

EL CONTROL DEL LEGISLATIVO SOBRE EL EJECUTIVO EN POLITICA EXTERIOR EN LA CONSTITUCION DE 1961

Raquel Gamus Gallego

I.—INTRODUCCION

Tal como indica el título, nos interesa analizar en el texto de la Constitución vigente, el Control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo en materia exterior y a la vez establecer la posibilidad o necesidad de reformas o modificaciones en esta materia.

A pesar de que nuestro trabajo se circunscribe a la Constitución de 1961, haremos una referencia comparativa con las anteriores Constituciones de Venezuela, que sin ser exhaustiva, indique la evolución histórica que han tenido estos aspectos.

Esta comparación se hará especialmente a partir de la Constitución de 1947, redactada posteriormente al fin de la segunda guerra mundial, acontecimiento que abre una nueva etapa en las relaciones internacionales, estableciéndose desde entonces nuevas bases para la cooperación entre los Estados, mediante la creación y fortalecimiento de organizaciones mundiales y regionales y la celebración de un número cada vez mayor de acuerdos internacionales, bilaterales y multilaterales, cambios que necesariamente inciden y son tomados en cuenta por las legislaciones nacionales¹.

El tema de nuestro interés requiere de algunas precisiones conceptuales, en primer lugar, como definición de política exterior tomaremos la siguiente:

1 Andrés AGUILAR. *La actuación internacional de la República de Venezuela en la Constitución vigente de Venezuela de 23 de enero de 1961*, p. 1581.

“En los intentos, tanto tradicionales como contemporáneos, de clasificar las políticas del Estado, la política exterior se perfila como un tipo específico de política pública. Funcionalmente dirigida a lograr la adaptación del sistema nacional a su medio ambiente transnacional, esta política involucra, en última instancia, la seguridad y supervivencia misma del Estado. Como tal ha sido considerada como la primera y más fundamental de las políticas de cualquier Estado. Como quiera que requiere, en principio, la unidad de criterio, la rapidez, el secreto y la flexibilidad, la política exterior es primordialmente responsabilidad del Ejecutivo virtualmente en todos los Estados”².

La revisión bibliográfica nos llevó a organizar el trabajo en dos aspectos fundamentales:

- 1.—De orden Constitucional que a su vez hemos subdividido en:
 - a.—Programático: incluye declaraciones de principios especialmente expresadas en el preámbulo.
 - b.—Normativo: circunscrito al articulado, en el cual nos referiremos primero a la separación de poderes y la concepción de Poder Nacional para luego entrar en análisis del articulado propiamente dicho.
- 2.—De orden no constitucional: Que incluye actividades desarrolladas por el Congreso en materia internacional no previstas en el texto constitucional.

En ambas ha sido tomada en cuenta la perspectiva política, pues aun cuando el tema es básicamente de carácter jurídico, su análisis sería cuando menos incompleto sin su inclusión, no sólo en lo que se refiere a la influencia del contexto político —pues el carácter conciliatorio de la democracia venezolana se encuentra plasmado en el contenido del texto constitucional de 1961—; sino también en el manejo que nuestro sistema político partidocrático —y sobre todo bipartidista— realiza a través de los mecanismos de actuación y control establecidos.

II.—LA POLITICA EXTERIOR EN LA CONSTITUCION

1.—Aspectos programáticos:

El Preámbulo de la Constitución de 1961 dice:

...“cooperar con las demás naciones y, de modo especial, con las repúblicas hermanas del continente, en los fines de la comunidad

² Tomado de Eva JOSKO DE GUERON. *El Congreso y la política exterior en Venezuela*, p. 330.

internacional, sobre la base del recíproco respeto de las soberanías, la autodeterminación de los pueblos, la garantía universal de los derechos individuales y sociales de la persona humana, y el repudio de la guerra, de la conquista y del predominio económico como instrumentos de política internacional;

sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos, y favorecer pacíficamente su extensión a todos los pueblos de la Tierra;”...

Los peligros que acechaban a la democracia venezolana en el momento de la redacción del texto constitucional influyen decisivamente en estas consideraciones programáticas que al igual que la Doctrina Betancourt, tienen un contenido defensivo; desprendido de la necesidad de sustentar el sistema democrático interno a través de su extensión continental.

Tal como mencionáramos en la Introducción, esta orientación fundamental de política internacional tiene su antecedente en la Constitución de 1947. En efecto, en su Declaración preliminar establece:

“La sustentación de la Democracia, como único e irrenunciable sistema de gobernar su conducta interior, y la colaboración pacífica en el designio de auspiciar ese mismo sistema en el gobierno y relaciones de todos los pueblos de la tierra.

La nación venezolana repudia la guerra, la conquista y el abuso de poderío económico como instrumentos de política internacional; reafirma su voluntad de resolver todos sus conflictos y controversias con otros Estados por los medios pacíficos establecidos en los pactos y tratados de que es parte; respalda el principio de autodeterminación de los pueblos, y reconoce el Derecho Internacional como regla adecuada para garantizar los derechos del hombre y de las naciones en los términos y propósitos de la presente Declaración”.

Agregándose en el artículo 104:

“La Nación cooperará en la comunidad internacional para la realización de los fines de seguridad y defensa comunes, conforme a lo previsto en esta Constitución y en los pactos internacionales debidamente aprobados y ratificados”.

No olvidemos que esta Constitución fue sancionada durante el período de la Junta Revolucionaria de Gobierno presidida por Rómulo Betancourt. La similitud de objetivos se explica, entre otras razones, por

una concepción programática común favorecida por las dificultades constitucionales de la Democracia.

Esta concepción desaparece en la Declaración Preliminar de la Constitución redactada por la de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez en 1953 y se sustituye por el siguiente texto:

“La Nación venezolana aspira a lograr un sitio cada vez más prestigioso en el conjunto universal, mediante el mejoramiento de su medio físico y de las condiciones de sus habitantes, en un ambiente de armonía entre cuantos convivan en su territorio y dentro de sanos propósitos de cooperación internacional”.

Contenido que recoge las ideas fundamentales del “Nuevo Ideal Nacional”.

Por último, dado el carácter programático y principista, incluimos el art. 108 de la actual Constitución vinculado al tema de la Integración:

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

2.—Aspectos Normativos:

2.a.—Las atribuciones de los Poderes:

2.a.1.—El Poder Nacional:

“Artículo 118: Cada una de las ramas del poder público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

Artículo 136: Es de la competencia del Poder Nacional:
1º La actuación Internacional de la República.

La interpretación del concepto de Poder Nacional requiere de una reflexión, vinculada con estos dos artículos, el 118 referido a la colaboración entre las distintas ramas que lo componen, y el 136 que le atribuye la actuación internacional de la República.

En relación a esta materia dice José Guillermo Andueza:

“Cuando se analizan las fórmulas políticas que los Estados han adoptado para incorporar la separación de los poderes entre los principios fundamentales de su organización constitucional, po-

drá observarse que no existe en ningún caso una exacta correspondencia entre los poderes y las funciones que le son asignadas. Ni siquiera en aquellos países que se inspiran en la doctrina de la separación rígida de poderes se ha establecido esa exacta correspondencia. A cada poder se le han atribuido funciones varias y hasta heterogéneas en razón de las conveniencias políticas o de las necesidades de una adecuada organización del Estado”...³.

Agrega otras argumentaciones que indican la confusión existente en el sistema constitucional venezolano en cuanto a la separación de poderes que habría que entender en un sentido orgánico y formal; encontrándose la función normativa repartida entre el Congreso y el Ejecutivo Nacional. A su vez, considera el criterio orgánico como indispensable para sistematizar la materia cuando una misma función es atribuida a distintos órganos del Estado.

A pesar de que la Constitución confiere expresamente la dirección de las Relaciones exteriores al Presidente de la República; en la práctica el Poder Legislativo no la considera una función privativa del Ejecutivo, debido a que en su texto también se dispone que “la actuación internacional de la República” y “la defensa y suprema vigilancia de los intereses de la República” son de la competencia del Poder Nacional (art. 136, 1º y 2º). En este sentido señala Eva de Gueron:

“Así, apelando a la ‘meta atribución’ de colaboración, a las atribuciones implícitas en las explícitas y a las facultades generales de control, investigación y legislación (en especial la legislación presupuestaria), el Congreso ha desarrollado numerosas actividades relacionadas con la política internacional que no están expresamente previstas en el texto constitucional”⁴.

Esta noción de que la política exterior es competencia del Poder Nacional, se refleja en la composición de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (CARE), integrada por un representante de cada Cámara, los expresidentes, los excancilleres, el Jefe del Estado Mayor Conjunto y dos representantes del Presidente; y cuya relevancia, como instancia de consulta previa del Presidente, ha sido irregular desde su creación en 1974.

En la Constitución de 1947, el artículo 138, ordinal 1º establece como competencia del Poder Nacional:

3 José Guillermo ANDUEZA. *Las potestades normativas del Presidente de la República*, p. 2026.

4 Eva JOSKO DE GUERON. *Op. cit.*, p. 352.

1º la actuación internacional de los Estados Unidos de Venezuela como Nación soberana”.

Contenida en el artículo 60, ordinal 2º de la Constitución de 1953 como competencia del Poder Nacional.

2.a.2.—Las atribuciones del Ejecutivo:

El Poder Ejecutivo incluye no sólo al Presidente sino también a los Ministros del Despacho y funcionarios que presiden organismos de la administración pública descentralizada, designados por el Presidente de la República. Sin embargo, nuestro análisis se concentra en la figura del primer mandatario pues a él le corresponde constitucionalmente la conducción de la política exterior, amén de nuestra tradición política presidencialista.

Varios son los artículos que le otorgan amplios poderes:

“Art. 176: 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.

Art. 190: Son atribuciones y deberes del Presidente de la República:

5º Dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales;

6º Declarar el estado de emergencia y decretar la restricción o suspensión de garantías en los casos previstos por esta Constitución;

16º Nombrar, previa autorización del Senado o de la Comisión Delegada del Congreso, el Procurador General de la República y los jefes de misiones diplomáticas permanentes.

Artículo 240: El Presidente de la República podrá declarar el estado de emergencia, en caso de conflicto interior o exterior, o cuando existan fundados motivos de que uno u otro ocurran”.*

* Los artículos 242 y 243, relativos a la emergencia, en los cuales se encuentran estrechamente entrelazadas las funciones del Ejecutivo y el Legislativo, son dejados para el capítulo dedicado al tema.

Sobre las razones que explican las atribuciones del Ejecutivo, dice Andrés Aguilar:

“Este sistema seguido por casi todos los países, obedece a muy buenas razones. Sólo el Poder Ejecutivo tiene la capacidad para dar a las relaciones internacionales la atención continua que éstas exigen, para tomar oportunamente las decisiones necesarias y para actuar con la reserva que requieren muchas veces estos asuntos. Para ello cuenta, desde el punto de vista administrativo, con el Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya competencia fija el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Central de 28 de diciembre de 1976. El Poder Legislativo, en cambio, por sus características mismas, no puede ejercer esta función. Una asamblea integrada por numerosas personas, que representan muchas veces corrientes de pensamientos e intereses contrapuestos o por lo menos diferentes, que sesiona sólo durante determinados períodos al año y carece de la estructura administrativa necesaria, mal puede atender debidamente a estas relaciones”⁵.

Aguilar hace además un recuento histórico de las Constituciones advirtiendo cómo en los distintos textos la dirección de las relaciones exteriores ha correspondido al Poder Ejecutivo el cual, con la sola excepción de la Constitución de 1811, ha sido unipersonal y ha tenido como Jefe al Presidente de la República. En las de 1821, 1830, 1857, 1893, 1909, el ejercicio de algunas de las atribuciones en materia de relaciones exteriores y en otros asuntos, requirió el dictamen u opinión consultiva de un órgano denominado Consejo de Gobierno y, en algunos casos su consentimiento.

La Constitución de 1947 en su artículo 198 dedicado a las atribuciones y deberes del Presidente de la República, es bastante exhaustiva en la definición de las funciones, e introduce algunos elementos novedosos y diferentes como el ordinal 3º de la figura del Ministro en la dirección de las relaciones internacionales y en el 4º la de los tratados multilaterales, muy propio de la época de postguerra en la cual éstos se intensificaron:

“Art. 198: De las atribuciones del Presidente de la República. Constitución de 1947:

2º Representar a la Nación en sus relaciones con las demás naciones, nombrar agentes diplomáticos y consulares de la República y recibir a los representantes diplomáticos y consulares de otros Estados;

⁵ Andrés AGUILAR. *Op. cit.*, pp. 1587-1588.

3º Dirigir, por medio del Ministro correspondiente, las relaciones exteriores de la República y las negociaciones diplomáticas, y celebrar por medio de los plenipotenciarios que designe y en Consejo de ministros, tratados, convenios o acuerdos con otras naciones;

4º Adherir, con la aprobación de la Comisión Permanente del Congreso y del Consejo de ministros, a los tratados multilaterales que interesen a la República, y firmar, a nombre de Venezuela, por medio de los plenipotenciarios que designe, aquellos en cuyas discusiones haya participado;

5º Someter a la aprobación de las Cámaras Legislativas los tratados, convenios o acuerdos internacionales que así lo requieran, ratificarlos, canjearlos o depositarlos y ponerlos en ejecución en su oportunidad;

16º Dirigir las operaciones militares en caso de emergencia internacional o designar quién deba representar a la República en el comando de las fuerzas combinadas cuando hayan de cooperar con otras naciones;

18º Decretar la restricción o suspensión de garantías en los casos previstos por el artículo 76 de esta Constitución, y en caso de alteración de la paz interna de la República o conflicto armado internacional....”.

La Constitución de 1953 es bastante más escueta, a pesar de abarcar prácticamente las mismas funciones que las anteriores. Llama la atención que no otorga en forma expresa al Presidente la función de dirigir las relaciones exteriores:

“Artículo 108: Son atribuciones del Presidente de la República:

4º Celebrar Tratados, convenios o acuerdos con otros Estados y adherir los tratados multilaterales que interesan a la Nación.

21 Decretar la guerra o negociar la paz, cuando lo hubiere autorizado el Congreso Nacional.

22 Dirigir la guerra”.

2.a.3.—Atribuciones del Legislativo:

“Art. 150: Son atribuciones del Senado:

1º Iniciar la discusión de los proyectos de ley relativos a tratados y convenios internacionales.

4º Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, a solicitud del Ejecutivo Nacional.

6º Autorizar al Presidente de la República para salir del territorio nacional.

7º Autorizar el nombramiento del Procurador General de la República, y de los Jefes de las misiones diplomáticas permanentes”.

La atribución de la cámara del Senado (art. 150, ord. 6º) de autorizar al Presidente para ausentarse del Territorio nacional, fue introducida en la Constitución de 1961. Junto con el ord. 7º que otorga al Senado la atribución del nombramiento de los jefes de las misiones diplomáticas permanentes, constituye el único artículo que no presenta dificultades de interpretación.

En relación a las misiones militares y la definición del papel del Congreso, Eva de Gueron⁶ señala ambigüedades, al no quedar claro si lo que requiere de autorización es su envío o el empleo con fines militares.

José Guillermo Andueza, al referirse a las autorizaciones legislativas hace algunas afirmaciones que consideramos de gran interés⁷. Al respecto señala que con este nombre se entienden las autorizaciones propiamente dichas, es decir, aquellas que se conceden previamente. Las aprobaciones que se otorgan a posteriori, tienen por finalidad darle eficacia al acto.

Esta autorización es una facultad discrecional del Congreso y con ella participa en la formulación de decisiones políticas o jurídicas que el Constituyente estimó debía ser una actividad compartida.

La autorización legislativa es, además, una forma de control preventivo sobre ciertas potestades propias del Ejecutivo Nacional, en aquellos casos que carecen de eficacia o de validez si antes no ha recibido el correspondiente permiso de las Cámaras.

Las actividades normativas del Presidente de la República que en materia internacional requieren de autorización legislativa son: la celebración y ratificación de tratados, acuerdos o convenios internacionales; y la declaración de cese el estado de emergencia.

Los tratados internacionales requieren de una ley aprobatoria para que tengan validez.

De esta manera, vemos que en materia de política exterior actúa ante hechos cumplidos.

6 Eva DE GUERON. *Op. cit.*, p. 342.

7 José Guillermo ANDUEZA. *Op. cit.*, pp. 2032-2035.

En forma sucinta, Andrés Aguilar resume los diversos artículos que otorgan al Poder Legislativo la atribución de vigilancia y control del Ejecutivo en política exterior:

“Como puede verse, nuestra Constitución confiere al Poder Ejecutivo amplios poderes y responsabilidades en materia de relaciones internacionales. Sin embargo, el Poder Legislativo, además de sus facultades generales de vigilancia y control de la rama ejecutiva, tiene atribuciones muy importantes en este campo. Corresponde, en efecto, al Congreso, como regla general, la aprobación de los tratados internacionales (art. 128) y, en todo caso, de los decretos mediante los cuales el Ejecutivo Nacional declara el Estado de Emergencia (art. 242) o su cesación (art. 243). Además, están sujetos a la autorización del Senado o de la Comisión Delegada del Congreso, el nombramiento de los Jefes de Misiones Diplomáticas Permanentes (art. 150, 7º, y 190, 16) y del Senado solamente el empleo de Misiones Militares venezolanas en el exterior o extranjerías en el país (art. 150, 4º)”⁸.

Una importante atribución del Congreso es la contenida en el artículo 128 relativo a la aprobación de acuerdos internacionales para que tengan validez; sin embargo por contener una serie de excepciones que merecen un análisis detallado, lo hemos dejado para un aparte específico sobre Tratados Internacionales:

2.b.—*La Emergencia internacional:*

“Artículo 240.—El Presidente de la República podrá declarar el estado de emergencia en caso de conflicto interior o exterior, o cuando existan fundados motivos de que uno u otro ocurran.

Artículo 242.—El Decreto que declare el estado de emergencia u ordene la restricción o suspensión de garantías será dictado en Consejo de Ministros y sometido a la consideración de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada, dentro de los diez días siguientes a su publicación.

Artículo 243.—El decreto de restricción o suspensión de garantías será revocado por el Ejecutivo Nacional o por las Cámaras en sesión conjunta, al cesar las causas que lo motivaron. La cesación del estado de emergencia será declarada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y con la autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada”.

8 Andrés AGUILAR. *Op. cit.*, p. 1590.

Es importante señalar que aun cuando la Constitución de 1961 eliminó toda referencia a la declaración de guerra, debido a la evolución del derecho internacional en esta materia; no prohíbe el empleo de la fuerza y faculta al Jefe de Estado para “adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía en caso de emergencia nacional” (art. 190, 7º).

María de los Angeles Delfino, en su trabajo denominado “De la Emergencia” destaca en forma bastante explícita dos aspectos esenciales en las dificultades en la interpretación de su significado, en este sentido nos dice:

“Del análisis de los artículos de la Constitución que hemos realzado resalta, entonces, que el contenido del denominado estado de emergencia es altamente impreciso. Concede al Presidente unas atribuciones no definidas por la Constitución misma, salvo la posibilidad de suspender y/o restringir las garantías constitucionales en los términos del art. 241; pero en cuanto que tal decisión, como hemos dicho, es optativa por parte del Ejecutivo, cabe preguntarse cuál es la diferencia, en lo que se refiere a las medidas que puedan ser tomadas, entre la institución de la suspensión y/o restricción de garantías y la declaratoria de estado de emergencia; o más concretamente, cuáles son las medidas —distintas a la suspensión o restricción de garantías— que se aplican en el estado de emergencia”⁹.

Acerca del papel que desempeñan las cámaras en la declaratoria de la emergencia agrega:

“La inclusión de las Cámaras como uno de los requisitos de fondo en la declaratoria del estado de emergencia suele ser vista como un elemento que limitaría, en cierta forma, el carácter discrecional del Ejecutivo, relativo tanto a la apreciación de las circunstancias que dan pie al estado de emergencia, como a las medidas que van a ser tomadas. Sin embargo, es poco lo que las Cámaras pueden aquí controlar; en efecto, el órgano legislativo no es consultado previamente a la declaratoria del estado de emergencia sino “dentro de los diez días siguientes”¹⁰.

La Constitución de 1947 utiliza otra fórmula, apropiada a la evolución del Derecho Internacional de la postguerra, al atribuir a las cámaras Legislativas como cuerpos colegisladores (art. 162, 2º y 3º) las facultades de “Decretar el estado de emergencia, aprobar las medidas neces-

9 *Ibid.*, p. 46.

10 *Ibid.*, p. 46.

rias para la defensa nacional y autorizar las que se requieran para dar cumplimiento a las obligaciones de la República en la comunidad internacional de acuerdo con los pactos en que ella sea parte" y de "autorizar o requerir al Ejecutivo Federal para que negocie la paz y aprobar o negar los tratados que sobre ella se celebren".

La Constitución de 1953 vuelve al sistema tradicional, al dar a las Cámaras Legislativas, como cuerpos colegisladores, la facultad de "autorizar al Presidente de la República para que declare la guerra o negocie la paz" (art. 81, 2º)*.

2.c.—Los Tratados internacionales y las autorizaciones legislativas:

"Artículo 128.—Los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional deberán ser aprobados mediante ley especial para que tengan validez, salvo que mediante ellos se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, de aplicar principios expresamente reconocidos por ella, de ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o de ejecutar facultades que le atribuya expresamente al Ejecutivo Nacional. Sin embargo, 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 imprevención 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".

Probablemente sea la facultad constitucional más frecuentemente utilizada por el Congreso, pues sin la aprobación parlamentaria, los instru-

* Constitución de 1947:

Artículo 162, 2º Decretar el estado de emergencia, aprobar las medidas necesarias para la defensa nacional y autorizar las que se requieran para dar cumplimiento a las obligaciones de la República en la comunidad internacional, de acuerdo con los pactos en que ella sea parte.

3º Autorizar o requerir al Ejecutivo Federal para que negocie la paz, y aprobar o negar los tratados que sobre ella se celebren.

Constitución de 1953:

Art. 81, 2º Autorizar al Presidente de la República para que declare la guerra o negocie la paz.

mentos internacionales negociados por el Ejecutivo carecen de validez (ver supra art. 128 y 150, 1º de la Const.), por lo cual el Congreso recibe a través de la Cancillería numerosos tratados y acuerdos para su aprobación. Por otra parte, el carácter conciliador de la democracia venezolana implica la necesidad del consenso en temas de interés nacional dentro de los cuales ocupan un papel destacado los acuerdos y tratados.

A menudo, las discusiones que se generan entre el Ejecutivo y grupos políticos independientes —generalmente de oposición con representación en el Congreso— en relación a materias de acuerdos y tratados internacionales, son resueltas antes de llegar a las Cámaras; estando la discrecionalidad presidencial condicionada por el logro de consenso político.

"En efecto, ningún tratado internacional ha sido formalmente rechazado por el Poder Legislativo. Cuando el gobierno tiene una mayoría parlamentaria, el Congreso sistemáticamente aprueba los acuerdos negociados por el Ejecutivo. Sin embargo, no todas las leyes aprobatorias han sido sancionadas automáticamente y en silencio. Bien sea porque comprometen el futuro económico y/o político del país..., bien sea porque pueden conmovir una opinión pública sensibilizada...; ciertos problemas de política exterior han tenido amplia repercusión en el sistema político venezolano... De hecho, la Comisión de Política Exterior del Senado ha sometido algunos acuerdos a cuidadoso estudio, particularmente cuando se trataba de asuntos políticamente importantes, como el ingreso de Venezuela a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. En todo caso, tales acuerdos ocasionan debates en las sesiones del Senado aunque su aprobación esté virtualmente garantizada por la mayoría gubernamental"¹¹.

En las Constituciones anteriores a la de 1947 todos los tratados o convenios internacionales estaban sometidos a la aprobación legislativa. Con algunas diferencias de redacción, este artículo, que contempla las mismas excepciones, aparece por primera vez en la Constitución de 1947.

Igual sucede con la Constitución de 1953, artículo 81, ordinal 3º, salvo que no se agrega la aprobación provisional de la Comisión Delegada sino la ejecución provisional de aquellos tratados que por su urgencia así lo requieran **.

¹¹ Eva DE GUERON. *Op. cit.*, pp. 347-348.

** Constitución de 1947. De las Relaciones Internacionales.

Artículo 105. Los tratados, convenios o acuerdos internacionales que celebre el Ejecutivo deberán ser aprobados por el Congreso Nacional

Esta innovación sin duda alguna estuvo vinculada al avance de las relaciones internacionales producidas con el término de la segunda guerra mundial al cual hemos aludido anteriormente. A partir de este momento aparecen nuevos mecanismos bilaterales y multilaterales que permitirán mayor agilidad de decisión en la escena internacional.

Esta evolución es recogida por Andrés Aguilar cuando afirma:

“En cuanto a la forma de los instrumentos internacionales, al tipo clásico de tratados o convenciones formulados por negociaciones especiales entre las partes y que admitían canje de ratificaciones, se ha sustituido cada vez por el de instrumentos multilaterales que se confían a una oficina internacional o a una Cancillería determinada, bien para el depósito de ratificaciones, bien abiertos a la firma para los Estados que deseen adherirse a ellos... Es preciso, por consiguiente, adoptar los textos constitucionales a esas fórmulas que los antiguos constituyentes no pudieron prever”¹².

Los acuerdos simplificados (equivalentes a los executive agreements en la doctrina de los Estados Unidos) constituyen una modalidad

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 la ejecución de actos ordinarios en las relaciones internacionales o del ejercicio de facultades que la ley atribuya expresamente al Poder Ejecutivo.

Sin embargo, la Comisión Permanente del Congreso Nacional podrá autorizar la ejecución provisional de tratados o acuerdos internacionales cuya urgencia así lo requiera, los cuales serán sometidos, en todo caso, a la posterior aprobación o improbación de las Cámaras Legislativas. En todo caso, el Ejecutivo Nacional dará cuenta de los tratados, convenios o acuerdos que celebre, con indicación precisa de su carácter y contenido, a las Cámaras Legislativas en sus próximas sesiones, estén o no sujetos a la aprobación de ellas.

Constitución de 1953. De las atribuciones de las Cámaras Legislativas: Artículo 81, 3º. Conocer en todo caso de los tratados, convenios o acuerdos internacionales que celebre el Poder Ejecutivo nacional, los cuales deberán aprobar para que tengan validez, salvo que se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes del Estado, de aplicar principios expresamente reconocidos por éste, de ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o del ejercicio de facultades que la ley atribuya expresamente al Poder Ejecutivo Nacional. Podrán ejecutarse provisionalmente aquellos tratados, convenios o acuerdos internacionales cuya urgencia así lo requiera.

12 Andrés AGUILAR. *Op. cit.*, pp. 1605-1606.

importante dentro de estas innovaciones, que aun cuando no es recogida expresamente en la Constitución venezolana, según interpretación de Fermín Toro Jiménez¹³, se encuentra en las dos últimas excepciones del artículo 128 (ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o ejercer facultades que la ley atribuya expresamente al Ejecutivo Nacional), los cuales se perfeccionan mediante un simple cambio de notas y sin ratificación. Coincidiendo con Andrés Aguilar en cuanto a que el alcance de estas excepciones debe entenderse en sentido restrictivo.

Interpretando las excepciones previstas en el art. 128, Toro Jiménez establece una tipología que resumimos a continuación¹⁴:

- 1) Tratados mediante los cuales se trata de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, cuya aprobación no es requerida porque ya ha sido concedida en anterior oportunidad.
- 2) Tratados mediante los cuales se trata de aplicar principios expresamente reconocidos por la República.

Constituye un punto más delicado, pues lo que se pretende liberar no es una norma legal sino principios que pueden estar formulados en forma general y abstracta. Por ello, dice Toro Jiménez, deben interpretarse estos principios en forma restrictiva, pues si no una gran variedad de tratados celebrados por Venezuela podrían considerarse como aplicación de principios expresamente reconocidos, que por abstractos pierden significación real, lo que llevaría a que un sin número de tratados no requirieran de aprobación legislativa. El ejemplo más elocuente es el del derecho de asilo.

Por otra parte, habría que examinar si un tratado referido a lo contemplado en el preámbulo de la Constitución, o la integración prevista en el artículo 108, estaría exento de aprobación legislativa.

- 3) Tratados mediante los cuales se trata de ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales.

Esta categoría, considerada como menos difícil de precisar, obedece al propósito de aligerar o hacer expedito el procedimiento de formación de un tratado internacional, dando por sentado que el legislador no podrá bajo ningún respecto oponerse a su aprobación.

13 Fermín TORO JIMENEZ. *Manual de Derecho Internacional Público*. Volumen I.

14 *Ibid.*, pp. 170-173.

En estos incluye José Guillermo Andueza¹⁵ a las negociaciones diplomáticas, las instrucciones que se impartan al personal diplomático, el reconocimiento de gobierno extranjeros, la protección de los derechos e intereses del país en el exterior, la ejecución de los tratados o acuerdos internacionales, la ruptura de relaciones diplomáticas y agrega (citando a Fermín Toro) los acuerdos que tienen como propósito elevar el rango de una representación diplomática de Legación a Embajada.

4) Tratados mediante los cuales se ejercen facultades que la ley atribuye expresamente al Ejecutivo Nacional. Esta categoría de tratados está comprendida dentro de la anterior. Contempla aquellos que constituyen actos ordinarios en las relaciones internacionales y representa un caso específico de la categoría general en que la formación de un tratado sólo requiere de la voluntad del Ejecutivo Nacional, por mandato expreso de la ley, entendiéndose por ley, además de la Constitución, las leyes ordinarias y por Ejecutivo Nacional al Presidente, los Ministros del despacho y funcionarios de la administración pública descentralizada designados por el Presidente.

Refiriéndose a la amplitud de posibilidades que tiene el Presidente de la República en materia de tratados, dice Aguilar:

... "Bajo su dirección se desarrolla el proceso de negociación de estos instrumentos, con su aprobación se firman y se cumplen las formalidades necesarias para su perfeccionamiento, y si bien, como regla general, se requiere la aprobación del Congreso para su ratificación (art. 128), la determinación de la oportunidad en que deba ser promulgada la ley aprobatoria de un tratado (art. 176) y por ende la ratificación misma, corresponde al Primer Magistrado de la Nación"¹⁶.

El art. 128 otorga al Congreso la facultad de aprobación para dar validez a los Tratados. En su último aparte establece que el Ejecutivo nacional debe dar cuenta al Congreso "de todos los acuerdos jurídicos internacionales que celebre, con indicación precisa de su carácter y contenido, estén o no sujetos a su aprobación", información que debe ser enviada durante las próximas sesiones. Ello permite a las Cámaras conocer todos los convenios suscritos por la República y controlar así el poder presidencial de dirigir las relaciones internacionales, ejerciendo su función contralora bien por medio de la interpelación al Ministro de Relaciones Exteriores o bien por medio de la censura, facultad ésta que no ha sido utilizada.

¹⁵ José Guillermo ANDUEZA. *Op. cit.*, p. 2050.

¹⁶ Andrés AGUILAR. *Op. cit.*, p. 1590.

Aparte de las atribuciones específicas en materia de política exterior, la intervención del Congreso en el proceso presupuestario proporciona un instrumento de control parlamentario sobre la actuación internacional del Ejecutivo. Las Cámaras podrán alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizarán gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingreso del respectivo proyecto de Ley de Presupuesto.

Además de estas atribuciones que evidencian que la función jurídica que corresponde constitucionalmente al Legislativo es fundamentalmente contralora y avaladora de las decisiones del Ejecutivo, el Parlamento ha generado otras funciones que forman parte de su actividad permanente y que trataremos a continuación.

III.—ATRIBUCIONES NO CONSTITUCIONALES DEL CONGRESO EN POLITICA EXTERIOR

Gran parte de las actividades desarrolladas por el Congreso en esta materia no están expresamente previstas en el texto constitucional, y se desarrollan fundamentalmente como consecuencia de la interpretación del Poder Nacional; son las llamadas por Eva Josko de Gueron "Actividades Implícitas", correspondientes a la "meta atribución" a que hiciéramos referencia en el capítulo del Poder Nacional:

"Este conjunto de actividades se pueden clasificar en dos categorías. Por una parte se encuentran las investigaciones, los debates, las interpelaciones, los acuerdos y las recomendaciones dirigidas al Ejecutivo en torno a la política exterior de Venezuela, sus objetivos, resultados y/o ejecución. Por otra parte, se encuentran debates o planteamientos en torno a acontecimientos internacionales o situaciones más allá de las fronteras que frecuentemente ocasionan resoluciones, con o sin destinatario específico, mediante las cuales el Congreso manifiesta sus puntos de vista"¹⁷.

Dado lo indiscutible de las funciones presidenciales en política exterior, la intervención parlamentaria en asuntos internacionales ha estado acompañada por intentos de parte del Congreso de definir su papel en esta materia; de esta manera, no se limita a cumplir las orientaciones del Ejecutivo, y elabora un programa autónomo no sólo de interpelaciones, solicitud de información y formulación de evaluaciones en torno a hechos cumplidos, sino que también proporciona algunas indicaciones sobre la futura actuación nacional en la materia; opiniones que en gene-

¹⁷ Eva DE GUERON. *Op. cit.*, pp. 352-353.

ral se elaboran y transmiten a través de las Comisiones Permanentes de Política Exterior.

De acuerdo con los reglamentos respectivos, las Comisiones de Política Exterior de las Cámaras están facultadas para estudiar "las relaciones con otros Estados y Organismos Públicos Internacionales, Tratados, Convenios y materias afines". Ambas cámaras están dotadas de amplias facultades investigativas.

De Diputados:

Art. 47: Comisión Permanente de Política Exterior, que estudiará las relaciones con otros Estados, organismos internacionales y otras entidades de Derecho Público Internacional, así como lo relativo a tratados y convenios y demás materias afines. (Art. 47 vigente y 14.II propuesto en el proyecto de reglamento interno y de debates de la cámara de Diputados. Diciembre de 1990).

Del Senado:

Art. 158: La Comisión Permanente de Política Exterior conocerá de las actividades del Ministerio de Relaciones Exteriores, tales como las relaciones con otros Estados, organismos internacionales y otras entidades de Derecho Internacional Público. (Reglamento interior y de debates, Senado de la República, Caracas 1990).

Con pequeñas diferencias, las Comisiones de Política Exterior pueden acoger solicitudes, tener celeridad o dilación, determinar la amplitud de las investigaciones que han de realizar. Es a través de las Comisiones de política exterior que algunas demandas que carecen de otro tipo de acceso político, logran ser incorporadas al proceso legislativo.

La composición política de las Comisiones, al igual que la Comisión de Mesa, refleja en principio la correlación de fuerzas de la Cámara respectiva. A ambas, Eva de Guéron las ha englobado con el título de "Porteros del Congreso", pues filtran las múltiples demandas que llegan a las Cámaras desde diversas instancias.

Estos "porteros" han contribuido significativamente en la actuación del Congreso en materia de política exterior, tendiendo a promover el consenso en los acuerdos parlamentarios; limitar los debates públicos en relación a asuntos que a criterio de la mayoría comprometan los intereses de la nación o ponen en peligro la estabilidad institucional y a trasladar a las Comisiones de Política Exterior la mayor parte de las actividades parlamentarias.

Las demandas de la oposición o del Ejecutivo cuya negociación resulta difícil o traumática, pueden ser modificadas en las Comisiones. Las solicitudes provienen de varias fuentes, entre las cuales destacamos:

1.—*Del Ejecutivo:*

Presidenciales o de los despachos.

2.—*De los partidos políticos:*

Muy significativa en un sistema de partidos disciplinarios como el venezolano, en el cual las decisiones del Congreso son tomadas por coaliciones ganadoras. En general no se llega a las Cámaras sin haber obtenido el consenso.

3.—*De los grupos de interés:*

Son básicamente los relacionados con problemas fronterizos o económicos.

En política exterior las reglas del juego de conciliación y cooperación tienen una significación especial, pues contribuyen de manera fundamental a sustentar la estabilidad de la democracia representativa desde la firma del Pacto de Punto Fijo.

A esta búsqueda de consenso se une el hecho de que cualquier cuestionamiento severo sobre la política exterior puede entenderse como una crítica al Presidente, por lo asociada que está con su figura y la preocupación permanente de proyectar hacia el exterior una imagen monolítica, sobre todo en materias delicadas como las fronterizas, pues la política exterior pertenece a toda la Nación.

La tendencia es hacia la unanimidad, que con frecuencia se logra. En general el conflicto político-partidista llega hasta las Comisiones o las cúpulas partidistas, donde se hacen las discusiones y modificaciones procurando llevar las proposiciones a las Cámaras en forma consensual.

En múltiples oportunidades el Congreso aprueba resoluciones en torno a los más diversos acontecimientos y situaciones internacionales, que comprometen la posición de una de las ramas del poder público venezolano en forma independiente y a veces discrepantes de la posición del Ejecutivo.

A partir de una discusión generada en una intervención de Uslar Pietri en 1959¹⁸, es posible interpretar que las resoluciones del Con-

18 *Ibid.*, pp. 359-360.

greso no son actos de política exterior sino posiciones morales que expresan la opinión pública y actualizan los principios consagrados en el preámbulo de la Constitución.

IV.—CONCLUSIONES

1.—En los distintos textos constitucionales venezolanos, la responsabilidad fundamental en materia de política exterior ha correspondido al Poder Ejecutivo.

La función principal del Legislativo más que legislar ha sido ratificar las decisiones del Ejecutivo; constituyendo quizá el aspecto de la vida política venezolana donde se espera la menor intervención parlamentaria. Aún así, el Congreso, al menos en el período democrático, no se ha limitado a solicitar información y formular evaluaciones a hechos cumplidos, sino que con frecuencia ha dado indicaciones en torno a su futuro desarrollo; atribuciones favorecidas por las imprecisiones constitucionales.

2.—En política exterior como en otras materias del acontecer nacional, el texto constitucional refleja el ambiente político en el cual fue redactado; de esta manera, la necesidad de dar respuestas a las amenazas internas y externas a las cuales estaba sometido el régimen democrático fue recogido en el preámbulo de la Constitución de 1961 que proclama la sustentación del régimen democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos, así como favorecer su extensión pacífica a todos los pueblos de la tierra; contraviniendo de esta manera la autodeterminación declarada en el mismo texto.

3.—El carácter consensual de la democracia lleva a matizar la función jurídica en la búsqueda de acuerdos político-partidistas en torno a decisiones que constitucionalmente pertenecen al Ejecutivo; proceder que limita incluso la discrecionalidad presidencial.

4.—Las observaciones constitucionales en materia de política exterior no incluyen proposiciones de reforma, ni por parte de los especialistas ni de los políticos. Los comentarios o críticas están más bien referidos a la necesidad de complementar algunas atribuciones constitucionales con leyes o reglamentos que le otorguen mayor claridad a la función de los Poderes.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Andrés. "La actuación internacional de la República en la Constitución vigente de Venezuela, de 23 de enero de 1961", en: *Estudios sobre la Constitución*. Libro homenaje a Rafael Caldera, tomo III. Universidad Central de Venezuela, 1979, pp. 1581-1618.
- ANDUEZA, José Guillermo. "Las potestades normativas del Presidente de la República", en: *Estudios sobre la Constitución*. Libro Homenaje a Rafael Caldera. Tomo IV. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1979, pp. 2025-2079.
- BREWER CARIAS, Allan. *Las Constituciones de Venezuela*. Universidad Católica del Táchira, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid (España). Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1985.
- DELFINO, María de los Angeles. *De la emergencia*. Trabajo de ascenso para agregado. Mimeo. U.C.V. 1990.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS. U.C.V. *Parlamentos Bicameras*. Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1971.
- JOSKO DE GUERON, Eva. "El Congreso y la Política Exterior", en: *Politeia*, 1978. Revista del Instituto de Estudios Políticos. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela. Caracas, pp. 329-441.
- SCHWARTZ, Bernard. *Los Poderes del Gobierno*. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos. Volumen II, Poderes del Presidente. Facultad de Derecho. UNAM. México, 1966.
- TORO JIMENEZ, Fermín. *Manual de Derecho Internacional Público*, Volumen I. Cursos de Derecho. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1982.