

## EL INGRESO DE VENEZUELA EN EL PACTO ANDINO: UNA INQUIETANTE RESPONSABILIDAD PARA LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

El pasado 13 de febrero, con la suscripción del llamado «Consenso de Lima», un complicado instrumento internacional, Venezuela culminaba en la capital peruana un largo proceso de negociaciones de más de un lustro. Su adhesión al conocido Pacto Andino, en el que participan Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Bolivia (un pacto de seis), según el decir del embajador Sosa Rodríguez, director de las negociaciones por el grupo venezolano, en un interesante y reciente seminario celebrado en Fedecámaras, no era un hecho aislado. Formaba parte de una nueva política económica, en busca de nuevas fronteras, como no fue tampoco un hecho aislado la denuncia del Tratado Comercial con los Estados Unidos, según el decir del citado hombre público, el que calificó dicho ingreso en el grupo andino como uno de los pasos más trascendentales dados por el país en su historia económica de todos los tiempos.

Estamos, pues, frente a un hecho a punto de consumarse, y decimos a punto de consumarse, y no consumado, porque queda aún una senda por recorrer antes de que dichos convenios se conviertan en leyes venezolanas. En efecto, en primer lugar será preciso que el Comité Ejecutivo Permanente de la A.L.A.L.C. declare que el nuevo convenio por el cual Venezuela ingresa en el Grupo de los Seis *es compatible con los principios y objetivos del Tratado de Montevideo* (art. 12 del instrumento adicional); después será preciso que cada uno de los países miembros lo aprueben según sus respectivos procedimientos constitucionales; por último, cada uno de los países deberá depositar el correspondiente instrumento de ratificación ante la Secretaría Ejecutiva de la A.L.A.L.C. Es significativo señalar que el propio convenio de adhesión dispone *«que entrará en vigor cuando todos los países miembros y Venezuela hayan comunicado su aprobación a la Secretaría Ejecutiva de la A.L.A.L.C.»*. En Venezuela corresponderá la ratificación (o el rechazo) al Congreso, inicián-

dose el tratamiento del asunto en el Senado, pasando después a la Cámara de Diputados y, por último, a la sanción y promulgación por parte del Presidente de la República, el que podrá retener la promulgación de la ley contentiva del tratado si lo estima necesario, conforme a una específica facultad constitucional. Pero es claro que la vigencia de la adhesión venezolana estará condicionada necesariamente a la circunstancia de que todos los países intervinientes depositen la correspondiente adhesión en la Secretaría de la A.L.A.L.C. Mientras estos depósitos no se consumen, no regirá para Venezuela el citado Pacto Andino.

Sentado lo anterior —y antes de referirnos al tema central que motiva este artículo—, surge una primera interrogante: la posición que habrá de adoptar el Congreso de Colombia y cómo sorteará sus dificultades el Gobierno colombiano. Decimos esto porque ya la Corte Suprema de Justicia de ese país hermano, en sentencia de 13 de diciembre de 1971, declaró «inexequible» el Decreto presidencial número 1.299, de 1971, que había puesto en vigencia el «Régimen Común de Tratamientos a los Capitales Extranjeros», sin oír al Congreso. Lo que, traducido al lenguaje jurídico venezolano, significa que declaró inconstitucional y nulo el decreto que había puesto en vigencia la Decisión 24 en Colombia. Por otra parte, el Pacto Andino en estos precisos momentos aún no ha sido ratificado por el Congreso de ese país, y todo parece indicar que los debates han de ser extensos y complicados y que el nuevo convenio de adhesión de Venezuela no será tratado en el Congreso colombiano sino hasta el mes de julio. Si la aprobación del Pacto Andino y de la adhesión venezolana no marchan, faltaría el depósito de Colombia por un tiempo que no podemos predecir, lo que impediría completamente su vigencia, incluso para Venezuela, durante ese lapso, que pudiera extenderse por muchos meses. De paso, cabe también señalar que no está clara la posición del Congreso chileno, en el cual, precisamente, el Presidente Allende no cuenta con la mayoría necesaria para forzar su ratificación si el Congreso de ese país, por razones políticas, hiciera del asunto un punto de controversia.

Hasta aquí, en forma muy somera, la panorámica internacional. Veamos ahora algunas de sus implicaciones internas.

Como es usual en los convenios en los cuales un país ingresa a un acuerdo de países previamente integrados (en forma parcial o total), Venezuela se vio precisada, entre otros compromisos, a aceptar sin vacilar setenta «Decisiones» previamente dictadas por la Comisión del Acuerdo de Cartagena y numerosas resoluciones de la Junta. Ello implica, cuando se produzca la vigencia del Acuerdo en territorio venezolano, *la incorporación a su Derecho de todo un cuerpo jurídico-económico de señaladísima importancia*. Este hecho, pese a su trascendencia, ha pasado desapercibido en la euforia del momento, producto de una

muy bien maniobrada propaganda local y foránea. Pero, además, producto también de la conocida circunstancia de que, en forma muy connotada, han sido los economistas, como en otras latitudes, los que han manejado toda la tramoya. Si revisamos la prensa escrita de estos días, por ejemplo, notaremos que toda la cuestión se centra en la consideración del hecho económico, de indudable trascendencia, desde luego. Se manejan cifras, se hacen cálculos, se establecen las posibilidades de un mercado ampliado, se discute si será o no beneficioso el Pacto para Venezuela, y los más atrevidos se preguntan qué podríamos exportar a esos países hermanos, dados nuestros elevados costos de producción, la ausencia de una planificación, que debió preceder y no seguir al hecho del ingreso en el Grupo de los Seis, y la situación económica de algunos de esos mercados. Toda esa argumentación echa de lado o impide la perspectiva necesaria que destaque lo suficiente que existen otros valores que están en juego y que, si se intentan sacrificar, han de producir serios daños a la imagen de Venezuela en el exterior, que en los últimos tiempos se viene sustentando con éxito en la práctica del principio de conservar por encima de todo una equilibrada *estabilidad jurídica*, la que positivamente le ha rendido notables dividendos. Es por ello que Venezuela ha sido preferida por el inversionista.

Ahora, el Pacto Andino hace que este país adopte muy pronto el Estatuto para los Capitales Extranjeros, contenido en la polémica Decisión 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena. Su adopción, como secuela del ingreso en el Grupo de los Seis, supone un viraje de noventa grados en la política que ha venido sustentando el país y cuyos resultados no nos corresponde analizar a nosotros, sean éstos buenos o malos o no lo suficientemente buenos. Pero, en cambio, hay un punto que merece meditar, y es éste: *¿Ha sido prudente y conveniente un cambio tan brusco? ¿No hubiera sido más ventajoso y más político, con mejores resultados económicos a largo y mediano plazo, no tomar el camino de la Decisión 24 y sí una ruta intermedia, evolutiva, que no ofreciera al campo internacional la imagen de una Venezuela que abandona sus postulados tradicionales, uniéndose a un grupo de países que practica una política radical que no nos viene bien a nosotros?*

Todo lo anterior lo decimos porque el Estatuto para los Capitales Extranjeros que Venezuela se ha comprometido a poner en marcha contiene numerosas disposiciones francamente *retroactivas*, que atacan y desconocen derechos legítimamente adquiridos por los inversionistas extranjeros, y modifican obligaciones civiles legalmente establecidas, lo que supone desconocer la vigencia y efectividad del artículo 44 de la Constitución nacional, que claramente estatuye que *las leyes no tendrán efectos retroactivos*, salvo las penales, cuando favorezcan al acusado o condenado. Este principio es tradicional en el Derecho constitucional venezolano y ha recibido un amplio tratamiento en la jurisprudencia

de la Corte Suprema, la que ha reconocido igualmente, en la sentencia de 9 de marzo de 1939, que en dicho principio se amparan también los contratos válidamente estatuidos con anterioridad a la ley nueva, los que no podrán ser afectados por ésta.

Sin embargo, el Estatuto para los Capitales Extranjeros hace «tabla rasa» con tales principios en múltiples disposiciones, que sería prolijo enumerar ahora, pero particularmente en su disposición transitoria B cuando aparentemente parece amparar a las *inversiones extranjeras existentes*, pero las condena a muerte, en la mayoría de los casos, cuando dispone la aplicación obligatoria de la citada Decisión 24 si los derechos que ellas legítimamente adquirieron chocan con ella. Todo esto, a primera vista, pudiera parecer una consecuencia de una nueva política en la economía y en las inversiones de efectos muy limitados, incidiendo tan sólo en un reducido sector de las inversiones, al que, desde luego, nadie podrá discutir su importancia y lo que ha contribuido al desarrollo económico del país. Pero tal enfoque no dejará de ser un análisis muy simplista que no toma en cuenta factores cuya consideración es esencial para poder hacer un juicio ponderado y desapasionado del asunto.

En efecto: 1) Tal política, de llevarse adelante, ya lo dijimos, supone un peligroso viraje de noventa grados del país, que ha practicado una política mucho más equilibrada y conservadora frente a la inversión foránea, obteniendo beneficios positivos generales de ella y contribuyendo a presentar a Venezuela en el mundo de las finanzas internacionales como una nación que practicaba y cuidaba con esmero de mantener muy alto su clima de «seguridad jurídica». Este caerá deshecho en pedazos si no hay, por lo menos, un mínimo de respeto para el «statu quo» de las inversiones extranjeras existentes en el país. 2) Tal política es inspirada por los factores de extrema izquierda, que suelen ejercer predominio en los organismos internacionales y que han dejado sentir su influencia en el grupo andino. Si otros países del propio grupo no la están aplicando totalmente, pues, al parecer, no esperan de ella resultados muy placenteros, ¿por qué habría de aplicarla Venezuela? 3) Si en la actual coyuntura se pasa por encima del artículo 44 de la Constitución nacional, esta actitud constituirá un peligroso precedente. Las razones económicas no conocerán principios que las detengan, y si hoy la víctima es la inversión extranjera existente, mañana podrían serlo sectores muy importantes de la iniciativa privada nacional. Es muy reciente la historia para que se olvide. Con la Decisión 24, que regula las inversiones extranjeras en el grupo andino, se quiso obtener un instrumento para *convertir en estatales* a todo el capital extranjero forzado a convertirse en nacional, sea cual fuera el sector afectado. Eso estaba claramente estatuido en la primitiva redacción del artículo 35 de la citada Decisión. Pero el golpe, astutamente preparado por los sectores de izquierda, fue, por fortuna, advertido

y parado a tiempo, modificándose la señalada y primitiva redacción de dicho precepto.

La cuestión, es, en suma, mucho más trascendente, en el exacto alcance del concepto, que el simple debate de una política económica a seguir frente a las inversiones extranjeras existentes o futuras. Están en discusión otros valores fundamentales para la nación, representados por sus principios constitucionales. Es cierto que el Congreso tiene un mandato constitucional que cumplir: regular las inversiones extranjeras (art. 107). Pero no es menos cierto que en el cumplimiento de ese mandato (que es una regla específica del cuerpo constitucional) no está facultado para desconocer la prohibición de retroactividad en la ley que dicte, o en tratado que apruebe, según lo manda el artículo 44 (que es una regla general del mismo cuerpo constitucional). Una sana hermenéutica establece que las reglas generales predominan sobre las específicas o especiales.

Es posible que el singular debate tenga como escenario los estrados de la Corte Suprema de Justicia, pues es presumible que, como ocurrió en Colombia, las partes afectadas, si se pone en marcha el Pacto Andino, recurran a ella en procura de las garantías que el Pacto parece negarles. Y aquí surge el preponderante papel que podría jugar el más alto Tribunal de la nación, no exento de dificultades y de difíciles interrogantes. En primer término habrá que considerar que la propia Corte, en la sentencia de 29 de abril de 1965, sumamente conocida incluso fuera de los medios forenses por la naturaleza de los intereses envueltos en el conflicto que se debatía, se declaró *incompetente* para conocer y declarar la nulidad absoluta, parcial o total de la Ley aprobatoria del tratado de extradición celebrado entre Venezuela y los E.U.A. *Lo que significa que la Corte misma se autolimitó sus facultades, y desde ese fallo, aún no controvertido por otro posterior, entendió que las leyes aprobatorias de tratados no podían ser recurridas en inconstitucionalidad, lo que haría imposible ahora un recurso directo contra la ley del Congreso que aprobara el Pacto Andino.* Tal es la situación. Pero los más optimistas piensan que tal vez se pueda producir un cambio de esa doctrina jurisprudencial, considerando que, por ejemplo, antes de ese fallo, como evidencia la sentencia de 15 de marzo de 1962, de la propia Corte, ésta había opinado en forma completamente contraria. Por otra parte, en el fallo de 1965, un tanto contradictorio a juicio del profesor y jurista venezolano Gonzalo Pérez Luciani, que realizó en su oportunidad un estudio exhaustivo del mismo, la Corte reconoce la posibilidad de recurrir en inconstitucionalidad antes de que el tratado combatido sea ratificado con el consiguiente depósito; y que en caso concreto de colisión entre un tratado y la Constitución, «los tribunales venezolanos deben aplicar por mandato legal la norma constitucional con preferencia a cualquier otro texto de ley, incluso los tratados internacionales...».

No podemos predecir si el debate forense que pondría frente a frente una política económica y un precepto constitucional de larga tradición en Venezuela llegará o no a producirse. Pero si éste fuera el caso, lo que consideramos muy probable, la Corte Suprema deberá enfrentarse con una difícil decisión, pues estaría en juego la supervivencia de una garantía constitucional de excepcional importancia para la iniciativa privada, sea ésta extranjera o nacional, que se pretende desconocer en el Estatuto de Capitales Extranjeros para llevar adelante una determinada política económica. También sería el destino de la Constitución misma el que sería objeto del debate forense, pues es claro que una brecha en la misma, por inoportuna e improcedente, dejaría algo así como un vacío, una ansiedad, preludio de la desconfianza y del retraimiento en los medios económicos y financieros nacionales e internacionales.

EMILIO MAZA