya que todos los Estados tienen legislaciones especiales y el debate constitucional se lleva a cabo entre el legislador y la institución encargada de controlar las leyes. Si el caso no implica vulneración de derechos de carácter civil, no es posible el traslado de los principios procesales correspondientes a dicho orden al orden constitucional, sin que con ello se altere el equilibrio.

A tales reflexiones, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha respondido, que los Tribunales Constitucionales ejercen una función meramente depuradora del ordenamiento, y aunque su función última es velar por el respeto de los derechos constitucionalizados, más no de los derechos e intereses individuales, la necesaria conexión entre las instancias civil y constitucional influye de manera directa sobre la garantía de los derechos de los solicitantes ante Estrasburgo. Aunque el pronunciamiento del Tribunal Europeo pueda ser considerado como un pronunciamiento en abstracto, en torno del exacto ámbito de aplicación del artículo 6.1 a las instancias constitucionales, lo cierto es que los Estados Contratantes necesitan directrices complementarias, y no es posible aceptar que la ampliación de los actos de la administración pase por encima de las libertades individuales.

El principio en estudio ha venido desglosado por la interpretación del Tribunal, con fundamento en el bien tutelado por el citado artículo 6.1, cual es, el derecho a que la causa de toda persona sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable. En este sentido, se analiza a continuación el contenido y la extensión del principio:

3.1 EL RESPETO A UN PLAZO RAZONABLE, *RESPECT DU DELAI RAISONNABLE*, O *COMPLIANCE WITH THE REASONABLE TIME*

Esta es sin duda alguna, una de las disposiciones invocadas con mayor frecuencia ante las instancias de Estrasburgo, en aquellos casos en los cuales se pretende reclamar la excesiva duración de un determinado procedimiento. El bien que se protege mediante la exigencia del plazo razonable, es que dure lo menos posible la situación de incertidumbre que pesa sobre todo acusado, aunque se encuentre en

libertad.⁹ Esto es diferente de lo que sucede cuando el acusado ha sido detenido provisionalmente y su permanencia en prisión se extiende injustificada e irrazonablemente. En estos casos, es posible exigir la presencia de un juez o cualquiera otra autoridad competente para que, en el ejercicio de sus respectivos poderes, dé continuidad a un juicio que pueda determinar su eventual puesta en libertad, o no, pero siempre dentro de un plazo razonable. Se trata pues, de dos situaciones de importante distinción, ya que se encuentran previstas en disposiciones diferentes del Convenio y, sin embargo, de la revisión jurisprudencial se observa una clara tendencia a confundir una con la otra.

No obstante, cada caso ofrece opciones aisladas para la protección de este derecho por parte del Tribunal, ya que son muchos y variados, los factores que pueden generar la dilación, y el problema no es siempre atribuible a los órganos jurisdiccionales, sino también a las actuaciones procesales de los particulares. En efecto, se ha dado el caso de que la interposición de solicitudes y reclamos por parte de los recurrentes producen la extensión del juicio por algunos meses más. Asimismo, el buen desenvolvimiento del proceso corresponde en gran medida a las autoridades judiciales que suelen descuidar el estricto cumplimiento de la razonabilidad del plazo convencional. El Estado debería encontrar los mecanismos idóneos para lograr una simplificación del curso del procedimiento, cuando su desarrollo pueda resultar excesivamente largo, más aun si es posible ubicar tal excesiva dilación en función del propósito teórico o legal que tienen los particulares durante el desarrollo procesal, cuando se encuentran frente a una amplia y no muy limitada libertad de actuación.¹⁰

Pero también es factible observar casos en los cuales se presentan instrucciones muy prolongadas, en razón de la complejidad de las mismas. El famoso caso Neumeister, ejemplifica esta situación: F. Neumeister demanda a la República de Austria por el retraso en el procedimiento en el cual fue encausado como presunto cómplice de un delito de fraude fiscal o más comúnmente, estafa. Es apresado provisionalmente y en el transcurso de 7 años, solicita varias veces la libertad provisional, entre otras cosas, sin obtener decisión definitiva. El Tribunal consideró que efectivamente, el tiempo transcurrido debía considerarse superior al plazo razonable previsto en el artículo 6.1 del Convenio, pero como el procedimiento requirió numerosos exhortos al extranjero, y algunas otras actuaciones sumamente complejas que normalmente tienden a dilatar el procedimiento principal, el retardo no era imputable a las autoridades austríacas; igualmente señaló, en dicha oportunidad, que es necesario entender, que

la preocupación por la celeridad no debe dispensar a los magistrados encargados de la instrucción de la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para esclarecer el fondo del asunto; que hay que tener en cuenta que algunos retrasos en el curso de los debates se deben a la preocupación por dar tiempo a los magistrados y abogados de las partes para estudiar expedientes, de hasta veintiún volúmenes de quinientas páginas cada uno, más una cantidad apreciable de anexos¹¹.

El Tribunal ha afirmado la necesidad de revisar el sistema de control europeo, toda vez que en la actualidad, el hecho de que la instancia europea condene a los Estados por el quebrantamiento del período de duración razonable de sus procedimientos genera fuertes presiones internas a la instancia misma, por la sobrecarga de trabajo que impide que los procedimientos fluyan con cierto dinamismo y celeridad.¹²

Más recientemente, en 1993, el Tribunal se ha pronunciado en favor de los recurrentes que alegan la violación del derecho a un proceso dentro de un plazo razonable, concretamente, el caso de la expropiación del grupo Rumasa en España. En efecto, en esta oportunidad, se entra ya a considerar el punto relativo a desde cuándo debe computarse el tiempo transcurrido, tratándose de una situación peculiar en la cual es introducida la demanda civil por la vía ordinaria, pero ésta es suspendida por el mismo Juez, por haberse suscitado una duda de inconstitucionalidad sobre el contenido de la ley a aplicar en el caso concreto. Para el ordenamiento constitucional español se trata de una «cuestión de inconstitucionalidad», que sólo puede ser resuelta por el Tribunal Constitucional, como único órgano competente para declarar la incompatibilidad o no de las leyes respecto a la Constitución, y sin cuya decisión no es posible dar continuidad a la acción en vía judicial. El Tribunal consideró que la prolongación en la vía constitucional respondía a la presentación de las observaciones por parte de los órganos del Estado, así como de las memorias introducidas por las partes, pero el caso era complicado y ello explicaba la duración global del mismo.

Algunas consideraciones disidentes consideraron inoperante la aplicación del artículo 6.1, atribuyendo la responsabilidad a una actuación impertinente de las partes, así como al hecho de que al tratarse de un proceso constitucional no era posible computar el tiempo transcurrido en dicha instancia, distinguiendo entre la prejudicialidad civil, como caso aislado, respecto de la prejudicialidad constitucional.

En el caso concreto citado, el Tribunal, declaró la efectiva violación del artículo 6.1 en cuanto al no cumplimiento del plazo razonable, considerando que al ser nece-

saría la vía constitucional para la determinación, por un lado, de la anulación de las disposiciones cuestionadas, y por otro, de la presunta deslegitimación jurídica de las medidas adoptadas en contra de los recurrentes, el tiempo computable incluía el transcurrido durante la instancia constitucional, que sumaban 7 años y 9 meses. De esta manera, no era posible hablar de justificación en la tardanza por la complejidad de las circunstancias, pues a pesar de haberlo mencionado en la decisión, el Tribunal consideró, más aun, que por las implicaciones sociales y económicas y el numeroso grupo de personas involucradas (empleados, accionistas, y terceras personas en general), así como de la cantidad de dinero invertida, obligaban a las autoridades competentes a emitir la más pronta resolución de la disputa.

3.2 LA IGUALDAD DE ARMAS EN EL PROCESO Y EL CARÁCTER CONTRADICTORIO DEL PROCEDIMIENTO, *ÉGALITÉ DES ARMES, O EQUALITY OF ARMS*

pro-

El principio de *equality of arms* prescribe la igualdad de los medios de defensa ante el órgano competente, el cual ha sido admitido como un elemento de la más amplia noción de proceso equitativo que supone o engloba, el derecho fundamental del carácter contradictorio del proceso.¹³ La igualdad en los medios procesales de las partes en conflicto ha venido siendo garantizada por la instancia europea, en base al llamado *principio de equilibrio*, contenido en el artículo 6, transcrito con anterioridad.

La realidad práctica señala que este principio es el relativo al derecho de las partes a conocer de las argumentaciones, observaciones o pruebas de su contrario, garantizándoles un libre acceso a las mismas, e incluso, la posibilidad efectiva de rebatirlas y comentarlas con posterioridad. En este sentido, el carácter contradictorio del procedimiento «requiere que las partes examinen todos los elementos del sumario, decisivos para la impugnación de la regularidad de las medidas controvertidas», situación claramente establecida en el caso *Lamy vs. Bélgica*, en el cual se cuestionó la falta de carácter objetivo y contradictorio de un procedimiento de quiebra.¹⁴

El principio del contradictorio ha sido concebido por el Tribunal de cumplimiento extensivo y de carácter absolutamente obligatorio para toda instancia nacional. De esta manera, se explica cómo en cualquier caso, y sin excepción alguna, el Tribunal se pronuncia en favor de la aplicación de las estrictas exigencias procesales del artículo 6 en cuestión, imponiéndole con ello, de manera indirecta, a cada instancia nacional, el cumplimiento de la garantía de tal derecho a los particulares.

Pero también ha habido pronunciamientos en torno de la necesidad de que las personas intervinientes o partes del proceso se encuentren plenamente facultadas para operar y ser interrogadas en igualdad de circunstancias, es decir, que es importantísimo que las instancias internas creadas por cada ordenamiento jurídico contemplen también el principio de igualdad procesal, a los efectos de que se eviten situaciones de privilegio, para unas y no para otras, de las partes.¹⁵ Sobre este respecto, un caso muy reciente es el ya mencionado Rumasa contra España, en el cual los recurrentes alegan la violación del principio de *igualdad de las armas* en el proceso, por no haber sido admitidos por el Supremo Tribunal Constitucional Español como partes legitimadas para ser escuchadas en la audiencia celebrada ante la instancia del mismo. A pesar de que se trata de una normativa interna –que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español practica a diario– el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que, por encima de ello, se transgredía el artículo 6.1 del Convenio, no aceptando la alegación del Gobierno de que el Tribunal Constitucional, había tenido oportunidad de estudiar las razones de los demandantes en las actuaciones durante el proceso *a quo*, ya que en el mismo, el Abogado del Estado –único llamado por la ley, a ser oído en el proceso constitucional– se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por razones de forma (inadecuación del procedimiento para plantear la cuestión), y nunca de fondo, impidiendo así a los demandantes discutir sus argumentos sobre la constitucionalidad de la ley, no sólo en el proceso constitucional, sino en el proceso civil. Sin embargo, el Abogado del Estado, en conocimiento de las razones de Ruiz Mateos (parte demandante), pudo rebatirlas ante la instancia constitucional, dejando así a los interesados sin oportunidad de ser escuchados, en desigualdad de medios para su defensa.

IV. CONCLUSIONES

Un creciente número de demandas durante los últimos años, muestra la confianza y solidaridad de los interesados en que exista un sistema subsidiario o complementario al Derecho Interno de cada Estado, frente a toda una Organización para la protección de los derechos y libertades fundamentales del hombre. Aunque se ha dicho que sus posibilidades no han sido plenamente utilizadas como debieron, las iniciativas del Consejo de Europa y de cada uno de los Gobiernos, demuestran la perfectibilidad del sistema, porque el mecanismo de exigibilidad de la Convención ha

logrado convertirse en parte de la legislación interna de Estados, que ni siquiera figuraran como partes de aquélla.

Los principios y supuestos desarrollados son hoy de los más rebatidos en Europa, hasta el punto de que muchos juristas del entorno plantean la necesidad de una reforma en sus legislaciones en materia de procedimientos administrativos y actuaciones de Derecho Procesal Constitucional relativas a la protección de derechos fundamentales. Frente a la implacable actuación del Tribunal de Estrasburgo, y sus planteamientos inclinados a la inminente exigencia de que cada ordenamiento prevea adecuadamente los medios idóneos para el ejercicio de los derechos más elementales de los particulares, se ha dejado sentado igualmente la importancia de que éstos, como verdaderos destinatarios del sistema, no entorpezcan con actuaciones dilatorias y poco pertinentes los procedimientos incoados ante las respectivas instancias.

Autores españoles han escrito sobre el tema, Bandres-Sánchez pone de manifiesto la realización o no por parte del Tribunal, de la misión que le ha sido confiada: el llegar después de un juicio justo y en un plazo razonable a constatar la violación o no de los derechos protegidos por la Convención, en un camino que asegure mayores contenidos de paz jurídica y libertad para todos los ciudadanos.¹⁶

NOTAS

¹ Buergenthal, Thomas y otros: *Manual Internacional de los Derechos Humanos*, 1990, p. 53.

² Morenilla Rodríguez, José M.: *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, 1988, p. 61.

³ Es frase transcrita del autor, Fernández Sánchez, Pablo A.: *Las Obligaciones de los Estados en el Marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, 1987, p. 19.

⁴ Morenilla Rodríguez, José M. *Ob. Cit.*, 1988, p.60.

⁵ Bandres Sánchez-Cruzat, José M. *El Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, 1983, p. 3.

⁶ Bandres Sánchez-Cruzat, José M. *Ob. cit.*, 1983, p. 9.

⁷ Esta tesis es posible ubicarla en decisiones pronunciadas por el TEDH desde 1970, particularmente en el caso Delcourt, emitida el 17 de enero del mismo año.

⁸ Opinión en parte disidente del Magistrado Pettiti, a la cual se adhieren los Magistrados López Rocha y Ruiz-Jarabo Colomer, en sentencia del TEDH de fecha 23/06/1993. p. 35.

⁹ García de Enterría, Eduardo y otros. *El Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos*, 1979, p. 82.

¹⁰ Castro-Rial Garrone, Fanny. "El Derecho a un Juicio Equitativo" en *Revista de Instituciones Europeas*, C.E.C., V. 21, N° 1, 1994, p. 166.

¹¹ García de Enterría, Eduardo y otros. *Ob. cit.* 1979, p. 222.

¹² Castro-Rial Garrone, Fanny. *Ob. cit.* 1994, p. 167.

¹³ Sentencia del TEDH de 28 de agosto de 1991, Publ. Cour. Eur., serie A, n. 211, par. 66, p. 27.

¹⁴ Así lo cita Castro-Rial Garrone, Fanny. *Ob. cit.*, 1994, p. 168.

¹⁵ Castro-Rial Garrone, Fanny. *Ob. cit.*, 1994, p. 169.

¹⁶ Bandres Sánchez-Cruzat, José M. *El Tribunal Europeo de los Derechos Humanos*, 1983, p. 14.

LA PRIMERA CONFERENCIA FINANCIERA PANAMERICANA

ALDO V. PERFETTO ALEXANDROW

I. INTRODUCCIÓN

El estudio de la Conferencia Financiera Panamericana o de Hacendistas revisa la importancia desde múltiples perspectivas, principalmente en el marco de las relaciones internacionales de los Estados Unidos con Latinoamérica y el Caribe, en general; y en especial, como lo describe Marisol de Gonzalo, como uno de los primeros intentos de sistematización del rol hegemónico que en materia económica llevó adelante aquel país con la región, con un impacto muy especial en el proceso de institucionalización del sistema interamericano, así como en la rearticulación del sector privado nacional con el norteamericano. En materia de Derecho Internacional Público, el estudio de este evento permite revisar el desarrollo de asuntos vigentes en el sistema interamericano de nuestros días, muchos de los cuales han sido tradicionalmente contemplados en tratados bilaterales, y que gracias a la necesidad de enfrentar los retos de la globalización a través de la conformación de mayores espacios económicos en el menor tiempo posible, han tendido a ser incorporados en instrumentos jurídicos de índole multilateral. En relación con los procesos económicos, el evento tiene importancia relevante para comprender las relaciones entre las economías cuyas rentas dependían de las aduanas y aquellas que como la estadounidense, se encontraban en una fase de desarrollo capitalista más avanzada. Por otro lado, el evento en cuestión es útil para estudiar el nivel de cooperación e importancia relativa del sector privado y del Estado respecto a las relaciones económicas internacionales de Venezuela.

Esta breve investigación no pretende más que ubicar la Conferencia Financiera Panamericana en el contexto mundial y regional de la época, tanto en lo político como en lo económico; así como revisar, a partir de los recursos disponibles, lo que fueron las posiciones de Argentina, Colombia y Venezuela a la luz de sus circunstancias nacionales e internacionales. Sin embargo, se realizará un esfuerzo adicional en

analizar las transformaciones de una incipiente agenda económica y la evolución institucional del sistema interamericano, desde sus inicios hasta el momento en que tiene lugar el evento. Así mismo, se plantea también la inquietud de conocer, especialmente para el caso venezolano, si existió alguna estrategia orgánica entre los sectores nacionales más interesados para articularse con la potencia del norte de manera conveniente al interés nacional.

El desarrollo del presente trabajo comprende dos partes. En la primera, se ubica el hecho histórico en el contexto mundial de la época: caracterización del sistema internacional del momento y breve identificación de los efectos de la Primera Guerra Mundial, con especial atención a las relaciones económicas internacionales y a las percepciones e intereses de los Estados Unidos frente al conflicto europeo. Con respecto a la ubicación del hecho histórico en el contexto regional, en primer lugar se describirán brevemente las relaciones internacionales de América Latina para el período, con particular referencia a la política exterior de los Estados Unidos; y en segundo lugar, se analizará con especial atención el desarrollo del sistema interamericano en formación en cuanto a la evolución de su agenda y su institucionalización. Por último, se examinarán la historia y estado de los sistemas político y económico de Argentina y Colombia para 1915.

En la segunda parte se examinará brevemente la historia así como los principales rasgos de los sistemas político y económico venezolano para 1915; hasta donde sea posible, la articulación de intereses de los sectores público y privado, para finalmente pretender calificar la política exterior de Venezuela con Argentina, Colombia y los Estados Unidos, a través del análisis de las memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores del año 1915-1916. Luego, se revisarán las circunstancias previas al evento, como los antecedentes, invitación, percepciones y su procesamiento por el sistema jurídico y administrativo venezolano. Esperamos entender e interpretar las posiciones de Argentina, Colombia y Venezuela a través de la vinculación de sus actuaciones durante la Conferencia, con el análisis de sus circunstancias nacionales e internacionales relevantes, expuestos en la primera parte.

Para llevar adelante esta investigación, se pudo contar con la valiosa colaboración del personal de la Biblioteca del Banco Central de Venezuela y del Instituto Autónomo Biblioteca Nacional, especialmente de quienes laboran en la Sala Arcaya y en Archivo Diplomático Funres. Así mismo, contó con la orientación e inspiración de Marisol Rodríguez de Gonzalo.

II. UBICACIÓN DEL HECHO HISTÓRICO EN EL CONTEXTO MUNDIAL DE LA ÉPOCA

La primera Conferencia Financiera Panamericana tiene lugar en un sistema internacional en el que el estallido de la Primera Guerra Mundial significaría el quiebre irreversible del mecanismo de balanza de poder originado en Viena desde 1815, en perjuicio del llamado sistema multipolar eurocéntrico y sus relaciones económicas internacionales, con la consolidación de nuevos actores polo, principalmente los Estados Unidos. Dicha circunstancia y la necesidad de buscar un nuevo orden para las relaciones entre los Estados, derivaría en 1919 en el surgimiento de la Liga de Naciones, de gran importancia para el Derecho Internacional Público como primer intento para organizar jurídicamente al mundo.

Un componente importante de las relaciones de los Estados entre sí respecto de otros países de menor desarrollo relativo, lo constituía el establecimiento de dominios coloniales para la definición de ámbitos de influencia y la competencia por nuevos territorios y fuentes de materias primas para mantener el crecimiento industrial y del comercio, bajo el llamado imperialismo económico. El sistema monetario internacional lo constituía el Patrón Oro, vigente desde 1819, basado en el tipo de cambio fijo, libre circulación del metal como parte de la oferta monetaria, la libre convertibilidad del papel moneda y un mecanismo de ajuste automático¹, (con poca o ninguna intervención de las autoridades monetarias) proporcionaría estabilidad al sistema en general y favorecería la expansión del comercio internacional durante el siglo XIX y comienzos del XX, en un mundo cuyas relaciones económicas internacionales eran netamente capitalistas y liberales.

La Primera Guerra Mundial tuvo también un efecto distorsionador sobre el comercio y las finanzas internacionales, especialmente cuando se verificó su prolongación en el tiempo². El comercio cuyo eje seguía siendo Europa, resultó afectado al cambiar la estructura de bienes y de costos internacionales en virtud de las nuevas prioridades de los beligerantes, cuando sus líneas de transporte abandonaron sus destinos tradicionales para transportar armamento y pertrechos (en detrimento de otros productos como el café, cacao, frutas, maderas y fibras, que representaban el grueso de la renta aduanera de países como el nuestro); en el ámbito monetario y financiero internacional, afectó la capacidad para mantener el Patrón Oro, por lo menos con las mismas bondades estabilizadoras que se le atribuían. Algunos autores (George Leland Bach, Elio Carlos Cipolatti, Eduardo Carlos Schaposnik, entre otros) consideran que

dicho Patrón encubría la habilidad del Banco de Londres para dirigir la política monetaria en favor de Gran Bretaña³; en todo caso, parece obvio que la merma del tesoro que lo apuntalaba favoreció también el debilitamiento de dicho sistema cambiario.

A pesar de la participación de los Estados Unidos en algunos asuntos internacionales, la consolidación de su esfera de influencia en la región –con el desplazamiento de potencias extracontinentales, en especial de Gran Bretaña– y la ampliación de sus intereses geopolíticos: el aislacionismo prevaleció como tendencia en su política exterior, hasta que la rápida expansión de su poder y el gradual colapso del sistema internacional centrado en Europa lo proyectaron definitivamente hacia los asuntos mundiales⁴.

El rol internacional de los Estados Unidos lo justificaba Woodrow Wilson por una obligación mesiánica para esparcir por el mundo principios morales superiores a la balanza de poder (*unselfishness*, generosidad, fortaleza moral de la política exterior de las democracias, en la que su gente es amante de la paz), llevando adelante para 1915 una doctrina sin precedentes, según la cual, «la seguridad de América era inseparable de la de todo el resto del mundo»⁵. En términos de factores de potencial de poder, no había dudas de que Estados Unidos era para 1914 una gran potencia: la mayor economía industrial, pionera, propulsora de una producción y cultura de masas que conquistaría el mundo en breve tiempo, (...) pero todavía no era la economía dominante⁶, ni formaba parte del sistema de grandes potencias. La guerra se encargaría de ello, reforzando su posición como el más grande productor industrial y acreedor del mundo.

La Conferencia Financiera Panamericana se llevaría a cabo para consolidar en el plano económico interamericano el ya verificado dominio político y militar de los Estados Unidos. Con ella se sellaría un proceso que comenzó en la segunda mitad del siglo XIX e implicó el desplazamiento de las potencias europeas y en especial de la Gran Bretaña por los Estados Unidos. Dicho evento tendría por marco el sistema interamericano recién formado, e implicaría la introducción de nuevos temas y revalorización de otros ya existentes dentro de lo que ya para ese momento se puede percibir como una agenda económica regional.

2.1 UBICACIÓN DEL HECHO HISTÓRICO EN EL CONTEXTO REGIONAL

La expansión de la aplicación de la Doctrina Monroe fue el principal tema de la diplomacia norteamericana a fines del siglo XIX: en una primera fase, a manera de

advertencia para mantener las potencias europeas fuera del Continente Americano; más tarde, para justificar sus intervenciones en él. Además de las razones de orden geopolítico, también se distinguen otras de orden interno, que explican el expansionismo como medio para apaciguar tensiones producidas por problemas de naturaleza agraria y de índole laboral en el campo industrial⁷. La extensión de dicha doctrina durante las primeras décadas del siglo XX, daría lugar a políticas exteriores de intervención hacia América Latina y el Caribe, distinguidas con *epítetos* que reflejan la interpretación que de ella haría la Administración de turno. Así, Theodore Roosevelt adelantó la diplomacia del garrote o *big stick* con la toma del Canal, el establecimiento de protectorados en Cuba y Panamá y la proclamación del Corolario. Le siguió William Howard Taft quien llevó adelante la llamada diplomacia del dólar, que terminó en intervenciones en Honduras, Nicaragua, Haití, y que fue denunciada por su sucesor Woodrow Wilson por el mal uso que hacía de la Doctrina Monroe (dada su interpretación por el *Corolario*), pero quien con el llamado *intervencionismo misionero* realizaría más intervenciones que Roosevelt y Taft (ocupación de Veracruz, expedición de Pershing contra Pancho Villa, ocupación de República Dominicana, Haití y Nicaragua).

El fomento del Panamericanismo también estuvo estrechamente vinculado al surgimiento de los Estados Unidos como potencia mundial, y en particular, con su determinación a ejercer la hegemonía sobre América Latina⁸. De allí su indiscutible influencia en la definición de una agenda regional. Así, en la Primera Conferencia Panamericana, el temario fue aprobado por el Congreso norteamericano; en la Segunda, por el Comité Ejecutivo de la Conferencia, de acuerdo con las instrucciones de los representantes diplomáticos miembros de la Unión; y en la Tercera y Cuarta Conferencias, por el Consejo Directivo (presidido por el Secretario de Estado). Incluso hasta la Segunda Conferencia Panamericana, la iniciativa de convocatoria fue exclusivamente de los Estados Unidos.

Revisando brevemente los temas económicos presentes en los primeros años del sistema interamericano, destacan en trascendencia, profundidad de las discusiones –y por su cercanía con el evento que nos ocupa–, aquellos tratados durante la Primera Conferencia Panamericana (1889-1890), principalmente, la constitución de una Unión Aduanera o *Zollverein*; el establecimiento de la Unión Monetaria Internacional y el de un Banco Internacional Americano⁹. En relación con la *Zollverein*, Venezuela y Colombia como la mayoría de los participantes se plegaron hacia el abandono definitivo del plan¹⁰, principalmente y tal como lo planteara el delegado argentino Saenz

Peña, porque el grueso de los ingresos de países no manufactureros como los nuestros lo constituía la renta aduanera:

(...) el tráfico entre nosotros es la excepción y la incomunicación, la regla; asegurar el libre cambio, entre los que no cambian, es lujo de utopía y esterilidad¹¹.

Choques parecidos, pero en los que prevaleció la posición norteamericana, se observaron en el dictamen de la Comisión Monetaria y en los debates de la Comisión de Bancos. En la Comisión Monetaria se dictaminó el establecimiento de la Unión Monetaria Internacional, el uso de una o más monedas internacionales y la reunión posterior de dicha Comisión para estudiar detalles sobre su acuñación, curso y relación con el oro. En la Comisión de Bancos, ya se había advertido la inexistencia de un sistema organizado de crédito y de la dificultad de obtener letras de cambio sobre plazas norteamericanas. Terminado el debate, se recomendó finalmente a los Gobiernos el otorgar concesiones favorables al desarrollo de operaciones bancarias internacionales conducentes al establecimiento de un Banco Internacional Americano¹².

Hasta la IV Conferencia Panamericana, estuvieron presentes temas de interés económico como el de patentes de invención y marcas de fábrica, intercambio de publicaciones científicas, literarias e industriales, propiedad literaria y artística, uniformidad y simplificación de procedimientos aduaneros y nomenclatura mercantil. Durante la Segunda Conferencia, se abordaron las fluctuaciones de los tipos de cambio y la creación y nivel de subvención de un Banco Interamericano; pero entre los asuntos que más destacaron en todas ellas, estaban el arbitraje obligatorio y las reclamaciones pecuniarias. El primero de ellos, que tuvo gran peso durante la Primera Conferencia Panamericana, representaba una aspiración sudamericana; el segundo, beneficiaba casi exclusivamente a los Estados Unidos; la manera en que se fue transformando el principio de arbitraje absoluto y su combinación respecto del de reclamaciones pecuniarias a lo largo del tiempo, muestra no sólo la capacidad de la potencia norteamericana de influir en el sistema interamericano sobre las áreas temáticas de su interés, sino también es reflejo de cómo se resolvía la llamada *dualidad* a la que hacen referencia algunos autores (Alfaro, Boersner, Connell, Cuevas Cancino)¹³.

Adicionalmente, y dado el nivel de dispersión de los temas en las conferencias antes mencionadas, las labores de la Conferencia Financiera Panamericana parecen demostrar que no se habían comenzado a tratar sistemáticamente los problemas más

fundamentales en esta materia. Por otro lado, llama la atención que, aun cuando los resultados de las Conferencias parecían de poca trascendencia, o en general, contrarios a los intereses de las repúblicas sudamericanas, siempre tuvieron lugar avances hacia el proceso de institucionalización del sistema en su conjunto (creación de instituciones, órganos u oficinas sectoriales, procedimientos de representación, reorganizaciones, etc.)¹⁴.

Aunque Estados Unidos manifestaba interés en incrementar su comercio con América Latina desde mucho antes de la Primera Guerra Mundial, el estallido de ésta y el subsiguiente cambio de posición de la potencia en la economía mundial, lo acentuaron aún más. Desde el punto de vista latinoamericano, el comercio con los Estados Unidos representó también una alternativa frente a la dislocación de su relación con Europa. La manera en la que se pretendía llevar a cabo dicho intercambio también evolucionaría, y favorecería el comercio con la potencia del Norte, de manera que la modificación de las prioridades de la política comercial norteamericana que disminuyó el interés por los aspectos tarifarios (que tanta sensibilidad causaba en nuestros países) en favor de los problemas relativos al financiamiento del comercio exterior, daría lugar a una relación complementaria y de bajo nivel de competencia¹⁵. El superávit comercial que los Estados Unidos mantenía con Europa favoreció la acumulación de capitales, exacerbada con la política del tesoro estadounidense de acumular y conservar casi un tercio del stock mundial de oro, bajo una estructura financiera subdesarrollada¹⁶. Dicha circunstancia favoreció la expansión del crédito en América Latina, cuyo proveedor exclusivo antes de la guerra era Europa, y más especialmente Gran Bretaña.

Las naciones latinoamericanas no habían encontrado de gran ayuda al sistema interamericano en formación para restringir a los Estados Unidos¹⁷. A pesar del amplio consenso existente en ciertos asuntos, nuestros países no tuvieron éxito con este país en la promoción o aceptación de principios de lo que algunos publicistas han dado en llamar Derecho Internacional Público Americano, como fue la Doctrina Calvo; en influir en su política exterior, ni en hacerlos desistir de reclamar su derecho para la intervención diplomática en favor de sus ciudadanos o el empleo de la fuerza armada para el cobro de deudas públicas (de negársele el arbitraje). Obviamente, en aquel sistema interamericano tenía mucho más valor para los Estados Unidos; pero dada la coyuntura, no era despreciable la oportunidad que ofrecía el Norte como mercado

alternativo para las exportaciones e importaciones y como fuente de los créditos y facilidades de transporte que ya no llegarían en razón del conflicto mundial.

A continuación, revisaremos brevemente la historia, el estado de los sistemas político y económico, y las relaciones internacionales de Argentina y Colombia para 1915.

ARGENTINA

Con la caída de Juan Manuel de Rosas, los problemas de hegemonía social y regional originados con la emancipación se resolverían del todo. A partir de allí, y prácticamente hasta el advenimiento de Hipólito Irigoyen en 1916, la hegemonía es impuesta por una oligarquía que incluye terratenientes ganaderos, comerciantes, financistas, políticos y profesionales vinculados al tráfico de exportación-importación e inversiones extranjeras, con base social y operativa en Buenos Aires y ligados crecientemente con los intereses británicos que consolidarían definitivamente su penetración y dominio en la economía y sociedad argentina. Se produce un crecimiento económico acelerado (entre 1869-1914 el intercambio comercial se decuplica) e ingresan masivamente el capital y trabajo europeos a los que corresponden la modernización de fuerzas y estructuras productivas internas¹⁸.

El estallido de la Primera Guerra llevará a la crisis de dicho modelo dependiente y allanará el camino para el éxito del movimiento revolucionario radical de Irigoyen, que traía por respuesta una política de nacionalismo económico. De aquí se infiere que la Conferencia Financiera Panamericana representaba una importante oportunidad para apuntalar políticamente a los sectores que habían disfrutado del poder, legitimados por los beneficios de una dependencia que ya no daría los frutos del pasado.

Se le atribuye a Argentina el boicoteo que durante la Primera Conferencia Panamericana impidió a los Estados Unidos alcanzar sus principales objetivos, en particular, la constitución de una Unión Aduanera. Los conflictivos asuntos que mantenía con Brasil parecían ser buena razón para adversar a la potencia del Norte¹⁹, en razón de la amistad de esta última con el coloso sudamericano, sin dejar de mencionar los grandes intereses existentes entre Europa y Argentina.

COLOMBIA

Poco antes del estallido de la Gran Guerra, llegó al poder el Presidente José Vicente Concha con el apoyo del liberalismo que agrupaba buena parte del sector

privado empresarial, financiero y del comercio exterior. El ánimo popular lo signaba el antiyanquismo, explicado por *la herida de Panamá*. Sin embargo, fue en este entorno que comenzó a formarse una burguesía industrial, dividida a su vez en conservadora y liberal, a pesar de que el Presidente Concha no reflejaba el nuevo estilo de vida de los negocios, pues era *el más ortodoxo de los liberales de Colombia*. A pesar de la precaria situación económica, el Presidente Concha se negó a contratar nuevos empréstitos, aunque impulsó el aun incipiente desarrollo industrial y las demás fuerzas productivas hasta donde lo permitía mantener el equilibrio fiscal, además de incentivar el desarrollo de un sistema bancario que financiara las transformaciones productivas para así llenar el vacío dejado por Europa, con prescindencia de los Estados Unidos.

III. VINCULACIÓN DEL HECHO HISTÓRICO CON EL SISTEMA POLÍTICO VENEZOLANO Y DESARROLLO DE LA CONFERENCIA

Para el momento en que tiene lugar la Conferencia, Juan Vicente Gómez se encuentra afianzado en el poder, acogido por un país cansado de Guerras y aliviado por haber logrado sacar del poder a Cipriano Castro. A parte de las acciones del Mocho Hernández y las de Rufino Blanco Fombona —desde 1910-1911—, ya en 1913 las dudas sobre su supuesta falta de confianza o firmeza de carácter comienzan a disiparse, verificándose una corriente en el Departamento de Estado sobre la ausencia de mejor alternativa para ocupar la presidencia²⁰. Según Caballero, la tarea de Gómez hasta 1913 fue procurar mantener frías las cenizas de la guerra y alcanzar una diferenciación del *gomecismo* respecto del *castrismo*, dado que el régimen provenía del anterior. Para ello, desarrollaría con éxito una estrategia caracterizada por ir contra los *supuestos amigos* del General Castro, quienes estaban *revolviendo el cotarro*; y garantizar la apertura hacia el país aplicando un programa liberal como pocos (amnistía general y libertad de prensa); la compra de fidelidades a través de la satisfacción de solicitudes de ayuda personal y jugar con la ambición de los jefecillos regionales²¹. Después de 1913, la falta de mejor alternativa y la correspondiente aceptación pasiva por parte del gobierno norteamericano, serían decisivos para perpetuar a Gómez en el poder hasta 1935²².

Acontecimientos previos al régimen condicionarán la acción política de Juan Vicente Gómez, la percepción de nuestro contexto internacional y la vida misma de los venezolanos de esos días: en primer lugar, las circunstancias y resultado del Lau-

do Arbitral de 1899; en segundo lugar, el bloqueo que las grandes potencias europeas llevaron a cabo sobre nuestras costas en 1902; y en tercer lugar, el debilitamiento de las *fuerzas armadas regionales* (personales), coincidente (en el tiempo y realidad material) con la reforma constitucional de 1904, que daría lugar a la creación de un ejército nacional. Más adelante, el régimen mismo se inaugura en 1908 con la protección de las cañoneras de los Estados Unidos. Los dos primeros hechos dan una idea de la baja capacidad de maniobra del régimen respecto de su política exterior, y en especial hacia la potencia del Norte.

Contratar empréstitos, pagarlos o no pagarlos y defender sus fronteras, constituyen la sustancia del interés nacional del siglo, y el mundo exterior afecta a Venezuela sólo en la medida que se presenta en forma de acreedor implacable de deudas morosas, o como vecino insatisfecho en sus aspiraciones territoriales²³.

La existencia de un ejército nacional es considerada —en última instancia— como la fuente principal de poder del régimen²⁴, ya presente antes de su advenimiento. En la medida en que el país siga el interés de la potencia del Norte ésta apoyará el fortalecimiento del ejército con sus armas y municiones, lo que a su vez apuntalará el régimen.

A la luz de estas circunstancias, se explica por qué desde los tiempos de la guerra de independencia y ni siquiera bajo el guzmancismo, un gobierno venezolano se había preocupado tanto por la opinión que de él se tuviese en el exterior²⁵. A partir del Corolario Roosevelt y la actitud de los Estados Unidos durante la crisis de 1902, la lección podía resumirse en que se debía abandonar la aspiración de que la Doctrina Monroe se constituyera en paraguas estratégico del país y la región frente a las amenazas de potencias extracontinentales y de allí la necesidad de emprender cuanto antes la reconstrucción del País (especialmente en la Hacienda Pública), interrumpida o postergada por las tantas guerras o revoluciones del pasado.

La magnitud del conflicto mundial también afectó nuestra economía caracterizada entre otras cosas por su atraso y una íntima relación con los mercados internacionales. Sin embargo, la notable reestructuración de Román Cárdenas al frente del Ministerio de Hacienda y las previsiones tomadas en relación con el conflicto permitieron mantener el equilibrio en las cuentas fiscales, más allá de 1915²⁶.

Para analizar la política exterior de Venezuela con Argentina, Colombia y los Estados Unidos, la revisión del Libro Amarillo de 1916 elaborado por la Dirección de Derecho Público Exterior del MRE arroja algunas claves:

Argentina: Las relaciones de Venezuela con Argentina muestran un nivel satisfactorio y de alta cordialidad. El representante de ese país en Caracas, Manuel E. Malbrán, tenía rango de Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario²⁷.

Colombia: De la lectura de las comunicaciones entre ambos países, se infiere un nivel bajo en sus relaciones diplomáticas para el periodo. Esto es revelador en la notificación, bastante económica en formas protocolares, de la asunción a la Presidencia de Colombia de José Vicente Concha y su Gabinete²⁸, así como la existencia de varios asuntos conflictivos de parte y parte, entre otros, las incursiones y amenazas sobre el territorio colombiano del Coronel Tomás Funes –quien «habría sido nombrado Gobernador del Territorio Amazonas y prometía ocupar Cocute» (¿Cúcuta?)–, y el asesinato de Gabaldón, cuyos responsables habrían huido hacia Colombia²⁹. Pocos asuntos ocuparon la agenda común para el periodo, sumado al frío trato hacia el representante colombiano, quien tuvo rango de Encargado de Negocios a.i. hasta octubre de 1916, cuando el mismo es nombrado Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario³⁰, en lo que se supone como un gesto de normalización de las relaciones entre ambos países.

Estados Unidos: A juzgar por el rango de Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario que investía a Preston McGoodwin, y del nutrido nivel de actividad entre ambos países, sus relaciones diplomáticas parecen estar a un buen nivel³¹.

Respecto de las relaciones y de los niveles de articulación entre el Gobierno y el sector privado, no es muy difícil inferir que, por lo menos para 1915, se tenían reservas hacia el régimen. Por otro lado, en los documentos examinados no se encontraron pruebas de esfuerzo de articulación alguno del Gobierno. Tampoco se encontraron referencias de la Conferencia Financiera Panamericana en la prensa hasta antes del 18 y 19 de junio de 1915, cuando tenía semanas de finalizada³². Más revelador es el Informe de la Asamblea General de la Cámara de Comercio de julio de 1914, en el que a pesar del *innegable cariz positivo* de sus relaciones con el Gobierno, mencionaba el bajo número y poca importancia de las actividades entre ambos sectores porque:

(...) los poderes públicos que más en contacto están con este Instituto, nos han mirado con cierta indiferencia y nos han dispensado poca atención³³.

La importancia del sector privado representado en la Cámara era obvia para todos los sectores; quizás el Gobierno cobró más conciencia del peso de éste durante este período. Por otro lado, el Presidente y algunos miembros de la Alta Comisión Internacional de la que hablaremos más adelante, formaron parte de ésta, y en el caso de Vicente Lecuna, llegaron a su Presidencia poco después.

Algunas comunicaciones son una muestra interesante de lo que parecía constituir los grandes intereses privados venezolanos inmediatamente antes del conflicto, como la manera de satisfacerlos y sus aspiraciones respecto de los Estados Unidos. Un despacho del Consulado norteamericano en Maracaibo dirigido al Departamento de Estado, fechado el 18 de agosto de 1914, revela como importantes grupos comerciales y empresarios maracuchos estaban preparándose para mantener sus exportaciones según como había sido instruido; en tal sentido, tres de las cuatro casas comerciales más grandes de la ciudad estaban buscando mercados para el dividivi, árbol de zapatera, madera de vera, lana, *fish sounds*, café, cacao y copaiba, que eran sus exportaciones más importantes hacia Europa³⁴. Ya el café estaba dirigiéndose a los Estados Unidos; existían previsiones para el cambio de circunstancias respecto de las exportaciones por salir en las dos o tres semanas siguientes, y se estaba exigiendo a los Estados Unidos condiciones de comercialización similares a las que existían con el mercado europeo. En otro despacho del mismo Consulado, estos importantes grupos comerciales identificaban entre las dificultades con el comercio norteamericano la falta de mercadeo y de condiciones de crédito³⁵. La Embajada americana en Caracas invitó en octubre de 1914 a nuestros comerciantes y empresarios a nombrar representantes que viajarían a los Estados Unidos cuanto antes «para establecer acuerdos permanentes (resaltado en el original) como los existentes con las ciudades europeas» para aquellos productos que no tendrían mercado en Europa y además, solicitó al Departamento de Estado tomar las previsiones para las cortesías del caso³⁵.

La primera comunicación oficial ubicada que hace referencia a la Conferencia es un oficio de N° 225 del 24 de octubre de 1914³⁷, dirigido al Ministro de Relaciones Exteriores Ignacio Andrade, en el que Santos Domínguez, representante diplomático de Venezuela en Washington, se refiere a las conversaciones sostenidas con hombres de negocios norteamericanos, y en especial a «conferencias y gestiones para el au-

mento del comercio en América». En dicha comunicación se plantea ya que al principal objetivo de aquellas acciones es la sustitución de los mercados que hasta ese momento suministraban productos manufacturados (Alemania, Francia, Inglaterra y Bélgica), por los mismos producidos en los Estados Unidos, y además añade:

Para aumento del intercambio de mercancías con los Estados Unidos, en primer término, Venezuela requiere que se le compre el exceso de sus frutos, y se le den el crédito y las facilidades de pago de los que ella goza en Europa.

La invitación formal a Venezuela tuvo lugar a través de una comunicación del Departamento de Estado el 17 de marzo de 1915, cursándose en forma semejante a todas las repúblicas latinoamericanas, excepto a México y Haití.

Con miras a establecer más estrechas y más satisfactorias relaciones financieras entre las repúblicas de América, y esperase que el Ministro de Hacienda de los Gobiernos respectivos se encuentre en capacidad de concurrir como uno de los tres delegados, y que estos sean versados en finanzas y en problemas de banca y negocios³⁸.

Llama la atención el notable interés (por no decir presión) que manifestó la legación norteamericana en Caracas sobre el Ministerio de Relaciones Exteriores, en cuanto a la formulación de una respuesta para la invitación preliminar enviada dos meses antes³⁹, en contraste con la lentitud de los órganos del Estado venezolano; las razones iban desde compleja forma de delegar y tomar decisiones (que debían ser sometidas al Consejo de Ministros o al Presidente Provisional) hasta el requerimiento de una traducción, que podía tardar días.

Seguidamente, el Ministerio de Hacienda designó para la representación venezolana a Pedro Rafael Rincones, quien a la sazón era Cónsul General de Venezuela en Nueva York, y al Ministerio de Relaciones Exteriores correspondió el nombramiento⁴⁰. Sin embargo, también asistiría como invitado del Departamento de Estado Santos Dominici, Ministro de Venezuela en Washington, quien en todas sus comunicaciones siempre expresó su entusiasmo por todo lo relacionado con la Conferencia⁴¹. Llama la atención que se hubiera acreditado a otra persona en lugar del Ministro venezolano en funciones; además de ser el representante natural por rango, estaba obviamente en Washington, sede de la Conferencia. Siendo Dominici médico de profesión, quizás Rincones fue la opción más viable y económica dispuesta por el Ministerio de Hacienda para dar cuenta de estos asuntos, en un país donde los problemas

de confianza estaban a la orden del día⁴² y el Ministro Cárdenas permanecía ocupado en una reforma de la Hacienda Pública a gran escala. El resultado en términos de comunicaciones oficiales es curioso, puesto que ambos funcionarios presentaron informes periódicos (más numerosos en el caso de Dominici) al Ministro Andrade; y al Ministro de Hacienda Román Cárdenas, por la parte de Rincones.

Las instrucciones para Pedro Rafael Rincones fueron «proceder con gran discreción sin comprometer la opinión del Gobierno de Venezuela»⁴³. Las delegaciones que nos ocupan estuvieron compuestas como se indica a continuación. Argentina: Samuel Hale Pearson, Director del Banco Nacional de la Argentina, Ricardo C. Aldao, Ex-Ministro de Hacienda, V. Villasmil y Juan Zimmerman, miembros de la Cámara de Comercio y Colombia: Santiago Pérez Triana, banquero residenciado en Londres y Roberto Ancizar, Secretario de la Delegación. Llama la atención la delegación argentina, por la importancia de sus participantes y su número (4) (por lo menos, la invitación venezolana incluía «hasta tres participantes», y que entre estos se contara en lo posible con el Ministro de Hacienda).

Una vez que el Presidente Woodrow Wilson inauguró la conferencia, comenzaron a funcionar los grupos de trabajo que se encargarían de expresar las exactas necesidades de cada país, integrados por los delegados nacionales y por banqueros y hombres de negocios de los Estados Unidos (200 delegados divididos en 18 grupos o comisiones), asignados por el Secretario del tesoro Mr. McAdoo. El evento se llevaría a cabo en Washington entre el 24 y 29 de mayo de 1915, a partir de un Programa de siete secciones: finanzas públicas, situación monetaria, situación bancaria actual, capital para el fomento público, capital para empresas particulares, ensanche de los mercados latinoamericanos y mejora de las facilidades de transporte. Para Argentina, se nombran a F.A. Delano, Vicepresidente del Directorio de la Reserva Federal, E.H. Gary y Frank A. Vanderlip⁴⁴. El Comité venezolano estaba integrado por William Harris, Charles Cornell, Samuel Sachs, Charles Warren y Alberto Nin-Frías, entre otros. La importancia de los personajes asignados a Argentina viene dada por su pertenencia a los órganos de más autoridad en la Conferencia.

Entre otros asuntos dignos de mención durante el evento, cabe señalar la petición de la delegación argentina en la persona de Hale Pearson, a los fines de una acción inmediata para mejorar las facilidades de transporte con los Estados Unidos. Huelga comentar que, por lo menos en la prensa disponible, pareciera que las acciones de los delegados argentinos fueron las que más cobertura generaron. De hecho,

la necesidad de establecer mejores y más fáciles comunicaciones marítimas fue el tema al que mayor atención se prestó durante toda la Conferencia, y los representantes argentinos fueron sus más importantes impulsores.

Colombia, por su parte, aprovechó la oportunidad para hacer sentir la justicia de sus reclamaciones motivadas por la separación de Panamá. Durante las deliberaciones privadas dentro de su Comisión como en su discurso, Pérez Triana no dejó de hacer referencia a principios como el de la inviolabilidad del territorio americano, la «alta justicia que siempre ha animado a los Estados Unidos» y los peligros de los imperialismos en las democracias; además, se esforzó en demostrar el buen empleo que darían a los veinticinco millones de dólares americanos que les reconoce el Tratado aún pendiente por aprobación en el Senado norteamericano. Esto lo confirma una comunicación de Santos Dominici al Ministro Andrade, a través de la cual se piden recomendaciones acerca de la solicitud de «opinión personal» que sobre sus discursos efectuara Pérez Triana al delegado venezolano una vez terminada la conferencia⁴⁵. En ella, se transmiten impresiones sobre los «elocuentes discursos de Pérez Triana» y menciona además:

(...) véase claramente que la intervención del orador, ha sido llamar la atención pública hacia el asunto, aun no resuelto, de Panamá (...).

Pérez Triana pareció buscar algún tipo de apuntalamiento de la posición colombiana frente a los Estados Unidos. La respuesta del Ministro Andrade a esta comunicación alude la posición venezolana durante la Conferencia, respecto de Colombia y los Estados Unidos.

Respecto de la posición venezolana, una de las más importantes preocupaciones manifestada en las actuaciones de Rincones, era mostrar al país con una Hacienda Pública y tesorería sanas. En una comunicación de Dominici al Ministro Andrade, refiere que:

El Presidente de la Comisión que estudió el estado económico de Venezuela rindió un informe en que se pone de manifiesto la excelente situación de nuestra Hacienda Pública, la puntualidad con que se cumplen los compromisos del Crédito Público y la buenas condiciones que actualmente ofrece el país para el ensanche de los negocios: y declara en resumen, que Venezuela no necesita en la actualidad sino más buques que toquen en sus puertos y más líneas férreas que crucen su rico y fértil suelo⁴⁶.

Extractos de dicho Memorando aparecen reseñados en la primera plana de *El Universal* de los días 17 y 18 de julio de 1915, con expresiones como:

(...) presentó a Venezuela como elemento económico, perfectamente saneado (...) que (...) por el acierto de su Administración Oficial, la excelencia de su sistema monetario, (...) por su crédito bien afirmado, y por la propia virtud y funcionamiento de sus sólidos elementos de vida, ha orillado felizmente las dificultades que ha interpuesto al desarrollo nacional el conflicto europeo⁴⁷.

En el mismo documento, el delegado venezolano hizo referencia a que el proceso de sustitución de la relación de América Latina con Europa no sería inmediato, entre otras cosas, por el excelente servicio que prestan las compañías del Viejo Continente (en contraste con el sentido práctico del comerciante estadounidense), por las menos ventajosas condiciones de comercialización y por la actitud de algunos medios de prensa respecto del desarrollo suramericano con capital americano (por ejemplo, se cita que el comerciante europeo vende como quiere el cliente, enfardela, se afana, envía, concede crédito de cuatro a diez meses; el comerciante americano exige el pago de contado independientemente del tratamiento de las mercaderías (fas., cif., fob.), y generalmente por medio de un comerciante comisionista en los Estados Unidos). En tal sentido, investigadores del tema como Lourdes Cobo, identifican la posición venezolana con la petición a los Estados Unidos de «un cambio de actitud hacia nuestro país»⁴⁸.

La prensa nacional reflejó esta petición⁴⁹, como parte de lo que habría sido la posición venezolana durante la Conferencia, es decir, aquella presentada por el Comité responsable de los asuntos de nuestro país. Además se mencionaban:

1. La necesidad de mejorar las condiciones de transporte provistas por los *Vapores de Línea Roja*, que tardan 9 1/2 días en navegar 1.860 millas hasta puertos norteamericanos, en condiciones inferiores a las líneas europeas, a pesar de la situación privilegiada de nuestro país respecto de las comunicaciones con Sur y Centro América. Igualmente, se clama por el desarrollo de comunicaciones marítimas directas, libres de toda influencia política y adscrita al desenvolvimiento de los grandes intereses financieros y comerciales de estos países.

2. La necesidad de un Servicio de Giros Postales (a pesar de la existencia de una Convención de Bultos Postales entre Venezuela y los Estados Unidos).

3. La divulgación entre los comerciantes venezolanos de los conocimientos relativos a las prácticas mercantiles en los Estados Unidos.

4. Por sugerencia de la parte argentina, la necesidad de desarrollar Cortes de Arbitraje Internacional para la solución de las disputas entre los comerciantes.

El margen de acción de la representación venezolana y su actitud respecto de los Estados Unidos, se puede inferir a partir de la respuesta del Ministro Andrade a la solicitud de recomendación de Dominici, antes mencionada:

(...) de ningún modo puede dar lugar a que una opinión lastime el Sentimiento Nacional Americano.

Su deseo de una solución satisfactoria al asunto Panamá no puede arrastrarlo a conceptos que sean interpretables como de censura a los Estados Unidos. (...) es de primera importancia para Venezuela conservar y cultivar las simpatías de la gran potencia del Norte (...) ⁵⁰.

Finalmente aconseja sortear con habilidad las partes difíciles de la propuesta.

El alcance de la Conferencia, apenas finalizada, no parecía haber ido más allá del mero intercambio de ideas y opiniones. Así en una comunicación de Dominici al Ministro Andrade en la que «transmite algunas impresiones del evento», menciona que nada concreto se habría obtenido:

(...) tanto por lo exiguo del tiempo como porque la gran mayoría de los delegados carecía de las autorizaciones necesarias para ajustar nada definitivo ⁵¹.

Así parece confirmarlo las instrucciones de nuestros representantes ante el evento, aunque lo desmienta la beligerancia de los argentinos. Sin embargo, en un oficio posterior, Dominici se refiere a los resultados oficiales del evento ⁵², seis a saber: en primer lugar, la realización de una reunión anual en Washington en el edificio de la Unión Panamericana. En segundo lugar, la creación de una Alta Comisión Internacional, propuesta por el Informe del *Comité de Uniformación de Leyes*, presidida por nueve miembros de cada país (preferiblemente con la concurrencia del Ministro de Hacienda respectivo) cuya primera reunión tendría lugar en Buenos Aires el 1° de noviembre de 1915. En tercer lugar, y por sugerencia del Secretario del Tesoro McAdoo, la constitución de Comités Permanentes para coordinación general, conservar el contacto y realizar el seguimiento de los asuntos tratados durante la Conferencia ⁵³. En cuarto, quinto y sexto lugar, el mejoramiento de las comunicaciones, especialmente

las marítimas, el cable y el correo. Los Comités dispuestos por el Secretario del Tesoro continuarían conociendo de los asuntos de cada país⁵⁴.

Llama la atención que en los papeles oficiales venezolanos utilizados en la presente investigación, no se encontraron referencias al sector privado nacional hasta la constitución de la Alta Comisión Internacional y luego ante la posibilidad de la visita de representantes de dicho sector en los Estados Unidos. En cambio, y según lo ya expuesto basándose en los papeles oficiales de los Consulados y Legación norteamericana, si hubo intercambio y colaboración de ese Gobierno con nuestro sector privado.

Los miembros de la Alta Comisión Internacional que se reuniría en Buenos Aires bajo el mandato de uniformar leyes, fue nombrada por el Ministro de Hacienda el 31 de agosto de 1915. A pesar de que dicha reunión se postergó del 1/11/1915 al 3/4/1916 «por falta de tiempo en la preparación del material por sus respectivas secciones de la Comisión»⁵⁵, los nombres de sus miembros fueron, entre otros, Vicente Lecuna (Presidente), José A. Tagliaferro (Vicepresidente), Francisco Gerardo Yáñez (Secretario General), se repetirían de allí en adelante en lo que a relaciones económicas con los Estados Unidos se refiere, y además se ocuparía de asuntos pendientes en el proceso de intitucionalización del Sistema Interamericano⁵⁶. Este organismo perduró hasta 1933, siendo muy similar al Comité Asesor Interamericano sobre Economía y Finanzas que se estableció después de estallar la Segunda Guerra Mundial⁵⁷. La Segunda Conferencia Financiera Panamericana que tuvo lugar en 1919, a diferencia de la Primera, tuvo una participación mucho más clara del sector privado nacional.

Al final de la Conferencia, se planteó la posibilidad de que representantes de la banca, industria y del comercio estadounidense visitaran América Latina por primera vez (oficialmente), incluyendo nuestro país entre noviembre de 1915 y abril de 1916⁵⁸. No fue posible confirmar la realización de esta visita por ninguno de los medios disponibles, sin embargo su posibilidad parece haber creado grandes expectativas sobre los mismos sectores nacionales. Dos hechos podrían interpretarse como presiones para conocer la fecha exacta de la visita y la composición del grupo: por un lado, Preston McGoodwin, representante diplomático de los Estados Unidos en Caracas informa oficialmente el 15 de noviembre de 1915 al Ministro Andrade sobre el particular, en nombre de nacionales entre los que se contaba Lossada Díaz y en referencia a James A. Farrell, Presidente de la U.S. Steel Corporation, quien estaba ocupado en la selección del comité⁵⁹. Por otro lado, en una comunicación fechada cinco días des-

pués de la nota antes mencionada, el Ministro de Hacienda Román Cárdenas pide al Ministro de Relaciones Exteriores solicitar por cable a Dominici en Washington el proyecto de visita a Venezuela preparado por el Comité⁶⁰. Dominici respondió al Ministro Andrade algunas semanas después, todavía sin respuesta de la Secretaría de Estado⁶¹.

IV. CONCLUSIONES

La Conferencia Financiera Panamericana tiene lugar en los últimos momentos de un sistema económico internacional simétrico en cuanto al carácter liberal de sus relaciones económicas internacionales; asimétrico respecto de las relaciones político-económicas resultantes del llamado imperialismo económico, por un lado entre las potencias que habían accedido a un alto nivel de desarrollo capitalista (en términos muy generales, de industrialización y desarrollo financiero); y por otro lado, entre dichas potencias y los países de menor desarrollo relativo (menores niveles de industrialización y en gran parte, dependientes de la renta aduanera producto del comercio exterior en materias primas o productos semielaborados). En las relaciones de unos y otros, los mayores niveles de complementareidad eran inversamente proporcionales al nivel de desarrollo capitalista alcanzado por los interesados.

En tal sentido, la Primera Guerra Mundial fue el hecho coyuntural por el que los Estados Unidos establecieron firmes relaciones comerciales, bancarias y financieras con América Latina, desplazando del todo la influencia europea y más especialmente británica. Con ello se confirmaría en el plano económico el ejercicio de una hegemonía que ejercían efectivamente en los planos político y militar.

Para 1915, el General Juan Vicente Gómez se encuentra afianzado en el poder, apuntalado por la fuerza de un ejército profesional (y el debilitamiento de los ejércitos y caudillos regionales), la anuencia de los Estados Unidos y cierto nivel de legitimidad, en razón de una anhelada paz que el país viene disfrutando desde breve. Sin embargo, el margen de la acción internacional del Estado y la percepción de ese contexto, vendrán determinadas por dos hechos anteriores al régimen: en primer lugar, las circunstancias y resultado del Laudo Arbitral de 1899 y en segundo lugar, el bloqueo que las grandes potencias europeas llevaron a cabo sobre nuestras costas en 1902. A nivel regional, la ejecución y negociaciones posteriores al Laudo de 1899, junto con otros hechos, significarán el deterioro de las relaciones diplomáticas con

Colombia y el surgimiento de tensiones, que redundarán en la posición que asumirá Venezuela respecto de ese país durante la Conferencia de 1915. Sin embargo, tanto el Laudo de 1899 como el bloqueo de 1902, dejarán claro que existe un contexto internacional *que sabe de la existencia de nuestro país*; que tiene actores muy poderosos que están en capacidad de castigar a Venezuela (o de a otros el castigo, en los términos del Corolario Roosevelt) y que no necesariamente defenderán sus intereses como propios. A partir de estos presupuestos, Venezuela prestará especial atención como nunca antes se había hecho, a la visión internacional de nuestras realidades, y en especial, de la económica. Así las cosas, la reestructuración de la Hacienda Pública por parte del Ministro Román Cárdenas no sólo se circunscribe a una legítima necesidad del Tesoro desde el mismo surgimiento del Estado, postergada por las múltiples revueltas verificadas durante el siglo XIX.

Particularmente, esta circunstancia ayuda a entender el carácter de las instrucciones dadas por el Ministro Andrade a Rincones, y el empeño de este último en demostrar, entre otras cosas, la sanidad y buen desempeño de nuestras finanzas públicas. Además, uno de los aspectos más importantes a cuidar por la representación venezolana fue el de preservar y cultivar la amistad y el favor de la nación americana, evitando realizar actos que hubieran afectado su sentimiento nacional. Las observaciones realizadas en el marco de la Conferencia por Rincones, en el sentido de reclamar un mejor trato comercial norteamericano hacia nuestro país, comprueban no solamente que Rincones estaba muy bien informado al respecto; también da lugar a la presunción de contactos con el sector privado exportador-importador venezolano. A pesar del esfuerzo del citado funcionario para expresar las aspiraciones del sector privado nacional no fue posible ubicar documentación oficial que reflejara esfuerzo alguno del Gobierno por conocer y reforzar la posición de aquellos, más allá de las consideraciones ya mencionadas. El sector privado nacional fue efectivamente incorporado a estructuras originadas a partir de la Conferencia, como fue la exitosa Alta Comisión Internacional, que fue uno de los logros más trascendentes de dicho evento y que refleja su éxito respecto a todo el Sistema Interamericano en general, ya que se ocuparía del seguimiento de los asuntos pendientes de la misma y otras Conferencias precedentes, funcionando como tal hasta 1933 y erigiéndose una estructura similar después de estallar la Segunda Guerra Mundial. Ciertamente, antes de ese momento de la institucionalización de las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y Venezuela, y de la cooperación entre el Gobierno venezolano y el sector privado nacional, no se conocen otras estructuras de las cuales hayan formado parte el último de

los sectores mencionados (aunque desde ciertos entes privados y corporativos de esos días como el Banco de Venezuela, auxiliar del tesoro nacional desde 1913, y la Cámara de Comercio, se hablaba el idioma de la cooperación con el Gobierno). Recordemos que en Venezuela, el Poder estaba siendo ejercido por un sector del país más identificado a nivel regional y local (*los andinos*), que con alguna actividad económica o por la pertenencia a alguna clase o estatus social.

Por el contrario, en la Argentina el poder lo ejercía una hegemonía comercial y financiera fuertemente ligada al comercio internacional y al mantenimiento y fortalecimiento de sus relaciones con la *City*. Vista la disminución del comercio, el crédito y la actividad de las compañías transportadoras europeas y especialmente británicas, y dado que dos años después arriba al poder el gobierno revolucionario de Irigoyen, es previsible que la Conferencia y la rearticulación de esas actividades con los Estados Unidos hayan significado incluso un factor de estabilidad y apuntalamiento de los sectores que hasta ese momento ejercían la hegemonía.

Por su parte, la principal aspiración de Colombia durante la Conferencia fue hacer justicia por los veinticinco millones de dólares americanos contemplados en el tratado aún por aprobar en el Senado norteamericano: la herida de Panamá todavía estaba abierta. Adicionalmente, no se pudo ubicar alguna declaración del representante colombiano en referencia a algún tema distinto, incluyendo los asuntos económicos abordados en la Conferencia. Parece evidente que, al menos hasta 1916, el régimen de Gómez no veía con buenos ojos la concreción de aquella aspiración, y mucho menos, arriesgar el favor y la amistad de la potencia del Norte, vistas las circunstancias.

A partir de un breve análisis de las Conferencias Panamericanas que tuvieron lugar hasta 1915, se concluyó que siempre se verificaron avances hacia el proceso de institucionalización del sistema en su conjunto, aun cuando los resultados de las Conferencias parecían de poca trascendencia, o contrarios a los intereses de las repúblicas sudamericanas. No solamente la Primera Conferencia Financiera Panamericana tuvo exitosos aportes a dicho proceso de institucionalización; también tuvo lugar una identificación de intereses entre los Estados Unidos y las repúblicas americanas, que evitaron la verificación de la *dualidad* o polarización de posiciones vistas en eventos precedentes (prueba de ello es la *baja* en el tono confrontacional, cuyo ejemplo más claro fue la actitud de Argentina durante la Primera Conferencia Panamericana). Sin embargo, a pesar de que los Estados Unidos parecen alcanzar todos sus fines con el

evento, no es muy claro que los objetivos del sector privado venezolano hayan sido alcanzados como consecuencia de los arreglos resultantes de la Conferencia, más que por la acción de otros factores como el contacto entre los sectores no gubernamentales de cada una de las partes incluso antes del estallido del conflicto, o los buenos oficios de la Legación norteamericana y sus oficinas consulares, que permitieron llevar adelante acciones previas para su rearticulación comercial con la potencia del Norte. En este sentido, si bien estos esfuerzos de rearticulación anteriores a la Conferencia tuvieron un carácter sistemático, no tuvieron la dimensión orgánica de la misma, representada en la multiplicidad de los temas abarcados.

NOTAS

¹ Wonnacott. *Economía*, McGraw Hill, 1988, p. 401.

² La estabilización del frente occidental después de la Batalla del Mame, significaba en lo sucesivo la utilización de todos los recursos nacionales y factores de potencial de poder disponibles en función del esfuerzo bélico (economía de guerra). En la tesis de Paul Kennedy, prevalecería aquel país con la mejor combinación y capacidad de mantenimiento a largo plazo de recursos políticos, económicos, geopolíticos, sociales y militares.

³ Schaposnik, Eduardo C. *Las Relaciones Económicas Internacionales y la América Latina*, I.D.P., Facultad de Derecho UCV, 1978, p. 363.

⁴ Asuntos Internacionales (extracontinentales): participación en la Conferencia de Berlín de 1884-1885, mediación en las conversaciones que pusieron fin a la guerra ruso japonesa; multiplicación de sus intereses en el Pacífico (principalmente como resultado de la guerra hispano americana, donde obtuvieron a Filipinas, entre otros territorios), mantenimiento de la *puerta abierta* en China. A nivel regional: desplazamiento de la influencia europea, en especial británica, desde mediados del siglo XIX (Boersner), que tiene un hito en la firma del Tratado Hay-Pauncefote, por el que los Estados Unidos construiría con carácter de exclusividad un canal interoceánico; sin mencionar las intervenciones de distinta índole y magnitud en países del área. Una vez convertidos en el mayor productor de manufacturas del mundo, las consecuencias se verificaron también en las relaciones internacionales cuando las poderosos *lobbies* industriales presionaron al Gobierno para abrir o mantener abiertos mercados de ultramar.

⁵ Kissinger, Henry. *Diplomacy*, Touchstone, 1995, pp. 29-55.

⁶ Hobsbawn, Eric. *The Age of Extremes. A History of the World, 1914-1991*, Pantheon, 1994, pp. 14-48, 97.

⁷ De Gonzalo, Marisol. «Relaciones entre los Estados Unidos y América Latina a Comienzos de la Primera Guerra Mundial», *Boletín de la Fundación John Boulton*, Caracas, pp. 181-240.

⁸ Connell Smith, Gordon. *Los EUA y la América Latina*, FCE, 1977, p. 133.

⁹ Así mismo, se discutieron temas como la adopción de un sistema uniforme de pesas y medidas, nomenclatura de mercancías, ferrocarril internacional, tratados sobre patentes de invención y marcas de comercio y de fábrica, comunicaciones telegráfica y postal, compañías de transporte, derechos consulares, clasificación y avalúo de mercancías, reglamento de aduanas, derechos de puerto, tratados de reciprocidad, etc. De Gonzalo, Marisol. Seminario de la Primera Conferencia Internacional de las Repúblicas Americanas 1889-1890, Caracas, 1989, p. 10.

¹⁰ Alfaro, Ricardo. *Las Conferencias Interamericanas*, Bogotá, 1929, p. 11.

¹¹ Palabras del delegado Argentino Saenz Peña en Cuevas Cancino, Francisco. *Del Congreso de Panamá a las Conferencias Americanas 1826-1954*, Minerva, 1957, pp. 11-18.

¹² *Ob. cit.*, pp. 19-20.

¹³ El tema del arbitraje obligatorio fue apoyado por la mayoría de los países sudamericanos durante la Primera Conferencia, y defendido como principio de Derecho Público Americano; evolucionó sin el mismo empuje durante la Segunda Conferencia, cuando diez de las diecinueve delegaciones firmaron un tratado de arbitraje que sería obligatorio salvo en los casos que afecten la independencia o el honor nacional. Durante la Tercera Conferencia, las deliberaciones resultaron en una tibia resolución en la que se proclamaba «la adhesión al principio de arbitraje», que cuidando de utilizar el calificativo de *obligatorio*, recomendaba la celebración de una Convención Mundial de Arbitraje durante la Segunda Conferencia de La Haya. En la Cuarta Conferencia Panamericana, se estableció el arbitraje obligatorio para todas las reclamaciones surgidas por pérdidas o daños pecuniarios, el cual «favorece casi exclusivamente a los Estados Unidos, pues este tipo de litigios casi nunca ocurre entre las repúblicas latinas» (Alfaro, Ricardo. *Ob. cit.*, Bogotá, 1929, pp. 15-23.); similar evolución se puede verificar con la mayor parte del temario económico de las Conferencias que dentro del Sistema Interamericano tuvieron lugar hasta 1915.

¹⁴ A manera de inventario del proceso de institucionalización hasta 1915: durante la Primera Conferencia Panamericana (1889-1890), se establecieron instituciones como la Unión Internacional de Repúblicas Americanas, representada en Washington por la Oficina Comercial de las Repúblicas. En la Segunda Conferencia (1901-1902), se reorganizó la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas, y estableció su manejo a través de un Consejo Directivo, presidido por el Secretario de Estado, así mismo, se constituyó la Oficina Sanitaria Internacional, en Washington. La Tercera Conferencia (1906), trató la reorganización de la Oficina sobre una base más permanente (continuación de la Unión y la Oficina por diez años), y ratificó un Convenio para el nombramiento de un Comité de Jurisconsultos, que recopilarían leyes internacionales públicas y privadas. La Cuarta Conferencia (1910) tuvo un clima de armonía, pero fue muy limitada en sus alcances (Connell Smith, Gordon. *El Sistema Interamericano*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p. 76). Sin embargo, uno de sus principales objetivos fue la reorganización de la Oficina Internacional, dando lugar a cambios como el nombre que llevaría en adelante: Unión Panamericana.

¹⁵ Según Clyde William Phelps, (en De Gonzalo, Marisol. *Relaciones entre los Estados Unidos y América Latina a Comienzos de la Primera Guerra Mundial*, pp. 182-185, 194-195) cuando las exportaciones de un país consisten básicamente en alimentos y materias primas, no existe una verdadera necesidad de organizar un apoyo financiero por medio de instituciones bancarias, pues en contraste con los bienes manufacturados, dichos productos se venden solos. En la medida en que los Estados Unidos producían más productos manufacturados, perdieron complementareidad comercial frente a Europa; la recuperaron en buena medida por el menor desarrollo relativo de América Latina en cuanto a su estructura económica y nivel de desarrollo capitalista.

¹⁶ Kennedy, Paul. *Ob. cit.*, pp. 394-396.

¹⁷ Connell Smith, Gordon. *El Sistema Interamericano*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1971, pp. 25, 78.

¹⁸ Kaplan, Marcos. *Formación del Estado Nacional en América Latina*, Amorrortu, Buenos Aires, 1983, pp. 236-247.

¹⁹ Connell Smith, Gordon. *Los Estados Unidos y América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. 152.

²⁰ «Memoranda de Charles Lyon Chandler y Rutherford Bingham», en Manuel Caballero. *Gómez, el Tirano Liberal*, Monte Ávila, 1994, pp. 155-158.

²¹ *Ob. cit.*, pp. 113-124.

²² *Ob. cit.*, pp. 155-160. Además de esta circunstancia, Caballero menciona la eficacia de nuestro servicio diplomático y consular para seguir las huellas de los enemigos del régimen y la circunstancia de la Gran Guerra, por la que no había arma o munición que no estuviera ya comprada a buen precio.

²³ Guérón, Carlos; Guérón, Eva de; Ferrigni, Joston. «Hipótesis para el Estudio de una Política Exterior», *Estudio de Caracas*, Vol. VIII, Tomo II, Ediciones de la Biblioteca de la UCV, Caracas, 1980, p. 199.

²⁴ Caballero, Manuel. *Ob. cit.*, pp. 81-85/ Velázquez, Ramón J. *Venezuela Moderna*, Caracas, Fundación Mendoza, 1976, p. 5.

²⁵ Consalvi, Simón Alberto. *De Como el Primer Canciller de Juan Vicente Gómez Instruyó al Ministro Plenipotenciario en Washington, 1909*, Washington, Tierra de Gracia Editores, 1991. Sin embargo, dicha línea de acción parecía inexplicablemente desafiada por la posición de estricta neutralidad asumida por el Gobierno frente al conflicto Europeo, únicamente repetida por Argentina. En el caso de nuestro país, esto se agravaba por las acusaciones de *simpatía* del régimen hacia el Káiser (entre otros, por parte del Embajador de EUA en nuestro país), cuando se hablaba de una corriente de opinión pública en Alemania que sostenía la creación en Venezuela de una fuerza que contrapesara la influencia de los Estados Unidos en el área (Holger H., Herwig. *Sueños Alemanes de un Imperio en Venezuela*, Caracas, Monte Ávila, 1991, pp. 177-181). Entre otras explicaciones se encuentran las que se atribuyen a una decisión personal de Gómez y Pedro Manuel Arcaya, para la protección al Gobierno de las acusaciones de sus enemigos, cuando se había convenido arreglar ciertas reclamaciones francesas que se habrían revivido de haber declarado la guerra a Alemania (Los pensadores positivistas y el Gomecismo, *En Desagravio a Venezuela*, CPPV-s XX, T. II, Vol. II, p. 339). Una excelente razón la encontramos en Ramón J. Velázquez (*Ob. cit.*, p. 16) y en Manuel Caballero (*Ob. cit.*, pp. 164-166); en palabras del último, siendo que la propaganda anglo-francesa había de transformar la guerra europea en un conflicto de países democráticos contra los despotismos militares, resultaba «demasiado bella la ocasión» para hacer comparaciones y tomar partido en contra del régimen. La neutralidad venezolana durante la Primera Guerra Mundial es un interesante tema que debería ser objeto de una investigación más detenida.

²⁶ Cobo de Zambrano, Lourdes. *Estructura Económica Venezolana. Gestión del Ministro Román Cárdenas*, Trabajo del Seminario «Las Relaciones Económicas entre los Estados Unidos en los años 1913-1934 Dictado por Manso de Gonzalo», Escuela de Estudios Políticos y Administrativos UCV, Caracas, p. 18.

²⁷ *Libro Amarillo 1916*, pp. X-XII. Entre las numerosas actividades con nuestro país, destacan invitaciones al Presidente y su familia para la celebración del día nacional de Argentina, solicitudes de información diversa, participación de ratificación de instrumentos suscritos durante la cuarta Conferencia Panamericana por parte del Congreso argentino, así como la solicitud del Congreso de Venezuela para reabrir las negociaciones de estos mismos instrumentos con Argentina.

²⁸ Archivo Antigo Colombia, Volumen 198, Expediente N° 1, folios 66-67. Oficio N° 35 de la Legación Colombiana al Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela.

²⁹ Archivo Antigo Colombia, Volumen 198, Expediente N° 1, folio 74. Comunicación del Ministro de Relaciones Exteriores Manuel Díaz Rodríguez al Ministro de Relaciones Interiores César Zúñiga.

³¹ Por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores hace referencia en la Exposición del Libro Amarillo de 1916 al «representante diplomático de la República de Colombia (...)» —a la sazón Don Víctor M. Londoño— «(...) quien obrando en nombre de su gobierno (...), dio aviso al gobierno de Venezuela sobre la continuación de la trata de indios guajiros por parte de ciudadanos venezolanos, para lo que se respondió «(...) la toma de medidas conducentes a la completa comprobación de los hechos y el condigno castigo de los autores (...) del odioso resabio de la trata (...)».

³² Solicitudes norteamericanas sobre estadísticas de teléfonos y telégrafos en Venezuela, de Leyes y reglamentos sobre buques bajo bandera venezolana, Congresos Interamericanos de Educación en Okland, Medicina en Washington, XI Congreso Internacional de Americanistas, de Ingenieros, de Agricultura del Secano, II Congreso Científico Panamericano, ofrecimiento de becas para estudiantes venezolanos, etc.

³³ Ese día se reprodujeron en *El Nuevo Diario* las cartas de agradecimiento del Presidente Wilson y la respuesta del General Gómez, haciendo referencia «(...) al sistema de cordialidad, buena inteligencia y cortesía internacionales (...)» por el que «(...) se alcanzó un nuevo éxito, haciendo participe a Venezuela (...)» (Expediente N° 54, Pieza 1, folio N° 62, *El Nuevo Diario* N° 883 del 18/4/1915).

³⁴ Hernández Deluca, María Helena, *Los Comerciantes de Caracas*, Cámara de Comercio, Caracas, 1994, pp. 121-123.

³⁵ Despacho Consulado Americano en Maracaibo, de fecha 18/8/1914, RG-84. Rollo C. Archivo diplomático Funres, IABN, Archivos confidenciales de la Embajada Americana en Caracas, correspondencia y misceláneas, 1903-1914.

³⁶ Despacho Consulado Americano en Maracaibo, de fecha 24/8/1914, RG-84. Rollo C. Archivo diplomático Funres, IABN Archivos confidenciales de la Embajada Americana en Caracas, correspondencia y misceláneas, 1903-1914. Entre otros importantes grupos económicos estaban H.L. Boulton & Co., Juan E. Paris & Co., Breuer, Moller & Co., Beckmann & Co., Christian Zingg & Co., Bail & Co., Salvador Cupello, Salas Hermanos, Pinedo & Co.

³⁷ Oficio N° 297 del 14/10/1914, de la Embajada de los Estados Unidos en Caracas al Departamento de Estado, en Archivo Diplomático Funres, IABN, RG-84. Rollo C. Archivos confidenciales de la Embajada Americana en Caracas, correspondencia y misceláneas, 1903-1914. Fue así como antes de la Conferencia, José Herrera Manrique llegó a Nueva York en búsqueda de mercado para el azúcar, y R.J. Austin viajó para buscar proveedores permanentes de algodón para la Compañía de Telares de Caracas y Valencia.

³⁸ Archivo Antigo del MRE, Estados Unidos, Expediente N° 54 pieza 1 folio 2

³⁹ Libro Amarillo 1916, p. 216

⁴⁰ «(...) como el Secretario de Estado tiene presente la importancia de obrar con un mínimo de tardanza, me permito renovar la súplica de que me favorezca con una respuesta» (Comunicación del Ministro Preston McGoodwin al Ministro de Relaciones Exteriores Ignacio Andrade, en referencia a solicitud realizada hacia dos meses, fechada el 10/12/1914, N° 327. Libro Amarillo 1916, Sección Segunda, p. 213).

⁴¹ *Libro Amarillo* 1916, Sección II, Letras I y J

⁴² Oficio N° 125 de fecha 13/4/1915, de Dominici al Ministro Andrade. Archivo Antigo MRE, Estados Unidos, Expediente N° 54, Pieza 1, folio 48.

⁴³ Cinco años después, Dominici renunció a su cargo, con una carta donde criticaba fuertemente algunos proceder del régimen. Por otro lado, se sabía que Castro 'y sus amigos' seguían conspirando desde el exterior.

⁴³ Comunicaciones DPE N° 356 y 365, fechadas respectivamente 16 y 17 de abril de 1915. Archivo Antiguo MRE, Estados Unidos, Expediente N° 54, pieza 1, folio 45-46.

⁴⁴ Marisoi de Gonzalo identifica la iniciativa del financiamiento del comercio exterior en los Estados Unidos estaba en manos de los grandes bancos de la costa Este, en especial, National City Bank of New York. En efecto, Vanderlip, representante de dicho banco, habría sido el único representante privado norteamericano que intervino alrededor del 25 de mayo de 1915, llegando a significar la magnitud del *surplus* de reservas por encima de lo exigido por el Controlador de la Moneda en términos de la expansión del crédito, tanto para la expansión de las relaciones financieras más allá de las fronteras como para el desarrollo del crédito bancario dentro de los Estados Unidos. (Expediente N° 54, pieza 1, folio 55, anexos a Oficio de la Legación de Venezuela en Washington, folio N° 53, N° 166 del 25/10/1915).

⁴⁵ Oficio N° 206, del 6/7/1915, de la Embajada de Venezuela en Washington al Ministro Andrade, Archivo Antiguo MRE, Colombia, Volumen 199, Expediente N° 68, folio 2.

⁴⁶ Archivo Antiguo MRE, Estados Unidos, Expediente N° 54, pieza 1, folio 64, Oficio N° 171 del 31/5/1915.

⁴⁷ Archivo Antiguo MRE, Estados Unidos, Expediente N° 54, pieza N° 1, folio 77.

⁴⁸ Cobo de Zambrano, Lourdes, Ob. cit., pp. 13.

⁴⁹ Archivo Antiguo MRE, Estados Unidos, Expediente N° 54, folio N° 62, *El Nuevo Diario* N° 884 del 19/4/1915.

⁵⁰ Oficio N° 188, del 23/7/1915, del MRE a la Embajada de Venezuela en Washington, Archivo Antiguo MRE, Colombia, Volumen 199, Expediente N° 68, folio 4.

⁵¹ Archivo Antiguo MRE, Estados Unidos, Expediente N° 54, Pieza N° 2, Expediente N° 54, folio 64, Oficio N° 171 de la Legación venezolana en Washington, fechado el 31 de mayo de 1915.

⁵² Archivo Antiguo MRE, Estados Unidos, Expediente N° 54, Pieza N° 2, folio 78, Oficio N° 190 del 19/6/1915, de la Legación venezolana en Washington al Ministro de Relaciones Exteriores.

⁵³ "Dieciocho grupos de personas aptas y reputables que reemplacen a los 18 grupos que trabajaron en unión a las delegaciones latinoamericanas; sin carácter oficial", a los fines de intercambiar información e ideas sobre negocios y proyectos (Archivo Antiguo MRE, Estados Unidos, Expediente N° 54, Pieza 1, Oficio N° 176 de Dominici al Ministro Andrade, del 8/6/1915):

⁵⁴ El Comité que correspondió a Venezuela estuvo conformado en un principio de la siguiente manera: Charles R. Crane, jefe de una compañía millonaria de Chicago, fabricante de válvulas de vapor, quien renunciaría más adelante a favor de H.G.P. Deans, Gerente del Departamento Exterior de la Compañía de Préstamos y Créditos de los Comerciantes de Chicago; E.A. Delima, comerciante antiguo de Nueva York con familia en Venezuela y Curazao; W.C. Potter, banquero del Guaranty Trust de Nueva York; J.W. Seligman, banquero de Nueva York y William Wilson, Director de los Museos Comerciales de Filadelfia (Archivo Antiguo MRE, Estados Unidos, Expediente N° 54, Pieza N° 1, Folio 85 Oficio 197 del 24/6/1915, de Dominici al Ministro Andrade).

⁵⁵ Palabras del Secretario del Tesoro McAdoo al Ministro de Hacienda Román Cárdenas, *Ibid.*, p. 265.

⁵⁶ Por ejemplo, estudiaría el Informe del Ministerio de Fomento sobre la Convención de Marcas de Fábrica y Comercio, firmada junto con las de Propiedad Literaria y Artística, Reclamaciones Pecunarias, Patentes de invención, y la de Dibujos y Modelos Industriales, firmadas por los delegados ante la IV Conferencia Panamericana y devueltas sin aprobar por el Congreso para su renegociación por el MRE (Archivo Antiguo Argentina, Volumen 7, Legajo 8, folio 132, Oficio del 4/6/1915 de J.A. Tagliaferro al MRE y Memorando N° 915, fechado el 12/10/1918 del Ministerio de Hacienda al MRE).

⁵⁷ Connell Smith, Gordon. *El Sistema Interamericano*, p. 80.

- ⁵¹ Archivo Antiguo MRE, Estados Unidos, Expediente N° 54, Pieza N° 2, Folio 3, Oficio 312 del 1/10/1915.
⁵² *Ibid.*, Pieza N° 2, Folio N° 2, Comunicación de la Legación de los EUA, N° 529 del 15/11/1915.
⁵³ *Ibid.*, Folio 13, Oficio N° 1484, del 20/11/1915.
⁵⁴ *Ibid.*, Folio N° 31, de marzo de 1916.

BIBLIOGRAFÍA

- Academia Colombiana de La Historia. *Historia Extensa de Colombia*, Lemer, Bogotá, 1965, Tomo XII, pp. 627.
- Alfaro, Ricardo. *Las Conferencias Interamericanas*, Bogotá, 1929, pp. 177. (Biblioteca Arcaya, I.A.B.N., Cota: 16247).
- Boersner, Demetrio. *Relaciones Internacionales de América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1990, pp. 334.
- Caballero, Manuel. *Gómez, el Tirano Liberal*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1994, pp. 383.
- Carrillo Batalla, Tomás Enrique. *Historia de las Finanzas Públicas en Venezuela, Siglo XX, 1915-1917*, Tomo XVI, Sección Doctrinal, Sub-sección Oficial, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Economía y Finanzas de Venezuela, N° 57, Caracas, 1991, pp. 362.
- Carrillo Batalla, Tomás Enrique. *Historia de las Finanzas Públicas en Venezuela, Siglo XX, 1915-1917*, Tomo XVII, Sección Doctrinal, Sub-sección Opinión Pública, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Economía y Finanzas de Venezuela, N° 58, Caracas, 1990, pp. 228.
- Cobo de Zambrano, Lourdes. "Estructura Económica Venezolana: Gestión del Ministro Román Cárdenas", Trabajo del Seminario Las Relaciones Económicas entre los Estados Unidos en los años 1913-1934 dictado por Marisol de Gonzalo, Escuela de Estudios Políticos y Administrativos UCV, Caracas, pp. 18.
- Connell Smith, Gordon. *El Sistema Interamericano*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1971, pp. 487.
- Connell Smith, Gordon. *Los Estados Unidos y la América Latina*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

- Consalvi, Simón Alberto. *De Cómo el Primer Canciller de Juan Vicente Gómez Instruyó al Ministro Plenipotenciario en Washington, 1909*, Washington, Tierra de Gracia Editores, 1991.
- Consalvi, Simón Alberto. *Grover Cleveland y la Controversia Venezuela-Gran Bretaña. La Historia Secreta*, Washington, Tierra de Gracia Editores, 1989, pp. 223.
- Cuevas Canoino, Francisco. *Del Congreso de Panamá a las Conferencias Americanas 1826-1954*, Vol. II, Minerva, Bogotá, 1957 (Biblioteca Arcaya, IABN, Cota: 15573).
- De Gonzalo, Marisol. *Relaciones entre los Estados Unidos y América Latina a Comienzos de la Primera Guerra Mundial*, Caracas, pp. 181-240.
- De Gonzalo, Marisol. *Seminario de la Primera Conferencia Internacional de Repúblicas Americanas 1889-1890*, Caracas, 1989, pp. 10.
- Gueron, Carlos; Gueron, Eva de; Ferrigni, Joston. *Hipótesis para el Estudio de una Política Exterior*, Estudio de Caracas, Vol. VIII, Tomo II, EBUV, Caracas, 1980, pp. 372.
- Ferrara, Orestes. *El Panamericanismo y la Opinión Pública*, Editorial "Le livre libre", 1930, pp. 302. (Biblioteca Arcaya, IABN, Cota: 4698).
- Fundación Eugenio Mendoza. *Venezuela Moderna*, Caracas, 1976, pp. 700.
- García de la Parra, Pablo. *Colombia en las Conferencias Panamericanas*, Editorial Minerva, Bogotá, 1926. (Biblioteca Arcaya, IABN, Cota: 4773).
- Hernández Deluca, María Helena. *Los Comerciantes de Caracas*, Cámara de Comercio, Caracas, 1994.
- Hobsbawn, Eric. *The Age of Extremes: A History of the World 1914-1991*, Pantheon Books, New York, 1994, pp. 628.
- Holger H., Herwig. *Sueños Alemanes de un Imperio en Venezuela*, Caracas, Monte Ávila, 1991.
- Instituto Colombiano de la Cultura. *Manual de Historia de Colombia*, Tomo III, 2° Edición, Procultura, Bogotá, 1982, pp. 536.
- Kaplan, Marcos. *Formación del Estado Nacional en América Latina*, Amorrortu, Buenos Aires, 1983, pp. 356.

Kennedy, Paul. *Auge y Caída de las Grandes Potencias*, Editorial Plaza y Janés, España, 1994, pp. 998.

Kissinger, Henry. *Diplomacy*, Touchstone Books, New York, 1995, pp. 912.

Krugman, Paul. *Economía Internacional*, McGraw Hill/Interamericana, España, Tercera Edición, 1995, pp. 962.

Landaeta, Leopoldo. *El Banco de Venezuela, Anotaciones, Historias*, Empresas El Cojo, Caracas, 1929, pp. 235. (Biblioteca del Banco de Venezuela).

Los Pensadores Positivistas y el Gomecismo. *En Desagravio a Venezuela*, CPPV-Siglo XX, Tomo III, Vol. II, p. 339.

Maza Závala, Domingo y González, Antonio J. *Tratado Moderno de Economía*, Ediciones Quisqueya, Caracas, 1983, pp. 568.

Ministerio de Relaciones Exteriores. *Libro Amarillo*, 1916.

Morgenthau, Hans. *Política Entre las Naciones*, GEL, Buenos Aires, 1986, pp. 718.

Schaposnik, Eduardo C. *Las Relaciones Económicas Internacionales y la América Latina*, Sección Integración Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho UCV, 1978, p. 363.

Wonnacott / Wonnacott. *Economía*, McGraw Hill, 1988, p. 863.

Fuentes Documentales

A. Archivo Antiguo de la Casa Amarilla

Archivo Antiguo Colombia, Volumen 198, Expediente N° 1, folio(s) N°(s) 66-67, 74; Volumen 199, Expediente N° 68, folio 2.

Archivo Antiguo Estados Unidos / Expediente N° 54, Pieza 1, folios N° (s) 2, 45, 46, 48, 50, 55, 58, 60, 62, 64, 77, 78, 85; Pieza N° 2, folio(s) 2, 3, 13, 31; Piezas 3 y 4.

Archivo Antiguo Argentina, Volumen 7, Legajo 8, folio 132.

B. Biblioteca Nacional - División de Libros Raros y Manuscritos.

B.1. Archivo Central del Departamento de Estado Funres

M. 368. Rollo 1. Archivo del Departamento de Estado relativos a la relación política entre los Estados Unidos y Venezuela, 1910-1929.

RG-84. Rollo C. Archivos Confidenciales de la Embajada Americana en Caracas, Correspondencia y Misceláneas, 1903-1914.

B.2. Archivo Diplomático Funres.

AF-8-0006 (N°6, I, N° 1130): Archivos Americanos USA 1913-1925.

LA LEY INTERNA COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL: LA LEY HELMS BURTON

CARMELA HARRIS DE PÉREZ

I. INTRODUCCIÓN

El 1º de marzo de 1996, el presidente de los Estados Unidos de América, William Jefferson Clinton promulgó una Ley, cuya denominación oficial es *Acta de 1996 para la Solidaridad Democrática y la Libertad en Cuba*, pero que, como es usual en los Estados Unidos, se le conoce mejor por los apellidos de los legisladores promotores del proyecto, senadores Jesse Helms y Dan Burton. Se trata pues, de la muy conocida y a la vez ignorada Ley Helms Burton.

Esta ley, cuyo propósito es aumentar la presión del gobierno de los Estados Unidos para contribuir a la salida del poder de Fidel Castro, así como procurar la creación de condiciones óptimas para el tránsito de Cuba hacia la democracia, ha sido abiertamente tildada por el gobierno de La Habana, así como por muchos gobiernos de Europa y América como una ley extraterritorial, por el hecho de que algunos de sus efectos alcanzan a sus ciudadanos.

La protesta contra la Ley Helms Burton por parte de esos gobiernos ha llegado tan lejos que algunos de ellos han elevado la denuncia a la recién creada Organización Mundial de Comercio, acusando a Estados Unidos de crear obstáculos al libre comercio, e incluso muchas de estas naciones llegaron a elaborar leyes *espejos* o *antídotos*, es decir, leyes destinadas a prevenir los efectos de la Helms Burton, que llegan, incluso, al paradójico extremo de prohibir a sus nacionales acatar la ley norteamericana, aun cuando hacerlo le pudiese causar cuantiosas pérdidas, que, por supuesto, el Gobierno no les indemnizará por tratarse de perjuicios acaecidos como consecuencia de una conducta lícita. Todo eso es un contrasentido porque aquí la libertad aparece opuesta a la legalidad.

En realidad la Ley Helms Burton no es otra cosa que un instrumento de la política exterior de los Estados Unidos y no tiene el carácter extraterritorial que se le

atribuye, como se demostrará más adelante. No dudo de que se trata de un instrumento molesto, sobre todo por venir de la nación económicamente más poderosa de la tierra, aquella con la cual todos quieren comerciar por ser el más formidable mercado que ha conocido la historia. Pero por ello mismo, uno de los elementos distintivos de los instrumentos legales de la política comercial de los Estados Unidos es la plena conciencia que tienen los círculos dominantes de la política norteamericana acerca de tal situación, la cual, como consecuencia del hacer colectivo de la nación norteamericana, tiene, sin dudas, el derecho de explotar en calidad de ventaja comparativa, en la misma proporción que tendríamos los venezolanos de servirnos de nuestro petróleo como instrumento de desarrollo y que, dicho sea de paso, no siempre hemos explotado con acierto.

Finalmente, en abono contradictorio a lo antes dicho, la Ley Helms Burton ha sido presentada no como el producto natural del sistema político norteamericano, ni como un resultado consustancial de los intereses genuinos de la Nación de Washington y Lincoln, sino como el producto de las espúreas presiones de la minoría cubana asentada en los Estados de Florida y New Jersey. En este sentido, el analista Jorge Castañeda escribía lo siguiente:

La confrontación con Estados Unidos tiene varias aristas, de las cuales sólo es posible comentar las más innovadoras o trascendentes. Una es la evidente disfuncionalidad del sistema político norteamericano, que obliga a un poder ejecutivo a plegarse a caprichos absurdos, anacrónicos y embarazosos de un Congreso transformado en rehén de sus integrantes más extremistas, todo ello debido al potencial electoral y financiero de una minoría.

Que el Congreso tenga el poder de imponerle al Presidente una ley de esta naturaleza es casi inconcebible; que la fracción más enardecida de la pequeña minoría de cubano-americanos de Miami tenga la fuerza de impedir que ese Presidente vete dicha ley es aún más inverosímil.¹

En este punto es imposible estar de acuerdo con el analista Castañeda, ya que el sistema de *lobbies*, *caucus* y *grupos de presión* ha sido la tónica dominante de la actividad parlamentaria en los Estados Unidos durante todo el siglo XX y se ha manifestado en la medida en que las minorías representadas en la multinacional y multiracial sociedad norteamericana han ido adquiriendo fuerza para hacerse oír en el Congreso y en el gobierno de Washington. Así, los grupos italianos, irlandeses, judíos, negros, puertorriqueños, homosexuales, etc. se han ido haciendo sentir en la política domés-

tica norteamericana e incluso en asuntos concernientes a las relaciones con sus países de origen, como es el caso de los irlandeses, italianos y judíos. ¿Acaso no son conocidas las presiones de Estados Unidos sobre Inglaterra respecto a la independencia de Irlanda a fines de la Primera Guerra Mundial? No es aceptable que ese derecho de cabildeo no se le reconozca a la minoría cubana en Estados Unidos, que es, además la más formidable e influyente de cuantas ha conocido la política de aquel país a juzgar por la brevedad con que ha prosperado y el peso relativo de su representación congresional de tres (3) representantes para una población de apenas dos millones de personas. Baste saber que los mexico-americanos, que rebasan los quince millones de habitantes, sólo cuentan con cinco (5) legisladores en el actual Congreso de los Estados Unidos. ¿Será acaso que el analista Castañeda se suma a la intención de Fidel Castro, quien, a decir de Frank Calzón, político cubano-americano, presidente de la organización Freedom House, no solamente le niega el derecho a los cubanos dentro de Cuba a decidir los destinos de la isla, sino que se lo pretende negar a los exiliados también? ¿Por qué podrían los italo-americanos y los irlando-americanos participar en toma de decisiones del Congreso de los Estados Unidos y no los cubano-americanos? Considero que están en su pleno derecho y ello es cónsono, además, con la lógica del sistema político norteamericano.

Tampoco parece atinada la afirmación del analista Castañeda en el sentido de la supuesta inferioridad del Poder Ejecutivo norteamericano respecto al Congreso. Se trata simplemente de una correlación actual de fuerzas políticas en los Estados Unidos, que ha dado lugar al nacimiento de una Ley como la Helms Burton, que compromete seriamente la política exterior de ese país, pero que se origina por razones internas del sistema, de plena conformidad con su mecánica y que nada tiene de extraterritorial, lo cual trataremos de demostrar a continuación.

II. LEY INTERNA Y DERECHO INTERNACIONAL EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL: PRESUPUESTOS ESENCIALES

La relación entre el Derecho Interno de cada Estado y el Derecho Internacional ha sido un tema recurrente tanto entre los tratadistas de la teoría general del derecho como de los tratadistas del Derecho Internacional y, de una manera u otra ya ha sido plenamente resuelto en el sentido de que el Derecho Interno es un mero hecho para el Derecho Internacional y, en consecuencia, los tribunales internacionales no podrán

jamás aplicar el Derecho Interno de un Estado como norma para la solución de un conflicto internacional.²

Al referirse a la interminable disputa sobre este sempiterno tema, el maestro Hans Kelsen expresaba:

Si el jurista adopta un sistema de referencia fundado en el orden jurídico nacional, dirá que este orden jurídico es un Estado soberano y que el Derecho Internacional le está subordinado, ya que está reconocido por él y constituye una parte integrante del mismo. Pero si adopta un sistema de referencia fundado en el Derecho Internacional, dirá que los órdenes jurídicos nacionales, a saber, todos los Estados incluido el suyo, están subordinados al Derecho Internacional y no pueden ser soberanos. La formulación de la relación entre el Derecho Internacional y el derecho nacional varía, pues, según el sistema de referencia adoptado. Para la ciencia jurídica estos dos sistemas son igualmente admisibles, pues no hay método jurídico alguno que permita dar preferencia a uno en detrimento del otro.³

Por estas razones, a la hora de determinar el curso de la política exterior de un Estado, aflora nuevamente el aspecto nunca resuelto de la relación entre Derecho Interno y Derecho Internacional, que es, justamente, el que consiste en determinar si la legislación interna de un Estado destinada a la exportación, es decir la que debe surtir efectos respecto a elementos extranjeros, debe adaptarse o no a los requerimientos del Derecho Internacional o si por el contrario, la posición jurídica internacional de un Estado depende de su Derecho Interno. En nuestra opinión este problema debe resolverse materialmente, es decir sobre la base de la determinación de las esferas de actividad social concernidas en el supuesto conflicto de normas y no desde el punto de vista lógico-formal, pues, como ya lo enseñó Kelsen en su día, por ese camino no se llega a ninguna parte. Sobre este particular el profesor español Manuel Díez de Velasco nos dice:

Pese a la consideración de «hecho» del derecho interno por el Derecho Internacional, no quiere decirse con ello que este último no haga referencia o tome en consideración al derecho interno, en cuanto supone una actividad del Estado, que es uno de los sujetos del Derecho Internacional, como veremos más tarde, o bien tome del mismo algunas valoraciones o la definición de ciertas situaciones, que deben ser presupuesto para la aplicación de alguna norma internacional. En el primer sentido no es difícil encontrar normas internacionales que obliguen a los Estados a modificar o ampliar su derecho interno para dar cumpli-

miento a normas internacionales que se proponen modificarlo o perfeccionarlo. Otras veces se toma por el Derecho Internacional en consideración el derecho interno para determinar algunas situaciones, tales como si una persona tiene la nacionalidad de un determinado Estado, que habrá de resolverse por el derecho de nacionalidad de éste, o bien para individualizar cuáles son los Órganos de un cierto Estado. Ambas situaciones deben resolverse recurriendo al derecho interno⁴.

En nuestro caso se trata de establecer si es válido, a la luz del Derecho Internacional, que la ley interna de un Estado se proyecte en el plano internacional, convirtiéndose en un instrumento de política exterior que permita condicionar la conducta de ciudadanos de otros Estados soberanos, en sus relaciones con el Estado emisor de tal ley, sobre la base de sus relaciones con un tercer país. De lo que se trata en realidad es de determinar si en tal situación existe una colisión entre la ley interna y el Derecho Internacional.

Como es conocido, la Ley Helms Burton establece tres formas de presiones y condicionamientos a los extranjeros y sus allegados que comercien con bienes o propiedades, expropiados por el gobierno de Fidel Castro a ciudadanos norteamericanos que lo eran para el momento de las expropiaciones, o que lo fueron a posteriori:

- a. Negativa de visas de entrada al territorio de los Estados Unidos o expulsión, si ya estuvieren radicados (Título IV, Sección 401);
- b. Prohibición de realizar actividades económicas en el territorio de los Estados Unidos (Título IV, Sección 401) y;
- c. Posibilidad de que los ciudadanos norteamericanos afectados demanden a los extranjeros que se hayan aprovechado de sus bienes expropiados en Cuba, ante los tribunales norteamericanos y posibilidad de para ser ejecutada la sentencia contra bienes de esos extranjeros situados en los Estados Unidos (Título III, Secciones 303 a 306).

En estos casos es evidente que existen relaciones jurídicas internacionales afectadas por las normas de la Ley Helms Burton: las relaciones entre personas naturales o jurídicas no norteamericanas con el Estado cubano. Estas relaciones son las que tienen por objeto la utilización de bienes que pertenecieron a personas que hoy son ciudadanos estadounidenses y que fueron previamente confiscados o expropiados por el gobierno de Fidel Castro en cualquier momento posterior a 1959.

Obsérvese que el esquema de funcionamiento de la Ley Helms Burton no es una simple relación directa entre un ciudadano extranjero y el gobierno de los Estados Unidos que, de ordinario y como cualquier otro gobierno soberano, suele calificar la elegibilidad de una persona para darle entrada a su territorio o para acceder a cualquier tipo de solicitud; no, en absoluto, se trata de una ley que condiciona el tratamiento de una persona natural o jurídica extranjera tomando como referencia un hecho que está completamente fuera del control del gobierno de los Estados Unidos, como lo es un tipo de relación especial de la refenda persona con el gobierno cubano.

Pareciera entonces que no puede la ley norteamericana vetar a tales personas por sus relaciones con el Estado cubano, cualquiera que sea la clase de éstas. Es más, se alega que la Ley Helms Burton entraña un supuesto de hecho absolutamente arbitrario bajo la óptica del Derecho Internacional, ya que la citada ley niega la legitimidad de las expropiaciones y nacionalizaciones efectuadas por el gobierno de Fidel Castro en la década de los años sesenta del presente siglo, a las que habría que reputar como actos legítimos de un Estado soberano.

Sin embargo, a la hora de precisar si la Ley Helms Burton es violatoria o no del orden internacional, más allá de todo apasionamiento, es necesario establecer cuál es el ámbito de aplicación del Derecho Internacional y cuál es el de la Ley Helms Burton.

En este orden de ideas, el Derecho Internacional (Público) es, como se sabe, el conjunto de principios y normas que tienen como finalidad regular las relaciones de cooperación y coexistencia entre los Estados y otros sujetos del Derecho Internacional, y son precisamente las relaciones interestatales, su ámbito de existencia. No obstante, la Ley Helms Burton como ley interna de los Estados Unidos de América sólo tiene por objeto arbitrar la actitud del gobierno norteamericano y de cierto sector de la ciudadanía norteamericana hacia personas naturales o jurídicas privadas extranjeras que hayan adoptado un modo particular de conducta reputada perjudicial a los intereses de los primeros y cuya consecuencia jurídica sólo se produce sobre situaciones de plena disponibilidad por el gobierno norteamericano, por lo cual, y aun cuando algunos se nieguen a aceptarlo, se trata de una facultad absolutamente soberana de los Estados Unidos. Es evidente que la eficacia de las medidas que establece la Ley Helms Burton se funda en que los destinatarios de sus normas tengan intereses en los Estados Unidos, porque de lo contrario dichas medidas no le alcanzarán nunca.

Sobre la relación existente entre Derecho Interno y Derecho Internacional Hans Kelsen ha dicho:

Las contradicciones que se creen ver entre el Derecho Internacional y el Derecho Nacional no son de ninguna manera contradicciones lógicas, sino casos especiales de la oposición que puede existir entre una norma superior y una norma inferior. Así, cuando la ley de un Estado está en desacuerdo con un tratado concluido por este Estado, ello no afecta la validez de la ley ni la del tratado.⁵

Pero es el caso de que la ley Helms Burton ni siquiera representa una contradicción con el Tratado de Marrakech, creador de la Organización Mundial de Comercio, pues sus supuestos de hecho, por su carácter sumamente restringido, no afectan los supuestos de libre comercio a que se refiere el referido Tratado.

Por tanto, la Ley Helms Burton no es más que un instrumento de la política exterior norteamericana para el logro de un fin concreto, es decir dificultar la viabilidad económica del régimen de Fidel Castro sobre la base de entregar las antiguas empresas norteamericanas y de cubanos naturalizados estadounidenses a posteriori a inversionistas extranjeros, mediante la adopción de medidas de exclusión contra esos inversionistas en el territorio de los Estados Unidos.

La Ley Helms Burton no supone sanciones a los Estados de los cuales son nacionales las personas naturales o jurídicas que invierten en Cuba, ni a dichas personas si promueven inversiones en bienes distintos a los que fueron expropiados a personas naturales o jurídicas que ostenten hoy la ciudadanía norteamericana.

Por tanto, el acta de 1996 para la Solidaridad Democrática y la Libertad en Cuba, llamada también Ley Helms Burton, no tiene carácter extraterritorial por cuanto las sanciones que prevé contra los infractores de sus disposiciones, es decir, los que trafican con bienes propiedad de norteamericanos que fueron expropiados o confiscados por el gobierno de La Habana, sólo tienen efecto dentro de los Estados Unidos. Lamentablemente para tales infractores, Estados Unidos es mucho mejor plaza de negocios que Cuba.

III. LOS CONCEPTOS DE INSTRUMENTO Y FUENTE EN EL DERECHO INTERNACIONAL: DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS

Los conceptos de *instrumento* y *fuentes*, a los efectos de la política internacional de un Estado, y particularmente respecto a su posición frente al Derecho Internacional y a la comunidad internacional son de disímil y particular importancia, razón por la cual conviene distinguirlos de inicio.

Cuando hablamos de *instrumento* de la política internacional de un Estado, nos estamos refiriendo, en términos jurídicos, al cuerpo normativo invocado por ese Estado para ordenar su conducta frente a otros Estados o frente a elementos extranjeros, entendidos por tal las personas, cosas o normas jurídicas amparadas por un ordenamiento jurídico distinto al del Estado que frente a ellas toma postura.

Es evidente que en su actuación internacional todo Estado debe justificar la calificación y el tratamiento que da a esos elementos extranjeros mediante un alegato de fundamento en una norma determinada, bien emane de su ordenamiento jurídico interno, como es el caso típico de las normas endógenas del Derecho Internacional Privado, es decir las que tienen su origen en normas civiles cualificativas internas. Este es el caso también de las normas internas de estricta aplicación territorial en razón de su carácter de orden público y que son aquellas a las que Bustamante llamó de orden público interno, pues sólo son aplicables en el ámbito interior del Estado (su territorio) y no pueden ser aplicadas fuera de él. Estas normas, como se sabe, son de aplicación preferente e indeclinable y no son disponibles por los particulares, que no pueden invocar norma alguna externa (de Derecho Extranjero o de Derecho Internacional) para eludir las. En este grupo de normas se cuentan, por lo general, las penales, las fiscales, y las de migración y extranjería.

Otras veces, en cambio, la actuación del Estado se funda en la invocación de una norma de Derecho Internacional, ya sea emanada de la costumbre, de un tratado o de las resoluciones de las organizaciones internacionales. En todos y cada uno de estos casos, la norma invocada constituye el *instrumento* de actuación del Estado en cuestión, en el entendido de que trata de actuaciones materiales o ejecutivas realizadas obviamente de oficio y en cumplimiento de las normas invocadas.

De tal manera, el concepto de *instrumento* de la política internacional sólo es posible entenderlo desde la óptica de la actividad del Estado al que concierne.

El concepto de fuente de derecho ya sabemos que es radicalmente distinto, pues se refiere al modo particular de ser del conjunto normativo o hecho social del que se pretende hacer derivar la norma aplicable a un caso. De tal manera el concepto de fuente de derecho se inscribe en el aspecto lógico-formal del Derecho y en ausencia de conflicto carece de toda importancia práctica, teniendo sólo vida permanente en la actividad docente y doctrinaria.

Sin embargo, en caso de conflicto, el concepto de fuente de derecho se pone en ple de guerra y entonces se hace necesario establecer si la actuación concreta de un Estado lesiona algún derecho de tercero que pudiera emanar de alguna fuente concreta del Derecho Internacional.

IV. PRESUPUESTOS DE EXTRATERRITORIALIDAD DE UNA LEY INTERNA. CONDICIONAMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE UN ESTADO POR OTRO. CASOS

La cuestión de la extraterritorialidad de la ley interna de un Estado es un problema resuelto desde hace mucho en el campo de la Teoría General del Derecho, pero sobre todo, y en la práctica, por el Derecho Internacional Privado. Asimismo, es necesario aciarar que la extraterritorialidad de una norma no es un rasgo negativo per se de la misma, como veremos a continuación.

Desde que a partir de los siglos XVII y XVIII se abandonó definitivamente el principio de la ley personal como medida fundamental de la aplicabilidad del Derecho, el problema de la extraterritorialidad comenzó a alcanzar su realmente cierta y verdadera dimensión en su doble aspecto, tal y como fuera puesto de manifiesto por el ilustre jurisconsulto cubano Antonio Sánchez de Bustamante Sirvén,⁶ es decir la admisión del Derecho Extranjero, ya fuera por vía del punto de conexión nacionalidad o por vía del punto de conexión domicilio en aquellas cuestiones tales como capacidad, herencia, estado civil, etc. (Código Bustamante, artículo 7), comúnmente aceptadas como inherentes a la personalidad humana. En este sentido, la admisión del Derecho Foráneo por el ordenamiento legal de un Estado es plenamente plausible, por cuanto no crea problemas de orden público. Por esta razón, Bustamante denominaba a las normas personales como normas de orden público internacional, ya que se trata de un conjunto de preceptos de obligatoria observancia para todos los Estados. En este sentido las llamadas normas personales o normas de orden público internacional, así clasificadas por el Derecho Internacional Privado, constituyen el caso típico, e incluso necesario, de aplicación extraterritorial de normas jurídicas.

Sin embargo, junto a este consenso generalizado de admisibilidad universal de las llamadas normas personales, se fue desarrollando un consenso de iguales dimensiones en el sentido de que existen materias cuya regulación es privativa de cada Estado en el marco de su territorio, por lo cual su aplicación excluye la de cualquier otra norma extranjera. Estas normas han sido denominadas, en su conjunto,

normas territoriales o normas de orden público interno por los teóricos del Derecho Internacional Privado.⁷ El ámbito de competencia material de estas normas se refiere a cuestiones fiscales, penales, propiedad inmobiliaria, procedimientos, formalidades de los actos jurídicos, etc.

De tal manera, la extraterritorialidad que es inadmisibles y que representa una verdadera infracción del orden soberano de un Estado, es la que consiste en la pretensión de un gobierno o de un ciudadano de un Estado determinado de que su ley sea preferentemente aplicada dentro del territorio de otro Estado, bien sea porque se pretenda que el Derecho Extranjero sea aplicado por los tribunales o por las autoridades ejecutivas del otro Estado, o bien porque se pretenda la ejecución acritica y directa de las sentencias judiciales o de los actos administrativos emanados de las autoridades del primer Estado por las autoridades del segundo, sin que medie tratado al respecto u observancia del principio de reciprocidad que exige el principio de *commitas gentium*. Estos son los verdaderos presupuestos del carácter nocivo de la extraterritorialidad que, como vemos, no tienen nada que ver con los supuestos de aplicación de la Ley Helms Burton a elementos extranjeros, la cual discurrirá siempre en el territorio de los Estados Unidos de América, por sus autoridades ejecutivas o judiciales, y cuyas decisiones sólo pueden ser ejecutadas en los Estados Unidos.

En el plano estricto de Derecho Internacional Público encontramos algunos ejemplos de Estados, que tomando como instrumento o fundamento de su política internacional y de sus relaciones con otros Estados ciertas disposiciones de sus Constituciones Políticas, han condicionado las relaciones con aquellos a la actitud que los mismos hayan observado respecto a un tercer Estado.

Este es el caso de la República Federal de Alemania hasta 1970 y de la República Popular China hasta hoy. Como es ampliamente conocido, durante mucho tiempo, y especialmente durante los años más álgidos de la guerra fría, la República Federal de Alemania, siguiendo la Doctrina Adenauer, continuada luego por Willy Brandt, tuvo como política constante la ruptura de relaciones diplomáticas, consulares y económicas, así como el adversamiento en todos los foros internacionales, de todos los Estados que reconocieran a la República Democrática Alemana, nombre equívoco con que fue conocido el Estado marxista-leninista pro-soviético que existió en la parte Este de Alemania desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y como consecuencia de ésta. Según Adenauer, la Constitución de la República Federal de Alemania de 1949 establecía la existencia de una sola Alemania, unida y democrática, por lo cual la

llamada República Democrática Alemana no era más que una zona de Alemania ocupada por un Estado extranjero: los soviéticos, y por tanto su reconocimiento como Estado soberano por cualquier país significaba de suyo una ofensa a la dignidad del pueblo libre de Alemania.

El otro caso citado, el de la República Popular China, es bien conocido, pues hasta hoy, este país considera una afrenta el reconocimiento que otros Estados u otros sujetos del Derecho Internacional Público como las Organizaciones Internacionales, hagan de la República de China, asentada en la isla de Formosa o Taiwan, gobernada por años por el Partido Kuomintang, rival eterno del Partido Comunista Chino, que gobierna desde 1949 en la República Popular China.

V. PRESUNTAS EXTRATERRITORIALIDAD Y RETROACTIVIDAD DE LA LEY HELMS BURTON. SU VIABILIDAD INTERNACIONAL

Para explicar adecuadamente la no extraterritorialidad de la Ley Helms Burton es necesario apelar a ciertas nociones elementales de la filosofía y la teoría general del derecho que parecen olvidar los que la adversan.

La validez del sistema normativo que constituye el orden jurídico estatal —dice Hans Kelsen— *se circunscribe, en principio, a un determinado territorio*. Los Hechos que regulan esas normas tienen la nota especial de que han de ocurrir precisamente en un territorio determinado. Sólo en virtud de esa limitación del ámbito espacial de validez de las normas jurídicas, es posible la vigencia simultánea de varios órdenes estatales, sin incurrir en conflictos unos con otros, dada la variedad de sus contenidos. Esta limitación del ámbito espacial de validez no deriva en modo alguno de la esencia de la norma considerada en sí misma; *no puede alcanzarse más que por determinación positiva*⁸ (resaltados nuestros).

Esta afirmación del maestro Kelsen contiene las dos claves esenciales para la determinación de la territorialidad o extraterritorialidad de una norma jurídica. En primer lugar, toda norma será territorial a condición de que los hechos que regula ocurran en el territorio del Estado que la emite y, en segundo lugar, la determinación de dicha ocurrencia debe ser positiva, es decir efectiva.

La realización efectiva de las disposiciones de la Ley Helms Burton sólo pueden ocurrir en el territorio de los Estados Unidos, porque sólo allí es posible que sea concretada una prohibición de entrada al territorio de aquel país, así como la prohibición

de realizar actividades económicas en el mismo o la posibilidad de ser demandado por ante sus tribunales, así como la posibilidad de ejecutar la eventual sentencia que resultare consecuencia de aquellas demandas.

Por otra parte, desde el punto de vista lógico-formal, que tan caro fuera para el propio Kelsen y para muchos de los adversarios de esta ley norteamericana, el hecho de que sean extranjeros los que trafiquen o negocien con propiedades norteamericanas confiscadas por Fidel Castro y el hecho mismo de que esas propiedades estén situadas en Cuba, son sólo elementos de la hipótesis o supuesto de hecho de las normas sancionadoras de la Ley Helms Burton y no de la disposición o consecuencia jurídica que es la que verdaderamente importa a los efectos de la determinación de la extraterritorialidad o no de estas normas, como se dijo antes. Si se analiza la estructura lógica de esas normas se observará que están dispuestas de la siguiente manera:

Cualquier persona natural o jurídica que trafique con propiedades norteamericanas confiscadas por el gobierno de Cuba después de 1959,	Hipótesis o supuesto de hecho
no podrá realizar actividades económicas en el territorio de los Estados Unidos, ni ingresar a su territorio, e incluso podrá ser demandada, etc.	Disposición o consecuencia jurídica

Por tanto, la Ley Helms Burton, aun siendo un instrumento de la política exterior de los Estados Unidos, puede perfectamente coexistir con el derecho que los ordenamientos jurídicos de los Estados de los que provienen los inversionistas (Canadá, Japón, México, España, etc.), así como con el del propio régimen castrista ya que pueden invertir en Cuba en el negocio que les plazca, a condición de que no intenten viajar, residir o negociar en los Estados Unidos de América, y creo que nadie negará a ese país el derecho de disponer quiénes pueden viajar, residir o hacer negocios en su territorio.

A propósito de esto último debo decir, que los Estados Unidos, que son presentados como forzadores contumaces de la voluntad de otros Estados más débiles, es

objeto permanente de crítica por el propósito de sus autoridades de regular la entrada de extranjeros a su territorio, con el argumento casi iusnaturalista de que todos, incluso los inmigrantes ilegales, tienen derecho a residir en ese país. Esta situación no deja de rememorar la posición de los intelectuales venezolanos *de izquierda* que se confiesan defensores a ultranza del régimen castrista, cuando en realidad no resistirían vivir en Cuba ni una semana, como un cubano corriente, con la privación del modo de vida *burgués* que ellos detentan y del que no goza siquiera la clase alta cubana.

Otro argumento que es utilizado para combatir la Ley Helms Burton es su supuesta retroactividad. Los portavoces de este aserto expresan que la referida ley tiene visos de retroactividad porque las disposiciones de su Título III confieren a los ciudadanos cubanos residentes en Estados Unidos, que eran propietarios de bienes confiscados por la Revolución Cubana y que posteriormente a ello emigraron y adoptaron la ciudadanía norteamericana, la misma protección que a ciudadanos norteamericanos que ya lo eran para el momento de las nacionalizaciones de la década del sesenta. De tal manera, este alegato de retroactividad se funda en que la ley no puede conceder protección a quienes no eran ciudadanos norteamericanos para el momento de las nacionalizaciones.

Asimismo, se dice que toda la Ley es retroactiva porque no puede una ley de 1996 hacer derivar consecuencias jurídicas de hechos ocurridos muchos años antes de su promulgación (las nacionalizaciones y expropiaciones de la década de los sesenta).⁹

Estos argumentos contienen igualmente una grave infracción de las reglas de la lógica jurídica, porque a los efectos de la determinación del carácter retroactivo de una norma jurídica hay que tomar en consideración, no cualquier referencia factual del pasado contenida en la hipótesis de la norma en cuestión, sino precisamente el hecho que efectivamente determina el desencadenamiento de la consecuencia jurídica.

En el caso de la Ley Helms Burton, el hecho que desencadena la consecuencia jurídica no es la nacionalización o expropiación en sí, sino la ocupación de los bienes controvertidos por inversionistas extranjeros en Cuba. Este es el hecho que la ley quiere castigar en la persona de esos inversionistas, pues es obvio que un bien nacionalizado o confiscado puede permanecer en poder del gobierno cubano y ello no tendrá consecuencia alguna para nadie desde el punto de vista de la Ley Helms Burton.

De aquí se infiere que si el hecho determinante para la aplicación de esta ley es la ocupación de bienes confiscados en Cuba, no importa para nada que los anteriores propietarios de esos bienes hayan adquirido la ciudadanía norteamericana después del acto confiscatorio, siempre y cuando la adquisición de la ciudadanía americana sea anterior al acto de ocupación de los bienes por los inversionistas extranjeros en Cuba.

En este mismo orden de ideas, para que una demanda de un ciudadano norteamericano (llamado en la Ley *US national* en lugar de *citizen*) sea admisible, es condición indispensable que haya adquirido la nacionalidad de ese país antes de la entrada en vigor de la Ley Helms Burton o que habiéndola adquirido después, sus bienes confiscados en Cuba sean ocupados por inversionistas extranjeros después de que haya adquirido la ciudadanía norteamericana, todo ello de conformidad con lo establecido en los artículos (B) y (C) del Ordinal (4) Aplicabilidad, de la Sección 302 del Título III de la mencionada Ley.

Por otra parte, cabría preguntarse ¿acaso no es retroactiva de todas maneras la Ley Helms Burton al sancionar ocupaciones por inversionistas extranjeros, de bienes confiscados a ciudadanos norteamericanos, cuando tales ocupaciones ocurrieron antes de la entrada en vigor de esa Ley?

La respuesta a esta pregunta –sin duda el más sólido cuestionamiento que puede hacerse a esta Ley– es la siguiente:

La ocupación y explotación por inversionistas extranjeros de propiedades norteamericanas confiscadas por el gobierno cubano no es un hecho de ocurrencia instantánea que se agote en sí mismo, sino que se trata de un hecho de tracto sucesivo y este aspecto está plenamente recogido en la Ley, de manera tal que a su entrada en vigor y de conformidad con la propia Sección 302 de la Ley, el Departamento de Estado de los Estados Unidos estaba obligado a notificar a todos aquellos inversionistas extranjeros de que tuviera conocimiento como explotadores de bienes confiscados a ciudadanos norteamericanos en Cuba, que debían cesar en esta actividad o de lo contrario serían destinatarios de las consecuencias de la Ley. Hasta donde conocemos este proceso, que no ha dejado de irritar a muchos que lo interpretan como una intromisión del gobierno norteamericano en la esfera de su libertad individual, se ha venido cumpliendo y ya son varias las empresas venezolanas notificadas al respecto.

Ya sabemos que la libertad individual no es infinita y, como repetía Kelsen en sus conferencias hasta el cansancio:

(...) el subjetivismo busca comprender el mundo partiendo del «yo» y dilatándolo hasta las dimensiones del universo; por esto no puede exceder la noción del «yo» soberano para llegar a la de un mundo objetivo. Es incapaz de admitir que otro sujeto distinto del «yo», que reivindique la misma soberanía, un «tu» que quiera llegar a ser un «yo», pueda tener la misma naturaleza que el «yo».¹⁰

VI. CONCLUSIONES

1. La Ley Helms Burton no es extraterritorial por cuanto todas sus disposiciones respecto a elementos extranjeros se concretan siempre en el territorio de los Estados Unidos.
2. Tampoco representa un peligro para el orden público internacional y sus consecuencias para inversionistas europeos y americanos (canadienses y latinos) no constituyen una contradicción exciuyente respecto a las normas de la Organización Mundial de Comercio dado el carácter restringido de las relaciones a que se refiere, por lo cual no constituye una postura universal de los Estados Unidos respecto al comercio internacional.
3. Cualquier ley *antídoto* o *espejo* que se proyecte contra la Ley Helms Burton para ser efectiva, sólo puede tener como destinatarios a los ciudadanos norteamericanos que resultaren beneficiarios de la Ley, y nunca al gobierno de los Estados Unidos ni a los inversionistas de los países que pretendan promulgar dichas leyes, pues podrían resultar doblemente sancionados.
4. El tratamiento doctrinario de la Ley Helms Burton es del dominio del Derecho Internacional Privado y no del Derecho Internacional Público, ya que se trata de una ley interna de los Estados Unidos para calificar elementos extranjeros.

NOTAS

¹ Ver: Castañeda, Jorge. "La Ley Helms-Burton: Un Triste Espectáculo". *El Nacional*, lunes 3 de junio de 1996, Cuerpo A, p. 2.

² Cf.: Díez de Velasco, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Tecnos, Madrid, 1991, p. 208.

³ Cf.: Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1981, pp. 213-214.

⁴ Cf.: Díez de Velasco, Manuel. Ob. Cit. pp. 208-209.

⁵ Ver: Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1981, p. 214.

⁶ Cf.: Guerra Iñiguez, Daniel. *Derecho Internacional Privado*. Caracas, 1993, pp. 37-38.

⁷ Sobre este punto véase el libro del profesor cubano José M. Echemendía García *Lecciones de Derecho Internacional Público*, La Habana, 1974, Capítulo I.

⁸ Ver: Kelsen, Hans. *Teoría del Estado*. Traducción de Luis Legaz y Lacambra. Madrid, 1933, p. 181.

⁹ Ver: Castañeda, Jorge. *Ibidem*.

¹⁰ Ver: Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Edición citada, p. 210.

REPARACIONES E INDEMNIZACIONES EN LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

HÉCTOR FAÚNDEZ LEDESMA

Una consecuencia necesaria de la violación de la Convención, ciertamente, es el deber de reparar los efectos de la misma e indemnizar a la parte lesionada. Aunque la participación de la víctima no esté contemplada por la Convención, puesto que ella tendrá especial interés en demostrar la naturaleza de los daños causados y en reclamar la indemnización a que haya lugar, en esta fase del procedimiento es donde se plantea con mayor vigor la necesidad de una participación autónoma de la víctima —o de su representante— en el procedimiento ante la Corte.

De acuerdo con los términos de la Convención, una vez establecida la responsabilidad del Estado, éste tiene la obligación primordial de *reparar* las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de los derechos o libertades conculcados y, en segundo lugar, pagar una justa indemnización a la parte lesionada.¹ Por consiguiente, en caso que se concluya que ha habido una violación de los derechos humanos, la función de la Corte no consiste únicamente en determinar el monto de la indemnización a pagar sino, sobre todo, en indicar las medidas concretas que debe adoptar el Estado infractor para reparar las consecuencias de su acto ilícito; se trata de dos consecuencias de la infracción que están en relación de género a especie, siendo la indemnización sólo una de las muchas formas que puede asumir la reparación, pero no la única. Aunque en el *Caso Gangaram Panday* la Corte sugirió que se trataría de dos medidas excluyentes entre sí y que, como en ese caso no se podía reparar integralmente las consecuencias de la medida violatoria del derecho conculcado, procedía el pago de una justa indemnización;² otra sentencia del mismo tribunal, recaída en el *Caso Aloeboetoe y otros*,³ demuestra que ellas pueden ser acumulativas

I. LA OPORTUNIDAD PROCESAL PARA DECRETARLAS

Sin perjuicio de cual pueda ser la práctica de la Corte en esta materia, no se ha debatido suficientemente sobre cuál es el momento apropiado para que la Corte se

pronuncie sobre la reparación e indemnización que corresponda en el caso que se concluya que ha habido una violación de la Convención por parte del Estado. Hasta ahora, el tribunal ha preferido reservar la sentencia sobre el fondo primordialmente para establecer la responsabilidad que le pueda caber al Estado,⁴ posponiendo la determinación del tipo de reparación y del monto de la indemnización para una etapa posterior, en la que habría que demostrar y cuantificar el monto de los daños; además, una reciente resolución de la Corte ha venido a confirmar esta práctica, señalando que la determinación de las reparaciones e indemnizaciones –al igual que la supervisión del cumplimiento de las sentencias– constituyen etapas nuevas y distintas del proceso, posteriores a la sentencia sobre el fondo del asunto.⁵

Desde luego, esta circunstancia tiene el efecto de repercutir negativamente en la duración del procedimiento, dilatando aun más la solución definitiva del caso;⁶ asimismo, esta práctica contrasta con el artículo 68, N° 2 de la Convención, que se refiere a *la parte del fallo que disponga indemnización compensatoria*, asumiendo que hay una sola sentencia sobre el asunto sometido a la Corte, en una de cuyas partes se aborda la responsabilidad del Estado y en otra lo relativo a las reparaciones e indemnizaciones a que haya lugar.

II. LA DISTINCIÓN ENTRE AMBOS CONCEPTOS

A pesar de tratarse de dos nociones diferentes, que están en relación de género a especie, es necesario destacar que en un sistema de protección de los derechos humanos, ambas desempeñan un papel de trascendental importancia; la indemnización a la víctima o a quienes le sucedan en sus derechos, que tiene el propósito de compensar el daño causado en una proporción equivalente, no puede excluir la adopción de otras medidas reparadoras, de carácter no pecuniario, y cuya función es dar cumplimiento a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado en cuanto al respeto y garantía de los derechos humanos, y en cuanto a evitar la repetición de hechos similares.

Al interpretar los conceptos de reparaciones e indemnizaciones, tampoco hay que olvidar los propósitos de la Convención, en cuanto a instrumento diseñado para respetar y garantizar los derechos humanos de toda persona. Mientras las medidas reparadoras persiguen fines muy amplios, pudiendo ser de interés general, la indemnización satisface únicamente el interés particular del reclamante; en este sentido, es oportuno recordar lo señalado recientemente por la Corte, expresando que:

Para garantizar plenamente los derechos reconocidos por la Convención, no es suficiente que el Gobierno emprenda una investigación y trate de sancionar a los culpables, sino que es necesario, además, que toda esta actividad del Gobierno culmine con la reparación a la parte lesionada.⁷

El tribunal ha sostenido que toda violación a una obligación internacional comporta el deber de *repararla* adecuadamente, y que la *indemnización* constituye la forma más usual de hacerlo;⁸ según la Corte, la reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional consiste en la plena restitución (*restitutio in integrum*), lo que incluye el restablecimiento de la situación anterior y la reparación de las consecuencias que la infracción produjo, más el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales.⁹ Esto coincide con la idea de que la reparación debe ser tanto ética como monetaria,¹⁰ pudiendo incluir medidas de reparación moral o, de conformidad con el artículo 2 de la Convención, la adopción de disposiciones que impidan la repetición de hechos similares; la Corte ha señalado que la investigación de los hechos que hayan conducido a una violación de los derechos humanos, el castigo de los responsables, la declaración pública de la reprobación de prácticas violatorias de los derechos humanos, la reivindicación de la memoria de las víctimas, u otras medidas similares, formarían parte de la *reparación* de las consecuencias de la situación violatoria de los derechos o libertades consagrados por la Convención, y no de las *indemnizaciones*.¹¹

A pesar del criterio antes referido, estimamos que ésta es una materia que en la práctica de la Corte no ha sido correctamente abordada, reflejando una concepción del concepto de reparaciones diferente del indicado en el párrafo anterior, y que pareciera identificarlo con el de indemnización. En efecto, en su sentencia en el *Caso Velásquez Rodríguez*¹² la Corte hizo referencia solamente a la *justa indemnización* que Honduras estaba obligada a pagar a los familiares de las víctimas, otorgando al Gobierno y a la Comisión un plazo de seis meses para que se pusieran de acuerdo al respecto, y dejó abierto el procedimiento para determinar ella misma la cuantía de esa indemnización en caso de que las partes no llegaran a un acuerdo. en el *Caso Godínez Cruz*, una vez más la Corte se refirió sólo a una *justa indemnización* compensatoria, y se reservó la decisión sobre la forma que ella debía adoptar y la cuantía de la misma para una etapa posterior.¹³ En ejecución de estas decisiones, la Corte celebró audiencias públicas para escuchar el parecer de las partes sobre la indemnización, y dictó, en cada caso, una sentencia adicional sobre *indemnización compensatoria*,¹⁴ sin per-

juicio de pronunciarse en la misma sobre medidas de naturaleza distinta (derivadas de la obligación de respeto y garantía contenida en el artículo 1 de la Convención), tales como la investigación de los hechos relativos a la desaparición forzada de Manfredo Velásquez y de Saúl Godínez, o el castigo de los responsables de las mismas, que se aproximaban al concepto más amplio de *reparación*.¹⁵

Esta ambigua interpretación del artículo 63, párrafo 1, de la Convención ofrecida inicialmente por la Corte parecía que había sido corregida en su sentencia en el *Caso Aloeboetoe y otros*, en que el tribunal dejó abierto el procedimiento para los efectos de las *reparaciones y costas*,¹⁶ en ejecución de lo cual dictó posteriormente una sentencia sobre *reparaciones*,¹⁷ que abarca en ella aspectos que van más allá de una mera indemnización compensatoria, y que incluyen la orden de:

Reabrir la escuela sita en Gujaba y dotarla de personal docente y administrativo para que funcione permanentemente a partir de 1994 y poner en operación en el curso de ese año el dispensario existente en ese lugar.¹⁸

De modo semejante, en el *Caso Caballero Delgado y Santana*, la Corte también se reservó la determinación de la forma y cuantía de la indemnización así como el resarcimiento de los gastos, dejando abierto el procedimiento para ese efecto.¹⁹

Los efectos saludables de la sentencia dictada en el *Caso Aloeboetoe y otros* – junto con los más limitados de la decisión en el *Caso Caballero Delgado y Santana* – no tuvieron mucha duración ni se han aplicado de manera consistente; en efecto, a pesar del fracaso de esas negociaciones, el tribunal ha regresado a la práctica inicial establecida en el *Caso Velásquez Rodríguez* (en que se encomienda a la Comisión y al Estado demandado la determinación de la forma y cuantía de la indemnización, sin perjuicio de reservarse la facultad de revisar dicho acuerdo y, en caso de que no se llegare a él en un lapso de seis meses, determinar directamente el monto de la indemnización), como se desprende de las sentencias dictadas en los casos de *El Amparo*, *Neira Alegría y otros*, y *Garrido y Baigorria*.²⁰

Sin duda, la reciente sentencia en el *Caso El Amparo* plantea nuevas dificultades en cuanto a la interpretación, por parte de la Corte, del artículo 63 de la Convención y del alcance de la obligación de *reparar* contenida en dicha disposición. En efecto, la sentencia de la Corte no se pronuncia expresamente sobre algunas de las peticiones formuladas por la Comisión en su demanda, entre las que figuraba, además del pago de una justa indemnización compensatoria a los familiares de las vícti-

mas, sancionar a los autores intelectuales (no menciona a los autores materiales) y encubridores del delito de homicidio en perjuicio de las víctimas de la masacre de El Amparo, y declarar que la vigencia de determinadas disposiciones del Código de Justicia Militar venezolano eran incompatibles con el objeto y fin de la Convención y que, por lo tanto debían adecuarse a la misma.²¹

No obstante, la parte dispositiva de la sentencia en el *Caso El Amparo* señala que:

Venezuela está obligada a reparar los daños y pagar una justa indemnización a las víctimas sobrevivientes y a los familiares de los fallecidos, (...) y que (...) las reparaciones y la forma y cuantía de la indemnización serán fijadas por la República de Venezuela y la Comisión.²²

Aunque la determinación del monto de la indemnización sea una materia que – sin perjuicio de las dificultades prácticas que ello supone– pueda ser negociada entre las partes,²³ en esta etapa del procedimiento no parece razonable que la Corte someta a un acuerdo entre la Comisión y el Estado denunciado el establecer el tipo de *reparación* que resulta procedente; con esta decisión, la Corte parece haber confundido nuevamente la diferencia entre *reparación* e *indemnización*, y la función que le compete a la Corte en la determinación de unas y otras, correspondiéndole disponer “que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración” de los derechos consagrados en la Convención. En este sentido, el voto razonado del juez Antonio Cancado Trindade, aunque tampoco menciona la obligación del Estado de identificar y sancionar a los responsables del hecho, apunta a una de las deficiencias más resaltantes del fallo que comentamos, lamentando que la sentencia no se haya referido expresamente a la compatibilidad del artículo 54, párrafos 2 y 3, del Código de Justicia Militar de Venezuela con la Convención. En todo caso, no compartimos el criterio de quienes han creído ver en esta sentencia una exoneración del deber de *reparar* que le corresponde al Estado;²⁴ lo que sucede es que, inexplicable y lamentablemente, la Corte delegó a la Comisión y al Estado denunciado la tarea de definir el tipo de medidas de *reparación* que el caso requiere –función que el artículo 63 N° 1 de la Convención le encomienda a la Corte y que tiene el carácter de indelegable–, reservándose la facultad de revisar y aprobar dicho acuerdo.²⁵ Por lo demás, esta situación difiere del *Caso Velásquez Rodríguez*, en el que inicialmente se encomendó a la Comisión y al Estado demandado ponerse de acuerdo sólo en cuanto a *la forma y cuantía de la indemnización*, excluyendo, por lo tanto, cualquier otro tipo de reparaciones.²⁶

III. EL PROCEDIMIENTO PARA DETERMINARLAS

Como ya se habrá podido apreciar, un aspecto resaltante es el procedimiento que ha seguido la Corte para determinar la naturaleza de las reparaciones y el monto de la indemnización.

En el *Caso Velásquez Rodríguez*, y más recientemente en el *Caso El Amparo* así como en el *Caso Neira Alegria* y otros y en el *Caso Garrido y Baigorria*, la Corte encomendó a la Comisión y al Estado denunciado ponerse de acuerdo sobre la forma y cuantía de la indemnización dentro de un lapso definido, reservándose el derecho de decidir sobre esta materia en caso de que las partes no llegaran a un acuerdo.²⁷ Aunque la Convención no excluye esta posibilidad, el método empleado por la Corte no deja de ser peculiar pues el procedimiento de arreglo amigable ha sido previsto por la Convención antes de que el caso sea sometido a la Corte y no en una etapa de arreglo puramente judicial; además, dicho procedimiento no parecía ser el más indicado en un caso como *Velásquez Rodríguez*, donde el Estado había negado enteramente su responsabilidad en los hechos denunciados. Además, aunque después de la triste experiencia del caso recién mencionado, en que el Estado no demostró ningún interés en llegar a un acuerdo con la Comisión sobre el monto de la indemnización, razón por la cual la Corte ya no insistió en este mismo procedimiento en su sentencia en el *Caso Godínez Cruz*,²⁸ llama la atención el que esta práctica haya resurgido en casos posteriores.

Por otra parte, aun cuando pudiera ser conveniente el invitar a las partes a ponerse de acuerdo sobre el monto y la forma que debería asumir la indemnización en un caso como *El Amparo*, en que el Estado denunciado había reconocido su responsabilidad en los hechos referidos en la demanda y había solicitado expresamente "un procedimiento no contencioso a objeto de determinar amigablemente —bajo supervisión de la Corte— las reparaciones a que (hubiera) lugar".²⁹ Es evidente que este tipo de procedimiento no resulta apropiado para determinar la naturaleza de las medidas reparadoras que corresponda aplicar y a las cuales la Corte no puede renunciar ni aun en presencia de un reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado. La situación planteada en el *Caso Garrido y Baigorria*, en que el Estado aceptó los hechos expuestos en la demanda y las consecuencias jurídicas que de ellos se derivaban, toda vez que no había resultado posible identificar a las personas penalmente responsables de los hechos ilícitos denunciados y esclarecer el destino de las personas

desaparecidas,³⁰ tampoco parecía prestarse a una negociación entre las partes para determinar las reparaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar; en realidad, para un gobierno que no es responsable de tales hechos puede resultar incómodo participar en una negociación de esa naturaleza, siendo preferible limitarse a acatar lo que el propio tribunal determine que sea procedente, como parecía sugerir el escrito de contestación a la demanda presentado por el gobierno argentino.

Como quiera que sea, este procedimiento se aparta igualmente de lo que había resuelto la Corte en el *Caso Aloeboetoe y otros* en que, no obstante que el Estado demandado también había reconocido su responsabilidad en los hechos denunciados por la Comisión, el propio tribunal asumió la tarea de determinar la naturaleza de las reparaciones, el monto de las indemnizaciones correspondientes, y la forma como ellas deberían hacerse efectivas.³¹

IV. LA REPARACIÓN EN SENTIDO AMPLIO

Las medidas reparadoras distintas de la indemnización pueden asumir formas muy variadas, algunas de las cuales pueden tener un carácter esencialmente simbólico. Otras, en cambio, pueden tener importantes repercusiones prácticas.

En los casos en contra de Honduras, si bien tanto la Comisión como las viudas de *Manfredo Velásquez* y de *Saúl Godínez* solicitaron en ambos procedimientos la adopción de diversas medidas de carácter reparador –algunas de las cuales tenían efectos que trascendían el caso particular y que se referían a la situación global de los derechos humanos en ese país–,³² respecto a aquellas que se referían a la investigación de los hechos relativos a la desaparición forzada de *Velásquez Rodríguez* y *Godínez Cruz*, o al castigo de los responsables de estos hechos,³³ la Corte reiteró lo que ya había manifestado en su sentencia sobre el fondo, en el sentido de que mientras se mantuviera la incertidumbre sobre la suerte final de la persona desaparecida subsistía el deber de investigar que corresponde al Gobierno, y que a este deber de investigar se suma el deber de prevenir la posible comisión de desapariciones forzadas y de sancionar a los responsables directos de las mismas.³⁴ En cuanto a la reivindicación de la memoria de las víctimas, la Corte entendió que las sentencias dictadas previamente sobre el fondo constituían, en sí mismas, una forma de reparación y satisfacción moral, de significación e importancia para los familiares de las víctimas.³⁵

Otro tipo de medidas reparadoras se planteó en el *Caso Aloeboetoe y otros*, en que los familiares de las víctimas pidieron, entre otras cosas y como forma de reparación no pecuniaria, se desenterrara los cadáveres de seis de las víctimas y se les devolviera a sus respectivas familias.³⁶ En este aspecto, la Corte reiteró lo que había sostenido en los casos Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz, en el sentido que el derecho de los familiares de las víctimas a conocer dónde se encuentran sus restos representa una justa expectativa que el Estado debe satisfacer con los medios a su alcance.³⁷

V. EL ALCANCE DE LA INDEMNIZACIÓN

El artículo 63, N° 1, de la Convención dispone, *inter alia*, "el pago de una justa indemnización a la parte lesionada". Lo que queda por definir es lo que, en el marco de un sistema internacional de protección de los derechos humanos, debe entenderse por *justa indemnización*; ciertamente, ésta es una tarea que no resulta sencilla, pues los bienes jurídicos afectados (tales como la vida, la libertad, la intimidad o, en general, la dignidad humana), no se pueden medir y cuantificar en términos monetarios. De cualquier modo, es posible señalar los criterios básicos que deben orientar la formulación de una respuesta, entre los cuales no se puede omitir el carácter fundamental que se ha asignado a los derechos protegidos por esta rama del Derecho y, en segundo lugar, las características de una indemnización que pueda considerarse *justa*.

Independientemente de lo que sea *justo* en términos de una indemnización compensatoria ésta puede ser muy subjetiva; los criterios que conduzcan a determinar la naturaleza de esa indemnización, pueden tener un carácter completamente objetivo; en efecto, la indemnización no puede determinarse en forma discrecional o arbitraria, y la justicia de la misma depende de elementos objetivos, que se refieren tanto a la cuantía de la indemnización como a su forma de pago.

De acuerdo con una fórmula ampliamente difundida y casi sacramental, en Derecho Internacional se ha subrayado que, para ser justa o equitativa, una indemnización debe ser *pronta, adecuada y efectiva*.³⁸ Si bien esta tesis ha sido cuestionada tanto en lo que concierne a la obligatoriedad de la indemnización como al tipo de compensación al que daría lugar en caso de expropiación de bienes de extranjeros,³⁹ no cabe duda que ella es absolutamente pertinente en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, en el que el Estado ha consentido voluntariamente

en el compromiso de pagar una indemnización en caso de violación de las obligaciones que ha contraído en el marco de la Convención, aceptando en forma expresa que esa compensación, en todo caso, tiene que ser *justa*.

5.1 LA CUANTÍA DE LA INDEMNIZACIÓN

Que la indemnización tenga que ser *adecuada* se refiere al monto de la indemnización, demandando que ella compense íntegramente los daños —materiales y morales— causados, con una suma equivalente. De acuerdo con el criterio sustentado por la Comisión, el Estado que infrinja la Convención debe indemnizar a la parte lesionada los perjuicios materiales y morales resultantes del incumplimiento de sus obligaciones, de manera que las consecuencias de la violación sean plenamente reparadas en virtud del principio *restitutio in integrum*.⁴⁰ Sobre este particular, la Corte ha expresado que la regla de la *restitutio in integrum* se refiere a un modo como puede ser reparado el efecto de un acto ilícito, pero que no es el único, y que puede haber casos en que aquella no sea posible, suficiente o adecuada.⁴¹

En cuanto a los aspectos concretos que, para ser adecuada, debe cubrir la indemnización (y sin perjuicio de otras medidas que puedan adoptarse a título de reparación), en los casos sometidos a la Corte hasta el presente, se ha alegado que ésta debe incluir el daño emergente, el lucro cesante, el daño moral,⁴² y eventualmente *daños punitivos*.⁴³ En todo caso, el Estado debe indemnizar solamente los daños que son una consecuencia directa de la conducta que se le atribuye y con la cual ha infringido la Convención; según la Corte, el Derecho exige del responsable sólo la reparación de los efectos inmediatos de sus actos ilícitos, y sólo en la medida jurídicamente tutelada.⁴⁴

En los casos en contra de Honduras, la solicitud de *daños punitivos* como parte de la indemnización contó con el apoyo de calificadas opiniones, expresadas en escritos que se hicieron llegar a título de *amicus curiae*, en los cuales se subrayaba que la violación de los derechos humanos no podía tratarse como una simple compensación por daños civiles, en que la muerte era el resultado de un accidente o de mera negligencia; además, se argumentó que ese tipo de compensación podía actuar como un disuasivo en casos futuros, y que su carácter ejemplar podía ayudar a restablecer la paz social y a reestaurar la confianza en el Estado de Derecho. No obstante, esta solicitud fue desestimada por la Corte, por entender que la justa indemnización dis-

puesta por ella, en cuanto parte integrante de una reparación acordada para la *parte lesionada*, tenía un carácter meramente compensatorio y no sancionatorio.⁴⁵

Por lo que se refiere al lucro cesante, de acuerdo con lo que tradicionalmente se ha entendido por éste, el mismo ha sido calculado sobre la base de lo que la persona habría dejado de percibir como consecuencia del hecho ilícito que sirve de base a la indemnización; sin embargo, llama la atención que, para el cálculo de este monto, en los casos en contra de Honduras la Corte señalara la necesidad de distinguir aquellas situaciones en que la víctima queda incapacitada, y aquellas en la que fallece, dejando beneficiarios de la indemnización que podrían trabajar y obtener ingresos propios.⁴⁶ Resulta difícil percibir qué relación tiene el daño efectivamente causado con la habilidad del beneficiario de la indemnización para trabajar y obtener ingresos propios; además, una decisión de esa naturaleza conduce al absurdo de que sería más conveniente para el Estado matar a la víctima de una violación de derechos humanos que dejarla simplemente incapacitada.

Sin perjuicio de diferencias en cuanto al tipo de violación cometida o a la gravedad de los hechos, tanto la cuantía como el tipo de indemnización que se ha acordado en los casos ya resueltos ha variado notablemente, pudiendo ir desde cifras muy modestas (diez mil dólares americanos en el *Caso Gangaram Panday*) hasta otras de mayor significación (alrededor de doscientos cuarenta y cinco mil dólares americanos al momento de dictarse la sentencia en el *Caso Velásquez Rodríguez*), y más acordes con la importancia de los derechos protegidos por la Convención. En todo caso, a pesar de que en ocasiones se ha ofrecido, por parte del Estado demandado, otros bienes materiales a título de indemnización, en general se ha optado por compensaciones de carácter pecuniario; además, la Corte ha sostenido que, en lo que se refiere a violaciones del derecho a la vida, dada la naturaleza del derecho violado, la reparación adquiere fundamentalmente la forma de una indemnización pecuniaria.⁴⁷

En cuanto al monto global de las indemnizaciones acordadas hasta la fecha, éste ha variado, yendo desde seiscientos cincuenta mil lempiras en el *Caso Godínez Cruz* (equivalente a alrededor de doscientos trece mil dólares americanos al momento de dictarse la sentencia), pasando por setecientos cincuenta mil lempiras en el *Caso Velásquez Rodríguez* (equivalente a alrededor de doscientos cuarenta y cinco mil dólares americanos al momento de dictarse la sentencia), alcanzando el equivalente a diez mil dólares americanos en el *Caso Gangaram Panday*, y llegando al equivalente a cuatrocientos cincuenta y tres mil ciento dos dólares americanos para los benefi-

ciarios de todas las víctimas en el *Caso Aloeboetoe y otros*, sin perjuicio de que en estos dos últimos casos la indemnización se pudiera hacer efectiva en moneda local.

En lo que concierne a la indemnización por daño moral, además de haber sido concedida por la Corte en los casos en contra de Honduras,⁴⁸ vale la pena subrayar que su pertinencia fue expresamente reconocida por el gobierno de Suriname en el *Caso Aloeboetoe y otros*, no obstante haber sostenido que, en ese caso, la existencia del mismo no había sido probada.⁴⁹ Sin embargo, la Corte constató que las víctimas sufrieron un perjuicio moral al ser vejadas por una banda armada que las privó de su libertad y luego las asesinó. Las agresiones recibidas, el dolor de verse condenado a muerte sin razón alguna, el suplicio de tener que cavar su propia fosa, constituyeron una parte del perjuicio moral sufrido por las víctimas; además, aquella que no murió en un primer momento debió soportar que sus heridas fueran invadidas por los gusanos y ver que los cuerpos de sus compañeros servían de alimento a los buitres.⁵⁰

5.2 LA FORMA DE LA INDEMNIZACIÓN

Al requerir que la indemnización sea *pronta y efectiva*, se está haciendo referencia a su modo de ejecución; es decir, la indemnización acordada debe ser cancelada dentro de un lapso razonable, de manera que no resulte ilusoria, y debe ser efectiva, en el sentido de ser cancelada en dinero o en un bien fácilmente convertible en dinero, que le permita al beneficiario usar, gozar y disponer de ella en la forma que considere conveniente. En los casos en contra de Honduras, la Corte dispuso que la indemnización se pagara íntegramente dentro de los noventa días siguientes a la notificación de la sentencia, o en seis cuotas mensuales iguales (la primera de ellas pagadera a los noventa días de notificada la sentencia), acrecentadas con los intereses bancarios corrientes en ese momento;⁵¹ en el *Caso Aloeboetoe y otros* la Corte dispuso que la indemnización se pagara antes del 1 de abril de 1994,⁵² lo que correspondía a poco más de seis meses contados desde la fecha de adopción de la sentencia, y en el *Caso Gangaram Panday* señaló un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha de la sentencia, para el pago de la indemnización correspondiente.⁵³

Sin duda, los elementos relativos a la forma de ejecución de la indemnización, no son menos importantes, puesto que pueden incidir en la justicia o equidad de la misma. Sobre este particular, en los casos *Velásquez Rodríguez* y *Godínez Cruz*, debido al retardo en que había incurrido el Estado en el pago de las indemnizaciones dispuestas por la Corte, ésta expresó que el Gobierno debía cancelar intereses sobre

el total del capital adeudado, y convertir las sumas respectivas en una de las llamadas divisas duras, ya que dichas cantidades se habían visto menoscabadas por la pérdida del valor del lempira en el mercado de libre convertibilidad.⁵⁴ Según el gobierno de Honduras, esto aumentaba en más del cien por cien el valor nominal de las indemnizaciones originariamente dispuestas pues, con su interpretación, la Corte estableció que se debía compensar a los beneficiarios de esas indemnizaciones la pérdida del valor real del lempira frente al dólar de los Estados Unidos en el mercado de libre convertibilidad desde la fecha en que debía haberse efectuado el pago de las indemnizaciones y no se hizo, sumando a dicha pérdida los intereses bancarios corrientes que habría devengado el capital adeudado de dichas indemnizaciones.⁵⁵ En respuesta a este planteamiento, el Presidente de la Corte expresó que el mismo argumento del Gobierno confirmaba las razones de la Corte para su decisión pues una sentencia, como una disposición legal, hay que interpretarla en el sentido de que produzca un efecto y no en el de que no produzca ninguno, pues es obvio que si el Gobierno pudiera pagar sin responder por los daños causados por la demora, con disminuciones tan fuertes del valor nominal en plazos de apenas un año, a la hora de pagar, la cifra inicialmente dispuesta podría tener un carácter puramente simbólico, perdiéndose de esta manera los efectos buscados con la sentencia.⁵⁶

Por otra parte, mientras en los casos en contra de Honduras la indemnización se fijó en lempiras (la moneda oficial de ese país),⁵⁷ para mantener su valor adquisitivo, en los casos en contra de Suriname ella se fijó en el equivalente en dólares de los Estados Unidos, sin perjuicio de que pudiera pagarse en florines de Suriname.⁵⁸ El haber fijado la indemnización en moneda local, unido a la demora del Estado en dar cumplimiento a esa sentencia y a la consiguiente devaluación del lempira, originó un recurso de interpretación de las sentencias en contra de Honduras en el que se pedía, y así lo acordó el tribunal, se interpretara que las sumas no canceladas de dicha indemnización debían devengar intereses según la práctica bancaria ordinaria,⁵⁹ y el ajuste de la unidad monetaria en que se acordó la indemnización, para lo cual también se dispuso una compensación teniendo en cuenta la pérdida del valor adquisitivo del lempira frente al dólar de los Estados Unidos.⁶⁰

Respecto a la forma de hacer efectiva una indemnización monetaria, la Corte ha previsto la posibilidad de pagos únicos o escalonados, o la constitución de fideicomisos en favor de los beneficiarios. En los casos en contra de Honduras se contemplaron ambas soluciones, disponiendo el pago total dentro de noventa días o en seis

cuotas mensuales iguales respecto de los adultos, y ordenando la constitución de fideicomisos para los beneficiarios menores de edad.⁶¹ Por el contrario, en el Caso *Aloeboetoe y otros*, a fin de dar cumplimiento a la indemnización fijada en la sentencia, la Corte dispuso únicamente la creación de fideicomisos en dólares de los Estados Unidos –en las condiciones más favorables de acuerdo con la práctica bancaria– en favor de los beneficiarios, los que en caso de fallecimiento serían sustituidos por sus herederos;⁶² para administrar el fideicomiso, y con el propósito de brindar a los beneficiarios la posibilidad de obtener los mejores resultados de la aplicación de los montos recibidos por reparaciones, la Corte dispuso la creación de una Fundación, para cuyas operaciones el gobierno de Suriname debía entregar un aporte único de cuatro mil dólares americanos, o su equivalente en moneda local al tipo de cambio vigente en el mercado libre al momento de efectuarse el pago.⁶³

VI. LOS BENEFICIARIOS DE LA INDEMNIZACIÓN

La Convención dispone el pago de una justa indemnización a *la parte lesionada*. Sin embargo, este es un concepto que no ha sido definido, y que puede comprender tanto a la víctima directa de la violación de los derechos humanos como a la víctima indirecta de la misma;⁶⁴ además, tampoco hay que perder de vista que el pariente de quien ha sido objeto de una desaparición forzada puede ser, simultáneamente, víctima directa –por el trato cruel e inhumano al que se le ha sometido al negarle toda información sobre el paradero de su ser amado– y víctima indirecta por las consecuencias que acarrea para sí el sufrimiento al que se ha sometido a esa otra persona. En nuestra opinión, ambos han sufrido un daño, y tanto uno como otro deben ser debidamente indemnizados, ya sea en forma directa o a través de sus sucesores; obviamente, mientras la constatación de una violación de los derechos humanos constituye en sí misma, una demostración de que se ha causado un daño, quien alegue haber sufrido daños indirectos como consecuencia de esa violación tendrá que demostrarlos. Pero no se puede confundir la persona que ha sufrido el daño con la que tiene derecho a recibir la indemnización, que ciertamente serán distintas cuando la primera haya fallecido.

Según el criterio sustentado por la Corte, los daños sufridos por las víctimas hasta el momento de su muerte dan derecho a una indemnización, y ese derecho de las víctimas se transmite por sucesión a sus herederos;⁶⁵ en consecuencia, habrá que determinar quiénes son los sucesores o eventuales beneficiarios de la indemnización

acordada. No habiendo en la Convención normas que regulen la sucesión, en la práctica del tribunal se ha recurrido a los principios generales de Derecho en esta materia, de acuerdo con los cuales los sucesores de una persona son en primer lugar sus hijos y su cónyuge, a falta de los cuales se reconocen como herederos a los ascendientes.⁶⁶

Obviamente, lo anterior no exime a los eventuales sucesores de la necesidad de probar su identidad y su parentesco con la víctima; sobre este particular, y admitiendo que la identidad de las personas se acredita primordialmente con la documentación correspondiente, el tribunal ha aceptado que ella se pueda probar por otros medios, especialmente cuando se trata de personas que viven en la selva y se expresan sólo en su lenguaje nativo, y cuando el propio Estado no mantiene en la región los registros civiles suficientes –lo que no permite en muchos casos registrar los matrimonios y los nacimientos, o incluir datos suficientes para acreditar enteramente la filiación de las personas–, ni ha ofrecido elementos probatorios que atribuyan a los reclamantes una identidad distinta a la que ellos pretendían tener.⁶⁷ Asimismo, es interesante observar que, en el *Caso Aloeboetoe y otros*, después de constatar que las leyes de Suriname no se aplicaban a la tribu a la que pertenecían las víctimas –cuyos integrantes las desconocían y se regían por sus propias reglas–, y teniendo presente que durante el proceso el Gobierno de Suriname reconoció la existencia de un Derecho Consuetudinario Saramaca, la Corte no sólo aceptó la prueba del estado civil de las viudas de las víctimas, sino que también aceptó que –en la medida en que la poligamia era una práctica aceptada por el grupo– las víctimas pudieran haber dejado a más de una viuda.⁶⁸

En la medida en que la indemnización que se debe pagar por el hecho de haber privado a alguien de su vida es un derecho propio que corresponde a aquellos que han resultado perjudicados, siguiendo la jurisprudencia de los tribunales nacionales, la Corte ha establecido una distinción entre los sucesores y los terceros perjudicados.⁶⁹ De manera que, además de los principios que conforman la regla general en materia de sucesión, excepcionalmente se acepta que la obligación de indemnizar pueda extenderse a quienes, sin ser sucesores de la víctima, hayan tenido una relación de dependencia con esta última; en tal caso, y a juicio del tribunal, la indemnización sería procedente sólo si se dan las siguientes circunstancias: a. las prestaciones económicas efectuadas por la víctima al que solicita participar de la indemnización no eran aportes esporádicos, sino pagos hechos *regular* y *efectivamente* en dinero, o en

especie, o en servicios; b. la relación entre la víctima y el tercero que pretende participar de la indemnización era de una naturaleza que permite suponer, con cierto fundamento, que la prestación habría continuado de no ocurrir el deceso del primero; y c. el tercero debe haber tenido una necesidad económica, que regularmente era satisfecha por la víctima.⁷⁰

En el *Caso Aloeboetoe y otros*, la Corte rechazó la solicitud de indemnización compensatoria respecto de quienes pretendían ser dependientes de las víctimas, precisamente por no haber demostrado la concurrencia de las condiciones anteriores.⁷¹

Pero la indemnización compensatoria también podría ser demandada por alguien distinto de los sucesores de la víctima o de los terceros dependientes de ella. En este sentido, en el *Caso Aloeboetoe y otros*, la Comisión había solicitado una indemnización por daño moral para la tribu Saramaca (a la cual pertenecían las víctimas), en atención a que en esa sociedad una persona no sólo es miembro de su grupo familiar, sino también de su comunidad aldeana y de su grupo tribal, razón por la cual se consideraba que el perjuicio causado a uno de sus miembros constituía también un daño a la comunidad, que tenía que ser indemnizado; el tribunal rechazó este argumento, observando que todo individuo, además de ser miembro de su familia y ciudadano de un Estado, generalmente pertenece a comunidades intermedias, y la obligación de pagar una indemnización por daño moral no se extiende en favor de ellas ni en favor de ese Estado, todos los cuales quedan satisfechos con la realización del orden jurídico.⁷²

VII. LA PRUEBA DE DAÑOS

Si bien la Corte ha admitido la procedencia de la indemnización respecto de daños tanto materiales como morales, ella también ha enfatizado la necesidad de que estos sean debidamente probados.⁷³ Por consiguiente, un aspecto no menos importante es el relativo a la prueba que se requiere aportar para demostrar la naturaleza de los daños, como elemento indispensable para fijar el monto de la indemnización;⁷⁴ asimismo, también resulta necesario establecer la oportunidad en que la presentación de esa evidencia resulta pertinente.

En esta materia, tanto en el *Caso Velásquez Rodríguez* como en el *Caso Godínez Cruz*, la Corte celebró audiencias para escuchar el parecer de las partes sobre la indemnización,⁷⁵ y en el *Caso Aloeboetoe y otros* otorgó plazo a las partes

para ofrecer y presentar las pruebas de que dispusieren sobre las reparaciones⁷⁶ y costas, y convocó a las partes a una audiencia con el mismo propósito.⁷⁷ En el curso de estos procedimientos, la Corte no sólo recibió la prueba ofrecida por las partes (tales como informes clínicos, o informes de peritos psiquiatras para determinar la extensión del daño moral), sino que también admitió escritos en calidad de *amicus curiae*,⁷⁸ solicitó directamente información del Estado denunciado,⁷⁹ requirió los servicios de expertos,⁸⁰ y dispuso la visita de una funcionaria de la Corte para obtener información *in situ* acerca de la situación económica, financiera y bancaria del país, así como para conocer la aldea de la que procedían las víctimas, estimar los ingresos que habrían obtenido de acuerdo con las actividades económicas que cada una de ellas desarrollaba, y poder dictar una sentencia ajustada a la realidad del país.⁸¹

La importancia de contar con una audiencia destinada específicamente a la determinación de los daños, ya sea en el procedimiento sobre el fondo o en un procedimiento incidental a éste, es indiscutible; la ausencia de esa audiencia se hizo sentir en el *Caso El Amparo*, como resultado de la comunicación del gobierno de Venezuela –en la que expresó que no discutía los hechos referidos en la demanda y que aceptaba la responsabilidad internacional del Estado– y de la sentencia de la Corte que decidió que las reparaciones y la forma y cuantía de la indemnización serían fijadas de común acuerdo por la República de Venezuela y por la Comisión,⁸² acuerdo que finalmente no se produjo. Consciente de su importancia, en el *Caso Caballero Delgado y Santana*, aunque sin hacer referencia a una audiencia, la Comisión le pidió a la Corte que abriera un incidente de determinación de los daños, en la que se diera participación a los familiares de las víctimas.⁸³

Sobre la apreciación de la prueba, aunque la experiencia de la Corte Internacional de Justicia sugiere considerar como evidencia admisible las declaraciones juradas ofrecidas por alguna de las partes para los efectos de resolver la cuestión de fondo y pronunciarse sobre la responsabilidad del Estado, el tribunal de La Haya ha subrayado la necesidad de una evidencia más contundente para determinar y cuantificar los daños;⁸⁴ este mismo criterio pudiera ser aplicable en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Para la determinación del monto de la indemnización por lucro cesante, la Corte ha sostenido que no es procedente atenerse a criterios rígidos, sino que se requiere hacer una apreciación prudente de los daños, teniendo en cuenta las circunstancias particulares de cada caso;⁸⁵ en lo que concierne a la indemnización por daño moral, la

Corte ha expresado que su liquidación debe ajustarse a los principios de equidad.⁸⁶ Sin embargo, el mismo tribunal ha sido cauteloso al señalar que ni “una apreciación prudente de los daños” ni una referencia a los “principios de equidad” pueden interpretarse de manera que permitan a la Corte fijar discrecionalmente los montos indemnizatorios;⁸⁷ en consecuencia, para la determinación del monto de la indemnización por daños materiales, en el *Caso Aloeboetoe y otros* –en vez de indicar una cifra global por ese concepto, como se hizo en los casos en contra de Honduras– se calculó el ingreso que habrían recibido las víctimas a lo largo de su vida laboral si no hubiera ocurrido su asesinato.⁸⁸

Por la naturaleza misma de los bienes jurídicos lesionados, la exigencia de prueba del daño moral ha sido menos apremiante. Al pronunciarse sobre esta materia, en el *Caso Aloeboetoe y otros*, la Corte indicó que éste era evidente, pues es propio de la naturaleza humana que toda persona sometida a las agresiones y vejámenes que ellos tuvieron que padecer experimente un sufrimiento moral; por consiguiente, la Corte estimó que no se requerían pruebas para llegar a esta conclusión y que resultaba suficiente el reconocimiento de responsabilidad efectuado en su momento por el Estado demandado.⁸⁹

La distinción que se hace entre los sucesores y los terceros perjudicados también tiene importantes consecuencias probatorias; efectivamente, de acuerdo con el criterio sustentado por la Corte, mientras se puede presumir que la muerte de la víctima le ha causado un perjuicio material y moral a los sucesores de ésta –correspondiendo a la contraparte probar que tal perjuicio no ha existido–, los reclamantes que a título de dependientes alegan ser terceros perjudicados deben aportar pruebas para justificar el derecho a ser indemnizados.⁹⁰ En el *Caso Aloeboetoe y otros*, en lo que concierne a los padres de las víctimas que no eran sucesores de éstas, la Corte sostuvo que se podía admitir la presunción de que ellos también habían sufrido moralmente por la muerte cruel de sus hijos, pues es propio de la naturaleza humana que toda persona experimente dolor ante el suplicio de su hijo.⁹¹

NOTAS

¹ Cfr. el artículo 63, párrafo 1, de la Convención.

² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Gangaram Panday*, sentencia de 21 de enero de 1994, párrafo 69.

³ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia del 10 de septiembre de 1993, párrafos 1 y 5 de la parte resolutive.

⁴ Excepto en el *Caso Aloeboetoe y otros*, y en el *Caso El Amparo*, en que sencillamente no lo hizo, limitándose a tomar nota del '*reconocimiento de responsabilidad*' efectuado por los Estados demandados en dichos casos, sin señalar qué disposiciones de la Convención habrían sido infringidas.

⁵ Cfr., Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 19 de septiembre de 1995, párrafo 4 de la parte considerativa.

⁶ Teniendo en cuenta esta circunstancia, en el marco de la Convención Europea de Derechos Humanos, y a fin de acelerar el procedimiento, en este último tiempo la Corte ha modificado lo que también había sido su práctica inicial, procurando –y con frecuencia con éxito– pronunciarse en una misma sentencia sobre la eventual existencia de una violación de la Convención y sobre la aplicación del artículo 50 de la misma para los efectos de cualquier posible indemnización que sea procedente.

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Caballero Delgado y Santana*, sentencia del 8 de diciembre de 1995, párrafo 58. Parece innecesario señalar que, con la "reparación a la parte lesionada", el tribunal parece referirse a la indemnización que le pueda corresponder a ésta.

⁸ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez, Indemnización Compensatoria*, sentencia del 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafo 25; y *Caso Godínez Cruz, Indemnización Compensatoria*, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafo 23.

⁹ Cfr., ob. cit., párrafos 26 y 24, respectivamente.

¹⁰ Cfr., el petitorio de los abogados de las víctimas, acreditados como consejeros o asesores de la Comisión, en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez, Indemnización Compensatoria*, sentencia del 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafo 9; y *Caso Godínez Cruz, Indemnización Compensatoria*, sentencia del 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafo 8.

¹¹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez, Indemnización Compensatoria*, sentencia del 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafos 32 y 33; y *Caso Godínez Cruz, Indemnización Compensatoria*, sentencia del 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafos 30 y 31.

¹² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez*, sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 194 N° 6 de la parte dispositiva.

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Godínez Cruz*, sentencia de 20 de enero de 1989, serie C N° 5, párrafo 6 de la parte dispositiva.

¹⁴ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez, Indemnización Compensatoria*, sentencia del 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), y *Caso Godínez Cruz, Indemnización Compensatoria*, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos).

¹⁵ Cfr., ob. cit., párrafos 32 y 33, y 30 y 31, respectivamente.

¹⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros*, sentencia del 4 de diciembre de 1991, serie C N° 11, párrafo 2 de la parte resolutive.

¹⁷ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993.

¹⁸ Ob. cit., párrafo 116, N° 5, de la parte dispositiva.

¹⁹ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Caballero Delgado y Santana*, sentencia del 8 de diciembre de 1995, párrafo 72 N° 7.

²⁰ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso El Amparo*, sentencia de 18 de enero de 1995, párrafos 3 y 4 de la parte dispositiva; *Caso Neira Alegria y otros*, sentencia del 19 de enero de 1995, párrafo 91, N° 4 y 5; y *Caso Garrido y Baigorria*, sentencia de 2 de enero de 1996, párrafo 31, N° 3 y 4.

²¹ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso El Amparo*, sentencia de 18 de enero de 1995, párrafos 4 y 14 de la parte considerativa, y párrafos 2 y 3 de la parte dispositiva.

²² Ob. cit., párrafos 2 y 3 de la parte dispositiva.

²³ En realidad, en la práctica de la Corte Internacional de Justicia también hay precedentes en este sentido, como lo demuestra la sentencia en el caso de los rehenes en Teherán. Cfr., *Case concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*, Judgment of may 24, 1980, párrafo 6 de la parte dispositiva.

²⁴ Cfr., por ejemplo, opiniones diferentes en el *Informativo Andino*, editado por la Comisión Andina de Juristas, N° 98, Lima, 30 de enero de 1995, p. 7.

²⁵ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso El Amparo*, sentencia de 18 de enero de 1995, párrafos 3 y 4 de la parte dispositiva.

²⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez*, sentencia de 29 de julio de 1988, p. 194 N° 6.

²⁷ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez*, sentencia de 29 de julio de 1988, serie C N° 4, párrafo 194 N° 6 de la parte resolutive; *Caso El Amparo*, sentencia de 18 de enero de 1995, párrafos 3 y 4 de la parte resolutive; *Caso Neira Alegria y otros*, sentencia del 19 de enero de 1995, párrafo 91, N° 4 y 5; y *Caso Garrido y Baigorria*, sentencia de 2 de enero de 1996, párrafo 31, N° 3 y 4.

²⁸ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Godínez Cruz*, sentencia de 20 de enero de 1989, serie C N° 5, párrafo 203, N° 6.

²⁹ Nota del Agente de la República de Venezuela, Ildemar Pérez, de fecha 11 de 1995. Cfr., también, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso el Amparo*, sentencia de 18 de enero de 1995, párrafo 19.

³⁰ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Garrido y Baigorria*, sentencia de 2 de febrero de 1996, párrafos 24 y 25.

³¹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros. Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, parte resolutive.

³² Tales como el otorgamiento público de un informe oficial, completo y veraz, sobre la situación y destino de todos los desaparecidos, un compromiso público y oficial de que se respetarían los derechos humanos, la desmovilización y desintegración de los cuerpos represivos que fueron creados para secuestrar, torturar, desaparecer y asesinar personas y, en general medidas para evitar la recurrencia de situaciones similares.

³³ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez, Indemnización Compensatoria*, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafos 8 y 32, y *Caso Godínez Cruz, Indemnización Compensatoria*, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafos 7 y 30.

³⁴ Cfr., ob. cit., párrafos 34 y 32, respectivamente.

³⁵ Cfr., ob. cit., párrafos 36 y 34, respectivamente.

³⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)* sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafo 20.

³⁷ Cfr., ob. cit., párrafo 109.

³⁸ Cfr., por ejemplo, el artículo 25 del Convenio Económico de Bogotá, adoptado en la Novena Conferencia Internacional de Estados Americanos, celebrada en Bogotá, del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948, y en la cual también se aprobaron la Carta de la OEA y la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre. Cfr., también, Louis B. Sohn and Richard R. Baxter, *Draft Convention on the International Responsibility of States for Injuries to Aliens, American Journal of International Law*, Vol. 55, 1961, p. 548, particularmente el artículo 10 del proyecto.

³⁹ Cfr., por ejemplo, Jorge Castañeda, La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados desde el punto de vista del Derecho Internacional, en *Justicia Económica Internacional*, Kurt Waldheim y otros, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pp. 107 y ss., y Eduardo Novoa Monreal, *La Nacionalización en su Aspecto Jurídico*, en *Derecho Económico Internacional*, Jorge Castañeda y otros, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pp. 153 y ss.

⁴⁰ Cfr., por ejemplo, el escrito de reparaciones y costas presentado por la Comisión en el Caso Aloeboetoe, citado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafo 15. En el texto en castellano de esta sentencia, la expresión utilizada tanto por la Comisión como por la Corte es *in integrum restitutio*.

⁴¹ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafo 49.

⁴² Cfr., por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez, Indemnización Compensatoria, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, párrafo 9; *Caso Godínez Cruz, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, párrafo 8, o *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafo 9.

⁴³ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez, Indemnización Compensatoria, sentencia del 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)* párrafo 9, y *Caso Godínez Cruz, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)* párrafo 8.

⁴⁴ Cfr., Corte Interamericana de derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafo 49.

⁴⁵ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez, Indemnización Compensatoria, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)* párrafo 38, y *Caso Godínez Cruz, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, párrafo 36. En estos dos casos, el pago de daños punitivos había sido solicitado por los abogados acreditados como 'consejeros o asesores' de la Comisión.

⁴⁶ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Velásquez Rodríguez, Indemnización Compensatoria*, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos

Humanos), párrafos 47 y 48; y *Caso Godínez Cruz, Indemnización Compensatoria*, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafos 45 y 46.

⁴⁷ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafo 46.

⁴⁸ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez, Indemnización Compensatoria, sentencia del 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, párrafo 39, y *Caso Godínez Cruz, sentencia 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, párrafo 37.

⁴⁹ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafo 28.

⁵⁰ Cfr., *Ibid.*, párrafo 51.

⁵¹ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez, Indemnización Compensatoria, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, párrafo 57, y *Caso Godínez Cruz, Indemnización Compensatoria, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, párrafo 52.

⁵² Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafo 116 N° 1.

⁵³ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Gangaram Panday*, sentencia de 21 de enero de 1994, párrafo 4 de la parte dispositiva.

⁵⁴ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez, Interpretación de la sentencia de indemnización compensatoria*, sentencia de 17 de agosto de 1990 (artículo 67 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafos 37 a 42, y *Caso Godínez Cruz, Interpretación de la sentencia de indemnización compensatoria*, sentencia de 17 de agosto de 1990 (artículo 67 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafos 37 a 42.

⁵⁵ Cfr., la nota del agente del gobierno de Honduras, embajador Edgardo Sevilla Idiaquez, de fecha 17 de octubre de 1990, dirigida al Secretario de la Corte, en *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1990*, Secretaría General Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 1994, pp. 95 y ss.

⁵⁶ Cfr., comunicación del Presidente de la Corte al agente del gobierno de Honduras, de fecha 12 de noviembre de 1990, en *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1990*, Secretaría General Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 1994, pp. 99 y siguiente.

⁵⁷ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez, Indemnización Compensatoria, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, párrafo 60.1, y *Caso Godínez Cruz, Indemnización Compensatoria, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, párrafo 55.1.

⁵⁸ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafo 116 N° 1 y N° 4, y *Caso Gangaram Panday*, sentencia de 21 de enero de 1994, párrafo 4 de la parte dispositiva.

⁵¹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez, Interpretación de la sentencia de indemnización compensatoria, sentencia de 17 de agosto de 1990 (artículo 67 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, párrafos 31, 34 y 40, y *Caso Godínez Cruz, Interpretación de la sentencia de indemnización compensatoria, sentencia de 17 de agosto de 1990 (artículo 67 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, párrafos 31, 34 y 40.

⁵² Cfr. *Ibid.*, párrafo 42 en ambos casos.

⁵³ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez, Indemnización Compensatoria*, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafos 57 y 58; Y *Caso Godínez Cruz, Indemnización Compensatoria*, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafos 52 y 53.

⁵⁴ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafos 100 a 102.

⁵⁵ Cfr. *ob. cit.*, párrafos 103 a 108.

⁵⁶ La primera sería la persona que sufrió las torturas, o que fue objeto de una privación arbitraria de su libertad o que fue privada de su vida en forma arbitraria; la segunda podría ser un familiar de la víctima directa que, como resultado de la privación de la vida o de la libertad de su pariente, ha sufrido un daño emocional o económico.

⁵⁷ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafo 54.

⁵⁸ Cfr. En este sentido, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafo 62.

⁵⁹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafos 63 y 64.

⁶⁰ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafos 58, 59 y 62.

⁶¹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafo 54.

⁶² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafos 67 a 70.

⁶³ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafos 71, 73 y 75.

⁶⁴ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafos 81 y 83.

⁷³ Cfr., por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafo 75.

⁷⁴ Cfr., por ejemplo, la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 21 de septiembre de 1995, *Reparaciones, Caso El Amparo*, párrafo 3, letra a, de la parte resolutive, en que se otorgó a la Comisión un plazo para que presentara un escrito y las pruebas de que dispusiera para la determinación de las reparaciones e indemnizaciones en este caso.

⁷⁵ Cfr., *Caso Velásquez Rodríguez, Indemnización Compensatoria*, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), serie C N° 7, párrafo 12, y *Caso Godínez Cruz, Indemnización Compensatoria*, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), serie C N° 8, párrafo 11.

⁷⁶ En este contexto, esta expresión parece estar utilizada en un sentido amplio, comprensiva tanto de las reparaciones propiamente, como de las indemnizaciones.

⁷⁷ Cfr., *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafo 13.

⁷⁸ Cfr., *Caso Velásquez Rodríguez, Indemnización Compensatoria*, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafo 19, *Caso Godínez Cruz, Indemnización Compensatoria*, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafo 19, y *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafo 38.

⁷⁹ Cfr., *Caso Velásquez Rodríguez, Indemnización Compensatoria*, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafo 13, y *Caso Godínez Cruz, Indemnización Compensatoria*, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafo 12.

⁸⁰ Cfr. *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafo 39.

⁸¹ Cfr. *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)* sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafos 40 y 88.

⁸² Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso El Amparo*, sentencia de 18 de enero de 1995, párrafos 17 y 19 de la parte considerativa, y párrafos 1 y 3 de la parte resolutive.

⁸³ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Caballero Delgado y Santana*, sentencia del 8 de diciembre de 1995, párrafo 23, N° 5.

⁸⁴ Cfr., Corte Internacional de Justicia, *case concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*, I.C.J. Reports 1980, p. 3.

⁸⁵ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez, Indemnización Compensatoria, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, párrafo 48, y *Caso Godínez Cruz, Indemnización Compensatoria, sentencia de 21 de julio de 1989 (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, párrafo 46.

⁸⁶ Cfr., ob. cit., párrafos 27 y 25, respectivamente.

⁸⁷ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafo 87.

⁸⁸ Cfr., ob. cit., párrafo 88.

⁸⁸ Cfr., ob. cit., párrafo 52.

⁸⁹ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafos 54 y 71.

⁹¹ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 10 de septiembre de 1993, párrafo 76.

ANÁLISIS DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER: CONVENCIÓN DE BELEM DO PARÁ

ADALBERTO URBINA BRICEÑO

I. INTRODUCCIÓN

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Convención de Belem Do Pará, suscrita el 9 de junio de 1994 fue aprobada mediante ley por el Congreso de la República de Venezuela el 24 de noviembre de 1994, publicada en la Gaceta Oficial N° 35.632 de fecha 16 de enero de 1995.

Este novedoso tratado, al que en lo adelante denominaremos la Convención, representa la culminación de un proceso jurídico mediante el cual se ha obtenido el reconocimiento internacional en el ámbito interamericano de una compleja situación de violación de los derechos humanos en una categoría muy amplia de personas: las mujeres.

La unificación de criterios mediante la creación de normas internacionales de derechos humanos es un avance importante para abordar el estudio de la violencia contra la mujer así como para adelantar en la búsqueda de los elementos necesarios para subvertir el esquema generalizado de infracciones a la dignidad humana de las mujeres en nuestros países.

La Convención de Belem do Pará es el primer instrumento interamericano de carácter obligatorio para los Estados americanos partes en el mismo, que compendia de una manera sistemática los derechos que tiene la mujer en relación con la violencia de la que tradicionalmente ha sido víctima.

El propósito del presente trabajo es analizar la Convención desde el punto de vista del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Esperamos que de este análisis puedan surgir algunos aspectos útiles para enfrentar la manera en la que deberá ser aplicada la Convención e igualmente para medir en el futuro su efectividad en el logro de los fines de justicia que ésta se propone conseguir en el contexto interamericano.

II. ANTECEDENTES MUNDIALES Y REGIONALES DE LA CONVENCIÓN

2.1 LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Desde los inicios de los años 70 con el renacer de los movimientos por los derechos de la mujer, uno de los focos de la atención internacional ha sido la problemática y fenomenología de la mujer como sujeto y actor social.

La Declaración de la Década de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz (1976-1985) produjo un impacto en los gobiernos y en la opinión pública internacional, los cuales comenzaron a valorar la importancia de la mujer en todos los aspectos de la vida social, y a incluir esta temática en el debate y diseño de las políticas a poner en marcha.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18-12-1979 y que entró en vigencia como tratado internacional con forma jurídicamente obligatoria en 1981, constituyó el primer gran paso para igualar los derechos de los hombres y las mujeres, y para fomentar y facilitar la participación de la mujer en todos los países y en todas las regiones del mundo.¹

Hasta este momento la Convención fue ratificada por 112 países, entre los cuales se encuentran un número importante de países latinoamericanos, que tienen la obligación de adoptar políticas acordes con sus recomendaciones y de informar de su cumplimiento al Comité para la Eliminación de la Discriminación en Contra de la Mujer (Cedaw).

La Reunión del Grupo de Expertos sobre Violencia Familiar con especial énfasis en los efectos sobre la mujer, patrocinada por la Oficina para el Adelanto de la Mujer de la ONU con sede en Viena, permitió avanzar en el diagnóstico del problema al determinar que la violencia en el marco de la familia es de carácter mundial no sólo por su extensión sino por su magnitud y efectos nocivos. Los expertos reconocen

además que a pesar de que esta violencia se basa en la desigualdad existente entre hombres y mujeres, por lo que remediarla requiere de cambios hacia la igualdad plena, los Estados deben brindar protección inmediata y asistencia legal y psicológica a las víctimas de abusos.

Por su parte, la 8ª Sesión del Cedaw (1989) aprobó una resolución instruyendo a los Estados Miembros incluir en sus informes periódicos antecedentes sobre estadísticas, legislación y servicio de apoyo en relación con la violencia contra la mujer, impulsando a medir cuantitativamente el fenómeno y a adoptar una legislación acorde con las necesidades reales de las mujeres y a la magnitud del problema, sin dejar de considerar la importancia de los datos cualitativos para la aplicación de políticas preventivas.

La Resolución 1990/15 del Consejo Económico y Social reconoce que la violencia contra la mujer en la familia y en la sociedad penetra y cruza todas las clases sociales y culturales. Por su parte, la Resolución 1991/18 del mismo Consejo "Violencia contra la Mujer en Todas sus Formas", insta a los gobiernos a adoptar y promover una legislación que penalice la violencia contra la mujer, y a tomar medidas administrativas, sociales y educacionales para proteger a la mujer de todas las formas de violencia. Posteriormente se reunió el Grupo de Expertos en Violencia contra la Mujer en noviembre de 1991, y sus conclusiones constituyeron el avance más significativo en esta materia.

En esta reunión se plantea la necesidad de una definición comprensiva de la violencia contra la mujer que aporte claridad a las medidas a tomar para erradicar esta situación.

Finalmente, el Grupo de Expertos de la ONU plantea la necesidad imperiosa de que los Estados provean protección inmediata y asistencia a las mujeres que son abusadas, victimizadas o explotadas física, sexual o emocionalmente, destacando que esta ayuda y protección debe ser coordinada y multifacética y debe incluir servicios de apoyo legal, judicial, psicológico, médico, social y comunitario. De igual modo, insta a aplicar la legislación internacional sobre Derechos Humanos en el control de la violencia contra la mujer, y propiciar el hecho que la problemática de la violencia doméstica forme parte habitual de las actividades pro Derechos Humanos en cada uno de los países².

2.2 LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

En la Organización de los Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Mujeres, desde comienzos de la década de los noventa inició la preparación de un proyecto de Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

Por su parte, la Organización de la Salud (OPS), sumándose a la iniciativa de la OEA, considera a la violencia doméstica y maltrato contra la mujer como una de las áreas prioritarias de trabajo y de ejecución de programas durante los años 1991-1994.

La Comisión Interamericana de Mujeres adopta en su Vigesimaquinta Asamblea de Delegadas 1993 la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer. Finalmente, al término de una Conferencia Interamericana convocada a tal efecto en la ciudad de Belem do Pará, Brasil, se firma el 9 de junio de 1994 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. Convención de Belem do Pará.

III. ANÁLISIS DE LA CONVENCIÓN

El preámbulo de la Convención presenta como premisa más importante la afirmación tajante de que:

La violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades.

La relevancia de este postulado inicial de la Convención radica en que parecería cambiar un poco la tradicional posición del Derecho Internacional de los derechos humanos en el sentido de que sólo los Estados y no los individuos pueden violar los derechos humanos. Estos derechos hasta hace poco eran considerados como susceptibles de hacerse valer por el individuo frente o en contra del Estado, sin embargo en esta nueva esfera de la violencia contra la mujer podría pensarse que en un momento dado y en algunas circunstancias puede un individuo (el cónyuge por ejemplo) ser quien viole los derechos humanos de otro individuo (la mujer), en cuyo caso estaría apareciendo una nueva concepción de los derechos humanos ya que no sería exclusivamente el Estado, el sujeto activo de las violaciones³.

A continuación se analizará la forma como la Convención Interamericana tipifica la violencia contra la mujer, los derechos protegidos, los deberes asumidos por los Estados partes y los mecanismos de protección.

3.1 LA TIPIFICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

En el Capítulo I (Definición y Ámbito de Aplicación) se describe la violencia contra la mujer ampliamente.

El artículo 1 señala que:

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en lo privado.

Violencia es un concepto de varias dimensiones y los enfoques para su análisis son particulares según las disciplinas desde donde se estudie. En las ciencias sociales hablar de violencia es referirse a un estado de explotación y/u opresión dentro del cual cualquiera relación de subordinación y dominación es violenta. Si violencia es una forma de ejercer poder, aparece tras ella una noción de jerarquía: el poder se ejerce sobre alguien situado en una posición inferior⁴.

Siguiendo el concepto general puede pensarse la violencia individual como un atentado de la persona contra sí misma, o social, como un atentado contra la persona humana en las relaciones interindividuales y en las intergrupales⁵.

La Convención recoge en su artículo 1, los avances de la doctrina en relación con los tipos de violencia contra la mujer, que pueden clasificarse sobre todo en física, sexual y psicológica.

La violencia contra la mujer asume diferentes modalidades, los hechos violentos no son acciones únicas aisladas sino que se entrelazan y combinan provocando daños físicos, psíquicos y morales en las víctimas. Sin embargo, los estudiosos del tema diferencian principalmente tres formas de abusos y opresiones:

a. *Violencia física*: Incluye golpes, empujones, cachetadas, puñetes, patadas, quemaduras, quebraduras y eventualmente muerte. Este tipo de violencia es la más fácil de visualizar dada su sintomatología y las evidencias externas de su presencia, es la forma más reconocida socialmente y provoca mayor rechazo público por sus características brutales. tadas,

b. *Violencia psicológica*: Hace referencia a insultos, descalificaciones, amenazas, recriminaciones permanentes, acusaciones infundadas, burlas, humillaciones y todo tipo de agresión verbal. Esta forma de violencia es la de más difícil visualización ya que no deja secuelas externas, lo que no implica inexistencia de rastros. Si bien es más sutil provoca un impacto más dilatado en el tiempo por el efecto destructivo de la personalidad.

c. *Violencia sexual*: Se consideran modalidades de esta violencia forzar relaciones sexuales contra la voluntad de la mujer, la violación marital, obligar al ejercicio de la prostitución, presionar o exigir abortar y la burla del cuerpo y de la sexualidad de la mujer. Este tipo de abuso y agresión resulta difícil de abordar dado el carácter privado e íntimo de la sexualidad y por ser el menos mencionado y registrado por las mujeres.

A su vez, se puede identificar otro tipo de violencia denominado indirecta que consiste en la prohibición de trabajar o estudiar, aislamiento o encierro en el hogar, impedimento de contacto social, control excesivo de las actividades y amistades, todo en un contexto donde se limita la libertad de las mujeres y su capacidad de optar según sus propios criterios y deseos. El chantaje económico, las quejas permanentes del desempeño como madre y dueña de casa, la desvalorización de las ideas y de los sentimientos de la mujer, así como actos destructivos hacia objetos de la casa, personales o con valor sentimental para la mujer se constituyen también en modalidades de violencia⁶.

En el artículo 2 se amplía el concepto de violencia contra la mujer al agregársele dimensiones ambientales: violencia doméstica, laboral, política, social en instituciones educativas o en establecimientos de salud.

El artículo 2 indica que:

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. Que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b. Que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el

lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar; y

c. Que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

Es así como se plantea una clasificación fundamentada en los ámbitos espaciales en los que tiene lugar la violencia contra la mujer.

En el ámbito familiar tenemos la violencia doméstica que puede ser definida como acto cometido dentro de la familia por uno de sus miembros, que perjudica gravemente la vida, el cuerpo, la integridad psicológica o la libertad de otro miembro de la familia.

Esta violencia doméstica se manifiesta en: reclusión en el hogar, asedio sexual que puede llegar hasta la violencia, maltrato psicológico y agresión física.

En el ámbito del trabajo se da la *violencia laboral* que se manifiesta en el asedio sexual en el trabajo, que es el acoso que sufre la mujer, generalmente de un superior, y que afecta la obtención de un trabajo, la estabilidad en él y las posibilidades de ascenso⁷.

La violencia doméstica ha sido tipificada por excelencia como la violencia conyugal y dentro de ella el maltrato físico ejercido por el hombre sobre la mujer. Cabe destacar que se ha prestado menor atención a las acciones y estudios respecto a la violencia ejercida sobre los niños en el interior de la familia⁸.

En el ámbito institucional la violencia política en contra de la mujer en la región comienza a ligarse a la problemática de los derechos humanos, incorporando al debate las especificidades de género. Es por esta razón que a pesar de todas las crisis políticas que han vivido los distintos países no hay aun una percepción acabada de este tipo de violencia que afecta a las mujeres.

Ligada al ámbito institucional ha comenzado a tratarse la llamada violencia en la atención de la salud. Aun de manera incipiente ha emergido la problemática de la violencia racial asociándola a la condición de mujer. Esto ocurre en aquellos países donde existe población negra.

La violencia laboral ha sido más bien enfocada desde la perspectiva de la discriminación laboral y salarial a la que la mujer se ve expuesta por su condición de tal. Los programas que abordan este problema se centran en dos áreas. Por un lado,

el asedio sexual en el trabajo y por otro, la situación de discriminación que viven las mujeres.

La violencia en los medios de comunicación social en la región ha sido estudiada desde la perspectiva de la imagen de la mujer y de los estereotipos que de ella se difunden. Sin embargo no hay estudio en torno de la pornografía percibida por las organizaciones de mujeres como una manifestación extrema de violencia en este plano⁹.

Por último el artículo 2 en el Párrafo C, retoma al enfoque clásico de los derechos humanos que considera al Estado en su condición de sujeto activo violador de los derechos individuales a través de sus mecanismos estructurales o de sus agentes.

3.2 LOS DERECHOS PROTEGIDOS

En el Capítulo 2 (Derechos Protegidos) se contempla el catálogo de derechos garantizados por la Convención.

El artículo 3 consagra el derecho a una vida libre de violencia al señalar que:

Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.

Este derecho es desarrollado en el artículo 6 donde se indica que:

El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros:

- a. El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación ; y
- b. El derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

El problema de la discriminación de la mujer en relación con la educación plantea complejos matices:

Este fenómeno que es parte de la cotidianidad de la mujeres, no es reciente en América Latina, ya que existen evidencias históricas de su presencia en el pasado, donde el uso de la agresión cumplía la función de mantener a las mujeres en el lugar que les estaba socialmente asignado en la jerarquía familiar, controlando su movilidad física y su sexualidad¹⁰.

Se estima que la mujer es inferior al varón por lo que se acepta la discriminación como principio ordenador en las diferentes esferas del mundo social, el empleo, la salud, la educación, la economía, la ley y la representación política¹¹.

Ser sujeto de agresiones, desvaloraciones y abusos aparece como algo que no es extraño a las mujeres, por el contrario resulta ser parte de una realidad cotidiana tan introyectada que resulta difícil identificar esas situaciones¹².

La Convención continúa con la enumeración de un conjunto de derechos humanos que no son diferentes a los ya consagrados por los instrumentos internacionales. Es así como el artículo 4 señala que:

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

- a. El derecho a que se respete su vida.
- b. El derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
- c. El derecho a la libertad y a la seguridad personales.
- d. El derecho a no ser sometida a torturas.
- e. El derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia.
- f. El derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley.
- g. El derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos.
- h. El derecho a la libertad de asociación.
- i. El derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley, y
- j. El derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

El artículo 5 incluye también los derechos económicos, sociales y culturales pero genéricamente sin enunciarlos. Únicamente los menciona al señalar que:

Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección

de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.

3.3 LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS PARTES

El Capítulo III (Deberes de los Estados) regula los compromisos que asumen los Estados Partes en virtud de la Convención.

Es preciso resaltar la relación que existe entre las obligaciones que en este Capítulo vinculan a los Estados partes y la distinción doctrinal de los derechos humanos en derechos civiles y políticos por una parte y derechos económicos, sociales y culturales por la otra, en particular en lo atinente a la exigibilidad de cada una de estas dos clasificaciones. Los derechos civiles y políticos reclaman del Estado fundamentalmente la abstención de interferir, invadir o agredir ciertos atributos de la persona, relativos a su integridad, libertad y seguridad.

En principio basta constatar un hecho que los viole y que sea legalmente imputable al Estado para que éste pueda ser considerado responsable de la infracción. Se trata de derechos inmediatamente exigibles, cuyo respeto representa para el Estado una obligación de resultado, susceptible de control jurisdiccional¹³.

Por el contrario, los derechos económicos, sociales y culturales requieren una conducta activa de parte del Estado en la creación de las condiciones que hagan posible disfrutar efectivamente de tales derechos. No dependen únicamente de un cambio en la legislación sino más bien de la instauración de un orden social, cultural y económico más desarrollado. Dependerá su exigibilidad de la existencia de recursos apropiados, de modo que las obligaciones que asumen los Estados respecto de ellos esta vez son de medio o de comportamiento¹⁴.

Estos derechos no podrán en todos los casos disfrutarse inmediatamente, sino solo en forma progresiva dependiendo de los avances que en cada ámbito vaya logrando el Estado. El control del cumplimiento de estas obligaciones es más bien político que jurisdiccional y se hace a través del sistema de informes periódicos que los Estados someten a órganos internacionales determinados.

La Convención reconoce que la violencia contra la mujer tiene una doble vertiente: por un lado está la violencia como tal configurada en hechos o actos, lo cual

representará los derechos civiles y políticos de la mujer y por otro lado, las causas que la generan, las cuales se insertan en lo más hondo de las estructuras históricas, políticas, sociales, económicas culturales y educativas de los Estados americanos. De esta última vertiente derivan derechos económicos y sociales y culturales de la mujer.

Por lo anterior la Convención establece los dos tipos de obligaciones ya descritos, como deberes que los Estados partes deben cumplir.

El artículo 7 consagra las obligaciones de inmediato cumplimiento y el artículo 8 las de cumplimiento progresivo.

El artículo 7 señala que:

Los Estados parte condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

- a. Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación.
- b. Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.
- c. Incluir en su legislación interna normas legales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso.
- d. Adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad.
- e. Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer.
- f. Establecer procedimientos legales, justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos.

g. Establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y

h. Adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

En este artículo las obligaciones serían de resultado, de tal modo que la inobservancia del respeto debido a los derechos humanos –en este caso de la mujer–, por causa imputable al Estado representaría, por sí misma, una violación de sus obligaciones, y, por ende, un quebrantamiento del Derecho Internacional¹⁵. Sin embargo, algunas de estas medidas, tales como establecer procedimientos legales y mecanismos judiciales y administrativos, pueden llevar cierto tiempo y requerir de alguna infraestructura que no puede verificarse tan de inmediato. La problemática legal y judicial requiere una reseña aparte pues su complejidad amerita un poco de historia para entender lo difícil que resulta modificar el *statu quo*:

Las mujeres latinoamericanas y del Caribe han estado legalmente subordinadas al varón desde la creación de los códigos civiles y penales en cada uno de los países. El camino para lograr la igualdad de derechos con los hombres ha sido lento.

Los pasos han sido aproximadamente los mismos en toda la región:

1. El reconocimiento de la capacidad jurídica de la mujer.
2. El derecho a acceder a la educación superior.
3. El derecho a ejercer cargos públicos.
4. El derecho a voto.
5. La igualdad de derechos y obligaciones en el matrimonio y la familia.

Sin embargo, subsisten en las legislaciones aspectos discriminatorios a superar, algunos muy evidentes como el caso de la potestad marital –vigente aun en algunos países– y otros más sutiles, pero no por eso menos eficaces.

La realidad cotidiana de la violencia doméstica contra la mujer deja al descubierto las deficiencias y carencias de los sistemas judiciales ante la ausencia de figuras legales que tipifiquen delitos y establezcan sanciones contra los agresores, a la vez que protejan a las víctimas frente a la agresión o el abuso.

Casi la totalidad de los países de la región han ratificado o se han adherido a la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y algunos han adoptado medidas internas en la esfera jurídica para poner en práctica dicha Convención y aun profundizarla. Igualmente han establecido organismos estatales especializados en la población femenina, para hacer un diagnóstico real de su situación, ayudar a elevar la condición jurídica de las mujeres, y adoptar políticas y planes destinados a asegurar la igualdad de oportunidades, junto a la realización de campañas de sensibilización de la problemática de la mujer en nuestras sociedades.

Es así como el problema de la violencia doméstica comienza a preocupar y a ser reconocido, significando un avance en el respeto de los derechos de las mujeres y en el enfrentamiento de uno de los problemas que las afectan que reviste mayor gravedad y dramatismo. Dentro de este contexto se destacan la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, en Costa Rica (1990), la Ley para la Prevención e Intervención en Violencia Doméstica de Puerto Rico (1989), la Ley Nacional sobre Violencia Doméstica de Argentina (1988), los anteproyectos de Ley de Chile y Guatemala, así como las reformas a los códigos civiles y penales –que acogen la realidad de los maltratos en la familia– realizadas en Nicaragua, Colombia, Honduras y Trinidad y Tobago. En Venezuela destaca el anteproyecto de Ley Contra la Violencia Intrafamiliar y el Hostigamiento Sexual (1995).

Sin embargo, las dificultades que aun persisten son importantes y de variada índole. En los países en los que se asume la violencia doméstica como delito, las normas penales parecen no ser efectivas ya que los procedimientos penales están pensados para esclarecer hechos acaecidos en lugares públicos y entre personas no ligadas por lazos efectivos. La violencia conyugal ocurre en la intimidad del hogar y la víctima posee dependencia económica y afectiva del agresor, carece de estructuras alternativas de apoyo y generalmente no denuncia los hechos, se requiere entonces, no sólo de leyes nuevas sino también de procedimientos de justicia que sean capaces de ser efectivos frente al problema y que acojan su especificidad¹⁶.

El artículo 8 de la Convención establece que:

Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

a. fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y

protejan sus derechos humanos.

b. modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer.

c. fomentar la educación y la capacitación del personal en la administración de justicia policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer.

d. suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea el caso, y cuidado y custodia de los menores afectados.

e. fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda.

f. ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social.

g. alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer.

h. garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de fomentar y aplicar los cambios que sean necesarios,

i. promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias y la ejecución de programas encaminados a proteger a la mujer objeto de violencia.

En este artículo Se estaría en presencia de obligaciones de medio de comportamiento, de forma que la violación de los derechos protegidos no sería

automáticamente una violación del tratado. Este tipo de infracciones requiere que la conducta del Estado se aparte de ciertos patrones o estándares y que, dentro de las condiciones internas y de los recursos a su alcance, no haya suministrado determinados medios, que estaba objetivamente en capacidad de proveer para garantizar el derecho lesionado¹⁷.

Las obligaciones que asumen los Estados partes según este artículo no podrían ser sino de desarrollo progresivo y aun programático pues el objetivo es nada menos que la modificación de una poderosa estructura de discriminación y violencia de larguísima data con ramificaciones que atacan incluso la psicología individual:

La base de la violencia contra la mujer en los distintos ámbitos de estas sociedades, está enraizada en la jerarquía establecida para los sexos en las relaciones de poder donde la mujer es ubicada en una posición inferior. La desigualdad hombre-mujer se manifiesta claramente en la familia, organización base de la sociedad, la que establece una diferenciación sexual de roles que es reproducida en todas las organizaciones y grupos sociales. Históricamente podría situarse esta jerarquización y diferenciación valórica de los roles según género, en el momento en que las familias dejan de ser autosuficientes, comienzan a producir excedentes, se insertan en una organización social mayor y se establece la división sexual del trabajo. Al separar la producción de bienes, de la reproducción y cuidado de los seres humanos, se generó un mundo público y uno privado con una connotación valórica y jerárquica específica asignada a cada uno de los sexos. Confinada la mujer al mundo doméstico, pasa a ser considerada propiedad de quien ejerce el poder, el hombre, quien se sitúa en la posición superior¹⁸.

Por último, en cuanto a los deberes de los Estados el artículo 9 indica que estos deben otorgar una consideración especial a determinadas circunstancias o supuestos en los que pueden encontrarse algunas mujeres. El artículo prescribe que:

Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.

3.4 LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN

El Capítulo IV de la Convención (Mecanismos Interamericanos de Protección) contempla la manera mediante la cual pueden hacerse valer, a nivel internacional, los derechos protegidos por ésta.

Se establecen dos mecanismos de protección: un sistema de informes periódicos y un sistema cuasi-judicial de quejas o peticiones individuales. Además se reafirma la posibilidad que tienen los Estados Partes y la Comisión Interamericana de Mujeres de solicitar opiniones consultivas a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El artículo 11 indica que:

Los Estados Partes en esta Convención y la Comisión Interamericana de Mujeres, podrán requerir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos opinión consultiva sobre la interpretación de esta Convención.

La facultad de consultar a la Corte Interamericana es solamente una reiteración pues ya existía desde mucho antes. Todos los órganos de la Organización de los Estados Americanos (entre ellos la Comisión Interamericana de Mujeres) y todos los Estados miembros poseen esta facultad en virtud de una disposición contenida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en 1969 y que entró en vigor en 1978¹⁹.

El sistema de informes periódicos se establece en el artículo 10 de la Convención al señalar que:

Con el propósito de proteger el derecho de la mujer a una vida libre de violencia, en los informes nacionales a la Comisión Interamericana de Mujeres, los Estados Partes deberán incluir información sobre las medidas adoptadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia, así como sobre las dificultades que observen en la aplicación de las mismas y los factores que contribuyan a la violencia contra la mujer.

La obligación se consagra con el objetivo de "proteger el derecho de la mujer a una vida libre de violencia" por lo cual estos informes en principio no exigirán que se incluya información acerca de otros derechos humanos que son protegidos por otros instrumentos internacionales (como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por ejemplo).

El sistema de quejas o peticiones individuales se contempla en el artículo 12 al indicar que:

Cualquier persona o grupo de persona, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias o quejas de violación del artículo 7 de la presente Convención por un Estado Parte, y la Comisión las considerará de acuerdo con las normas y los requisitos de procedimiento para la presentación y consideración de peticiones estipulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Estatuto y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Es de hacer notar que este sistema está limitado en cuanto a la competencia en razón de la materia que posee la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para considerar las peticiones. La Comisión, según este artículo, únicamente puede considerar "denuncias o quejas de violación del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará". Para ello deberá seguir las normas y requisitos de procedimiento establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en su propio Estatuto y Reglamento. Este sistema se consagró sólo para las violaciones de los derechos contenidos en el artículo 7 en razón de la naturaleza misma de estas obligaciones, que, como ya se explicó, son de cumplimiento inmediato. Por el contrario, el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del artículo 8 solamente sería susceptible de ser supervisado a través del sistema de informes periódicos.

El último apartado de la Convención, el Capítulo V (Disposiciones Generales) consagra en sus artículos 13 y 14 la denominada cláusula del individuo más favorecido.

El artículo 13 señala que:

Nada de lo dispuesto en la presente Convención podrá ser interpretado como restricción o limitación a la legislación interna de los Estados Partes que prevea iguales o mayores protecciones y garantías de los derechos de la mujer y salvaguardias adecuadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer.

En este caso se relaciona la Convención con la legislación interna de los Estados Partes.

El artículo 14 indica que:

Nada de lo dispuesto de la presente Convención podrá ser interpretado como restricción o limitación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o a otras convenciones internacionales sobre la materia que prevean iguales o mayores protecciones relacionadas con este tema.

Estos dos artículos desarrollan el principio según el cual ninguna disposición de un tratado puede menoscabar la protección más amplia que puedan brindar al individuo (la mujer) otras normas de Derecho Interno de Derecho Internacional²⁰.

IV. CONCLUSIÓN

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Convención de Belem do Pará, constituye un *corpus* legal comprensivo de una serie de aspectos mediante los cuales se aborda de forma bastante completa el problema de la violencia contra la mujer.

La Convención conceptualiza la violencia contra la mujer de manera suficientemente amplia como para que no queden fuera ninguna de las variadas clases en la que ésta puede manifestarse. Además reafirma definitivamente el carácter de violación a los derechos humanos que reviste este tipo de violencia.

El Tratado desglosa la violencia en un catálogo de derechos y paralelamente establece las obligaciones que asumen los Estados Partes para asegurar el cumplimiento del objeto y propósito de la Convención.

Finalmente se contemplan mecanismos interamericanos de protección para hacer verdaderamente exigibles las disposiciones de la Convención.

Sin duda alguna la Convención de Belem do Pará es un instrumento bien diseñado y que si se aplica correctamente redundará en concretos y positivos resultados en la erradicación de la violencia contra la mujer.

NOTAS

¹ Publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 3.074 del 16-12-82

² Cfr. *Violencia Doméstica Contra la Mujer en América Latina y el Caribe. Propuestas para la Discusión*. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas. Serie Mujer y Desarrollo, marzo, 1992, pp. 31-33

³ Sobre la postura tradicional Cfr. Héctor Faúndez Ledesma: *Administración de Justicia y Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Caracas, Comisión de Estudios de Postgrado e Instituto de Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, 1992, pp. 33-37.

- ⁴ Cfr. *Violencia en Contra de la Mujer en América Latina y el Caribe. Información y Políticas Informe Final*, Proyecto RLA/88/wo1, Santiago de Chile, Isis Internacional, octubre 1990.
- ⁵ *Ob. cit.*, p. 8.
- ⁶ Cfr. *Violencia Doméstica Contra la Mujer en América Latina y el Caribe (...)* p. 15.
- ⁷ Cfr. Isis Internacional, p. 9.
- ⁸ *Ob. cit.*, p. 33.
- ⁹ *Ob. cit.*, p. 34.
- ¹⁰ Cfr. *Violencia Doméstica Contra la Mujer en América Latina y el Caribe*. p. 7.
- ¹¹ *Ob. cit.*, p. 8.
- ¹² *Ob. cit.*, p. 16.
- ¹³ Cfr. Thomas Buergenthal, Claudio Grossman y Pedro Nikken: *Manual Internacional de Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas/San José, 1990, p. 176.
- ¹⁴ *Ibidem*, p. 177.
- ¹⁵ *Ob. cit.*, p. 178.
- ¹⁶ Cfr. *Violencia Doméstica Contra la Mujer...* pp. 19-20.
- ¹⁷ Cfr. Thomas Buergenthal..., p. 178.
- ¹⁸ Cfr. Isis Internacional, p. 8.
- ¹⁹ Cfr. Art. 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- ²⁰ Cfr. Vasak, K. y Alston P. (eds), *Las Dimensiones Internacionales de los Derechos Humanos*. Serbal/Unesco, Barcelona, 1984, Vol. III, p. 823.

BIBLIOGRAFÍA

Buergenthal, Thomas; Grossman, Claudio y Nikken, Pedro. *Manual Internacional de Derechos Humanos*, Caracas/San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editorial Jurídica Venezolana, 1990.

Faúndez Ledesma, Héctor. *Administración de Justicia y Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Caracas, Comisión de Estudios de Postgrado e Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y políticas, Universidad Central de Venezuela, 1992.

"Convención Americana sobre Derechos Humanos" en *Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, (Actualizado al 1° de marzo de 1988), OEA/Ser L. V/II, 71 doc. 6 rev. 1, 23 de septiembre de 1987, original: español.

Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, "Convención de Belem do Pará", Caracas, Gaceta Oficial N° 35.632 del lunes 16 de enero de 1995.

Violencia Doméstica Contra la Mujer en America Latina y el Caribe: Propuestas para la discusión. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, Serie Mujer y Desarrollo, mayo de 1992.

Violencia en Contra de la Mujer en América Latina y el Caribe. Información y Políticas, Informe Final. Proyecto RLA/88/wo1, Santiago de Chile, ISIS Internacional, octubre de 1990.

Este libro se terminó de imprimir
en los talleres de
Publicidad Gráfica León, S.R.L.
en el mes de marzo de 1999
Teléfonos 575.01.98 - 571.65.24
Caracas, Venezuela

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Nuevos títulos

De los menores a los niños una larga trayectoria

_____ Instituto de Derecho
Privado

Derecho Penal I

_____ Alberto Arteaga

Derecho Romano I

_____ César Ramos

Derecho Romano II

_____ César Ramos

El Fondo Monetario Internacional

Estructura, evolución y enmiendas a su
convenio constitutivo

_____ Ramón A. Crazut

Indices de la Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

_____ Oswaldo Acosta
Hoenicka

Politeia # 21

Este libro constituye un homenaje del Instituto de Derecho Público a uno de sus investigadores: Antonio Linares, quien nos acompañó desde 1966 hasta 1986.

Antonio Linares dedicó su vida al Derecho Internacional Público y así lo demuestran sus numerosas obras publicadas en esta materia, sus años de docencia en la Escuela de Derecho y los cursos monográficos que dictó en el Instituto de Derecho Público. Por esta razón, este libro recoge una serie de artículos sobre temas de Derecho Público: en materia de Tratados Internacionales, "La entrada en vigor de los Acuerdos Internacionales en Venezuela" de Boris Bunimóv Parra, y "La regulación de los Tratados Internacionales de las Constituciones de América" de Roxana Orihuela Gonzatti; sobre distintos aspectos relacionados con los procesos de la integración; "La Integración económica, las industrias culturales", de Fernando Delgado; "La Integración Colombo-Venezolana y los problemas fronterizos", de Ramón Crazut y "Las relaciones entre el derecho Comunitario, y el Derecho Interno en el marco del Acuerdo de Cartagena", de Eloisa Avellana Sisto; temas vinculados con los derechos humanos: "El Tribunal Europeo de Derechos humanos de Estrasburgo como figura ejemplar en el desarrollo de nuevas tendencias jurisprudenciales", de María Fernanda Valarino; "Reparaciones e Indemnizaciones en la Convención Americana sobre Derechos Humanos" de Héctor Faúndez Ledesma y "Análisis de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Convención de Belem Do Pará" de Adalberto Urbina Briceño.

Por último, los trabajos de Ramón Alfredo López Martínez "Venezuela y la Organización de las Naciones Unidas"; Santo Morrone Fabricatore "Internacionalización de la subversión en América Latina entre las décadas de 1960 y 1990" Aldo V. Perfetto Alexandrow; "La Primera Conferencia Financiera Panamericana" y Carmela Harris de Pérez: "La ley interna como instrumento de la política internacional. La ley Helms Burton".