

LAS POTESTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR

DR. JOSÉ GUILLERMO ANDUEZA *

SUMARIO

I. Democratización de la política exterior. II. La separación de poderes y la competencia en materia de política exterior. III. El equilibrio de poderes. IV. Fases del proceso decisorio. V. El control del Congreso. VI. El empleo de misiones militares. VII. Nombramiento de jefes de misiones diplomáticas. VIII. Los tratados internacionales. IX. La declaración del estado de emergencia internacional. X. El Presidente de la República como Jefe del Estado. XI. Contenidos de la competencia presidencial. XII. Recomendaciones.

* Profesor Universitario, Ex-Ministro de Justicia
Ex-Procurador General de la República.

I

La dirección de la política exterior ha venido adquiriendo mayor significación, cualitativa y cuantitativa, en la medida en que se intensifican las relaciones internacionales entre los estados. Tradicionalmente la política exterior ha sido considerada como el sector más importante de la política nacional y como un sector distinto y separado de la política interna. De esta concepción se derivan consecuencias políticas y jurídicas en el tratamiento de estas materias. Como la política exterior toca los intereses sustanciales del país, incluso la propia sobrevivencia del Estado, ella ha estado encomendada a un pequeño grupo de personas que ha practicado la diplomacia secreta. Esta perspectiva ha venido cambiando en la medida en que la comunidad internacional se hace más dinámica y exige a los estados una mayor participación en el diseño de las nuevas relaciones internacionales. Esta nueva perspectiva requiere de un uso más difundido de la diplomacia abierta, la que se practica en forma multilateral y en las conferencias internacionales. Si a todo esto se añade la importancia que ha tomado el uso intensivo de la ayuda económica, empleada para alcanzar fines políticos o fines económicos, se podrá comprender el porqué de la lucha de los distintos actores políticos por conquistar un mayor poder de control sobre la formulación de la política exterior. Y ese mayor poder de control se expresa en una democratización de la política exterior.

Por democratizar la política exterior se ha entendido sacar su formulación del ámbito del sector diplomático y enmarcarla dentro del proceso decisorio democrático que exige que el pueblo, o sus representantes, participen en la formulación de la política exterior. Para democratizada -se sostiene- es preciso abandonar la diplomacia secreta e

iniciar una diplomacia abierta que discuta en foros nacionales e internacionales las bases sobre las cuales se fundamente el orden internacional y las relaciones entre los pueblos.

El papel activo que Venezuela está cumpliendo en las relaciones interamericanas y con los países del tercer mundo ha hecho que nuestras relaciones exteriores hayan pasado de un relativo aislamiento internacional a una participación más intensa en organismos internacionales y en la búsqueda de nuevas formas de convivencia entre los pueblos. Este cambio de política ha provocado que los distintos actores políticos exijan del Ejecutivo Nacional una mayor participación en la formulación de la política exterior del país.

La lucha por un mayor control sobre la política exterior tiene un marco normativo de referencia, que es la constitución, que fija los límites del combate político. La Constitución determina las competencias específicas de cada poder y las relaciones que se establecen entre ellos. Precisar los límites dentro de los cuales se han de mover los actores para influir en la formulación de la política exterior es de vital importancia. Si se respetan esos límites -como es lo jurídico- el sistema político venezolano adquirirá mayor madurez y mayor dinamismo. Si se desconocen, no solamente se estará dando un mal ejemplo institucional, sino que la naturaleza del sistema quedará a merced de los actores políticos y será causa de inestabilidad. El objeto, pues, de este trabajo será delinear un esquema normativo que permita precisar la competencia presidencial y la competencia congresional en materia de política exterior venezolana.

II

El sistema político venezolano puede ser clasificado, teniendo en cuenta el criterio de la separación de los poderes, entre los sistemas políticos de interdependencia por coordinación. Como lo enseña Loewenstein, la interdependencia por coordinación significa que “En cada uno de estos campos se concedió al respectivo detentador del poder autonomía y monopolio de acción, no pudiendo ser violado este ámbito por ninguno de los otros detentadores del poder. Este fue el principio de la especialización en el ejercicio de las funciones estatales asignadas”.

Loewenstein observa que, si se hubiera mantenido una separación rígida de funciones, ello hubiera conducido “a bloqueos permanentes entre los diferentes detentadores del poder, paralizando así el proceso político”. Para evitar este inconveniente “se exigió que en ciertos “puntos de contacto”, exactamente determinados, los detentadores del poder independientes deberían ser de tal manera coordinados, que sólo a través de su cooperación alcanzaría validez constitucional la específica actividad estatal asignada al correspondiente detentador del poder. . . El mecanismo del poder -concluye Loewenstein-, se presenta “como interdependencia de los diversos detentadores del poder por coordinación. Es fundamentalmente diferente de la interdependencia por integración, característica del tipo parlamentario” (Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Editorial Ariel, Barcelona 1976. pág. 132).

El funcionamiento de los sistemas políticos de interdependencia de poderes por coordinación tiene muchas dificultades ya que al fallar el acuerdo y la cooperación entre los poderes no existe un mecanismo constitucional que permita resolver el conflicto surgido.

Esta doctrina está recogida en forma expresa por nuestra constitución en su artículo 118. El principio de la especialización funcional se sintetiza mediante la expresión “cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias”. Pero nuestra Constitución no consagra una separación rígida de poderes, sino que crea medios recíprocos de acción entre los distintos órganos. En esos casos en que la Constitución establece “puntos de contacto” entre los poderes, se impone también a los órganos estatales una norma de conducta, como es la de colaborar “entre sí en la realización de los fines del estado”. Pero para determinar los fines del estado se requiere previamente que los poderes se coordinen para identificar y precisar esos fines. Estos fines suelen estar establecidos en la propia constitución. A falta de definición constitucional, los poderes competentes tienen que definirlos o redefinidos.

El principio de la separación de los poderes tiene un adecuado desarrollo en nuestra constitución al consagrar tanto una separación vertical como una separación horizontal de poderes. Como Venezuela es formalmente un estado federal es indispensable distribuir verticalmente el poder entre el poder nacional, el poder de los estados y el poder municipal. En materia de política exterior la distribución es bastante precisa. La

actuación internacional de la República corresponde al poder nacional (ordinal 1º del artículo 136 de la Constitución). Es decir, que el monopolio de las relaciones internacionales lo tiene el poder nacional. Los estados no tienen competencia, expresa ni implícita, sobre esta materia. La Constitución, de manera terminante, prohíbe a estas entidades federales la creación de aduanas y de impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales (ordinal 1º, artículo 18). Esta norma priva a los estados de la posibilidad de utilizar su potestad tributaria para influir sobre la política de comercio exterior mediante impuestos de importación o exportación.

La Constitución consagra también una separación horizontal, pues el poder nacional está integrado por tres órganos distintos y autónomos, como son el Congreso; el Ejecutivo Nacional y el Poder Judicial. ¿A cuál de ellos le corresponde constitucionalmente la potestad de dirigir la política exterior y, en general, de actuar en el campo internacional? La misma Constitución fija el ámbito normativo. El Presidente de la República es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe del Ejecutivo Nacional (único aparte del artículo 118). Como representante de la unidad nacional es la persona que vincula el estado venezolano con los demás estados y ejerce todas las potestades que el derecho internacional confiere a los jefes de estado. Corresponde también al Presidente de la República “dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales” y “adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía, en caso de emergencia internacional (ordinales 59 y 79 del artículo 190). Estas normas constitucionales han sido desarrolladas por la Ley Orgánica de la Administración Central cuando asigna al Ministerio de Relaciones Exteriores las siguientes actividades: La actuación internacional de la República; la conducción de las relaciones con los otros Estados; la representación de la República en organismos internacionales, conferencias y cualesquiera otros actos internacionales; la negociación, firma y ratificación de los tratados internacionales y las demás actividades que le señala el artículo 25 de dicha ley orgánica. Corresponde también al Presidente de la República declarar el estado de emergencia internacional o la cesación de dicho estado

(artículos 240 y 243). Pero la misma Constitución atribuye al Senado y a las Cámaras actuando como cuerpos colegisladores o en sesión conjunta, ciertas atribuciones sobre política exterior. En materia de tratados o convenios internacionales el principio general es que ellos deben ser aprobados por el Congreso mediante ley (artículo 128). El decreto que declare el estado de emergencia debe ser sometido a la consideración de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada (art. 242). La declaratoria de que ha cesado el Estado de emergencia requiere de la autorización de las cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada (art. 243). El empleo de misiones militares venezolanas en el exterior, el nombramiento de jefes de misiones diplomáticas permanentes, la aceptación por parte de funcionarios o empleados públicos de cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros, requieren de la autorización del Senado (ordinales 39, 49 y 79 del artículo 150).

De acuerdo con estas disposiciones constitucionales, en materia de política exterior hay una serie de “puntos de contacto” que exigen que el Presidente de la República y el Congreso coordinen sus esfuerzos para realizar los fines del estado. Esos “puntos de contacto” no son otra cosa que medios de control político del Congreso sobre el poder ejecutivo y no potestades de decisión política. Indudablemente que con esos medios de control el Congreso puede influir sobre la decisión política que le corresponde tomar al Ejecutivo Nacional. Pero el ejercicio de esos poderes de control no puede conducir a que el órgano de decisión sea sustituido por el órgano de control.

La función de control tiene un doble objetivo. “Por una parte consiste en el hecho de que un acto estatal solo tiene lugar cuando los diversos detentadores del poder están dispuestos a una común actuación. Aquí se da el control por la distribución del poder. Pero el control puede también consistir en que un detentador del poder impida la realización de un acto estatal, o que ponga en juego su existencia como ocurre en el caso de un voto de no confianza del parlamento al gobierno, o de la disolución del parlamento por el gobierno. Aquí se da el control autónomo del poder” (Loewenstein, ob. cit. pág. 70). Formas de control por distribución son las distintas autorizaciones o aprobaciones congresionales a actos del Ejecutivo Nacional (leyes aprobatorias de tratados,

autorizaciones del Senado). Formas de control autónomo serían el voto de censura que la Cámara de Diputados puede dar a un ministro o el veto presidencial a una ley sancionada por el Congreso.

En materia de política exterior el Congreso ejerce dos *tipos* de controles. Los controles especiales, como son las aprobaciones y autorizaciones que otorgan las Cámaras legislativas a actos del Ejecutivo Nacional relacionados con la política exterior. Y los controles ordinarios que resultan de los poderes de investigación de los cuerpos legislativos y de las comisiones, de los debates en las cámaras y de la censura a los ministros.

III

De la forma cómo se interpreten las relaciones de interdependencia entre el Ejecutivo Nacional y el Congreso, no solamente en materia de política exterior sino en los distintos puntos de contacto señalados por la Constitución, dependerá el que se mantenga o se cambie la naturaleza misma del sistema político venezolano. Este sistema ha sido diseñado para que el Presidente de la República tenga la iniciativa en la formulación de la política nacional y la responsabilidad en la decisión política. Estos poderes presidenciales suelen estar controlados por el Congreso cuando la Constitución exige una autorización congresional o cuando permite que las Cámaras o sus comisiones realicen una investigación. Nuestro sistema busca, pues, un ponderado equilibrio entre los poderes. Se confía al Presidente de la República la iniciativa y el impulso políticos y al Congreso el poder de controlar, de moderar y hasta de frenar las iniciativas presidenciales. Como lo señala Bernard Schward, “Lo que hace el documento orgánico en este terreno es dividir el poder y la *responsabilidad*. El poder sobre relaciones exteriores está investido en el Presidente, mientras que la responsabilidad de asegurar contra aventuras demasiado audaces del ejecutivo en el extranjero corresponde al Congreso. El plan de la Constitución es confiar así el poder para dirigir las relaciones externas al departamento ejecutivo y, al mismo tiempo, preservarlo de graves abusos colocándolo bajo la superintendencia en última instancia del poder legislativo” (Schward, Bernard, “Los poderes del gobierno”, vol. II, UNAM, *México*, 1966, pág. 125).

En razón de que en nuestro sistema político es el Presidente de la República quien gobierna, es decir, es el funcionario a quien la Constitución le confía la potestad de formular la política nacional, se le clasifica entre los sistemas presidencialistas. Este sistema, como lo hemos dicho, establece una interdependencia de poderes por coordinación. Muy distinto es el sistema parlamentario en el que la interdependencia se efectúa por integración del gobierno en el parlamento.

En algunos países latinoamericanos el sistema presidencialista se ha desarrollado como si no existiera una verdadera interdependencia por coordinación sino más bien una integración del legislativo en el ejecutivo. Esta situación de subordinación del Congreso al poder ejecutivo se suele presentar en aquellos países con sistemas políticos autoritarios, o en aquellos países con sistemas políticos de partido dominante, como es el caso de México, o donde el gobierno tiene mayoría absoluta en el Congreso. En estos casos el presidente de la República controla al Congreso, lo que de hecho produce una interdependencia por integración que cambia la naturaleza del régimen presidencialista previsto en la Constitución.

Si la práctica del predominio presidencialista es censurable por ser una práctica inconstitucional, y además de ser uno de los factores que han dificultado el desarrollo de nuestros pueblos, son igualmente censurables las pretensiones del Congreso de subordinar el poder ejecutivo a sus dictados. En estos casos de predominio del Congreso sobre el poder ejecutivo el sistema presidencialista se transforma en un sistema congresional.

En una y otra hipótesis, ya sea de predominio presidencialista o de predominio congresional, se produce una suerte de golpe de estado dirigido a cambiar el sistema político. Ese golpe de estado se produce cuando el Congreso hace dejación de sus poderes de control y admite pasivamente la orientación política impuesta por el Presidente de la República, o cuando el Congreso ejerce sus poderes de control, no para frenar al ejecutivo, sino para imponerle sus directrices políticas. Esta segunda hipótesis suele presentarse cuando la presidencia la ejerce una persona que carece de apoyo parlamentario o que el país no le reconoce el liderazgo nacional.

IV

A fin de precisar las competencias normativas del Presidente de la República y las del Congreso en materia de política exterior es conveniente descomponer el proceso decisorio en sus distintas fases y analizar la participación que cada poder tiene en ese proceso. Hay que tener presente, sin embargo, que durante el proceso de elaboración de la decisión política los funcionarios encargados de preparar y decidir sobre la política exterior suelen estar sometidos a presiones con las que se quiere condicionar o mediatizar su actividad. Esas presiones vienen del Congreso, de los partidos políticos o de los grupos de presión. Si bien estas influencias pueden tener una gran importancia en el proceso decisorio ellas no deben ser confundidas con la participación institucional del Congreso en la formación de ciertas decisiones en materia de política exterior. En otros términos, no hay que confundir los poderes que tiene el Congreso en el proceso decisorio con la influencia que pueda desplegar, como grupo de presión, para condicionar o mediatizar las decisiones del Ejecutivo Nacional.

En política exterior la iniciativa, por mandato constitucional, corresponde al Presidente de la República, en su condición de jefe de estado y jefe del Ejecutivo Nacional. En tal carácter ordena negociar los tratados internacionales, reconoce los gobiernos extranjeros, declara la neutralidad o el estado de emergencia internacional, decide ayudar económicamente a los países amigos, resuelve la ruptura de relaciones diplomáticas, decide la aplicación de represalias y el uso de la fuerza y, en general, ejecuta los demás actos de política exterior.

El Presidente de la República, cuando cumple los distintos actos de política exterior, lo hace orientado por ciertos principios y objetivos ideológicos que aspira alcanzar. Algunos de esos principios y objetivos ideológicos están expresados en el preámbulo de la Constitución, tales como la cooperación internacional, el respeto de las soberanías, el principio de la autodeterminación de los pueblos, la garantía universal de los derechos humanos, el repudio a la guerra, a la conquista y al predominio económico como instrumentos de política internacional. En el preámbulo se establece también un objetivo ideológico claro y terminante, que es el sostenimiento del orden democrático que se estima

como el único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de la persona humana, y al que Venezuela debe favorecer a fin de extenderlo pacíficamente a todos los pueblos de la tierra. También en la normativa constitucional se formulan principios y objetivos, tales como el asilo diplomático y territorial (art. 116) y la integración económica latinoamericana (art. 108).

Pero estos principios y objetivos no son los únicos. El Presidente de la República, de acuerdo con las necesidades y cambios que se produzcan en el campo internacional, tiene que definir otros objetivos. Para formular estos nuevos objetivos, el Presidente de la República suele hacer consultas con partidos políticos, con grupos interesados, con especialistas en la materia y con todos aquellos que puedan aportar una información útil y necesaria. Las cámaras legislativas, si quieren participar en la formulación de los nuevos objetivos, pueden promover un debate para llevar al Presidente de la República recomendaciones sobre los nuevos principios y objetivos que, en su criterio, deben orientar la política exterior. Este debate puede hacerse antes o después de que el Ejecutivo Nacional enuncie la nueva política. Estos debates no forman parte del proceso decisorio, en sentido jurídico, porque las recomendaciones del Congreso no vinculan al Ejecutivo Nacional. Pero con ellos lo que busca el Congreso es influir sobre el Presidente de la República cuando tenga que escoger los principios que van a definir la política exterior de Venezuela.

Definidos los principios y los objetivos es necesario escoger los medios para realizarlos. El Presidente debe decidir si la negociación diplomática la va a efectuar por medio de un representante personal, de un embajador permanente, del Ministro de Relaciones Exteriores o si la va a realizar personalmente en conferencia con otros jefes de estado. Además de escoger la persona que va a efectuar la negociación diplomática, el Presidente de la República tiene que decidir cuál es el medio jurídico más adecuado para recoger las conclusiones de las partes, como puede ser la celebración de un tratado o una simple declaración de principios.

En la escogencia de los medios, el Presidente de la República tiene limitaciones constitucionales y legales que debe respetar. Si tiene que nombrar un embajador permanente, el Presidente debe solicitar la

autorización del senado. Si ha negociado y firmado un tratado, tiene que solicitar la aprobación de las cámaras mediante una ley, si el tratado es de aquellos que requieren aprobación legislativa. Tiene también limitaciones presupuestarias, pues si no existen disponibilidades o si éstas son insuficientes, la decisión habrá que diferirla.

Cumplidas las fases anteriores, corresponde al Presidente de la República dictar la decisión final. Esta decisión puede ser diferida por razones de oportunidad o conveniencia políticas. Recuérdese que las leyes aprobatorias de un tratado internacional deben ser promulgadas en la oportunidad que determine el Ejecutivo Nacional y no dentro de los diez días siguientes al recibo de la ley (art. 176 de la Const.).

La decisión también puede ser diferida por razones presupuestarias. Para ejecutar la decisión política, el Ejecutivo Nacional suele requerir de recursos presupuestarios. En esta fase de la decisión política el Congreso tiene la oportunidad de influir en ella, acordando o negando los recursos presupuestarios que se necesiten para ejecutar la política exterior.

Por último, la ejecución de la decisión política se formaliza en un medio jurídico (tratado, ley, decreto, resolución, declaración, etc.).

V

De acuerdo con nuestra Constitución, el Presidente de la República tiene el monopolio de la decisión final en materia de política exterior. Pero en el proceso de formación de la decisión política el Senado y las Cámaras, como cuerpos colegisladores, tienen participación en aquellas materias claramente determinadas por la Constitución. Ellas son: a) el empleo de misiones militares; b) el nombramiento de los jefes de misiones diplomáticas permanentes; c) los tratados internacionales; d) la declaración de emergencia internacional; y e) la declaración de que ha cesado la emergencia internacional. En las otras materias de las relaciones internacionales el Presidente de la República goza de amplios poderes discrecionales.

Entre los propios precursores del estado democrático existió la creencia de que la política exterior era algo distinto a la política interior.

Locke, por ejemplo, llegó incluso a considerar la materia de las relaciones exteriores como un poder distinto al poder ejecutivo. Ese poder lo llamó el poder federativo que lleva consigo “el derecho de la guerra y de la paz, el de constituir ligas y alianzas, y el de llevar adelante todas las negociaciones que sea preciso realizar con las personas y las comunidades políticas ajenas”. Locke reconoce que resulta más difícil reglamentar mediante leyes positivas ese poder federativo que el poder ejecutivo. “Por esa razón -dice Locke-, es imprescindible confiarlo a la prudencia y a la sabiduría de quienes están encargados de ejercerlo para el bien público” y dejar “una gran amplitud a la iniciativa prudente de las personas a quienes está encomendado ese poder, para que ellas lo ejerciten en interés de la comunidad pública con la máxima habilidad posible” (Locke, John, “Ensayo sobre el gobierno civil”, M. Aguilar, Editor, Buenos Aires, 1955, págs. 161-162). Esa gran amplitud a la iniciativa prudente ha de ser controlada por el Congreso, que es el poder que tiene la potestad de frenar las iniciativas peligrosas, aventureras o dañinas.

El control que el Congreso ejerce sobre la administración pública se realiza mediante el voto de censura a los ministros, el poder de investigación que tienen los cuerpos legislativos y sus comisiones y las autorizaciones y aprobaciones legislativas. Con su poder de control, el Congreso limita, vigila y fiscaliza la actuación presidencial sometida a control. El control legislativo, como toda operación contralora, supone la comparación entre dos términos: a) el acto emanado del órgano controlado; y b) la escala de valores que servirá de criterio para hacer la comparación. Y, además, con esa comparación lo que se aspira es a alcanzar el fin para el cual ha sido creado el control.

Indudablemente que la potestad contralora del Congreso en materia de política exterior tiene una finalidad general. Ella consiste en darle a las cámaras legislativas cierta participación en la formulación de la política exterior. O para decidirlo más directamente, se trata de democratizar esa política, al asociar a ella el poder legislativo, como representante de valores e intereses nacionales. No obstante, los esfuerzos por democratizar la decisión política en materia internacional hay que reconocer que la política exterior, por su propia naturaleza, es

algo distinto a la política interior del país y, en ese sentido, tiene una determinada primacía. Ese carácter distinto hace que la política exterior tenga un tratamiento especial en el derecho constitucional.

VI

El Senado de la República tiene dos atribuciones muy importantes en materia de política exterior. Una relativa al empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país. Y la otra, relativa a la participación en el nombramiento de los jefes de misiones diplomáticas permanentes. De acuerdo con esas atribuciones el proceso decisorio se descompone en tres fases:

a) *la proposición que hace el Ejecutivo Nacional al Senado* para que se le autorice a convenir con un estado extranjero que establezca en Venezuela una misión militar permanente. En la oportunidad en que se discutió esta atribución senatorial en la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional, el doctor Jóvito Villalba consideró que era muy grave que en Venezuela se establecieran misiones militares sin consultar con el Congreso (Ver La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela, Actas de la Comisión redactora del proyecto, tomo I, volumen I, pág. 164). Se pensó que una misión militar extranjera en el país si no se regulaba bien su funcionamiento, podía llegar a inmiscuirse en los asuntos de la seguridad y defensa nacionales. El Senado, como órgano de control de la política exterior, debía apreciar esas circunstancias políticas. Igualmente, el envío de una misión militar permanente por parte de Venezuela supone un acto de política internacional y de asistencia militar que, por su importancia, debe conocerlo el Senado.

La misión militar es una dependencia permanente que cumple una función de asesoramiento y asistencia en materia militar. Si la misión militar tiene como característica la permanencia, indudablemente están excluidas de la autorización senatorial aquellas misiones temporales que salen del país o vienen a él a cumplir una función por un tiempo determinado. Por ejemplo, el envío de una misión militar para que se entrene en nuevas técnicas de armas de guerra no requiere autorización senatorial. El carácter permanente de las misiones militares deriva de un acuerdo internacional en el que los estados fijan el número de

miembros de la misión, los objetivos, privilegios diplomáticos y remuneraciones convenidas.

b) La segunda fase del proceso decisorio es *la atttorización senatorial*. Ella se produce a requerimiento del Ejecutivo Nacional. Mientras el Senado no autorice, el Ejecutivo Nacional no puede autorizar el empleo de la misión militar. El juicio que emita el Senado para conceder o negar la autorización puede fundamentarse en razones de legalidad o de conveniencia y oportunidad políticas. La norma constitucional no establece, en forma expresa, limitación alguna a esta potestad de control y en tal sentido esta atribución senatorial es ampliamente discrecional.

c) Obtenida la autorización del Senado, se entra en la tercera fase. El Ejecutivo Nacional puede entonces proceder a ratificar el acuerdo internacional y enviar la misión militar venezolana al exterior o recibir la misión militar extranjera.

VII

Estas tres fases se siguen también en el nombramiento de los jefes de misiones diplomáticas permanentes. El Ejecutivo Nacional propone al Senado el nombramiento. El Senado autoriza o niega la autorización. Y por último el Ejecutivo Nacional emite el nombramiento.

¿Cuál es la razón de ser de este control senatorial? La Constitución de 1961 estableció una división funcional entre las dos Cámaras. El Senado de la República, a semejanza del Senado norteamericano, se ocuparía de controlar ciertos actos del Ejecutivo Nacional en materia internacional. El Presidente de la República de los Estados Unidos de América tiene facultad, “con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados...”, así como para proponer “con el consejo y consentimiento del Senado” el nombramiento de los embajadores (art. II, Sección 2º de la Const. de Norteamérica). El Senado, en el sistema constitucional norteamericano, cumple una función asesora en política exterior. Esta función no la tiene el Senado venezolano que está limitado a autorizar los actos sometidos a su control.

Los tratadistas norteamericanos han reducido la potestad senatorial a un examen de las cualidades o méritos de los candidatos presentados por el Presidente de la República. Hamilton, en “El Federalista”,

comenta que la finalidad de la cooperación del Senado en el nombramiento de los embajadores es constituir “un excelente freno sobre el posible favoritismo presidencial y tenderá marcadamente a impedir la designación de personas poco adecuadas, debido a prejuicios locales, a relaciones familiares o con miras de popularidad” (El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, pág. 324).

J. Story, por su parte considera que, en virtud de esta división de responsabilidades, “el Presidente no puede nunca ser forzado a presentar un hombre indigno para esas funciones, y de otra parte, el Senado puede siempre rehusar su consentimiento al nombramiento de todo candidato que a su juicio no reúna las condiciones convenientes”. Lo que busca la constitución norteamericana es “impedir una mala elección” (Story, J., “Comentario sobre la Constitución Federal de los Estados Unidos”, Buenos Aires, 1881, págs. 257-258).

La norma constitucional venezolana que faculta al Senado para autorizar el nombramiento de jefes de misiones diplomáticas permanentes no contiene limitaciones. Sin embargo, el juicio del Senado ha de recaer sobre el acto que se le propone, es decir, sobre el nombramiento de un embajador. El Senado debe examinar si el candidato a embajador reúne los requisitos que exige la ley, si ha sido seleccionado de acuerdo con el procedimiento previsto en el ordenamiento jurídico y si reúne los méritos necesarios para cumplir la misión para la cual será designado. Eva Josko de Gueron sostiene, por el contrario, que la autorización senatorial “involucra, principalmente, un juicio sobre la idoneidad del candidato, pero, implícitamente, también sobre la conveniencia de tener relaciones diplomáticas con determinado país y, eventualmente, sobre los objetivos de la política venezolana frente a dicho Estado” (véase El Congreso y la política exterior en Venezuela, en la revista *Politeia*, N° 7, pág. 349).

No compartimos el criterio de Eva de Gueron. La distribución de competencias entre los distintos poderes del estado es una cuestión constitucional. Los puntos de contacto que exigen la colaboración entre los poderes es también una cuestión constitucional. La materia de las relaciones exteriores es de la competencia del Presidente de la República y en virtud de esa potestad le corresponde decidir con que estados debe tener Venezuela relaciones diplomáticas y cuál es la política que

debe seguirse con esos estados. Estos poderes, aun cuando no están reconocidos expresamente en la Constitución, se deducen de las facultades que tiene el Presidente de la República como órgano de las relaciones exteriores. En virtud de esta atribución constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Central confiere expresamente al Ministerio de Relaciones Exteriores la competencia para conducir las relaciones con otros estados. Por su parte, el Senado tiene por mandato constitucional la atribución de autorizar al Presidente de la República para nombrar los jefes de misiones diplomáticas permanentes. El punto de contacto es el nombramiento. No se puede admitir que el Senado, so pretexto de autorizar un nombramiento, intervenga en otras materias, como el reconocimiento de estados extranjeros, que no es materia sometida a su control. En este caso el Senado incurriría en una clara usurpación de atribuciones y estaría usando de una facultad con una finalidad distinta a la que tiene en la Constitución. Si la Constitución hubiera querido ampliar la competencia en materia internacional lo hubiera expresado así. Mal puede, pues, ampliarse el poder senatorial por vía de interpretación.

Una interpretación semejante se hizo cuando el partido A. D. pretendió impedir que el Presidente de la República viajara a la República Popular China y a la India. Pero en este caso se invocó la atribución senatorial para autorizar al Presidente de la República a salir del territorio nacional. Esta norma constitucional no fue concebida como un instrumento de control del Senado sobre la política exterior del Presidente. Ella quiere impedir que el jefe del estado se ausente del país para eludir un juicio penal o para abandonar sus altas responsabilidades en momentos de grave crisis nacional. Así lo ha entendido el tratadista venezolano Humberto J. La Roche cuando escribe que la causa de esta disposición “es evitar que el Presidente de la República pueda, por determinadas circunstancias o condiciones, huir del territorio nacional sin regresar, quedando pues fuera del territorio, y pendiente una serie de circunstancias que no han sido examinadas por los cuerpos correspondientes”. (La Roche, Humberto J. “Instituciones constitucionales del Estado venezolano”, Maracaibo, 1976, pág. 50). El tratadista colombiano Francisco de P. Pérez se expresa en el mismo sentido cuando dice: “Estando sometido el Presidente al juicio del Senado, por motivos que la Constitución

señala, es de prudencia elemental evitar que pueda sustraerse a dicho juicio ausentándose del país” (Pérez Francisco de P., “Derecho Constitucional Colombiano”, tomo II, Bogotá, 1952, pág. 155).

Quien tiene la competencia para cumplir una determinada actividad tiene también la potestad para escoger los medios para poder ejecutarla. Si el Presidente de la República es el competente para dirigir las relaciones exteriores, corresponde a él elegir los medios para conducirla. Las relaciones diplomáticas las puede cumplir por medio de embajadores, del Ministro de Relaciones Exteriores u otro Ministro y personalmente por el mismo Presidente. Sería una incongruencia constitucional que el Presidente de la República pudiera usar otros medios para ejecutar su política exterior, menos la diplomacia personal. En todo caso, sería un control totalmente ineficaz porque con la negativa del Senado a conceder la autorización para salir del país no se impide que el Presidente de la República pueda ejecutar su política exterior usando otros medios. No habría, pues, un control sobre la política exterior sino sobre los medios para ejecutarla.

VIII

Otra atribución del Congreso que permite controlar la política exterior es la aprobación de los tratados internacionales. Esa aprobación reviste la forma de ley. “Los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional --dice el artículo 128 de la Constitución--deberán ser aprobados mediante ley especial para que tengan validez”. La aprobación legislativa de los tratados es no solamente un medio de control del Congreso sobre el Ejecutivo Nacional sino que es una forma de democratizar el proceso de formulación de la política exterior. En esta materia hay que buscar una fórmula de equilibrio que permita combinar dos exigencias igualmente válidas. Una, la que impone la diplomacia secreta y, otra, la que exige tener una opinión pública bien informada a fin de que el pueblo pueda participar en la formulación de una política exterior razonable y democrática. No se puede negar que una diplomacia abierta, una diplomacia que negocia públicamente los convenios internacionales, como lo pedía Woodrow Wilson en su mensaje al Congreso norteamericano el 8 de enero de 1918 (véase

Woodrow Wilson, el Estado, tomo I, Madrid, 1922, pág. LXI), es una garantía para la paz mundial y un instrumento de democratización de la política exterior. Pero tampoco se puede negar que mientras otros estados continúen practicando la diplomacia secreta, Venezuela no puede abandonar unilateralmente el uso de ese medio para conducir su política exterior porque sería colocarse en situación desventajosa en el mundo internacional.

La fórmula de equilibrio está jurídicamente concebida en el artículo 128 de la Constitución. En esta norma está recogido el principio de la diplomacia abierta cuando se exige que todo tratado o convenio internacional, para que tenga validez, debe ser aprobado por las cámaras legislativas mediante ley especial. El proceso de elaboración de la ley es un proceso público, en el que participan todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso. Esta participación política garantiza que la política presidencial en materia de relaciones exteriores sea razonable y democrática y tenga en cuenta los altos intereses nacionales.

Si el principio general es la aprobación legislativa de los tratados, este principio tiene sus excepciones que permiten al Ejecutivo Nacional negociar, firmar y ratificar acuerdos internacionales sin aprobación legislativa. En estos casos el Congreso debe ser informado por el Ejecutivo Nacional de la celebración de esos acuerdos e indicarle “su carácter y contenido”. En esa información se puede indicar que el acuerdo es secreto a fin de que el Congreso tome las medidas que estime conveniente para proteger la confidencialidad del tratado.

Si constitucionalmente está prevista la fórmula que permite un justo equilibrio entre las necesidades de la diplomacia abierta y las de la diplomacia secreta, no existe una fórmula práctica convenida institucionalmente para coordinar las potestades presidenciales con las potestades congresionales y llevar a la realidad el justo equilibrio constitucional.

Cuando el Congreso aprueba, desaprueba o vota con reservas un tratado, ejerce una función contralora sobre la política exterior. Pero para cumplir razonablemente con esa función contralora, las cámaras legislativas y sus comisiones están investidas de potestad investigadora.

Mediante esta potestad los cuerpos legislativos recaban toda la información que estiman conveniente reunir a fin de legislar o de aprobar o autorizar algún acto del Ejecutivo Nacional. Una amplia, suficiente y

buena información es indispensable para que el Congreso pueda ejercer razonablemente sus funciones. Esta necesidad funcional es la que explica la obligación en que se encuentran los funcionarios públicos y los particulares de suministrar a las cámaras “las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones” (art. 160 de la Constitución). Pero esta obligación tiene una limitación: el secreto de los documentos oficiales y particulares. El Ejecutivo Nacional se puede negar a suministrar al Congreso aquella información oficial que estime reservada. Y esta negativa puede crear un conflicto de poderes si no existen los mecanismos prácticos para solucionarlo.

Si a todo esto añadimos que el procedimiento parlamentario es, en regla general, público, se comprenderá el porqué del conflicto. El Ejecutivo Nacional, por la necesidad de mantener la confidencialidad de una negociación diplomática, se puede negar a suministrar la información. Y el Congreso, para preservar su poder a estar informado para ejercer sus funciones, puede reiterar su solicitud de información. La entrega de información confidencial podría efectuarse sin correr riesgos si el Congreso tuviera la posibilidad de garantizar el secreto de la información. La experiencia ha demostrado que eso no ha sido posible ni aun cuando las comisiones o las cámaras han acordado que las sesiones sean secretas.

IX

El Congreso tiene también poderes en todo lo relativo a la declaración del estado de emergencia internacional y a la declaración de que ha cesado la emergencia.

La emergencia internacional es un concepto jurídico que descansa en un supuesto de hecho: la existencia de un conflicto internacional o la existencia de fundados motivos de que tal conflicto ocurra. En la apreciación de esas situaciones de hecho el Presidente de la República tiene amplios poderes discrecionales, no sometidos a control jurisdiccional. Nadie puede obligar al Presidente de la República a declarar la emergencia internacional, ni aun cuando exista algún conflicto internacional que amenace la seguridad y defensa nacionales. La necesidad y la

conveniencia de hacer esa declaratoria es de la exclusiva competencia del Presidente de la República, en Consejo de Ministros.

La declaración del estado de emergencia internacional equivale, en el derecho venezolano, a la declaración de guerra internacional. La guerra internacional es un estado de hecho que supone el uso de las fuerzas armadas para resolver un conflicto surgido entre dos o más estados. Pero la guerra, como estado de hecho, produce, no obstante, consecuencias jurídicas. El derecho internacional no admite las guerras de agresión, pero admite, como un derecho de legítima defensa, las guerras defensivas.

No siempre el uso de las fuerzas armadas contra otro estado implica un estado de guerra. Ese uso puede tipificar un acto de represalia realizado en tiempos de paz. Se puede dar también el caso de una declaración de guerra sin que se haya producido algún encuentro armado. También se puede dar el caso, muy corriente en la actualidad, de un estado de guerra sin que exista la declaración formal de la guerra. Esta situación suele presentarse en el caso de una guerra defensiva. Repeler el ataque armado de otro estado es un acto legítimo que no requiere de una declaración formal de guerra.

La declaración del estado de emergencia o la declaración de guerra produce efectos jurídicos internos e internacionales. En el derecho constitucional, por ejemplo, esa declaración permite al Presidente de la República suspender o restringir las garantías constitucionales. En el derecho internacional esa declaración atribuye a los estados en lucha la calidad de beligerantes y define la situación jurídica de las personas y de los bienes en un estado de guerra.

La declaración del estado de emergencia internacional debe ser sometida a la consideración de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada dentro de los diez días siguientes a su publicación (art. 242 de la Constitución). No dice la Constitución venezolana a que fines se somete a consideración de las Cámaras el decreto que declara la emergencia internacional. El decreto que declara el estado de emergencia internacional comienza a producir sus efectos jurídicos a partir de su publicación. Por tanto, la consideración por parte de las Cámaras no puede tener por finalidad la aprobación o la autorización del decreto

porque éste es constitucionalmente perfecto desde su promulgación. La remisión del decreto al Congreso se hace con el fin de informarlo para que éste colabore con el Ejecutivo Nacional para enfrentar con éxito la emergencia que vive el país. Al considerar el decreto, el Congreso puede adoptar todas las medidas legislativas que estime conveniente para contribuir a la mejor defensa de la Nación.

La declaración de que el estado de emergencia internacional ha cesado corresponde hacerla al Presidente de la República en Consejo de Ministros con la autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada (art. 243). La cesación del estado de emergencia tiene como supuesto de hecho el cese de las hostilidades. Esta cesación de hostilidades se puede formalizar en un armisticio o un tratado de paz, que si requiere la autorización de las cámaras.

Mención especial merece el empleo de las fuerzas armadas en el extranjero para proteger los intereses venezolanos. fuera del país, o para dar cumplimiento a obligaciones internacionales contraídas en virtud de un tratado, o para acudir en defensa de un estado amigo que ha solicitado ayuda y solidaridad. En estos casos ¿puede el Presidente de la República enviar tropas al extranjero sin el consentimiento del Congreso o sin la información correspondiente?

Para responder a esta cuestión hay que examinar la potestad presidencial para declarar el estado de emergencia internacional y para comandar las fuerzas armadas nacionales. Si el Presidente de la República puede declarar el estado de emergencia internacional, que equivale a declarar la guerra, sin la autorización de las Cámaras puede también enviar fuerzas al extranjero para proteger los derechos de los venezolanos, para cumplir obligaciones internacionales o para ayudar a un país amigo. En este caso se puede alegar que quien puede lo más, como es declarar la guerra, puede lo menos, como es enviar tropas al extranjero. Si con ocasión de ese envío de tropas el país se ve envuelto en un conflicto internacional, el Presidente de la República puede decretar el estado de emergencia internacional. El envío de tropas al extranjero no se puede identificar con el envío de misiones militares al exterior. Como ya lo hemos señalado, la misión militar es una organización permanente que resulta de un acuerdo internacional mediante el cual uno de los

estados se obliga con el otro a prestarle asesoramiento y entrenamiento en el campo militar.

Por otra parte, corresponde al Presidente de la República, como la más alta autoridad en todo lo relacionado con la seguridad y defensa de la Nación, disponer la movilización de las fuerzas armadas aun cuando no se haya declarado el estado de emergencia (arts. 5 y 20 de la ley Orgánica de Seguridad y Defensa). Esta potestad se fundamenta en la condición que tiene el Presidente de la República de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales.

Internacionalmente existen obligaciones de ayuda mutua y de defensa común frente a un ataque armado de cualquier estado contra un estado americano, como son las obligaciones que impone el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. En estos casos el Presidente de la República, en ejercicio del derecho de legítima defensa, puede enviar tropas o armas al extranjero sin autorización del Senado o de las Cámaras en sesión conjunta, haciendo uso de la potestad que tiene como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales. El uso de las fuerzas armadas para proteger a venezolanos residentes en el exterior o intereses nacionales en estados extranjeros hay que hacerlo de acuerdo con la doctrina Calvo y la doctrina Drago.

Todo estado tiene el deber de proteger a sus nacionales en el extranjero cuando resulten afectados por actos de un estado extranjero en violación a normas de derecho internacional. Esta protección se puede concretar en la reclamación, por vía diplomática, del pago de los daños y perjuicios sufridos por los nacionales. Pero la vía diplomática -dice la doctrina Calvo- no es procedente si antes no se ha agotado la vía judicial. La doctrina Calvo no ha sido unánimemente aceptada porque ella implica en la práctica la negación de la protección diplomática. No obstante, ella ha sido recogida en el artículo 127 de la Constitución cuando manda a incorporar a los contratos de interés público la llamada cláusula Clavo. Esta cláusula consiste en hacer obligatoria la jurisdicción de los tribunales nacionales para conocer de las controversias que pudieren suscitarse con ocasión de la interpretación o ejecución de esos contratos y en imponer al extranjero la obligación de renunciar a la protección diplomática.

En cuanto a la doctrina Drago hay que tener en cuenta que ella recuerda que “El cobro militar de los empréstitos supone la ocupación territorial para hacerlo efectivo, y la ocupación territorial significa la supresión o subordinación de los gobiernos locales en los países a que se extiende” (véase Hans-Joachim leu y Freddy Vivas, “Relaciones Interamericanas”, U.C.V., Caracas, 1975, pág. 62).

Además, hay que recordar que entre los objetivos de política internacional venezolana se encuentra el repudio a la guerra, a la conquista y al predominio económico como instrumentos de política internacional (preámbulo de la Constitución) y el decidir las controversias con otros estados por las vías pacíficas reconocidas por el derecho internacional (art. 129 de la Const.). El uso, pues, de medios coactivos sólo es posible cuando se hayan agotado los medios pacíficos y en el entendido de que esos medios coactivos no conduzcan a la guerra.

X

El Presidente de la República tiene, en el sistema político venezolano, un triple carácter: es Jefe del Estado, Jefe del Ejecutivo Nacional y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales. El desarrollo de estas cualidades se encuentra en el artículo 190 del texto fundamental. Pero ese desarrollo no es exhaustivo ni completo. De cada una de esas jefaturas se derivan numerosas competencias, unas recogidas expresamente y otras derivadas de atribuciones implícitas que provienen de la naturaleza presidencialista y ejecutiva de esas atribuciones.

Para precisar el contenido de cada una de las funciones presidenciales no basta con señalar la atribución expresa o implícita sino que hay que tener en cuenta la institución presidencial en su conjunto. No se puede comprender la función que cumple el Presidente de la República como Jefe del Estado si no se conocen las funciones que realiza como Jefe del Ejecutivo Nacional y como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales. El Presidente de la República, como Jefe del Estado, representa y simboliza la unidad nacional. Pero esta representación, para que no sea puramente honorífica o simbólica, hay que relacionarla con las funciones que tiene el Presidente de la República como Jefe del Ejecutivo Nacional. Y entre esas funciones se encuentra

la de dirigir las relaciones exteriores y en virtud de esa atribución es a él a quien le corresponde tomar las decisiones políticas en esa materia.

Por otra parte, el contenido competencial del Presidente de la República como Jefe de Estado deriva de la Constitución y de las leyes nacionales pero también del derecho internacional. Venezuela, como miembro de la comunidad internacional, tiene derechos y deberes que surgen del hecho mismo de la convivencia entre estados soberanos. Esos derechos y deberes pueden estar establecidos en convenios o tratados que Venezuela haya ratificado y, por tanto, son jurídicamente obligatorios. Pero puede haber derechos y deberes que sin estar expresados en un documento internacional forman parte del derecho internacional como prácticas o costumbres universalmente reconocidas. Sostener que el Presidente de la República, como Jefe de Estado, sólo tiene las atribuciones que le señalan la Constitución y las leyes es colocar al estado venezolano en situación de inferioridad frente a los otros estados que sí ejercen e invocan los derechos que les da el derecho internacional.

No obstante, las competencias que el derecho internacional atribuya a los estados y a los jefes de estado deben ser ejercidas en la forma prevista por el derecho interno. Si para cumplir esa competencia internacional requiere de una autorización congresional, el Presidente de la República debe solicitarla. O si requiere el previo acuerdo del Consejo de Ministros, el Presidente de la República debe tomar esa decisión una vez oído el gabinete.

La Corte Suprema de los Estados Unidos, en el caso *United States vs. Curtiss-Wright Export. Corp.*, declaró el año de 1936 “que la regla básica de que el Gobierno Federal no puede ejercer poderes distintos de los enumerados específicamente en la Constitución y aquellos poderes implícitos necesarios y adecuados para la efectividad de los poderes enumerados, es categóricamente cierta sólo por lo que se refiere a los asuntos internos.

“En el campo de las relaciones exteriores, el poder de la nación no está limitado a las atribuciones específicas enumeradas en el documento orgánico. Al contrario, en ese campo la autoridad federal emana de la existencia misma de los Estados Unidos como país independiente. Como miembro de la familia de naciones, el derecho y el poder de los Estados Unidos en ese campo son iguales al derecho y al poder

de los demás miembros de la comunidad internacional. De otra manera, los Estados Unidos no serían verdaderamente una nación soberana” (véase Schwartz, Bernard, ob. cit., págs. 121-122).

En conclusión, el Presidente de la República, como órgano estatal que vincula a su persona la representación del Estado, tiene, pues, las atribuciones que expresa o implícitamente le confiere el derecho interno, y las que le atribuye el derecho internacional.

Cabe preguntarse si el carácter de Jefe del Estado le da al Presidente de la República alguna posición preeminente en el sistema político venezolano. Pudiera pensarse, como una reminiscencia de la monarquía, que si el jefe del estado personifica la unidad y la soberanía nacionales es porque ese órgano es superior a los otros órganos del estado. Esta conclusión sería errónea en un sistema político de separación de poderes como es el sistema venezolano. De acuerdo con nuestra Constitución los tres poderes del estado son iguales e independientes. Ninguno de ellos tiene un poder superior al de los otros. Cuando existan relaciones interorgánicas, los poderes deben coordinar sus potestades para realizar los fines del estado.

No obstante, la igualdad e independencia de los poderes del estado, el Presidente de la República ocupa en nuestra Constitución una posición jerárquica formalmente superior a la de los otros poderes del estado. En otros términos, el Presidente de la República es un *primus inter pares*, es el primero entre sus iguales. Esta superioridad formal se explica por el simbolismo que entraña la jefatura del estado.

XI

El contenido específico de la competencia presidencial para dirigir las relaciones exteriores se puede sintetizar en los siguientes aspectos:

1º) *El Presidente de la República es el más alto representante del Estado venezolano en las relaciones internacionales.* - Este carácter representativo del Presidente de la República no está establecido en forma expresa en nuestra Constitución. Pero este carácter se puede derivar de la atribución presidencial de celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales (ordinal 5º del artículo 190 de la

Constitución) y, en todo caso, del derecho internacional que reconoce al Jefe de Estado ese carácter representativo.

Cuando el Jefe del Estado actúa como representante de la unidad estatal, el derecho internacional considera 1 que esa actuación es válida sin entrar a analizar si ella se cumplió de acuerdo con el derecho constitucional o el derecho interno. Si el jefe del estado actuó de acuerdo o no con la constitución, es un problema de derecho interno que escapa del derecho internacional.

En su carácter de representante del estado venezolano en las relaciones internacionales, el Presidente de la República recibe a los jefes de estado que visiten el país y a los representantes diplomáticos de estados extranjeros y otorga el placer a los embajadores extranjeros y es ante él que dichos embajadores presentan sus cartas credenciales.

Como representante del Estado, el Presidente de la República es el único órgano de comunicación de Venezuela con los demás estados. Ni el Congreso, ni el Poder Judicial, ni los estados o municipios, se pueden comunicar directamente con los países extranjeros. Si ellos tienen necesidad de hacerlo deberán dirigirse al Presidente de la República y pedirle que realice la gestión solicitada. Asimismo, los gobiernos extranjeros no se pueden comunicar directamente con el Congreso ni con el Poder Judicial. Previamente deben gestionar con el Jefe del Estado la tramitación de la solicitud correspondiente.

De este carácter de representante del estado se deriva otra competencia presidencial muy importante, la del reconocimiento de gobiernos extranjeros. Cuando surjan dudas acerca del gobierno que representa internacionalmente a un estado, el Presidente de la República hará el reconocimiento respectivo.

En el reconocimiento de un gobierno extranjero intervienen consideraciones de naturaleza puramente políticas. El Presidente de la República puede reconocer, en caso de guerra civil, que los insurgentes son los legítimos representantes, aun cuando no hayan completado la ocupación de todo el territorio. Puede también reconocer a las autoridades que fueron depuestas por un hecho de fuerza nacional o internacional. Por ejemplo, México siempre reconoció a las autoridades de la República Española en el exilio y se negó a reconocer al gobierno franquista.

Así como el Presidente de la República tiene competencia para reconocer a los gobiernos extranjeros tiene también la atribución para romper las relaciones diplomáticas existentes con otros estados y para pedir el retiro de los representantes diplomáticos. El retiro de la representación diplomática no implica siempre el rompimiento de las relaciones. Venezuela retiró de Cuba su representación diplomática sin formalizar el rompimiento de las relaciones.

Recibir los representantes diplomáticos extranjeros, reconocer gobiernos extranjeros, romper relaciones diplomáticas con otros estados y pedir el retiro de representantes diplomáticos acreditados ante el gobierno venezolano son atribuciones exclusivas del Presidente de la República. Ni el Congreso ni los tribunales tienen competencia sobre estas materias. El reconocimiento o desconocimiento que el Congreso pueda hacer de un gobierno extranjero es radicalmente nulo. Si el Senado llegare a negar la autorización para que el Presidente de la República nombre embajador en un país extranjero porque esa Cámara no reconoce al gobierno de ese estado, ese acto senatorial estaría afectado del vicio de usurpación de poderes y así podría declararlo la Corte Suprema de Justicia.

2º) *El Presidente de la República obliga al estado por medio de la ratificación, la adhesión o la firma de los tratados internacionales.* La facultad de celebrar los tratados internacionales implica para el Presidente de la República la potestad de iniciar las negociaciones y de concluir las, así como la potestad de obligar internacionalmente al estado. Durante el proceso de conclusión de los tratados suele intervenir el Congreso para autorizar, mediante una ley, al Presidente de la República para que ratifique o se adhiera al tratado. Esta es la forma más solemne para obligarse internacionalmente. Pero hay ciertos tratados o convenios internacionales que la propia Constitución los somete a formas menos solemnes, ya que no requieren de la aprobación del Congreso (art. 128 de la Constitución). Los tratados exceptuados de aprobación legislativa fueron analizados por mí en el estudio sobre “Las potestades normativas del Presidente de la República” y a ese estudio me remito. (Véase “Estudios sobre la Constitución, libro-homenaje a Rafael Caldera”, tomo IV, U.C.V., 1979, págs. 2025 y sigs.).

El Presidente de la República puede también ejecutar provisionalmente tratados o convenios sin la aprobación legislativa siempre que la Comisión Delegada lo autorice. La autorización de esta Comisión no exonera al Presidente de la República de la obligación de someter esos tratados a la posterior aprobación o improbación del Congreso. La autorización de la Comisión Delegada sólo debe ser concedida cuando sea urgente la ejecución del tratado. En este caso el Presidente de la República debe exponer los motivos que justifican la ejecución inmediata del tratado, sin tener que esperar la aprobación legislativa. La Comisión Delegada, si considera que la urgencia está comprobada, concede la autorización.

La Constitución no establece plazo alguno para que el Ejecutivo Nacional presente ante las Cámaras Legislativas el proyecto de ley aprobatoria del tratado. Lo que sí está claro es que esos tratados están sometidos a un doble control legislativo. Uno por parte de la Comisión Delegada y otro por parte de las Cámaras Legislativas como cuerpos colegisladores. Si la Constitución no establece plazo para presentar el proyecto de ley aprobatoria del tratado cuya ejecución ya fue autorizada por la Comisión Delegada, sí obliga al Ejecutivo Nacional a dar cuenta al Congreso, en sus próximas sesiones, de todos los tratados internacionales que celebre, estén o no sujetos a aprobación.

Cabe preguntarse, ¿qué sucedería si las Cámaras Legislativas desaprueban el tratado cuya ejecución provisional fue autorizada por la Comisión Delegada? De presentarse esa situación al Presidente de la República no le quedaría otra alternativa que denunciar el tratado.

3º) *El Presidente de la República es el órgano competente para declarar el estado de emergencia internacional y la cesación de dicho estado.* El único requisito que la Constitución exige para declarar el estado de emergencia internacional es que el Presidente tome esta grave decisión en Consejo de Ministros y la someta a la consideración de las cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada, dentro de los diez días siguientes a la publicación del decreto. La cesación del estado de emergencia también la declara el Presidente de la República en Consejo de Ministros, pero se exige la autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada (arts. 242 y 243).

Esta atribución puede que no se llegue a ejercer porque la declaración de guerra ha caído en desuso. Aun cuando exista un estado de guerra, ella se ha producido sin una declaración formal de ese estado. Se debe observar que en el derecho venezolano el Congreso no tiene participación en la declaración del estado de emergencia. Esta exclusión legislativa se explica por la rapidez con que debe ser tomada esa decisión, rapidez que resulta incompatible con la lentitud del procedimiento legislativo.

XII

Trazado el marco normativo-constitucional donde han de moverse el Presidente de la República y el Congreso para ejercer sus atribuciones en materia internacional, es de desear que la lucha política se desarrolle dentro de esos límites. Esos límites no pueden ni deben considerarse como simples formalidades fáciles de eludir. Ellas definen y dan contenido al sistema político venezolano que no quiere ni la supremacía del Presidente de la República ni la supremacía del Congreso. Nuestro sistema político es un delicado sistema de equilibrio de poderes que exige, como ninguno, un gran esfuerzo de inteligencia, de tolerancia y de patriotismo para colocar los intereses nacionales por encima de los intereses parciales.

En medio del fragor de la batalla política hay un blanco sobre el cual está prohibido disparar. Ese blanco no es otro que la Constitución. Si se dispara contra ella, el fundamento mismo de nuestro sistema quedará herido o quedará sepultado. De nada valdrá luego el arrepentimiento ni la autocrítica. Nada de esto tendrá validez a la hora de perder un sistema que el pueblo venezolano ha venido perfeccionando en medio de angustias, violencias, insatisfacciones y frustraciones. Pero en medio de todo es un sistema hecho para que con la participación de los venezolanos y de los extranjeros residentes se busquen las soluciones a los problemas del país.

José Guillermo Andueza.

Conferencia dictada en La Academia de Ciencias Políticas y Sociales, el día 17 de mayo de 1982.