

**BIBLIOTECA DE LA  
ACADEMIA DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**ISIDRO MORALES PAUL**

**POLITICA EXTERIOR  
Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**SERIE ESTUDIOS**

NOMINA DE LOS INDIVIDUOS DE NUMERO  
DE LA  
ACADEMIA DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

*JUNTA DIRECTIVA*

Período 1989-1990

<i>Presidente</i>	TOMÁS POLANCO ALCÁNTARA
<i>Primer Vicepresidente</i>	ISIDRO MORALES PAÚL
<i>Segundo Vicepresidente</i>	LEOPOLDO BORJAS HERNÁNDEZ
<i>Secretario</i>	VÍCTOR M. ALVAREZ
<i>Tesorero</i>	PASCUAL VENEGAS FILARDO
<i>Bibliotecario</i>	JOSÉ MELICH ORSINI

Andrés Aguilar Mawdsley	Alfredo Morles Hernández
José Luis Aguilar Gorrondona	José Muci Abraham
Allan Randolph Brewer-Carías	José S. Núñez Aristimuño
Rafael Caldera	Darío Parra
Tomás Enrique Carrillo Batalla	Gonzalo Parra Aranguren
Tulio Chiossone	Rafael Pizani
René De Sola	Gustavo Planchart Manrique
José Román Duque Sánchez	Jesús Leopoldo Sánchez
Ramón Escovar Salom	Efraín Schacht Aristeguieta
Oscar García Velutini	Hildegar Rondón de Sansó
Pedro José Lara Peña	Carlos Sosa Rodríguez
Eloy Lares Martínez	Enrique Tejera París
Francisco López Herrera	Luis Felipe Urbaneja Blanco
Ezequiel Monsalve Casado	Arturo Uslar Pietri
	Luis Villalba Villalba

Presidente de la  
Fundación "Juan Germán Roscio"  
PASCUAL VENEGAS FILARDO

BIBLIOTECA DE LA  
ACADEMIA DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

---

*ISIDRO MORALES PAUL*

**POLITICA EXTERIOR  
Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

SERIE ESTUDIOS  
CARACAS / 1989

**36**

*Al Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (IAEDEN), como testimonio de reconocimiento por su constante labor en el estudio y análisis de los grandes problemas nacionales.*

## PROLOGO

De la mayor importancia e interés es esta nueva obra del doctor Isidro Morales Paúl, conocido abogado, economista y experto internacionalista de merecido prestigio, idóneo y probo hombre público que le ha prestado a la República valiosos servicios. Su trayectoria como profesional y calificado autor en materias de su especialidad, igual que en el ejercicio de elevadas funciones oficiales y privadas, es bien estimada en el país y en el extranjero. Son múltiples sus altas credenciales académicas y sus capacidades personales, como profunda su formación ética y moral, que le brindan sólido respaldo para ostentar con orgullo —a la vez que con su innata modestia que lo ensalza aún más— digna y sobresaliente posición entre los mejores venezolanos del presente. Prolonga con ello, en el tiempo, la memorable imagen de su padre, el eminente jurista de relevantes méritos y acrisoladas virtudes ciudadanas, Carlos Morales, mi admirable maestro en la Escuela de Derecho de la Universidad Central de Venezuela. Años después, tuve el privilegio de que sus hijos Carlos e Isidro, inteligentes como el padre, fuesen mis destacados alumnos en nuestra primera Casa de Estudios, con quienes mantengo grata amistad.

*Política exterior y relaciones internacionales* constituye óptima muestra escrita del pensamiento, como de los conocimientos en este campo, de su autor. Podría afirmarse que agota el tema el doctor Isidro Morales Paúl en el desarrollo de materias tan próximas y afines entre sí, complementarias desde luego, prestándole adecuado tratamiento con certeros trazos y adentrándose en ellas sin perder el sentido de globalidad que por su propia naturaleza encierran, como podemos comprobarlo a lo largo de esta obra, expresado además todo ello con vivacidad intelectual que logra la captación y seguimiento del simple lector, o del consultante, pues el libro

constituye una valiosa fuente de consulta pese a las particulares características temáticas del discurso, o por ello mismo.

Desde el inicio del texto señala el autor la distinción conceptual que halla entre los términos *política internacional* y *política exterior*, afirmando con razón que en tanto que el primero "... puede ser usado para hacer referencia a las relaciones de los Estados en su conjunto..."; el otro "... se utiliza para hacer referencia a la actividad internacional de cada Estado en particular, tanto en sus relaciones con otros Estados y sistemas de Estados, así como con las entidades económicas y culturales que representan..." Y de seguidas aclara, refiriéndose a nuestro medio, que "... en Venezuela ha privado el criterio genérico, en el sentido de que las relaciones internacionales abarcan no sólo la Ciencia Política, sino el Derecho Internacional Público, la Economía Internacional, la Historia de las Relaciones Internacionales, el Derecho Diplomático y Consular, y la Organización Política y Administrativa Internacional. Así aparece sistematizada en la Escuela de Estudios Internacionales de nuestras Universidades..."

Es esta cuestión de verdadero interés académico y de alcances no sólo filosóficos y doctrinarios sino políticos y prácticos también, pues lejos de tratarse de meras discusiones semánticas el problema contiene elementos sustantivos suficientes como para incitar discusiones teóricas de envergadura, que a su vez se traducen en implicaciones prácticas importantes dentro del manejo criteriológico que más convenga atribuírsele. Las relaciones internacionales significan, y desde luego comportan, en nuestros tiempos una ciencia, una disciplina especial, incluida en el *pensum* académico de las Universidades más reputadas, pues representan —como fenómeno político y como materia docente— uno de los aspectos dominantes del mundo moderno dentro del campo internacional, habida cuenta de los asombrosos progresos de la tecnología de las comunicaciones de diversa índole entre pueblos y gobiernos, y, paralelamente, en razón de la notable evolución de los conceptos relacionados con las personas internacionales y de las crecientes necesidades de las naciones y los hombres, que han vuelto anacrónico e imposible el aislamiento mientras que, irreversiblemente, cada día aquéllos están más influidos por factores y acontecimientos que ellos mismos generan —en ocasiones, involuntariamente—, provocando situaciones que no son

otra cosa sino lo que hemos dado en denominar precisamente como *relaciones internacionales*, pluralmente consideradas, determinantes de los valores y criterios que en forma ya elaborada y acabada denominamos genéricamente *política exterior*, como expresión singular o individualizada de una concreta posición de estrategia nacional, dentro del marco referencial de las *relaciones internacionales*, plurales, globalizadas, esencialmente dinámicas y mutables, en ocasiones hasta incoherentes y contrastantes o al menos contradictorias entre sí, pero válidas desde luego como término de intercambio dentro de la vida internacional.

Así las ideas, vale la pena insistir en la repetida aseveración de que la política exterior venezolana, en su contexto general y analizada a través de distintas épocas, o aun, en casos, dentro de unos mismos gobiernos, ofrece muestras suficientes que permiten calificarla como incoherente, inconciliable, considerada desde su comportamiento internacional, o según se la mire, carente de uniformidad conceptual y política, y por ello inconsecuente en ocasiones respecto de posiciones o conductas precedentes. O las censuras se refieren así mismo a la lentitud en el procesamiento de los asuntos en la Casa Amarilla, o a su desinformación relativa, o a su ausencia de eficacia oportuna en determinadas coyunturas internacionales, o a su inconsulta precipitación en otras, o a su escasa medida en ocasiones, o a su débil reacción ante acontecimientos que demandarían mayor fuerza y consistencia, o a su notorio desinterés en la utilización de posiciones que la burocracia de la diplomacia multilateral ofrece, etc. Semejantes críticas, y muchas más, no son nuevas sino que vienen repitiéndose por largos años, no escapando a ellas tampoco las relacionadas con la aplicación o no, de los grandes principios proclamados por el Derecho Internacional —bien sean de carácter doctrinario o convencional—, haciéndonos incurrir en inconvenientes situaciones contradictorias pues unas veces los problemas se resuelven de una manera, y otras en forma distinta.

Diversos factores, lamentablemente, pueden haber influido para provocar todo esto, apareciendo entonces nuestra política exterior como circunstancial, desarticulada, fraccionaria. Mas, en contraste, hemos de reconocerle, así mismo, sus aciertos y excelencias, que ciertamente los tiene —y muchos— pues en términos generales se ha caracterizado tradicionalmente como positiva y beneficiosa para

los supremos intereses nacionales, pudiéndose calificarla como seria. Algunos errores de nuestra política exterior —bien por omisión o por acción— no empañan suficientemente su evaluación crítica, como algunos pretenden, sobre todo si consideramos y ponderamos con suficiente objetividad determinadas circunstancias y factores que han contribuido a causar tales errores. La crítica constructiva es necesaria, sobre todo en campos como éste, de la política exterior, que a todos los venezolanos nos atañe por igual, y que su principal contribución ha de ser la de llamarnos a reflexión para corregir y rectificar cuanto fuese necesario y conveniente, quienes quiera pudiesen ser responsables de errores que a todos nos lesionan en una u otra forma; pero la autocrítica, si fuere el caso, debe ser honesta y desapasionada, despoliticada, pues en definitiva de lo que se trata es nada menos que de Venezuela y de su política exterior, que todos hemos de aspirar sea superlativa en su elaboración y en su realización, por razones obvias.

Estimo, como muchos lo sostienen, que la política exterior venezolana ha de tomar muy en consideración —dentro de su revisión y formulación sustantiva para su posterior ejecución adjetiva— que, detrás de la independencia política, afortunadamente alcanzada y ya bastante madura dentro de su contexto democrático, ha de obtenerse otra, como en efecto la hay y muy obligante por cierto, que es la independencia económica, real y consistente, que nos conduzca luego a la independencia social, pues sin éstas aquélla resulta incompleta ya que lo económico y lo social constituyen el complemento natural de lo político. Del mismo modo, nuestra política exterior debe fundamentarse, pienso, en el criterio de que ella debe contribuir a fortalecer dentro de nuestra condición de país pequeño el concepto de una comunidad internacional interdependiente y solidaria, pluralista y cooperadora, a fin de alcanzar y conservar después una sociedad universal que pueda coexistir y sobrevivir en paz y en concordia.

A través de su libro, el doctor Isidro Morales Paúl estudia toda esta importante problemática, planteando soluciones idóneas que son fruto de su experiencia en este vasto campo que es el de las relaciones internacionales. Por ello mismo, y conociéndolo bien y valiéndome de sus oportunas enseñanzas transmitidas a quienes se interesan en estas materias es que he osado incluir dentro



de este Prólogo las anteriores acotaciones que recogen, en forma resumida, generalizadas críticas a nuestra Casa Amarilla y que a la vez comparto solidariamente y acepto en cuanto a mi propia gestión como ex-titular de aquel Despacho respecta. Aprovecho con ello la naturaleza y alcance de esta obra, que seguramente tendrá amplia divulgación entre estudiantes, profesionales y estudiosos de la especialidad, y cuyas observaciones críticas se fundamentan en inspiración y ánimo constructivo, ciertamente y de ninguna manera en motivaciones negativas, ajenas a mi personal pasión por el tema.

El mismo autor expresa su preocupación en similar sentido, y formula acertados y oportunos planteamientos al respecto, cuyas ideas merecen a la vez favorable acogida — y ojalá así ocurriese, y pronto en realidad— por parte de quienes poseen capacidad para acogerlos, en beneficio de nuestra política exterior que, además tendría que poder contar con un más amplio respaldo logístico —en todos sus aspectos— por parte de nuestro legisladores, para que efectivamente pudiera aquélla aplicársela integral y cabalmente a fin de lograr un óptimo rendimiento dentro del entramado de los complejos y heterogéneos intereses nacionales en este campo, del cual, por cierto, cada vez se vuelve más dependiente Venezuela. El autor, insisto en ello, aplica y utiliza sus amplios conocimientos sobre la materia para el buen desarrollo y exposición de los diversos temas incluidos en su libro, sugiriendo de paso la aplicación de novedosas ideas para la programación de una excelente política exterior en nuestras relaciones internacionales, que cada día adquieren mayor perfil por la concurrencia de factores concomitantes y a las cuales debemos incorporarnos en forma creciente y participativa, como corresponde a un país de las características del nuestro y de sus dimensiones geopolíticas y dentro de una comunidad internacional tan cambiante y dinámica como la actual.

Venezuela atraviesa una penosa y difícil crisis, de la cual saldrá seguramente a mediano plazo, como históricamente ha ocurrido con la mayoría de las naciones, a su tiempo y por diversas causas. Por ello hemos comenzado un período —al fin— de reformas del Estado, que nos convertirán en un país distinto a la larga, incluyendo hasta nuevas formas también de pensamiento y de conducta, cónsonas con las características que habremos de tener a la conclusión de tan

inevitable y penoso proceso. El campo de la política exterior no podrá sustraerse a éste, ni menos aún a las hondas transformaciones estructurales y conceptuales que aquélla reclama hace muchos años pero cuya implantación resultaba prácticamente imposible en la práctica, porque no era ese el único problema por resolver sino apenas uno de los muchos existentes. Faltaba una coyuntura histórica extraordinaria, absolutamente excepcional, para aunar voluntades y acometer la inmensa tarea, por lo demás no sólo individual sino colectiva, plural, como ya ha comenzado a ocurrir: los resultados podremos palparlos todos, como también de todos habrá sido a la postre el esfuerzo, mas los copiosos frutos compensarán nuestras fatigas y angustias. Venezuela será otra, definitivamente incorporada a la modernidad y con renovados bríos, aunque inspirada en el ejemplo heredado de los ancestros libertadores.

EFRAÍN SCHACHT ARISTEGUIETA

## INTRODUCCION

El esfuerzo de escribir un libro dedicado al tema de la Política Exterior y las relaciones internacionales en Venezuela, tiene esencialmente por objeto el contribuir en alguna medida a satisfacer la grave escasez de material bibliográfico con que cuentan los estudiantes y analistas de las relaciones internacionales. El presente libro, al propio tiempo, intenta suplir las necesidades de la investigación tanto en el campo de las relaciones internacionales en general como en el campo de la política internacional.

El esfuerzo analítico abarca los conceptos generales, las teorías sobre las relaciones internacionales, así como los sistemas internacionales, intentando definir el complejo de interacciones que han caracterizado el orden internacional, como el proceso de lucha por lograr un nuevo orden internacional. El tema nos lleva al análisis del “balance de terror” en que han enmarcado a la humanidad las potencias nucleares. Esta terrorífica realidad ha creado la llamada *vecindad estratégica* que nos ha puesto de manifiesto cómo la existencia ordinaria de las potencias extrañas al círculo nuclear está sujeta a los mismos riesgos de quienes controlan esa energía.

El examen del *proceso de toma de decisiones* constituye una importante contribución al examen de un aspecto relativamente novedoso de las relaciones internacionales teniendo en cuenta las diversas escuelas de pensamiento. Especial interés evidencian las particularidades de ese proceso en América Latina y la ineludible participación de las Fuerzas Armadas y otros grupos de opinión en materias esenciales que tocan el interés nacional.

Asimismo se ofrece la visión de Don Andrés Bello de las relaciones internacionales de su tiempo lo que facilita al analista tomar contacto con la experiencia del maestro no sólo sobre el sistema internacional imperante en su época, la caída del *Ancien*

*Régime* y los principios filosófico-políticos de la revolución, sino el surgimiento de las nacientes repúblicas y la difícil aceptación del proceso independentista, en el marco de un Derecho Internacional de estructura netamente europea.

Pero no sería posible avanzar con pie firme en el análisis de las relaciones internacionales de Venezuela sin tomar en cuenta la crisis energética y su influencia sobre el destino político-económico de nuestro país. La cuestión esencial radica en determinar cómo debemos asimilar la experiencia que deriva tanto de la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como de la imprudente utilización del poder que la concentración de la oferta centró temporalmente, en los integrantes de la Organización.

El análisis de la política exterior permite examinar hasta qué punto existe la debida coherencia entre la política exterior e interior o en qué medida la geopolítica actúa como factor condicionante de las relaciones internacionales. En este sentido se analiza tanto el marco global latinoamericano, como el conjunto de características que definen a Venezuela como país, las cuales, a su vez, orientan necesariamente sus actuaciones externas. No menos importante es la interrogante ¿quién elaboró la política exterior?, cuestión que con frecuencia plantea, a su vez, nuevas interrogantes. En un país eminentemente presidencialista la acción exterior es una función de la personalidad y características del Jefe de Estado en ejercicio.

Complemento indispensable de lo anterior deriva del examen de los lineamientos generales de la política exterior de Venezuela, perspectiva con la cual se intenta destacar los aspectos prioritarios de nuestra política exterior. El examen permitirá al lector evaluar hasta qué punto es posible calificar la actividad externa como simple acción exterior o si un cierto grado de congruencia y solidez permite apreciarla como verdadera política exterior.

El trabajo culmina con un examen de los mecanismos de solución de controversia de diversa naturaleza que contempla la Carta de Naciones Unidas y los conflictos capaces de poner en peligro la paz y la seguridad internacional, la OEA, la negociación diplomática, así como las nuevas tendencias del Derecho Internacional para la solución de controversias relativas a zonas fron-

terizas. Esperamos que nuestra contribución sea útil para los estudios de nuestras relaciones internacionales.

No queremos terminar esta Introducción sin resaltar el esfuerzo realizado por el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (IAEDEN). La dedicatoria no tiene otro sentido que hacer un reconocimiento público a la institución de educación superior que en mi criterio ha venido contribuyendo con mayor dedicación y perseverancia al estudio de las relaciones internacionales en general, así como a la posición que le corresponde a Venezuela en el concierto de las Naciones.

Caracas, noviembre de 1989

## CAPÍTULO I

### CONCEPTOS GENERALES

#### 1. CONCEPTOS GENERALES

Es un hecho cierto que si bien la expresión *relaciones internacionales* es un término de reciente creación <sup>1</sup> no es menos cierto que las cuestiones internacionales venían siendo analizadas desde el punto de vista de la *perspectiva histórica*. “Los estudiosos de historia de los Tratados, historia diplomática, o historia de la política internacional precedieron en muchos siglos a los actuales estudios teóricos sobre las relaciones internacionales”. <sup>2</sup>

En efecto, Maquiavelo, Bacon, Grocio, Rousseau, etc., fueron historiadores de la política internacional, comentaron y analizaron la historia derivando importantes experiencias de los hechos acontecidos.

Ahora bien, como afirma M. Medina, “en sus *Comentarios a las Décadas de Tito Livio* defiende Maquiavelo la utilidad de los estudios históricos para el conocimiento de la realidad política, de la misma manera —dice— que la ciencia de la medicina se basa en la experiencia de los antiguos médicos (*Discorsi*, I, Introducción)” <sup>3</sup> otra fuente directa de conocimiento fue *la historia de los tratados*, que se inició en el siglo XVI sólo a partir de mediados del siglo XIX comienza en Italia la publicación de obras relativas a la *historia diplomática e historia de las relaciones internacionales*.

---

<sup>1</sup> Posterior a la II Guerra Mundial.

<sup>2</sup> Véase al respecto, entre otros, M. Medina, *Teoría y formación de la soc. internacional*. Edit. Tecnos, Madrid, 1982, pág. 45 y sig.

<sup>3</sup> M. Medina, *ob. cit.*, pág. 41.

Mientras la expresión *política* se utiliza como ciencia y arte que trata del gobierno de las sociedades humanas, otras definiciones destacan que la *ciencia política* trata de las relaciones entre Estados, así como de los Estados con las Instituciones Internacionales.

Por otra parte, la escuela anglosajona ha sido la principal impulsora de la expresión *relaciones internacionales*, expresión de mayor amplitud, de la cual forma parte la política internacional.

Según R. Mesa <sup>4</sup> la citada expresión “procede directamente de los EEUU, país donde se iniciaron los estudios con carácter científico de forma paralela al desarrollo de la Primera Guerra Mundial de tal manera que Alfred Gosser ha llegado a caracterizar el estudio de las Relaciones Internacionales como una especialidad americana” <sup>5</sup>.

Al propio tiempo, la expresión *política internacional* puede ser usada para hacer referencia a las relaciones de los Estados en su conjunto, en tanto que la expresión *política exterior* se utiliza para hacer referencia a la actividad internacional de cada Estado en particular, tanto en sus relaciones con otros Estados, así como las entidades económicas y culturales que representan.

Para algunos expositores, como Quincy Wright <sup>6</sup> la *política internacional* tiene un ámbito restringido, sólo debe utilizarse para hacer referencia a las relaciones entre *grandes bloques* o *grandes potencias*.

En todo caso, podemos afirmar, que la política internacional entraña la sistematización de un sector importante del conocimiento humano relativo a las relaciones entre unidades políticas.

El hecho cierto es que *el campo de la política internacional* abarca un área de conceptos y generalizaciones que realmente exceden la política exterior de los Estados.

No obstante, algunos expositores consideran que las relaciones internacionales “vienen a ser *un simple apéndice de la ciencia*

<sup>4</sup> *Teoría y práct. de las Rel. Int.* Edit. Taurus, Madrid, 1980, pág. 17.

<sup>5</sup> “L'étude des relations internat., spécialité américaine”, en *RESP*; Mesa se refiere al refiere al estudio de Gosser, 1956, pág. 634.

<sup>6</sup> *The study of Int. Relations.* New York, 1955.

*política*”, versión que aminoraría y hasta cierto punto desvirtuaría, el punto de vista norteamericano<sup>7</sup>.

Entendemos que en Venezuela ha privado el criterio genérico, en el sentido de que las relaciones internacionales abarcan no sólo la Ciencia Política, sino el Derecho Internacional Público, la Economía Internacional, Historia de las Relaciones Internacionales, Derecho Diplomático y Consular, y Organización Política y Administrativa Internacional.

Así aparece sistematizada en las Escuelas de Estudios Internacionales de nuestras Universidades<sup>8</sup>.

Por último, un sector de la doctrina pretende imponer una expresión —*política internacional*— si bien su contenido no parece diferenciarse del contenido de la expresión que pretende sustituir.

## 2. LOS ACTORES INTERNACIONALES: EL SISTEMA DE ESTADOS

La sociedad de Estados como tal, se inicia a partir del *Tratado de Westfalia* de 1648, que puso fin a la famosa Guerra de los Treinta Años en que los Estados europeos, rehusaron acatar la autoridad temporal del Papa; ese es el acontecimiento histórico-político, que se reconoce en el Derecho Internacional como el punto de partida del surgimiento del concepto de lo que se llama el *Estado-Nación*, la unidad jurídico-política que va a servir de centro fundamental de las Relaciones Internacionales y que, como veremos, ha pasado por diferentes etapas, aun cuando sigue construyendo el pivote más importante de esas relaciones.

En la *era colonial*, Gran Bretaña, Francia, Bélgica, España y Portugal tenían grandes imperios, en el lejano oeste, y en el Pacífico. Sólo China, Japón y Siam estaban fuera del control de los Estados Unidos y Europa; al inicio de la Primera Guerra Mundial, casi toda Africa estaba bajo el control de siete potencias europeas, pero a partir de 1946 se acelera el proceso de descolonización. Entre 1958

<sup>7</sup> E. Raymond Platig, “Int. Relations as a Field of Inquiry”, en James Rosenau, *Int. Politics and For. Policy*. NY, 1969, págs. 6-19.

<sup>8</sup> Hans-J. Leu, en *Teoría de las Relac. Internacionales*. Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 1978, pág. 6, e *Int. al Est. de las Relaciones Internacionales Políticas*. U.C.V., Caracas, 1972, pág. 89-119.



y 1980 se incorporan a las relaciones internacionales, aproximadamente cien Estados, que controlan 3.300 millones de personas.

A partir de la Primera Guerra Mundial se crea en la Sociedad de Naciones, la figura del *mandato* y a un conjunto de países europeos se les asigna la responsabilidad jurídico-política de continuar guiando diversos países que constituían siendo países dependientes o bajo el control de los países derrotados en la Primera Guerra Mundial. En otras palabras, los Estados-Naciones han sido la forma política dominante en el mundo durante mucho tiempo, y probablemente lo seguirán siendo "sine-die", no obstante el papel jugado por otros actores; sin embargo, los Estados-Naciones han ido aminorando su importancia y su dimensión, los actores llamados no estatales han ido asumiendo mayores responsabilidades, han ido asumiendo una participación más activa en el concierto de las naciones.

### *Las organizaciones gubernamentales*

Las llamadas en primer lugar *organizaciones internacionales*, entidades de carácter permanente distintas de la diplomacia tradicional con procedimientos especiales en materia de toma de decisiones, surgen al escenario internacional en dos grandes categorías que son: las organizaciones inter-gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales o ajenas a los propios gobiernos.

A. La propia *Liga de las Naciones* es una entidad que se crea para prevenir la recurrencia de la catástrofe de 1914-1918 y reemplazar el concepto de *balance de poder* imperante durante mucho tiempo, por el de *Seguridad Colectiva*.

Surge a las Relaciones Internacionales, el concepto de *Seguridad Colectiva* que aún en nuestros días, sigue siendo el concepto a partir del cual se juzgan, se tratan y se sancionan los problemas internacionales y en especial la violación al orden internacional, por lo menos en el plano teórico. Sin embargo, el concepto de guerra como tal no es prohibido todavía; va a ser el Tratado de París o Briand-Kellogg (1928) el primer Tratado en el mundo que prohíbe la guerra como tal. Sin embargo la Liga de las Naciones que no fue aprobada por los Estados Unidos, fracasó al no poder impedir la guerra e imponer el concepto de Seguridad Colectiva.

B. Las *Naciones Unidas*, otro agente internacional distinto a los propios Estados, fue creado en 1945, con el objeto de mantener la paz internacional y la seguridad; se trata de una organización de incorporación universal, en especial después que la China Popular y las dos Alemanias se incorporan al ente, por la cual sólo Suiza y las dos Coreas quedan fuera de la Organización. Sin embargo, ya en las Naciones Unidas se presenta el problema de las relaciones de poder.

La primera organización internacional vigente en la actualidad reconoce un desbalance de poder: a cinco grandes potencias se les da el poder de veto y por consiguiente una capacidad de influir sobre las Relaciones Internacionales mucho mayor que el resto de las naciones del mundo, o sea, que la estructura jurídica internacional se basa, se fundamenta, no en la igualdad, sino en la desigualdad de los Estados, no obstante que la propia Carta de las Naciones Unidas tiene su columna vertebral basada precisamente en la hipotética igualdad de los Estados.

Para agravar la situación surge el concepto de *supranacionalidad*. Es importante examinar un poco este concepto. Algunos constitucionalistas afirman que eso no existe, que los Estados son soberanos, y que no existe ningún poder sobre ellos.

Sin embargo, si examinamos la *competencia del Consejo de Seguridad*, con capacidad incluso de imponer por la fuerza en determinadas circunstancias sus propias decisiones, veremos que sí existe un poder supranacional. El problema está en algo que decía un Embajador árabe en las Naciones Unidas, que en ONU cuando había un conflicto algo desaparecía: si el conflicto es entre dos naciones pequeñas, desaparece el conflicto, si el conflicto es entre una nación grande y otra pequeña, desaparece la pequeña, y si el conflicto es entre dos naciones grandes, desaparece la ONU.

Eso, lo que nos pone de manifiesto, es que las Relaciones Internacionales desde un punto de vista real, responden a valores que la propia estructura jurídica se ha visto obligada a reconocer, es más, la mayoría de los expositores, hoy día reconocen que la subsistencia de la ONU, no obstante las numerosas fallas que tiene y los

defectos que se le pueden señalar, consiste fundamentalmente en ese equilibrio injusto de relaciones que la caracteriza, en esa capacidad de veto de un grupo de potencias privilegiadas. Al propio tiempo surgen organizaciones internacionales que ponen en tela de juicio la relación bipolar.

El fenómeno más destacado que surge después de la Segunda Guerra Mundial, es la presencia de las superpotencias, de esos monstruos de poder que se llaman los Estados Unidos y la Unión Soviética, pero esa relación bipolar tiende a diluirse en determinadas circunstancias; por ejemplo: la propia organización OPEP, es un reto a esa relación bipolar. Un grupo de países exportadores de petróleo de muy poco poder militar, pero que controlan una materia prima fundamental para la humanidad y para las relaciones económicas, se atreve a hacer un *boicot*; no fue estrictamente la OPEP sino la OPAEP, los países árabes, en el año 1973, que puso en jaque a las principales potencias occidentales.

La misma guerra de Viet Nam pone también en tela de juicio la hegemonía de las superpotencias, cuando un poder militar relativo (Viet Nam del Norte), derrota a una superpotencia (EEUU).

La misma situación de la Unión Soviética en Afganistán, derrotada por el movimiento guerrillero así lo evidencia. Así mismo, sus relaciones con los países ocupados por ella: Hungría, Polonia, Lituania, Estonia, etc., pone también bajo signo de interrogación esa hegemonía política que hasta ahora se venía revelando en la esfera de las relaciones internacionales.

#### *Las organizaciones no gubernamentales*

Surge también un fenómeno extraordinario que se llama: las *empresas multinacionales*. El 76% de las 98.000 corporaciones multinacionales se encuentra en el Primer Mundo, o sea en el mundo de economía de mercado desarrollado. Estados Unidos domina esa materia.

El Gráfico N° 1 nos pone de manifiesto el *crecimiento de los Estados en el sistema internacional*, cómo hoy en día se llega a 160 Estados por efecto de la descolonización; esos 160 Estados tienen

GRÁFICO Nº 1

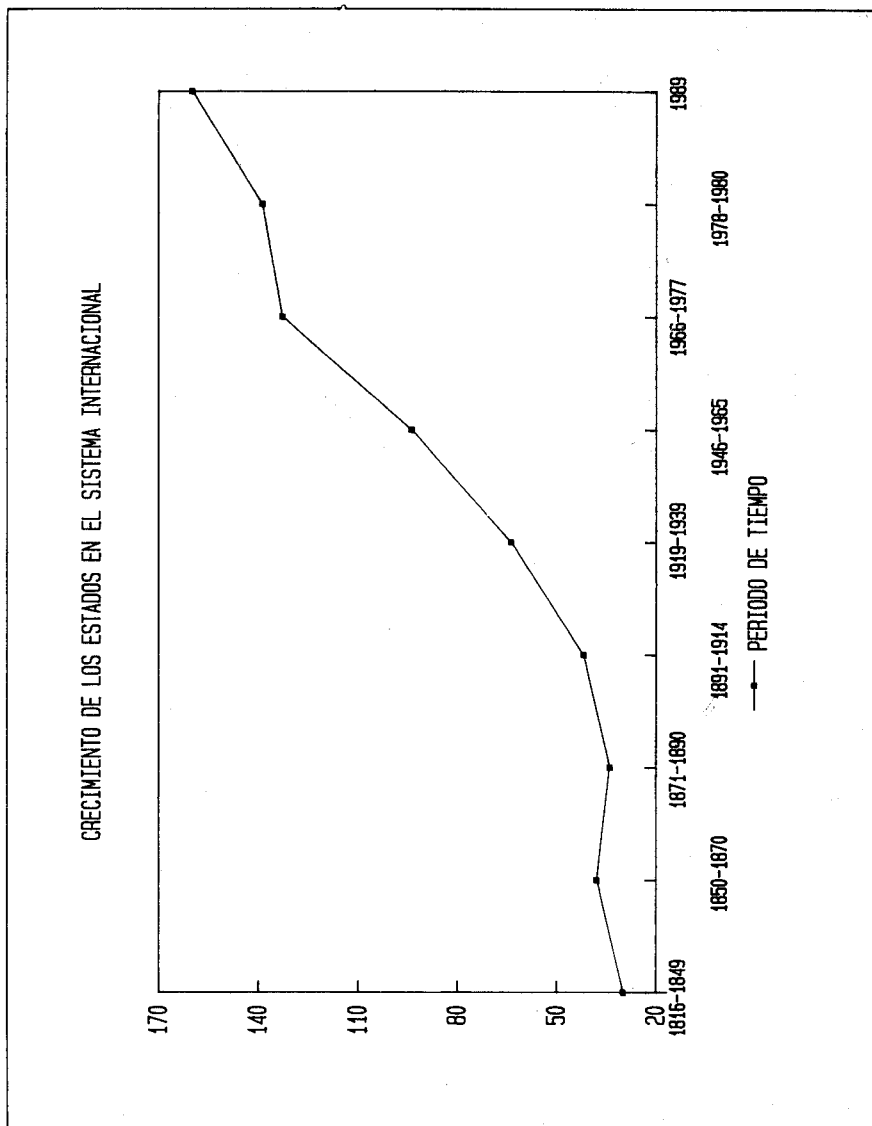
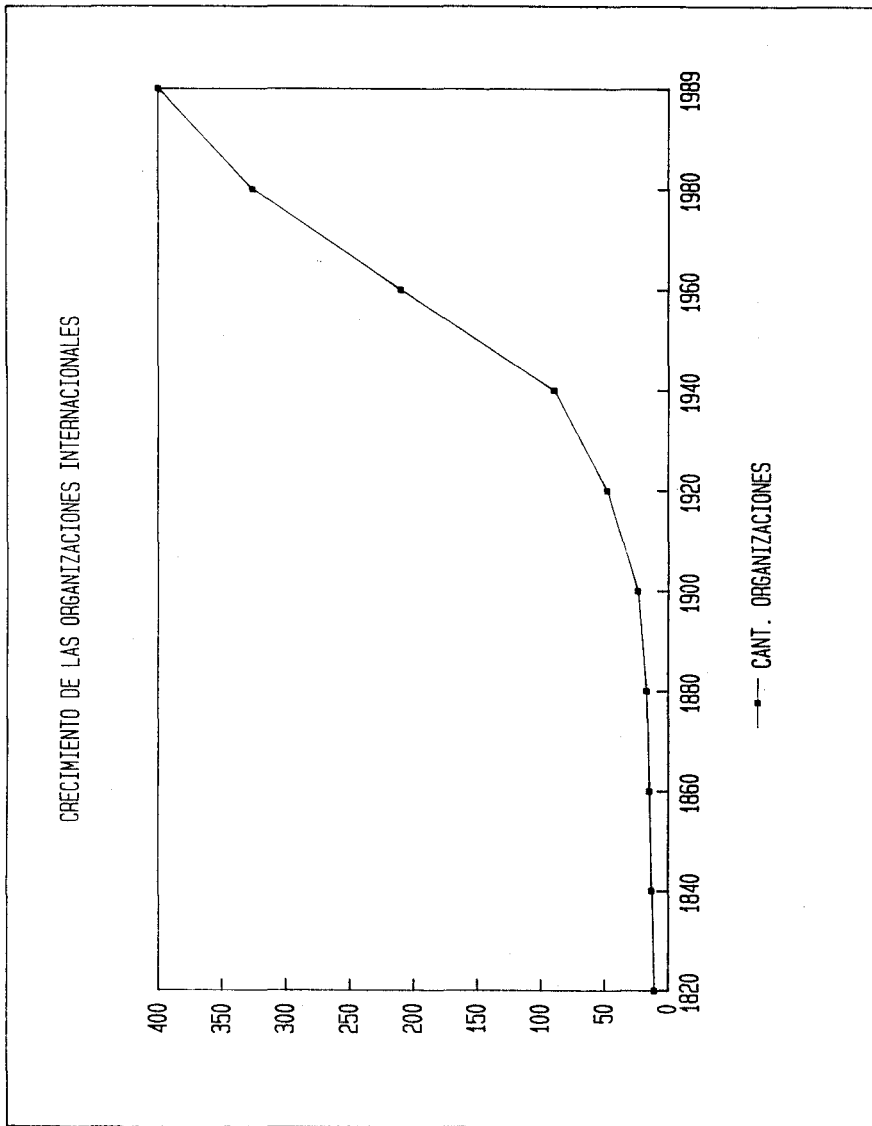


GRÁFICO Nº 2



una voz en las relaciones internacionales, tienen el poder de la Asamblea donde no existe el poder de veto y tienen la presión de la opinión pública internacional que incuestionablemente tiene un peso decisivo. El Gráfico N° 2 nos muestra *las organizaciones internacionales*, donde están presentes los gobiernos, y vemos también que hay un crecimiento inusitado en todos los campos de la actividad humana.

Existen *organizaciones internacionales*, que tienen sus mecanismos de decisión, su influencia, tienen el peso de la tecnología en la orientación de sus actuaciones que tiende a modificar el espectro tradicional de esas relaciones internacionales, y las organizaciones no gubernamentales que llegan incluso a 3.800 en 1989.

Si examinamos esta comparación relativa entre Estados y corporaciones internacionales (Cuadro N° 1) nos damos cuenta que en el puesto 23 está la EXXON, nada menos que con 108 mil millones de dólares, después está la Royal Dutch Shell. Venezuela, está en un orden de importancia en el puesto 33, la Standard Oil en el 42, la British Petroleum en el 40, la General Motors en el 36, Colombia en el 49, Petróleos de Venezuela en el 75, o sea, las corporaciones internacionales controlan un porcentaje de la actividad económica comparable a una buena parte de los Estados y a veces mayor. Entonces, el 76% de estas 98.000 corporaciones multinacionales que existen en el mundo se encuentran en el Primer Mundo, en países de economía de mercado.

En 1980, 91 empresas americanas controlaban el 50% de las ventas de las 200 firmas más importantes, sin embargo la capacidad de Alemania Federal, de Gran Bretaña y el Japón ha ido aumentando y el de los EEUU ha venido aminorando.

En el año 60, el 72% eran americanas, en el 70 esa proporción bajó al 66% y en el 80 al 50%, pero en cambio los volúmenes de venta aumentaron de 144 a 313 y a 1080. Eso le da a EEUU una capacidad de control sobre el mercado internacional muy importante. Sin embargo, el Japón ha ido aumentando su poder relativo; de 5, pasó a 13 en el 70, y a 20 corporaciones el año 80; su control de ventas pasó de 29 a 82 y a 155 en el año 80, y ya para el año 89 se debe haber duplicado dado el crecimiento del Japón. También

CUADRO N° 1

PAISES Y EMPRESAS JERARQUIZADAS DE ACUERDO A SU PRODUCTO ANUAL, 1981

RANGO	ENTIDAD ECONOMICA	MILES DE		RANGO	ENTIDAD ECONOMICA	MILLONES \$
		MILLONES \$	MILLONES \$			
1	Estados Unidos	2,946,02	51	51	STANDARD OIL DE INDIANA	29,95
2	Unión Soviética	1,681,50	52	52	Pakistán	29,80
3	Japón	1,186,43	53	53	ENI	29,44
4	Alemania Federal	829,60	54	54	IBM	29,07
5	Francia	657,56	55	55	GULF OIL	28,25
6	Reino Unido	510,31	56	56	Egipto	28,16
7	Italia	391,44	57	57	Chile	28,89
8	Rep. Popular China	299,77	58	58	ATLANTIC RICHFIELD	27,80
9	Canadá	276,22	59	59	GENERAL ELECTRIC	27,24
10	Brasil	267,73	60	60	Emiratos Arabes Unidos	26,91
11	España	214,30	61	61	Hong Kong	26,30
12	Polonia	194,60	62	62	Malasia	26,11
13	India	176,66	63	63	Libia	26,08
14	Alemania Democrática	174,60	64	64	Nueva Zelandia	25,46
15	Países Bajos	167,98	65	65	Portugal	24,75
16	Australia	165,46	66	66	UNILEVER	24,10
17	México	160,23	67	67	E. I. DU PONT DE NEMOURS	22,81
18	Checoslovaquia	146,40	68	68	FRANCESA DE PETROLEO	22,78
19	Suecia	123,77	69	69	Hungría	22,55
20	Bélgica	117,51	70	70	SHELL OIL	21,63
21	Arabia Saudita	117,24	71	71	PETROLEOS DE KUWAIT	20,56
22	Suiza	112,85	72	72	Israel	20,42
23	EXXON	108,11	73	73	Perú	19,98
24	ROYAL DUTCH/SHELL GROUP	82,29	74	74	ELF AQUITAINE	19,67

25	Sud Africa	81,84	75	PETROLEOS DE VENEZUELA	19,66
26	Indonesia	78,75	76	FIAT	19,61
27	Austria	77,12	77	PETROBRAS (Petróleo Brasileiro)	18,95
28	Nigeria	76,17	78	PEMEX (Petróleos Mexicanos)	18,80
29	Argentina	72,12	79	Corea del Norte	18,10
30	Turquía	70,21	80	Irlanda	17,99
31	Dinamarca	67,19	81	Marruecos	17,96
32	Corea del Sur	66,09	82	ITT	17,31
33	Venezuela	65,08	83	PHILIPS	17,07
34	MOBIL	64,49	84	VOLKSWAGEN	16,82
35	Yugoslavia	62,93	85	DAIMLER BENZ	16,28
36	GENERAL MOTORS	62,70	86	NISSAN MOTORS	16,24
37	Noruega	57,64	87	RENAULT	16,23
38	TEXACO	57,63	88	SIEMENS	16,03
39	Rumania	57,03	89	PHILLIPS PETROLEUM	15,97
40	BRITISH PETROLEUM	52,20	90	MATSUSHITA ELECTRIC INDUSTRIAL	15,74
41	Finlandia	51,27	91	TOYOTA MOTORS	15,71
42	STANDARD OIL DE CALIFORNIA	44,22	92	HITACHI	15,52
43	Grecia	42,89	93	TENNECO	15,46
44	Argelia	42,01	94	HOECHST	15,29
45	Filipinas	39,01	95	NIPPON STEEL	15,20
46	FORD MOTORS	38,25	96	SUN	15,01
47	Tailandia	36,90	97	BAYER	14,98
48	Bulgaria	36,40	98	OCCIDENTAL PETROLEUM	14,70
49	Colombia	36,39	99	República Árabe Siria	14,66
50	Kuwait	30,60	100	BAT INDUSTRIES	14,30

FUENTE: *World Bank Atlas*, Washington, D. C. World Bank, 1983, *Handbook of Economic Statistics*, 1983. Washington, D. C. Government Printing Office, 1983), *Fortune* 106. (August 23, 1982): 181.



Francia, Gran Bretaña y Alemania Federal revelan un porcentaje muy elevado del control de las relaciones comerciales internacionales.

Uno de los puntos que también afecta las relaciones internacionales, especialmente en relación a los países en desarrollo, es el efecto de la presencia de estas compañías en estos países. Desde el punto de vista de la inversión, de la necesidad de desarrollar el sector productivo, incuestionablemente que son necesarias, pero desde el punto de vista de su poder, de su influencia sobre las relaciones políticas de los Estados en desarrollo, han generado grandes problemas y los siguen creando, incluso mediante la intervención política directa. Se dice que la ITT intervino en Chile en el derrocamiento de Allende, o sea, hay una relación entre política y compañías multinacionales evidente, y que es necesario encauzar debidamente para evitar los problemas que la presencia de algunas de esas compañías causan en los países en desarrollo.

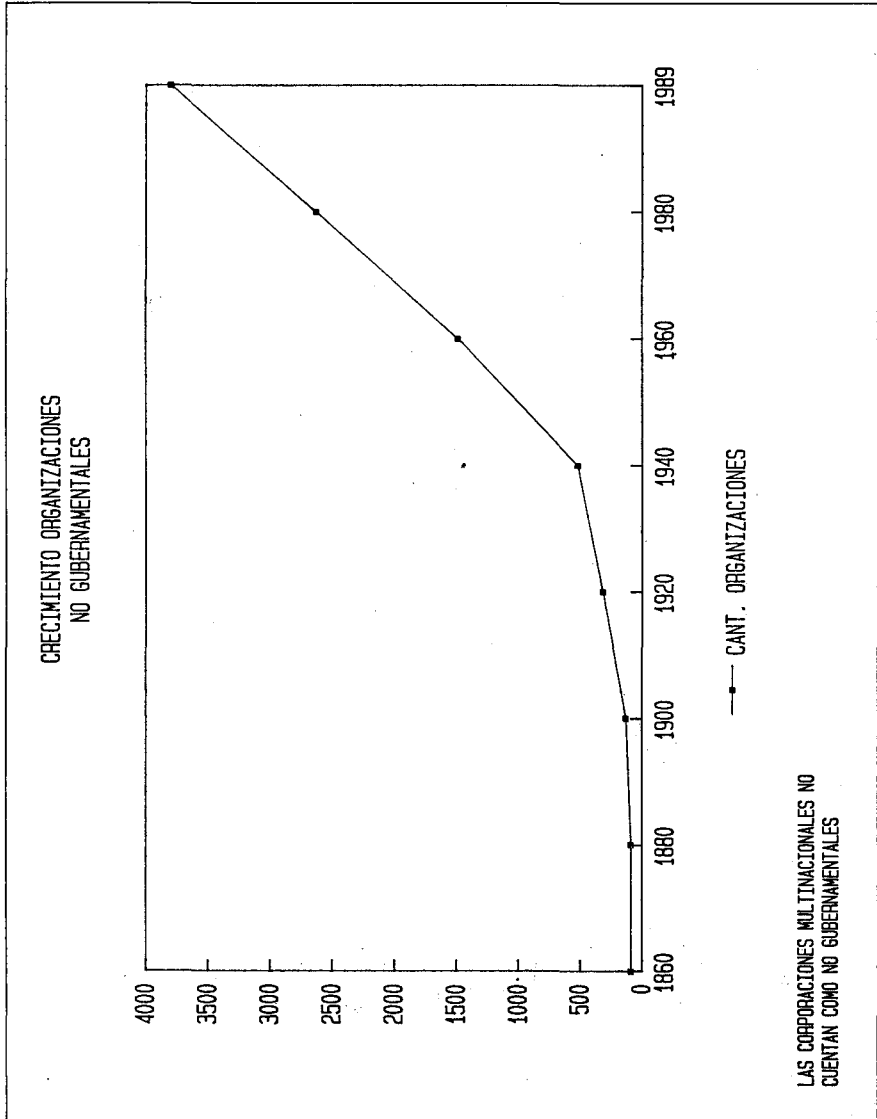
### *El individuo*

Otro elemento que entra en las relaciones internacionales con gran fuerza, es *el individuo como tal*. Las tesis tradicionales en materia de relaciones internacionales ignoraban al individuo, hoy en día la protección de los Derechos Humanos es reconocida como un valor superior al Estado, hasta el punto de que al ser humano, se le da la posibilidad de actuar como actores en los tribunales internacionales o en las comisiones de defensa de Derechos Humanos. Venezuela está vinculada por Tratados, que permiten a un ser humano individualmente, incluso a una compañía, protestar en caso de que se violen determinados derechos, como es el caso de la Corte de Justicia del Acuerdo de Cartagena.

### 3. IGUALDAD Y DESIGUALDAD ENTRE LOS ESTADOS

De acuerdo con los principios generales del Derecho, la Carta de la ONU, la OEA, etc., se reconoce que los Estados son iguales, tienen los mismos derechos y deberes. Sin embargo, como ya lo señalamos, la propia estructura jurídica internacional reconoce desigualdades al otorgar el derecho de veto a las superpotencias, en

GRÁFICO Nº 3



## CUADRO N° 2

EVOLUCION DE LAS 200 EMPRESAS MULTINACIONALES  
MAS IMPORTANTES, 1960-80

PAIS	Número			Ventas (Mil. Mill.\$)			% de Ventas		
	1960	1970	1980	1960	1970	1980	1960	1970	1980
Estados Unidos	127	123	91	144.6	313.5	1.080.4	72.7	66.0	50.1
Rep. Fed. Alemana	20	15	21	13.4	34.6	209.8	6.8	7.3	9.7
Reino Unido	24	17	16	19.6	39.2	199.5	9.9	8.2	9.2
Francia	7	13	15	3.5	19.8	161.0	1.8	4.2	7.5
Japón	5	13	20	2.9	28.1	155.2	1.5	5.9	7.2
Países Bajos	3	3	5	6.4	15.0	89.6	3.2	3.2	4.2
Italia	3	5	4	1.9	9.6	69.5	0.9	2.0	3.2
Canadá	5	2	5	2.6	2.4	32.5	1.3	0.5	1.5
Suiza	2	4	4	2.0	6.4	31.9	1.0	1.3	1.5
Bélgica	1	1	2	0.5	1.3	14.5	0.2	0.3	0.7
Suecia	1	1	2	0.4	1.0	11.0	0.2	0.2	0.5
Rep. de Corea	—	—	2	—	—	10.0	—	—	0.5
Otros	2	3	12	1.1	4.4	91.1	0.5	0.9	4.2
Total (excl. EUA)	73	77	109	54.4	161.7	1.074.8	27.3	34.0	49.9
Total	200	200	200	199.0	475.2	2.155.2	100.0	100.0	100.0
PIB Mundial				1.126.2	2.489.0	7.548.0			
200 más grandes % PIB				17.7	19.1	28.6			

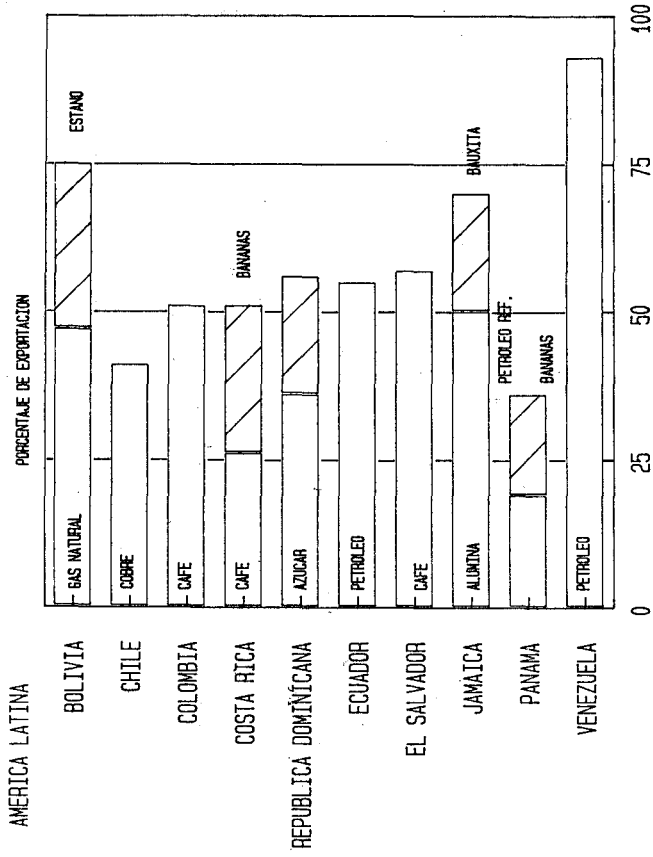
FUENTE: Frederick F. Clairmonte y John H. Cavanach, "Transnational Corporations and Global Markets: Changing Power Relations", *Trade and Development*, 4 (Invierno 1982): 155.

especial en el Consejo de Seguridad. Existen además grandes desigualdades de hecho derivadas del tamaño, de la población, del poderío económico, del poderío militar, del ingreso.

Los analistas políticos clasifican los Estados de acuerdo a diversos criterios, el propio criterio de análisis es cuestionable, no obstante lo cual nos puede servir de orientación. El *ingreso per cápita* no es representativo porque es un simple promedio del ingreso entre la población. No evidencia la distribución, la equidad en la distribución del ingreso y en el nivel real de vida de la población. Además, tampoco toma en cuenta al sector marginal, que también tiene un peso y que no entra en las cuentas nacionales.

GRÁFICO Nº 4

DEPENDENCIA DE LOS PAISES EN DESARROLLO POR EL INTERCAMBIO DE MATERIAS PRIMAS, 1982.



FUENTE: Adaptado de: International Finance Statistics 36 (December 1983).

CUADRO N° 3

## INDICADORES SOCIALES Y ECONOMICOS DE ALGUNOS PAISES

Categoría de Ingreso	Per-cápita PNB 1981 %	Indicador calidad de vida	Expect. de vida (años)	Mort. Infant. p/1000 Nacim.	Capacidad %
<i>Bajos</i>	272	56	56	89	50
Rep. Popular China	304	75	65	45	66
Guinea-Bissau	185	29	41	149	28
India	253	42	49	123	36
Sri Lanka	302	82	65	37	85
<i>Medianos</i>	674	55	52	95	54
Angola	790	21	41	154	5
Cuba	730	94	73	19	95
Guyana	723	87	69	44	92
Zambia	586	46	48	106	44
<i>Mediano Superior</i>	2.019	72	63	69	73
Argelia	2.219	49	56	118	35
Irak	3.020	48	55	78	24
México	2.250	79	65	56	81
Taiwán	2.503	87	71	24	82
<i>Altos Ingresos</i>	8.817	93	72	20	97
Kuwait	25.850	77	69	39	60
Suecia	14.500	98	75	7	99
Estados Unidos	12.530	96	74	12	99

FUENTE: U.S. Foreign Policy and the Third World: Agenda 1983.

1. *El primer mundo*: es el mundo industrializado de Europa Occidental, Norteamérica, Japón, Australia y Nueva Zelanda. Es un mundo que tiene ingresos superiores a los \$1.500, de economía desarrollada de mercado, con un alto nivel de vida, sistema democrático en buena parte, etc.

2. *El segundo mundo*: es el llamado mundo comunista o socialista, con una economía centralizada, planificada, principios socialistas, propiedad estatal de los medios fundamentales de producción, con ingresos superiores a los \$700. Sin embargo, dentro del mundo socialista hay países desarrollados como la URSS, los países de Europa del Este (menos Rumania), y países en desarrollo como Rumania, Albania, la misma China, Corea del Norte.

3. *El tercer mundo*: que lo integran Asia, Oceanía, con excepción del Japón, Australia y Nueva Zelandia, toda Africa menos Sud Africa, todo el hemisferio occidental, menos Canadá y los EEUU, con ingresos inferiores a \$700. Sin embargo, dentro de este tercer mundo hay enormes diferencias de desarrollo económico y social. Existe un grupo de países que están arrancando en el proceso de industrialización, como China Nacionalista, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur, que están ya en una etapa superior del desarrollo y que además son una evidencia de cómo los países pueden mediante el trabajo y el esfuerzo reiterado, productivo, avanzar en el proceso de desarrollo sin estar limitados por la llamada *teoría de la dependencia*, que prácticamente nos condena a una situación de subdesarrollo permanente por estar dentro de la estructura capitalista; esto es muy importante y estos países han demostrado que sí puede ser posible.

En el tercer mundo hay una gran variedad de instituciones políticas y formas variables del mercado, que van desde la dictadura, hasta los sistemas democráticos, de las economías libres a las economías intervenidas.

4. Hoy en día la ONU reconoce lo que se llama *el cuarto mundo*: son 31 Estados clasificados como *menos desarrollados*, con un ingreso per cápita promedio de \$314 apenas.

También tenemos dentro de ellos los países petroleros muy ricos como Arabia Saudita y Kuwait, que son donantes y prestamistas, aun cuando algunos de esos países petroleros son al mismo tiempo, prestatarios. Es el caso de Venezuela, que es prestamista de América Central, pero prestatario del resto del mundo. Hay países integrantes de los mecanismos del mundo socialista, como serían Corea del Norte y Viet Nam y otros integrantes de la OTAN, como Turquía y Grecia, por extraño que parezca. Entonces los puntos comunes de ese tercer mundo son una relativa pobreza, la dependencia anterior del colonialismo, y el intento de superar la dependencia económica.

Aún entre los países integrantes de la OPEP, existen grandes diferencias, por ejemplo: desde el punto de vista de ingreso per cápita Indonesia tiene \$519, Nigeria \$873, en cambio Kuwait tiene

\$25.850 per cápita. Al propio tiempo existe un grupo de países que se les denomina hoy en la doctrina, *los NPI (Nuevos Países Industrializados)*, los cuales tienen más de \$2.000 de ingreso per cápita y están en proceso de arranque del desarrollo, como serían: Brasil, México, Corea del Sur, Singapur, Argentina, España, Portugal, Yugoslavia y Grecia. Estos países han crecido más rápidamente que su población.

Si bien *entre 1960 y el 73*, el PNB de los países en desarrollo creció al 6%, los desarrollados sólo crecieron al 5%. Entre el 73 y el 79, los países en desarrollo crecieron al 5.1% en tanto que los industrializados crecieron sólo al 3%. Ese impulso que venía siendo positivo, mermó a partir de 1980 por lo que las diferencias entre los países ricos y los pobres han continuado aumentando debido al elevado crecimiento de la población de los países en desarrollo, o sea que si la variable población sigue creciendo eso tiende a aumentar la diferencia entre los países ricos y los pobres.

Sería necesario, pues, un elevado número de años para llegar a los niveles de vida de los países desarrollados. Mauritania, necesitaría 3.224 años para poder alcanzarlos. Aun cuando hay diferencias enormes de acuerdo a los niveles de crecimiento, evidentemente que no se ve ninguna esperanza clara para eliminar lo que se llama el GAP, o sea, la diferencia entre los países desarrollados y los países en desarrollo; esa diferencia no sólo aumenta sino que se amplía, cada aumento en el ingreso anual per cápita de Estados Unidos equivale a cien años en el ingreso de Bangladesh o la India.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la diferencia se ha ampliado. En 1950, la relación era de 10 a 1, en el 60 de 15 a 1 y en el 89 de 30 a 1, ya no derivada del ingreso per cápita sino del aumento de la población. Eso significa que los desarrollados de un average de ingreso de \$4.100, para 1970 aumentará a \$10.000, en cambio en la India noventa dólares pasarán a \$215, o sea, una relación de 50 a 1; de \$382 en el 75 aumentará a \$587. En el mundo desarrollado pasará de \$4.325 a \$8.485. Por supuesto estas son cosas relativas, son cifras extrapoladas que pueden diferir de acuerdo a la voluntad política de desarrollo de cada país.

CUADRO N° 4

Principales Materias Primas de Exportación y Principales Proveedores,  
1978-1980 promedio (Millones de dólares y porcentajes)

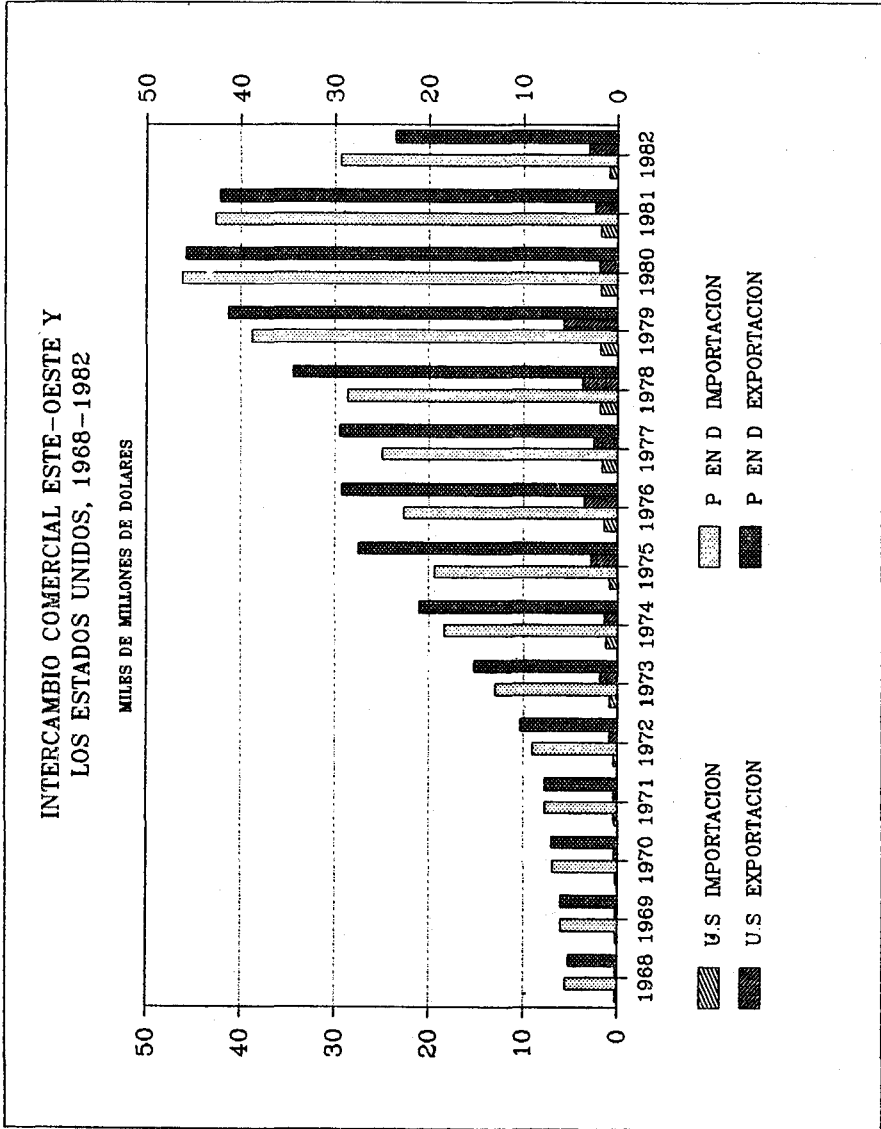
Desarrollo de las Exportaciones  
en la Economía de Mercado

Exportac.	(Mill.\$)	Porcentaje de las exportaciones mundiales	Mayores Suplidores			
Petróleo	212.294	87	Arabia Saudita	27%	Irak	8%
			Nigeria	7%	Irán	7%
Café	11.063	92	Colombia	18%	Brasil	18%
			Costa Marfil	6%	Indonesia	5%
Cobre	5.529	62	Chile	18%	Zambia	12%
			Zaire	9%	Perú	7%
Madera	5.516	30	Malasia	9%	Indonesia	8%
			Costa Marfil	2%	Yugoslavia	2%
Caucho	3.763	99	Malasia	50%	Indonesia	25%
			Tailandia	14%	Sri Lanka	4%
Azúcar	3.672	35	Brasil	6%	Filipinas	3%
			Mauritania	2%	Rep. Domin.	2%
Algodón	3.185	46	Egipto	6%	México	5%
			Sudán	4%	Siria	3%
Cacao	2.970	95	Ghana	22%	Costa Marf.	21%
			Nigeria	16%	Brasil	13%
Hierro	2.702	43	Brasil	21%	Liberia	5%
			India	5%	Venezuela	2%
Estaño	2.158	81	Malasia	33%	Tailandia	17%
			Indonesia	25%	Bolivia	11%
Arroz	1.812	43	Tailandia	18%	Pakistán	8%
			Burma	3%	India	3%
Tabaco	1.707	45	Brasil	7%	Turquía	6%
			Zimbawe	4%	India	4%
Té	1.394	77	India	26%	Sri Lanka	21%
			Kenia	10%	Indonesia	5%
Maíz	1.335	14	Argentina	6%	Tailandia	3%
			Yugoslavia	1%		
Fosfato	1.206	65	Marruecos	34%	Jordania	6%
			Togo	6%	Senegal	3%

FUENTE: John, P. Lewis y Valeriana Kallab (eds.), *U. S. Foreign Policy and the Third World*: Agenda 1983.



GRÁFICO Nº 5



Ahora bien, para aminorar la diferencia, para cambiar el signo actual de la distancia entre los Estados, sería necesario que los países pobres crecieran más rápidamente que los ricos, pero hemos visto que esto sólo ocurre en un pequeño grupo de Estados. Es necesario advertir, no obstante, que el producto per cápita no es totalmente representativo. No indica la equidad en el reparto de la riqueza, los extremos pobreza y riqueza en algunos países son muy acentuados.

Hoy día se usa como procedimiento de medición lo que se llama el *Índice de Calidad Física de Vida* —*Physical Quality of Life Index*— que consiste en una combinación de varios indicadores sociales, expectativa de vida, mortalidad infantil, índice de analfabetismo, etc. Cuando ese índice pasa de 90 es un país desarrollado y cuando baja de 90, es un país en desarrollo.

### *El diálogo Norte-Sur*

Se plantea, así mismo, la relación profundamente irregular entre el Norte y Sur, eso es lo que constituye el *conflicto Norte-Sur* o el *diálogo Norte-Sur*, como algunas veces se le llama. La producción mayor de riqueza está en los países del Norte y en cambio la población de los países del Sur crece de una manera desproporcionada, o sea, que quienes crean riqueza para poder alimentar una población con alta rata de crecimiento son los países del Norte, en cambio los países del Sur producen poco y crece mucho su población; mientras no se revierta esa tendencia, el aumento de las diferencias entre el Norte y Sur va a continuar incrementándose. ¿Cuáles son las limitaciones al crecimiento, las características fundamentales, estructurales y no estructurales de los países en desarrollo? Una alta tasa de crecimiento de la población de bajos niveles de ingreso, y una alta concentración en un área de la producción, caracterizan a países como Venezuela, por eso su dependencia y vulnerabilidad económica es mayor, por eso es que hay que hacer un esfuerzo por aumentar la base económica y para hacer menos dependiente el país.

Hay una *altísima dependencia tecnológica*, que es quizá el punto de mayor límite en el esfuerzo de crecimiento, la brecha tecnológica está creciendo a una rata aún mayor que la rata de crecimiento a una velocidad astronómica, el dualismo en las áreas político-sociales, la

falta de una homogenización en la estructura social, especialmente entre el sector industrial y el sector agrícola y el dominio y dependencia relativa de la economía internacional, de ahí es donde surge el nuevo orden económico internacional.

CUADRO N° 5

¿PUEDE CERRARSE LA BRECHA ENTRE NACIONES RICAS Y POBRES?

Países	PNB per cápita (1974 E.U. \$)	Rata anual Crecimiento 1960-1975 %	Tiempo necesario para cerrar la brecha a la misma rata de crecimiento
<i>Países en desarrollo</i>	5.238	3.7	—
República Árabe Libia	4.675	11.8	2
Arabia Saudita	2.767	8.6	14
Singapur	2.307	7.6	22
Israel	3.287	5.0	37
Irán	1.321	6.9	45
Hong Kong	1.584	6.3	48
Corea	504	7.3	69
Taiwán	817	6.3	75
Irak	1.180	4.4	223
Brasil	927	4.2	362
Tailandia	319	4.5	365
Túnez	695	4.2	422
República Árabe Siria	604	4.2	451
Lesotho	161	4.5	454
Turquía	793	4.0	675
Togo	245	4.1	807
Panamá	977	3.8	1.866
Malawi	137	3.9	1.920
Malasia	665	3.8	2.293
Papua-Nueva Guinea	412	3.8	2.826
República Popular China	320	3.8	2.900
Mauritania	288	3.8	3.224

FUENTE: David Morawetz, *Twenty-Five Years of Economic Development, 1950 to 1975*. Washington D. C., World Bank, 1977, p. 29.

## 4. LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

No estaría completo un análisis de las relaciones internacionales sin eludir el concepto de *sociedad internacional* o *sociedad mundial*, “conjunto que engloba el sistema interestatal o sociedad mundial y los fenómenos transnacionales y supranacionales”.

Sin embargo, no cree R. Aron que la fórmula sociedad internacional o, preferentemente mundial, constituya un verdadero concepto. Designa —explica— sin describirla, una totalidad que incluiría a la vez el sistema interestatal, el sistema económico, los movimientos transnacionales y las diversas formas de intercambio, de sociedades civiles y las instituciones supranacionales. ¿Puede denominarse sociedad a esta especie de totalidad que no conserva casi ninguno de los rasgos característicos de una sociedad, cualquiera que sea? ¿Puede hablarse de un sistema internacional que incluya todas las formas de la vida institucional? Lo dudo.<sup>9</sup>

Ahora bien, es necesario distinguir los fenómenos *supranacionales* de las relaciones ordinarias entre Estados.

Por vía de ejemplo, el análisis de la estructura institucional de las diferentes formas de integración, nos ha evidenciado cómo, a medida que se avanza en ese proceso, se va haciendo necesaria la creación de órganos extraños a los propios gobiernos, que permitan canalizar, o bien solventar, los problemas emanados de conflictos de intereses entre los Estados participantes.

En efecto, la historia de las relaciones internacionales nos revela cómo la carencia de organismos con suficiente independencia se ha traducido en la absoluta inercia de esas organizaciones, seguida de cerca por la consiguiente paralización o congelamiento de las actividades de la institución.

La existencia de una organización institucional precisa de órganos con poderes suficientes para superar los obstáculos derivados de intereses divergentes, eso contribuye incuestionablemente, no

<sup>9</sup> R. Aron, *Los últimos años del siglo*. Edit. Espasa-Calpe, Madrid, 1984, pág. 22.

sólo a dar un impulso constante a ese proceso, sino a superar obstáculos no siempre fáciles de soslayar.

No se trata de afirmar que es indispensable la existencia de órganos supranacionales para que exista verdadera integración. Se trata, simplemente, de una experiencia derivada de la ineficacia tradicional de los organismos intergubernamentales, esto es, aquellos integrados por representantes directos de los gobiernos, que sólo expresan los intereses y políticas diseñados en sus respectivos países.

#### 5. ORGANOS SUPRANACIONALES

Denominamos “órganos supranacionales” las estructuras institucionales capaces de tomar decisiones de validez universal, de efecto *erga omnes*, que afecten tanto las relaciones externas, como los asuntos internos de los Estados. Estos órganos están integrados por ciudadanos que deben sostener los intereses de la comunidad de países y no de ningún país en particular.

Por eso, no pueden ni deben atender las orientaciones e intereses de ningún gobierno, aun de su propio país. Estos órganos están dotados de distintos grados de competencia en los campos administrativos, legislativos y, algunas veces, judiciales. Como ha observado W. Hallstein, ex-presidente de las Comunidades Europeas, “las Comunidades no sólo son producto del Derecho, sino que la comunidad crea Derecho”.<sup>10</sup>

Ahora bien, órgano supranacional, en su concepción estricta, dotado de capacidad de decisión autónoma, sin interferencia alguna, podemos decir que no existe en este momento. En efecto, en las propias Comunidades Europeas, el poder legislativo es atribuido, en forma compartida, al Consejo de Ministros y a la Alta Autoridad (CELA) o a la Comisión (CEE).

Es más, en las cuestiones de importancia fundamental, se requiere del consentimiento del Consejo de Ministros. En el caso del Acuerdo de Cartagena, la situación es aún más clara, toda vez que el órgano realmente determinante es gubernamental.

<sup>10</sup> *La Comunidad Europea, Nuevo Orden Jurídico*. BIO, INTAL, Washington, 1967, pág. 3.

En consecuencia, se trata de estructuras institucionales de naturaleza mixta, de autoridad compartida, donde subsiste la presencia soberana de los Estados.

Esta solución, en verdad, está más acorde con la situación actual de nuestro desarrollo político-constitucional.

Se trata, evidentemente, de una nueva experiencia, de una nueva realidad, y esa realidad debemos analizarla desde el punto de vista del ordenamiento constitucional.

#### 6. CONTENIDO Y GRADO DE AUTONOMIA

Las relaciones internacionales abarcan un cúmulo de conocimientos no necesariamente coincidentes con la política internacional, o con la política exterior de los Estados. Se trata de un concepto genérico, que pretende incluir todo un conjunto de relaciones no sólo entre los Estados sino entre éstos y los organismos intergubernamentales, organismos no gubernamentales, etc. Se ha discutido hasta qué punto las relaciones internacionales pueden considerarse una ciencia autónoma; es necesario en todo caso dar una unidad y coherencia a un conglomerado de conocimientos imprimiéndole su propio carácter.

Realmente la mayoría de la doctrina se inclina por *no considerar las relaciones internacionales como una ciencia o cúmulo de conocimientos autónomos* sino como un conjunto de conocimientos que forman parte de las ciencias sociales y del análisis de las cuestiones internacionales en particular. Una ciencia autónoma exige que se logre un conjunto integrado, unitario y coherente de conocimientos que puedan ser distinguidos de los demás. Sin embargo, el estudio de las relaciones internacionales viene a satisfacer un campo no examinado por otras disciplinas.

#### 7. METODOS DE ANALISIS

Se han utilizado métodos distintos para realizar el análisis y estudio de las relaciones internacionales: a) *el enfoque histórico* se realiza en base a la historia de la diplomacia o de la historia de las relaciones entre Estados; b) *el enfoque jurídico* que se inició con Hugo Grocio; c) *el enfoque politológico* que utiliza el método de la

ciencia política. Existen, además, otros métodos modernos: método matemático, el desarrollo histórico, análisis de sistemas, etc.

### *¿Ciencia o experiencia?*

Ahora bien, como es frecuente interrogarse al inicio de todo conjunto congruente y armónico de conocimientos, se plantea la cuestión de determinar si estamos frente a una verdadera ciencia o si únicamente se trata de un conjunto de experiencias derivadas del ejercicio práctico de las relaciones entre unidades básicas, aun antes de la conformación del Estado-Nación alrededor de 1648, con ocasión de la suscripción de la Paz de Westfalia que puso fin a la Guerra de los Treinta Años.

Quizá el ejemplo más evidente de la experiencia es el caso de la *Arthasastra*, impresionante "compilación de enseñanzas y consejos derivados de la experiencia de las relaciones entre reinos de la antigua India".<sup>11</sup>

El examen del cúmulo de conocimientos derivados de la experiencia, de la sabiduría<sup>12</sup> representa un enorme y a la vez importantísimo material de incuestionable utilidad para el investigador y estudioso de la materia. A este punto de vista se ha contrapuesto el llamado *método científico*, y en menor medida el *método conductista* que se fundamenta en la investigación científica de los patrones de conducta, análisis de las acciones e interacciones, tipos de reacciones, análisis de los sistemas internacionales, estudio de los conflictos, etc.

No obstante las evidentes diferencias de análisis es necesario aclarar que no se trata de métodos contradictorios y en modo alguno incompatibles, sino de procedimientos distintos orientados al estudio de una misma realidad, de un mismo contenido, esto es, las relaciones internacionales.

Ambos instrumentos de análisis, por otra parte, son de significativa utilidad para el pronóstico del desarrollo del acontecer inter-

<sup>11</sup> Ch. A. McClelland, "Int. Relat. Wisdom or Science", en J. Rosenau, *Int. Politics and For. Policy*. The Free Press, New York, 1969, p. 4.

<sup>12</sup> *Wisdom approach*, en la literatura norteamericana.

nacional en determinadas circunstancias. No se trata, por supuesto, de una predicción exacta del acontecer futuro sino de evaluar las posibilidades de recurrencia de determinados acontecimientos, dados determinados supuestos. Las expresiones *patrones de conducta* y *tendencias* son apropiados para calibrar los acontecimientos políticos en general.

Se trata, como lo ha señalado McClelland, "en diseñar posibilidades y no certezas"<sup>13</sup>.

En todo caso, lo más importante radica en el desarrollo de nuevas modalidades y métodos de investigación, de nuevos aspectos de las relaciones internacionales, etc. Entre esos desarrollos es conveniente mencionar:

- A. El estudio y análisis de las actividades de integración política, económica, cultural, militar, etc., ejemplo significativo de lo cual es la Comunidad Económica Europea (CEE).
- B. La utilización del concepto de *sistema internacional* como método de análisis y en especial de sistematización de diferentes etapas de la organización política.
- C. El estudio de aspectos específicos de la conducta<sup>14</sup> como es el caso de *los conflictos*, de sus canales, soluciones pacíficas, seguridad colectiva, etc.
- D. Un aspecto no menos importante lo constituye el estudio y análisis del procedimiento de *toma de decisiones*, de las experiencias derivadas del conflicto entre *racionalidad* e *irracionalidad* en el desarrollo de ese proceso.
- E. La *teoría de los juegos*, así como *las simulaciones* que permiten aplicar formas preestablecidas y computarizadas al análisis de las relaciones internacionales.
- F. El efecto del aumento inusitado de las organizaciones internacionales tanto gubernamentales como no gubernamen-

<sup>13</sup> Ch. A. McClelland, *ob. cit.*, p. 4.

<sup>14</sup> J. David Singer, "The relevance of the Behavior to the study of Int. Relat.", en *Behavioral Science*, VI, Oct. 1961, p. 324.



tales, así como de las empresas multinacionales a las relaciones internacionales, etc. Este método de análisis ha dado lugar al llamado *enfoque funcional* <sup>15</sup>.

- G. La aplicación de nuevas técnicas derivadas de las matemáticas, las comunicaciones, la antropología, la sociología, etc <sup>16</sup>.

#### 8. PODER Y DISTRIBUCION DE PODER EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Es evidente que el concepto de poder y en especial la distribución del poder entre los actores de las relaciones internacionales tiene que ser uno de los temas de investigación más importantes de las relaciones internacionales.

No está de más aclarar que la expresión *poder* es utilizada en el lenguaje corriente para referirse a una multiplicidad de acciones y relaciones no siempre compatibles entre sí.

En un sentido genérico hace referencia a una amplia gama de relaciones entre actores de las relaciones internacionales en las cuales uno de esos actores goza de una capacidad de dominio, influencia, control u orientación sobre la conducta del otro u otros actores.

La cuestión fundamental radica en que, en la medida en que sea posible controlar el poder, en esa medida será posible utilizarlo como instrumento de control social. "La capacidad física para controlar e influenciar la mente y acciones de los hombres —es uno de los aspectos fundamentales del poder social", ha dicho Platig <sup>17</sup>.

No menos importante es el aspecto psicocultural que permite la racionalización y aplicación pacífica del poder a través de la persuasión.

Es un hecho cierto que esa capacidad de control e influencia que denominamos poder, está distribuido a nivel mundial en dife-

<sup>15</sup> E. Raymond Platig, "Int. Relations as a field of Inquiry", J. Rosenau, *ob. cit.*, p. 9.

<sup>16</sup> Ver Michael Hoas, "A functional approach to Int. Organiz.", en J. Rosenau, *ob. cit.*, p. 130.

<sup>17</sup> E. Raymond Platig, *ob. cit.*, p. 14.

rentes entidades, a diferentes niveles, en grados de concentración o difusión diferentes.

#### 9. POLITICA INTERNA Y RELACIONES INTERNACIONALES

Si bien es casi un lugar común admitir la relación entre la política interna y las relaciones internacionales no es menos cierto que no todos los acontecimientos internos con efecto en las relaciones internacionales forman parte integrante de la política exterior de un país. Ese es el caso del *apartheid* o política de discriminación racial de Sud Africa, cuyo incuestionable efecto en las relaciones internacionales de ese país no lo incorpora, automáticamente, a su política exterior<sup>18</sup>.

No obstante, no siempre es fácil establecer la línea divisoria entre esas cuestiones domésticas y las cuestiones internacionales. Un ejemplo de esa dificultad lo plantea la famosa cuestión de la protección de los derechos humanos. Se trata de una materia que paulatinamente ha venido cayendo bajo el control y el amparo del derecho internacional. Así lo evidencian las comisiones de investigación, los tribunales internacionales con competencia para conocer infracciones a los derechos por parte de los gobiernos y autoridades de países integrantes del pacto, como es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

---

<sup>18</sup> T. B. Miller, "On writing about Foreign Policy", en J. Rosenau, *ob. cit.*, p. 57.

## CAPÍTULO XIII

### EL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACION DIPLOMATICA COMO MECANISMO DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS. EL CASO DE VENEZUELA

La cuestión de los mecanismos de solución de controversias reviste especial significación cuando se trata del delicado tema de los problemas fronterizos.

En el caso específico de Venezuela la cuestión está íntimamente vinculada a los antecedentes históricos que derivan de la aplicación de algunos de esos mecanismos a diversos problemas territoriales. Todavía persiste en el país un intenso sentimiento de frustración, producto de la convicción de que la intervención de terceros no ha conducido, en modo alguno, a la serena aplicación de la justicia sino todo lo contrario, a servir de vil instrumento a los intereses y deseos de quienes han sabido traspasar todos los límites éticos para hacer imponer sus puntos de vista. No se trata de una apreciación precipitada producto de un desbordamiento patriótico. La afirmación ha sido avalada por el respaldo inequívoco de eminentes juristas de las más diversas nacionalidades.

#### 1. LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES

Los estudiosos de las relaciones internacionales han venido analizando la naturaleza y causa de los conflictos internacionales. Algunos parten del análisis de las crisis internacionales que si bien no son un concepto de fácil definición, se ha intentado concretarlos "al momento en que uno o más factores perturbadores dan lugar a un estado de cosas que un sujeto de derecho internacional considera perjudicial para sus propios intereses, hasta el punto de inducirle a actuar en contra de otro u otros sujetos de derecho internacional,

con la finalidad de obtener la modificación o la cesación de aquel estado de cosas<sup>1</sup>. Sereni ha distinguido con aguda precisión los momentos característicos de las crisis internacionales entre situación, conflicto y controversia. Por situación se entiende una crisis que no se ha producido pero que se encuentra en estado potencial. El conflicto internacional ha sido definido como “una diferencia entre sujetos de Derecho Internacional que ha inducido o puede inducir a uno de ellos a actuar contra otro”<sup>2</sup>, en tanto que otros expositores le caracterizan como “una situación de hostilidad general entre Estados”<sup>3</sup>, lo que refleja evidentemente un caso de conflicto agravado, un grado mayor de hostilidad.

Por controversia o divergencia “entre dos partes se entiende cuando una de ellas hace valer frente a las pretensiones opuestas o cuando una de ellas pretende algo de la otra a lo que esta última no se somete”, esto es, sustentar puntos de vista enfrentados o no coincidentes<sup>4</sup>.

La Corte Internacional de Justicia ha dictaminado que “no basta con una contraposición de intereses sino que es necesario una oposición de reclamaciones”<sup>5</sup>.

La controversia se caracteriza porque las posturas de las partes han sido suficientemente precisadas mediante la formulación de pretensiones unilaterales o recíprocas y la reacción de las partes a quienes iban dirigidas dichas pretensiones. La Corte Permanente de Justicia Internacional definió las disputas o controversias como “un desacuerdo sobre un punto de hecho legal o un conflicto de punto de vista jurídico o de intereses entre las partes”.

Ahora bien, la controversia se pone de manifiesto, se evidencia cuando una de las partes presenta una reclamación concreta, la cual

---

1 Angelo P. Sereni, *La Jurisdicción Internacional*. Cuadernos de la Cátedra J.B. Scott. Universidad de Valladolid, España, 1969, p. 10.

2 *Ibidem*, p. 15.

3 B. S. Murty, “Settlement of Disputes”, en Sorensen, *Manual of Public Int. Law*. St. Martin Press, New York, 1968, p. 675.

4 S. Bailey, *Peaceful Settlement of Disputes*. Unitar, Univ. New York, 1971, pp. 3 y sig.

5 C.I.J. Rec. 1962. 328.

es rechazada por la contraparte. Una diferencia existe desde el momento en que una de las partes comprueba que la actitud de la otra (acto de reclamo) es contraria a la suya (rechazo) <sup>6</sup>.

## 2. TIPOS DE CONTROVERSIAS

Conviene destacar la diferencia entre controversias jurídicas y políticas por la importancia que se produce como consecuencia de esa distinción en cuanto a la escogencia de los mecanismos de solución de controversias.

En efecto, procedimientos de carácter judicial, destinados a la aplicación de reglas de derecho, no son idóneos para la solución de controversias de carácter político. La solución de la claridad del criterio aplicable para calificar una determinada controversia política, jurídica o mixta, esto es, controversias jurídico-políticas <sup>7</sup>.

Difícilmente se presentan casos en que los conflictos entre Estados carezcan de puntos de interpretación de carácter legal. En todo caso, los conflictos de carácter limítrofe son, por definición, conflictos de carácter legal, susceptibles de ser resueltos mediante la aplicación de reglas de derecho. Eso explica que el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia identifica, en su Artículo 36, las Controversias Jurídicas, como aquellas relativas a:

- 1) La existencia, interpretación o aplicación de tratados o instrumentos similares.
- 2) Cualquier punto de Derecho Internacional.

Por otra parte, la existencia de componentes de importancia vital para alguno de los contendientes, o para ambos, tiene una decisiva influencia sobre la escogencia de los mecanismos de solución de controversias <sup>8</sup>.

La cuestión fundamental radica en la solución, sea cual fuere su naturaleza, y al propio tiempo, de aceptabilidad política. Cada

<sup>6</sup> Véase al respecto I. Morales Paúl, *La delimitación de áreas marinas y submarinas al Norte de Venezuela*. Trabajo de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 1982, pp. 100 y sig.

<sup>7</sup> Véase al respecto Angelo Piero Sereni, *La Jurisdicción Internacional*, cit., p. 20.

<sup>8</sup> J. Dutheil de la Rochère, "Les procédures de règlement des différends frontaliers", en *La frontière*. Edit. A. Pedone, París, p. 127.

día se hace más evidente que sólo soluciones capaces de lograr un alto grado de aceptabilidad política tienen oportunidad de perdurar y de lograr la paz. En este sentido, se ha destacado con sobrada razón, "la importancia de buscar compromisos de soluciones equitativas y aceptables en los arbitrajes latinoamericanos de fines del siglo XIX e inicios del siglo XX"<sup>9</sup>.

### 3. SEGURIDAD JURIDICA Y LA DETERMINACION DE LAS LINEAS LIMITROFES

A. Se ha señalado que las líneas generales del Atlas se han hecho más claras, firmes y reconocidas universalmente, "en tanto que las áreas objeto de disputa han venido aminorando y decayendo en importancia", no obstante, "algunas de las áreas controvertidas si bien pueden no ser de gran extensión, tienen importancia destacada"<sup>10</sup>.

B. Al propio tiempo, la creación de nuevas áreas marítimas, como la Zona Económica Exclusiva, el concepto de Estados Archipelágicos, las diversas categorías de estrechos de acuerdo a su importancia para la navegación internacional y la determinación del borde exterior del margen continental como límite de la Plataforma Continental, incuestionablemente han aumentado las posibilidades de conflictos limítrofes.

C. El Derecho Internacional contemporáneo tiene entre sus objetivos primordiales la prohibición del uso de la fuerza, el mantenimiento de la paz<sup>11</sup>.

D. Los instrumentos destinados al logro de ese objetivo son, en esencia, los mecanismos de solución pacífica de controversias.

El párrafo 3 del Artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas establece que "los miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que

<sup>9</sup> J. Dutheil de la Rochère, *Ibidem*, p. 128, y G. W. Munkman, *Adjudication and adjustment, international judicial decision and the settlement of territorial and boundary disputes*. B. Y. B. I. L., 1972-3, pp. 1-16.

<sup>10</sup> E. Luard, *The International regulation of frontier disputes*. Thames and Hudson, London, 1970, pp. 221-2.

<sup>11</sup> E. Jiménez de Aréchaga, *El Derecho Internacional Contemporáneo*. Edit. Tecnos, Madrid, 1980, p. 172.

no se pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales ni la justicia". De acuerdo con la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General del 24 de octubre de 1970, se trata de una obligación que incumbe a todos los Estados, sean o no miembros de las Naciones Unidas <sup>12</sup>.

E. Por otra parte, es necesario recordar que las controversias que ponen en peligro la paz y seguridad internacionales no son asunto exclusivo de las partes en conflicto sino que concierne a todos los Estados y la comunidad internacional en su conjunto.

F. Las partes deberán arreglar sus controversias internacionales en base a los principios de igualdad soberana de los Estados y conforme al principio de libre elección de los medios. "El recurso a un procedimiento de arreglo aceptado libremente por los Estados, o la aceptación de tal procedimiento con respecto a las controversias existentes o futuras en que sean partes, no se considerará incompatible con la igualdad soberana" <sup>13</sup>.

Se ha señalado que "El plan original y la estructura" que fueron adoptados en San Francisco han sido sacrificados en el altar de un respeto exagerado a lo que se ha dado en llamar "el principio de la libre elección de los medios", que se considera como un corolario de la igualdad soberana de los Estados.

G. Entre los métodos que pueden ser utilizados para tratar de resolver pacíficamente las controversias es incuestionable que la negociación directa o negociación diplomática ha demostrado ser el más útil y fructífero. Así lo evidencia palpablemente la práctica de los Estados.

H. En el caso específico del Area del Caribe, que se caracteriza por una geografía peculiar, mar semicerrado, existencia de recursos pesqueros comprendidos, problemas de tipo ecológico, la existencia de 37 territorios con una variedad de status jurídico-político y donde

---

<sup>12</sup> Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas.

<sup>13</sup> Resolución 2.625 (XXV), de 24-10-1970, p. 443.

la legislación unilateral existente en el área es de una gran diversidad<sup>14</sup>, la aplicación de la negociación directa ha sido particularmente eficaz. Se estima que se necesitarán aproximadamente 105 Acuerdos bilaterales para definir las Zonas Económicas Exclusivas en el Caribe. A partir de 1976 se ha acentuado la utilización de negociación diplomática como mecanismo de solución de controversias.

I. La negociación ha sido definida por Maresca como “la esencia misma del método diplomático”<sup>15</sup>.

La Enciclopedia soviética afirma que “las negociaciones ocupan un lugar tan amplio en la diplomacia que ésta se define frecuentemente, en sentido estricto, como el arte de dirigir las negociaciones y concluir tratados entre Estados”<sup>16</sup>.

Ha sido Sall quien la ha definido con mayor claridad y precisión, al caracterizarla como “el proceso de consideración de una disputa internacional o situación mediante medios pacíficos, distintos a los judiciales o arbitrales, con el fin de promover o alcanzar entre las partes involucradas o interesadas algún entendimiento, mejora, ajuste o solución de la disputa o situación”<sup>17</sup>.

J. Al propio tiempo son evidentes las ventajas de la negociación directa en cuanto a su actitud y eficacia como mecanismo de solución de controversias.

Entre esas ventajas se destacan las siguientes:

1) La negociación directa es incuestionablemente el método “natural” apropiado para solucionar controversias. En efecto, al mantener el conflicto bajo el control directo de las partes involucradas serán ellas las que deberán evaluar y resolver el conflicto. Esta capacidad de control reviste particular importancia en relación a las controversias que sean capaces de perturbar sus relaciones.

<sup>14</sup> Véase al respecto Isidro Morales Paúl, *ob. cit.*, p. 15.

<sup>15</sup> *Tratado de Derecho Diplomático*. Madrid, 1952, p. 17.

<sup>16</sup> G. I. Tunkin, *Theory of Int. Law*. Trad. W. W. Buther. Londres, 1974, p. 273.

<sup>17</sup> *Modern International Negotiation*. Nueva York, 1966, p. 5.



En base a esa característica la Corte Internacional de Justicia lo calificó como “*el método más apropiado para la solución de controversias*”<sup>18</sup>.

2) Este control directo permite a las partes definir la existencia misma de un conflicto, así como sus modalidades y características. Esa definición no sólo ayuda al proceso mismo de búsqueda de soluciones para el logro de las controversias, sino que en algunos casos ha sido considerado como un prerrequisito para la utilización de ulteriores medios de solución de controversias.

Así ocurrió en el *caso Mavrommatis* decidido por la Corte Permanente de Justicia Internacional, cuando esclareció el objeto de las negociaciones: “antes que una controversia sea objeto de un recurso en Justicia, es necesario que su objeto haya sido claramente definido a través de conversaciones diplomáticas”.

3) Al mismo tiempo el contacto directo entre las partes facilita la determinación de la clase o modalidad de conflicto del cual se trata, lo cual, a su vez, permite la aplicación de criterios para definir la competencia *ratione materiae*<sup>19</sup>.

En este sentido, puede tratarse o no de un diferendo jurídico según está contemplado en el párrafo 2 del Artículo 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, o bien de un asunto de la competencia exclusiva de algún Estado. También permite establecer con precisión la fecha de los acontecimientos.

4) Con frecuencia el propio legislador atribuye a los países involucrados la obligación de determinar, mediante negociaciones, las modalidades y características de los derechos que corresponden a cada uno de ellos. Ese es el caso, por ejemplo, de los derechos preferenciales de pesca que tiene el Estado costero en las áreas marítimas adyacentes a su mar territorial.

Corresponde al Estado costero con los Estados que tengan derechos históricos de pesca, “balancear y regular equitativamente cuestiones como limitaciones a la actividad pesquera, atribución de

<sup>18</sup> J. Soubeyrol, *Négociation diplomatique, élément du contentieux international*. Edit. Pedone, París, 1964, p. 10.

<sup>19</sup> J. Soubeyrol, *ob. cit.*, p. 10.

cupos o porcentajes de pesca, así como restricciones similares” (*caso de la Jurisdicción Pesquera, Reino Unido-Islandia, Med. Provisionales*, CIJ Reports 1973, pág. 303 y Sent. del 25 de julio de 1974, pág. 32).

5) En todo caso todos los litigios pueden ser objeto de negociaciones diplomáticas, sin que existan limitaciones derivadas de la competencia (*ratione materiae*) como ocurre en relación con los litigios que pueden o no ser sometidos a determinados foros, bien de naturaleza política, jurídica, etc. Igualmente permite esclarecer la competencia *ratione temporis*, al determinar la fecha cierta en que se inició el conflicto.

6) Ahora bien, se discute doctrinalmente si se puede afirmar la existencia de una inequívoca obligación de negociar ante la existencia de una controversia internacional, o si por el contrario se trata de un simple derecho de las partes sin carácter vinculante alguno.

Los partidarios del carácter no obligante del método de negociación directa fundamentan su punto de vista en el principio de que “la elección del procedimiento de arreglo queda confiado a la discrecionalidad y voluntad de los Estados soberanos sin que ningún Estado esté obligado a someter sus controversias con otros Estados a la mediación, arbitraje o no importa qué procedimiento de arreglo pacífico sin su consentimiento”<sup>20</sup>.

A tal punto de vista se contraponen el criterio de que existe una obligación de negociar una vez establecida la existencia verdadera de una controversia internacional. Esta obligación tiene su fundamento en la propia Carta de Naciones Unidas, específicamente en las disposiciones relativas a la solución pacífica de controversias. Es conveniente recordar, en todo caso que el Artículo 33 y siguientes se refieren a una categoría específica de controversias, “aquéllas cuya continuación es capaz de afectar el mantenimiento de la paz y seguridad mundial, debe en primer lugar buscar una solución mediante la negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, arreglo judicial o cualesquiera otros métodos pacíficos escogidos por las partes”.

<sup>20</sup> J. A. Carrillo Salcedo, *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*. Edit. Tecnos, Madrid, 1976, p. 156.

La polémica tuvo su escenario más propicio en el Comité de la Asamblea General que redactó la Declaración de 1970 sobre Principios de Derecho Internacional donde la Delegación de Checoslovaquia, entre otras, propuso dar una posición predominante a las negociaciones con respecto a todos los demás medios de arreglo pacífico.

Se sostuvo que la negociación directa es el único medio de arreglo que, en este sentido, tiene carácter obligatorio para los Estados<sup>21</sup>. Privó el criterio partidario de la libre escogencia de medios expresado en los siguientes términos: "al procurar llegar a ese arreglo las partes convendrán en valerse de los medios pacíficos que resulten adecuados a las circunstancias y a la naturaleza de las controversias"<sup>22</sup>. La jurisprudencia, en cambio, ha adoptado posiciones más enfáticas.

En el *caso de la Plataforma Continental del Mar del Norte* la Corte Internacional de Justicia expresó que esa obligación simplemente constituye una aplicación especial del principio subyacente a todas las relaciones internacionales y que es además reconocido en el Artículo 33 de la Carta de Naciones Unidas como uno de los métodos de solución pacífica de controversias internacionales (CIJ) Reports 1969, pág. 47, párrafo 86).

En términos similares se expresó el juez Padilla Nervo en su opinión disidente en el *caso de la competencia en materia de pesquería* al señalar que "los Estados tienen entonces (Art. 33 de la Carta) la obligación de negociar, es en un principio general de Derecho Internacional Público"<sup>23</sup>.

7) En algunos casos esa obligación deriva de la naturaleza misma de los derechos de las partes, como ocurre por ejemplo en los casos en que un grupo de Estados debe determinar, mediante negociaciones, las modalidades para el ejercicio de derechos concurrentes. Este fue el *caso de la competencia en materia de pesquerías*,

<sup>21</sup> E. Jiménez de Aréchaga, *Derecho Internacional Contemporáneo*, cit., p. 176.

<sup>22</sup> Oriol Casanova y la Rosa, *Prácticas de Derecho Internacional Público*. Edit. Tecnos, Madrid, 1981, p. 443.

<sup>23</sup> Reino Unido vs. Islandia, 2-2-1973, Sentencia, p. 45.

donde la Corte señaló: “La obligación de negociar, en consecuencia, deriva de la naturaleza misma de los derechos respectivos de las Partes”. Ese fue también el caso del acuerdo especial entre Libia y Túnez del 28 de febrero de 1982. (Voto salvado del juez Gross, pág. 2).

8) Las negociaciones deben ser realizadas *de buena fe, de una manera razonable*. Se trata de un principio general de derecho internacional público como lo señaló en su opinión disidente el juez Padilla Nervo en el caso de competencia de materia de pesquería (Gran Bretaña vs. Islandia).

En este sentido las negociaciones *tienen que tener sentido, evidenciar que conducen a un objetivo*. Un claro ejemplo de esa situación fue el citado caso de la competencia en materia de pesquerías, en que la Corte decidió: “Cada parte debe de buena fe tomar debidamente en cuenta los derechos con base legal de la contraparte, en las aguas alrededor de Islandia, fuera del límite de 12 millas” (CIJ Sent. 25 de julio de 1974, pág. 34, párrafo 78). No basta con intentar una negociación sino además continuarla hasta donde sea posible (*as far as possible*).

No basta con reiterar un punto de vista o una posición inmodificable. No hay negociación si cada parte o alguna de ellas insiste en su propia posición y rehúsa contemplar ningún cambio o modificación. Así lo decidió el *Laudo Arbitral del Lago Lanoux* (16-11-1927) y la Corte de Justicia, Reports 1969 (pág. 49, párrafo 87).

Las partes deben demostrar la sinceridad de su propósito mediante el examen de proposiciones sucesivas de alternativas de solución. Se trata de intentar *un proceso de aproximaciones sucesivas en la búsqueda de la solución final*.

Se ha señalado que la aportación de la sentencia arbitral del Lago Lanoux constituyó una valiosa contribución al contenido de la buena fe. Las partes tienen “*según las reglas de la buena fe, la obligación de tomar en consideración los diferentes intereses en presencia, buscar darles todas las satisfacciones compatibles con la prosecución de sus propios intereses y mostrar que tiene a este propósito, un cuidado real de conciliar los intereses del otro ribereño con los suyos propios*”. (Sentencia del 16 de noviembre de 1927).

En términos generales la actuación de buena fe implica la exclusión de todo acto de mala fe, inclusive de dolo o fraude, tanto en el curso de las negociaciones<sup>24</sup>, como durante la etapa de ejecución del convenio.

9) *La obligación de negociar* ha sido considerada como íntimamente vinculada a la obligación de aplicar principios equitativos, incluso con el carácter de “elementos inseparables”<sup>25</sup>.

No obstante, como lo aclaró el juez Morelli en su opinión disidente “es completamente claro, de hecho, que la referencia a la equidad y la indicación de ciertos criterios son un instrumento para definir el contenido de la regla que exige la negociación; ellos no son una formulación de reglas independientes o principios adicionales a la regla que exige negociación”<sup>26</sup>.

10) En términos generales la obligación en virtud de la cual las partes o una de ellas se obliga a concluir un tratado se ha denominado “*pacto de contrahendo*”<sup>27</sup>. Se ha tratado de precisar tanto su origen, proveniente del Derecho Privado, como figuras jurídicas afines<sup>28</sup>, como las *punctationes* y el tratado preliminar (Von Vertrag).

Al propio tiempo se ha destacado la distinción de Sereni entre *el pactum de contrahendo* y *pactum de negotiando*, entendiéndose por esta última aquella en que las partes se comprometen a negociar un acuerdo futuro “sin que la obligación suponga la de llegar a este acuerdo”<sup>29</sup>, en tanto que el primero se caracteriza por un acuerdo de voluntades acerca de algunos puntos que las partes concurren en que se sirvan de base un futuro tratado o de elementos integrantes del mismo.

24 Véase al respecto F. Zoller, *La Bonne Foi en Droit International*. A. Pedone, París, 1977, p. 49.

25 *Equity in the North Sea Continental. Shelf Cases* by T. Rockefeller.

26 C.I.J. Reports, 1966, p. 215.

27 Basdevant, *Dictionnaire de la Terminologie de Droit International*. París, 1959, p. 435.

28 A. Miaja de la Muela, “Pacto de Contrahendo en Derecho Internacional”, en *Est. de Dcho. Int. Homenaje a Don Antonio de Luna*. Fco. de Vitoria, Madrid, 1968, p. 246.

29 *Diritto Internazionale*. Milano, 1961, Vol. III, pp. 1389-1392.

En todo caso, es conveniente que el acuerdo preliminar contenga todos los elementos y requisitos necesarios para ser lo suficientemente preciso, para ser completo. Al plantearse el análisis del carácter obligante de los deberes asumidos en un acuerdo preciso *es necesario que esa obligación no sea equívoca* (*Opinión Consultiva del 11 de julio de 1950*). Sin embargo basta con que consagre una obligación perfecta vinculante para los Estados partes. Esa fue la situación planteada en el *caso de la zona española de Protectorado en Marruecos el 11 de mayo de 1925*. El profesor Max Hüber, entonces Presidente del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, en su sentencia arbitral, se expresó en los siguientes términos: “*se estima que la obligación era perfecta, al menos en el sentido en que lo es la resultante de una pactum de contrahendo; la obligación de hacerlo necesario con el fin de efectuar el cambio convenido puede ser perfecta, independientemente del hecho de que permita una cosa por otra no pueda serlo mientras se espera la determinación de los dos edificios*”<sup>30</sup>.

En todo caso, el pacto crea “la obligación de hacer todo lo necesario para llegar al acuerdo definitivo previsto por aquéllas”<sup>31</sup>.

11) Es cierto que “la obligación de negociar no implica la obligación de llegar a un acuerdo”, como quedó claramente establecido por la *Corte Permanente de Justicia Internacional en el caso del tráfico ferroviario entre Lituania y Polonia* (*Opinión consultiva del 15 de octubre de 1931, serie A/B, núm. 42, pág. 116*), así como en la *sentencia de la Corte Internacional de Justicia* (*CIJ Reports 1969, pág. 47, párrafos 85 y 87*).

Ciertamente, puede ocurrir que no se llegue a concluir en el acuerdo por causas imputables a una de las partes, y esto implica, evidentemente, una violación del principio de la buena fe. Ese sería el caso, por ejemplo, de la negativa persistente a aportar o examinar soluciones, ruptura injustificada de negociaciones, desprecio de los procedimientos previstos, etc.<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Reports. La Haya, 1925, pp. 178-179.

<sup>31</sup> A. Miaja de la Muela, *ob. cit.*, p. 253.

<sup>32</sup> Véase al respecto Sentencia Caso Lago Lanoux, 16 de noviembre de 1927.

<sup>33</sup> Monveay: “The obligation of a State not to frustrate the object of a Treaty prior to its entry into force”. Citado por A. Miaja de la Muela, *ob. cit.*, p. 267.

12) En todo caso las partes están en la obligación de “no malograr los efectos de un pactum de contrahendo”<sup>33</sup>. En tal virtud, todo Estado está obligado a abstenerse de cualquier acto encajinado a malograr el objeto de un tratado por celebrarse.

#### 4. EL RANGO CONSTITUCIONAL DE LAS SOLUCIONES PACÍFICAS

En Venezuela la escogencia de soluciones pacíficas para resolver controversias internacionales tiene rango constitucional.

La historia constitucional venezolana revela que ya la *Constitución de 1864* incorporó una disposición en virtud de la cual debía insertarse en todos los tratados que “Todas las diferencias entre las altas partes contratantes relativas a la interpretación o ejecución (del tratado), se decidirán por los medios pacíficos reconocidos en el Derecho Internacional” (Artículo 112).

El Artículo 129 de la actual *Constitución de 1961*, reformada en 1973, tiene un contenido más completo y preciso, de acuerdo con el cual “En los tratados, convenios y acuerdos internacionales que la República celebre se insertará una cláusula por la cual las partes se obliguen a decidir por las vías pacíficas reconocidas en el Derecho Internacional o previamente convenidas por ellas, si tal fuere el caso, las controversias que pudieren suscitarse entre las mismas con motivo de su interpretación o ejecución si no fuere impropcedente y así lo permita el procedimiento que deba seguirse para su celebración”.

Esas *vías pacíficas reconocidas en el Derecho Internacional* están señaladas esencialmente en la Carta de Naciones Unidas, en cuyos Artículos 33 y siguientes se contemplan para solucionar controversias (Artículo 2º, párrafo 3º): “los miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos, de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz, ni la seguridad internacional, ni la justicia”.

Esta obligación de carácter general ha sido ratificada por la Declaración de Principios de Derecho Internacional relativos a las relaciones amistosas y de cooperación entre los Estados de la Asam-

<sup>34</sup> Resolución 2.625 (XXV), de fecha 24-10-1970.

blea General de las Naciones Unidas, haciéndola extensiva incluso a los Estados no miembros de Naciones Unidas<sup>34</sup>.

Los Artículos 35 y siguientes de la Carta fundamental enumeran los diversos mecanismos de solución de controversias a los cuales pueden agregarse "otros medios escogidos por las propias partes". El mecanismo de solución de controversias contemplado por la Carta se fundamenta en la libertad de las partes para escoger el medio de solución pacífico que mejor les convenga.

Eso explica la amplia gama de mecanismos que se mencionan a título ilustrativo, entre ellos el *recurso a organismos regionales que sean lógicamente compatibles con los principios y propósitos de Naciones Unidas*<sup>35</sup>. Es cierto que el sistema de solución de controversias de la Carta parece restringido a aquellas controversias "cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales" (Artículo 33), pero no es menos cierto que el espíritu y sentido de esta disposición radica en destacar que ese tipo de controversias no es asunto exclusivo de las partes en conflicto sino que "concierna a todos los Estados y a la Comunidad Internacional en su conjunto"<sup>36</sup>.

#### 5. LA NEGOCIACION DIRECTA APLICADA A LA SOLUCION DE LOS PROBLEMAS MARITIMOS VENEZOLANOS

La utilización del mecanismo de negociación directa ha permitido a Venezuela solucionar, en forma equilibrada y razonable, importantes cuestiones limítrofes.

A. Mediante los Tratados del Golfo de Paria e Isla de Patos, 26 de febrero de 1942, se suscribieron en la Cancillería venezolana dos importantes Tratados entre Venezuela y Gran Bretaña relativos al reconocimiento de la soberanía venezolana sobre la Isla de Patos (situada en el Golfo de Paria al sur de Boca Grande o de Navíos), por una parte, y por otra ambos Estados se dividen el lecho y subsuelo marinos del Golfo de Paria.

<sup>35</sup> Carta, Artículo 52, Números 1, 2 y 3.

<sup>36</sup> Eduardo Jiménez de Aréchaga, *El Derecho Internacional Contemporáneo*, cit., pp. 172-175.



El Tratado sobre la Isla de Patos puso término a una larga diatriba contra Gran Bretaña, quien pretendía extender ilícitamente el reconocimiento de la ocupación británica de la Isla de Trinidad realizado por el Tratado de Amiens de 1802. En efecto, el Artículo 4 del Tratado de Amiens, dice textualmente: "SMC. cede la Isla de Trinidad en toda su propiedad". No hay lugar por consiguiente a dudas de ningún tipo. La controversia se inició en 1866 debido al pretendido arrendamiento de dicha isla que el Ayuntamiento de Puerto España pretendió realizar con la firma "O'Connor Hermanos".

Venezuela reaccionó enviando sucesivas notas de protesta, destacándose entre ellas, la enviada por el Canciller Rafael Seijas fundamentada en la *doctrina de la contigüidad al territorio venezolano*, además del título emanado de España, como potencia descubridora y poseedora de dicha isla.

En 1901 se reanudó la confrontación lo que ocasionó varias notas de protesta del entonces Canciller Eduardo Blanco<sup>37</sup>.

*El Decreto del 27 de mayo de 1904 incluyó la isla dentro del territorio Colón, lo que ocasionó protestas por parte de Gran Bretaña.*

El Tratado sobre soberanía de la Isla de Patos, denominado incorrectamente "de Cesión de la Isla de Patos a Venezuela" puso término a la larga controversia relativa al dominio sobre dicha isla. La cuestión debatida se resolvió favorablemente a la tesis venezolana.

Es pertinente destacar que el Tratado en referencia incluye la obligación del gobierno de Venezuela de informar al gobierno de Su Majestad sobre cualquier obra de defensa militar o naval que tuviera la intención de hacerse en la Isla de Patos (Artículo 2º). Esta obligación cesó en su efecto jurídico con motivo de la independencia de Trinidad y Tobago, ya que se trata de una obligación de naturaleza individual, vinculante respecto a Gran Bretaña pero no transferible a un tercer Estado.

<sup>37</sup> Véase al respecto K. Nweihed, *La vigencia del Mar*. Edic. Univ. S. Bolívar, Caracas, 1974, tomo II, p. 372.

Sin embargo, fue el Tratado sobre áreas marinas y submarinas del Golfo de Paria el de mayor trascendencia desde el punto de vista político, histórico y jurídico.

El Tratado del 42 representa el primer caso en que dos Estados definían sus respectivos derechos en relación al suelo y subsuelo marinos. Es cierto que no se utilizó la expresión "Plataforma Continental" como se ha denominado a dichas áreas tradicionalmente, pero la inequívoca referencia al "lecho del mar y del subsuelo fuera de las aguas territoriales de las altas partes contratantes de uno y otro lado de la línea limítrofe, identificada por las secciones A-B, B-Y, Y-X", no da lugar a dudas. Las partes contratantes declaran (Artículo 2º) que no harán valer derecho alguno a la soberanía o al control de aquellas partes de las áreas submarinas del Golfo de Paria que están situadas en el sector que corresponde al otro. Como complemento de la declaración anterior de las Partes que reconocerán mutuamente todos los derechos de soberanía o de control que hayan sido o fueren en el futuro "legalmente adquiridos".

La expresión "reconocerán mutuamente todos los derechos de soberanía o de control que hayan sido, o fueren en el futuro *legalmente adquiridos*" abarca, evidentemente, tanto los derechos de soberanía o control ya realizado como aquéllos que legalmente se realicen en el futuro. Esa forma de expresión, si bien plenamente suficiente entre las partes, ha sido calificada no como una afirmación de soberanía sino más bien *como una división de esferas de interés*<sup>38</sup>. No puede afirmarse válidamente, sin embargo, que el tratado no contiene en sí mismo ninguna aseveración o reclamo de soberanía o jurisdicción sobre las áreas submarinas, sino que se restringió a declaraciones mutuas relativas a los derechos de las Partes Contratantes"<sup>39</sup>.

Es cierto que las partes no utilizan un lenguaje plenamente afirmativo en relación al ejercicio de la soberanía, como es hoy en día frecuentemente usado, pero no es menos cierto que tal aseveración

<sup>38</sup> C. H. M. Waldock, *International Law and the new Maritime Claims. Intern. Relations*. London, 1956, pp. 163-194.

<sup>39</sup> W. C. Estravour, *The Exclusive Economic Zone*. Sijthoff, Leiden, 1981, p. 64.

está implícita en la cláusula 2ª, en virtud de la cual se reconocen mutuamente los actos de soberanía o control “que hayan sido o fueren en el futuro realizados”. Se trata de un Tratado bilateral con efecto relativo entre las partes contratantes, por lo que carece de efecto respecto a terceros.

La intención de las partes contratantes en todo caso fue plenamente confirmada por la virtual anexión de su área que efectuó posteriormente el Reino Unido al emitir la Orden de 6 de agosto de 1942.

Por esto el Tratado del Golfo de Paria ha sido reconocido como un claro precedente para la declaración del Presidente Truman en 1945<sup>40</sup> y como el primero y el único instrumento, hasta entonces, en el cual se fijaba una virtual división de una Plataforma Continental entre dos Estados con costas opuestas<sup>41</sup>.

Como lo ha señalado el maestro Azcárraga, el Tratado “puede pasar como un símbolo auténtico de declaraciones reivindicatorias de zonas platafórmicas situadas bajo aguas libres y como primer precedente legislativo bilateral en el orden de realizaciones prácticas estatales que estamos estudiando”<sup>42</sup>.

Una característica importante del Tratado es su expresa afirmación de que sus disposiciones no afectan la condición de las islas, islotes y rocas existentes en el área (Artículo 5º), ni la condición de las aguas del Golfo de Paria, ni los derechos de paso o navegación alguna en la superficie del mar, fuera de las aguas territoriales de ambas partes.

No cabe duda alguna, en consecuencia, de que el Tratado se limitó al reconocimiento mutuo de la soberanía sobre la Plataforma Continental, suelo y subsuelo marinos del Golfo de Paria, fuera de las aguas territoriales y sin afectar la naturaleza de las mismas.

B. El Tratado de Delimitación de Fronteras Marítimas entre Venezuela y los Estados Unidos de América, suscrito el 28 de mayo

<sup>40</sup> Estravour, *ob. cit.*, p. 64.

<sup>41</sup> M. W. Mouton: *The Continental Shelf*. Rec. de Cur. Vol. 85, 1954, p. 368.

<sup>42</sup> *La Plataforma Submarina y el Derecho Internacional*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1952, p. 97.

de 1978, es el primer instrumento jurídico celebrado por nuestro país en el área marítima, posterior al célebre Tratado que delimitó "el lecho y subsuelo marino del Golfo de Paria" entre Venezuela y Gran Bretaña, el 26 de febrero de 1942.

El objeto del Tratado fue delimitar las áreas marítimas ubicadas entre nuestra Isla de Aves (situada a 500 kilómetros de Margarita), las islas que integran el anteportal venezolano (Archipiélago de Aves, Los Roques), con las islas bajo jurisdicción norteamericana (Puerto Rico y Santa Cruz).

La línea limítrofe acordada, sin prejuzgar sobre la naturaleza jurídica de las áreas marítimas delimitadas, establece explícitamente la obligación de ambos gobiernos de no reclamar ni ejercer, con propósito alguno, derechos soberanos o jurisdicción al otro lado de la línea limítrofe.

El Tratado reconoce la totalidad de las áreas marítimas (Mar Territorial, Zona Económica, Plataforma Continental), de todas las islas venezolanas involucradas (Isla de Aves, Archipiélago de Aves, Archipiélago Los Roques), enfrentadas a las islas de Puerto Rico y Santa Cruz, no obstante las diferencias geográficas y económicas que las caracterizan.

El Tratado contribuye a consolidar el control por Venezuela del Promontorio o Dorsal de Aves, cuya expresión exterior es, precisamente, la Isla de Aves.

En efecto, es el único sector con posibilidades potenciales de hidrocarburos cercano a las Antillas, por una parte, y por la otra se trata del área de salida marítima hacia el Caribe de la navegación proveniente del Golfo de Venezuela.

La solución, al propio tiempo corrige la inequidad que hubiese representado la aplicación de la equidistancia que cercenaría a Venezuela su legítimo derecho de salida del Golfo de Venezuela y del Lago de Maracaibo por aguas bajo jurisdicción propia hacia el Caribe.

En el sector D, entre las Islas de Aves, Saba y San Eustaquio, y Bonaire) y la costa Norte de Venezuela le correspondieron 12 millas náuticas a Venezuela y 10,5 millas a Aruba. Esta solución

favoreció racionalmente a la masa continental frente a la isla neerlandesa, sin demeritar su derecho.

En el sector C, la línea tomó el meridiano de Puerto Cabello, tangente a las doce millas de Bonaire para luego tomar hacia el Nor-Oeste, formando así una figura de trapezoide.

En el sector D, entre las Islas de Aves, Saba y San Eustaquio, la línea es equidistante de los puntos más sobresalientes de nuestra Isla de Aves y las islas neerlandesas de Saba y San Eustaquio.

El examen de las soluciones planteadas nos pone de manifiesto:

1) Que se logró una solución justa, equilibrada, conveniente al ponderar adecuadamente los intereses vitales tanto de Venezuela como de los Países Bajos (Antillas Neerlandesas).

2) Esa apreciación se robustece al ser examinada en el marco global de las relaciones de Venezuela con los Países Bajos y especialmente, con las Antillas Neerlandesas, con quien nos unen lazos históricos, sociales, económicos y políticos.

3) Se aplicaron los principios equitativos en el tratado de las diferentes líneas limítrofes, combinados con una pluralidad de métodos de delimitación de acuerdo a la variedad de circunstancias geográficas. En efecto, en el sector A, se emplearon los meridianos y paralelos; en el sector D, la equidistancia, en los sectores B y C se dio un relativo mayor peso a la masa continental.

4) La asignación de áreas refleja las anteriores consideraciones, toda vez que, de los 114.000 kilómetros cuadrados hasta el Caribe medio, a las Antillas Neerlandesas le correspondieron 74.000 kilómetros cuadrados, esto es el 64% del área total, en tanto que los 40.000 kilómetros cuadrados restantes, ubicados al Este y Oeste de las líneas limítrofes, quedaron a favor de Venezuela.

5) La distribución de áreas, al propio tiempo, refleja razonablemente el criterio de proporcionalidad entre éstas y las áreas costeras involucradas<sup>43</sup>, no obstante que la proporcionalidad no ha sido

<sup>43</sup> Véase al respecto, Sent. PCMN, N° 101 de fecha 20-2-69.

considerada como un método autónomo de delimitación, sino como un criterio para apreciar la equidad del método empleado. Como lo señaló la sentencia arbitral Francia-Inglaterra, "es la desproporción, más que un principio general de proporcionalidad, lo que constituye criterio o factor pertinente" (Núm. 101, pág. 105).

6) En las proyecciones hacia la línea media del Caribe, la inclinación de la línea en sentido Este al Norte de Aruba, a partir del punto 2 (latitud  $12^{\circ} 47'$ ) hasta alcanzar el punto 1 de latitud  $15^{\circ} 24' 50''$  y longitud  $69^{\circ} 33' 30''$ , se amplía el área cercana a la línea media del Caribe a 77,8 kilómetros hasta el meridiano  $71^{\circ} 06' 14''$ <sup>44</sup> (máxima aspiración colombiana).

7) La solución preserva la salida del Golfo de Venezuela y del Lago de Maracaibo hacia el Caribe, al asignarnos un área de 48,9 kilómetros entre la línea limítrofe y el Monje Este (Zona Económica Exclusiva).

8) La línea limítrofe adoptada en el sector D, entre las islas de Aves-Saba-San Eustaquio, consolida el control de Venezuela sobre el promontorio de Aves y sobre las áreas marítimas que circundan dicha isla, las cuales alcanzan, aproximadamente, 75.000 kilómetros cuadrados.

9) El régimen de navegación<sup>45</sup> adoptado resguarda adecuadamente los intereses fundamentales de Venezuela en tan estratégica área, al reconocer, a partir de las tres millas de mar territorial de las Antillas: a) el paso en tránsito, es decir, la libertad de navegación y sobrevuelo para todos los barcos y aviones mercantes del Estado venezolano<sup>46</sup>; b) ese paso en tránsito no puede ser interrumpido por el Estado costero, ni siquiera por razones de seguridad (Artículo 4, núm. 5); c) se aplica el mismo régimen para los buques y las aeronaves mercantes de terceros países procedentes de o destinados a Venezuela; d) los canales de navegación o rutas aéreas que puedan designar el Estado costero no pueden constituir

<sup>44</sup> Punto de triple equidistancia Alto Velo-Aruba-Guajira.

<sup>45</sup> Véase al respecto Tratado, Art. 4, N° 5.

<sup>46</sup> Excluyendo, lógicamente, las libertades de pesca e investigación científica.

un obstáculo a la libre navegación, y e) toda medida contra la contaminación que pudiese afectar la navegación en el área, debe ser tomada de común acuerdo.

10) Las disposiciones relativas a estructuras minerales o similares cabalgando en la línea limítrofe, en primer lugar evitan racionalmente la eventualidad de que uno de los países limítrofes pueda ser perjudicado por la explotación realizada del otro lado de la línea limítrofe; por otra parte, establecen el procedimiento en virtud del cual se determinarán las características técnicas del yacimiento, así como su división proporcional entre los países limítrofes.

11) Representa un valioso precedente a favor de los intereses vitales de Venezuela, en relación con otras delimitaciones pendientes de realizar, especialmente con Colombia, República Dominicana, Francia, Gran Bretaña.

12) Contribuye a consolidar la situación de las islas venezolanas y su ámbito de control sobre áreas marinas y submarinas que les corresponden.

13) Se evidencia, una vez más, lo adecuado y pertinente del mecanismo de negociación diplomática directa para la solución de los más difíciles problemas fronterizos, sin necesidad de la intervención de terceros.

C. La República Dominicana promulgó la Ley 186 modificada mediante la Ley 573, de marzo de 1977<sup>47</sup>, en virtud de la cual se estableció el Mar Territorial, la Zona Continua, Zona Económica Exclusiva y la Plataforma Continental del citado país.

El fundamento del citado instrumento legal radicó en: a) la actual tendencia puesta de manifiesto por numerosos países del mundo, que han reivindicado para sí los recursos del mar aumentando los límites de sus aguas jurisdiccionales; b) que la Organización de las Naciones Unidas, a través de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, viene realizando la reglamentación armónica de dichas tendencias que constituirán las normas regulatorias del mar y sus áreas submarinas<sup>48</sup>; c) se tomó en cuenta

<sup>47</sup> Véase en F. Morales Paúl en: "Delimitación de áreas marinas y submarinas", *ob cit.*, anexo cartográfico.

<sup>48</sup> Preámbulo: considerando.

el contenido de la declaración en Santo Domingo de la Conferencia Especializada de los Países sobre Problemas del Mar, de fecha 9 de julio de 1972, instrumento que contiene las orientaciones fundamentales sustentados por los países del Caribe.

D. Como antecedente de obligatorio examen, se presenta el Acuerdo de delimitación suscrito entre Colombia y República Dominicana, de fecha 13 de enero de 1978. El Acuerdo en referencia, realizado mediante la utilización del método de la línea media, cuyos puntos son todos equidistantes de los más próximos de las líneas de base desde donde se mide la extensión del mar territorial de cada Estado, establece una línea limítrofe trazada desde un punto cuya posición geográfica está en latitud  $15^{\circ} 02' 00''$  Norte y longitud  $73^{\circ} 27' 30''$  Oeste, se dirige a través de un punto ubicado en latitud  $15^{\circ} 00' 10''$  y longitud  $71^{\circ} 40' 39''$  Oeste, hasta otro punto localizado en latitud  $15^{\circ} 18' 00''$  Norte y longitud  $69^{\circ} 29' 30''$  Oeste, hasta donde la delimitación deba hacerse con un tercer Estado (Artículo 2º). Es curioso observar que, si bien el Acuerdo establece que las líneas y puntos se señalan en la carta náutica 25.000 de la Defence Mapping Agency de los Estados Unidos, no se indica el *datum* utilizado, si se trata del *datum* de Norte América 1927, Elipsoide Clarke 1966 o del *datum* de Sur América (ajuste provisional 1956). La cuestión puede dar lugar a diferencias de interpretación con efectos diversos desde el punto de vista geográfico y cartográfico.

Por otra parte, no está claro el sentido y alcance del tercer punto, esto es el ubicado en latitud  $15^{\circ} 18' 00''$  Norte y longitud  $69^{\circ} 29' 30''$  Oeste. En efecto, el citado punto se encuentra ubicado geográficamente al Norte de la isla de Aruba, por lo que invade el área venezolana ubicada al Norte del Golfo de Venezuela, como un sector del área perteneciente a las Antillas Neerlandesas.

Si bien en el mapa adjunto al Acuerdo la línea trazada entre los puntos 2 y 3 aparece como Azimut o línea abierta, la ubicación del punto 3 es lesiva a los derechos e intereses venezolanos y neerlandeses en el área, y constituye una grosera e inadmisibles invasión de áreas indiscutiblemente de Venezuela y los Países Bajos, respectivamente.

Eso explica las severas notas de protesta que la Cancillería venezolana envió tanto a la Cancillería colombiana como a la Cancillería de la República Dominicana.



La práctica de los Estados utiliza, cuando está por determinar algún punto de delimitación hacia un tercer Estado, un Azimut o línea abierta con una inclinación determinada, sin especificar punto final alguno, ya que ese punto es precisamente el que debe determinarse en la negociación con el tercer Estado. Por otra parte, esa fue la solución adoptada en los Tratados Venezuela-Reino de los Países Bajos, y Venezuela-República Dominicana. En todo caso, este último Tratado ha dejado perfectamente claro que el área de salida de Venezuela al Caribe se inicia cerca del punto 2 del Tratado Colombia-República Dominicana.

La línea limítrofe ha sido trazada tomando como punto de base, el Archipiélago de Los Monjes, reconociéndose así la totalidad de sus áreas marítimas, y confirmando el tratamiento contemplado en el Tratado con los Países Bajos.

El Tratado reconoce plenamente los intereses vitales de Venezuela en el área y contribuye por consiguiente, a consolidar su posición jurídica frente a terceros Estados, especialmente frente a la República de Colombia.

El Tratado adopta líneas, criterios y soluciones que permiten evitar cualquier interpretación contraria a los intereses nacionales, que pudiera emanar del Tratado suscrito entre Colombia y República Dominicana.

El Tratado constituye, conjuntamente con el existente con el Reino de los Países Bajos, un conjunto de precedentes de innegable valor en favor de los puntos de vista de Venezuela, especialmente por tratarse no sólo de países de área afectada, sino los directamente involucrados en el sector discutido.

En virtud del Tratado, Venezuela controlará un área de salida hacia el Caribe medio, al consolidar las líneas derivadas del sector enfrentado entre el Tratado con los Países Bajos (extremo Oeste) y la línea hacia el Caribe, adoptado con República Dominicana. Faltaría lógicamente su definición final con la República de Colombia, pero los antecedentes señalados constituyen puntos consolidados para cualquier solución futura.

Una vez más demuestra Venezuela que es capaz de lograr soluciones justas y equitativas, empleando el método de negociación

directa, ratificando así en la práctica, la tradicional posición de nuestro país en esa materia.

E. El 18 de julio de 1980 se firmó entre Venezuela y Francia el Convenio que establece la línea limítrofe entre Zonas Económicas Exclusivas de ambos países, concretamente entre nuestra Isla de Aves<sup>49</sup> y las dependencias francesas Guadalupe y Martinica. La solución adoptada en definitiva, fue señalada por el meridiano 62<sup>0</sup> 48' 50". En nuestro concepto se trata de una solución razonable y equitativa al problema limítrofe en ese sector, por las razones que se expresan a continuación.

#### Características generales del área:

1) Se trata de determinar las áreas marinas y submarinas que corresponden a islas ubicadas a prudente distancia de la masa continental. No se trata, en consecuencia, de islas cercanas al área costera en sentido estricto. Por otra parte, Guadalupe y Martinica son dependencias de Ultramar de Francia, ubicadas en el Mar Caribe y por otra, la Isla de Aves (perteneciente a Venezuela), ubicada a 600 kilómetros de la Península de Araya y a 500 kilómetros de la Isla de Margarita.

2) Las islas se encuentran enfrentadas, en dirección Este-Oeste.

3) La Isla de Aves, de estructura coralina, está situada en el sector Centro-Occidental del Mar Caribe; es la punta emergida de la Prominencia o Dorsal de Aves, cordillera sumergida que se extiende paralela al arco insular de las Antillas Menores, separa la Cuenca de Venezuela de la Cuenca de Granada.

La isla mide en la actualidad 580 metros de longitud, en dirección Norte-Sur y 150 metros en dirección Este-Oeste, en su parte más angosta. Tiene una superficie aproximada de 0,042 km<sup>2</sup>, y su altura máxima es de 3 metros<sup>50</sup>. Existe en dicha isla un apostadero

---

<sup>49</sup> La isla está situada a 500 kms de Margarita y a 20 kms al Oeste de Dominica.

<sup>50</sup> J. D. Zarzosa, *Nuevos aportes al conocimiento de la Geología de la isla de Aves*. Public. de la II Conferencia de ONU sobre Derecho del Mar, Caracas, N° 4, 1974, p. 5.

naval de nuestra marina de guerra encargada de velar por el mantenimiento de nuestra soberanía en el área.

Sus coordenadas son  $15^{\circ} 40' 33''$  de latitud Norte y  $63^{\circ} 36' 27''$  de longitud Oeste y su estructura es "casi totalmente coralina, aunque dentro de él se aprecian distintas unidades litológicas (calce-rinas, calizas, rocas de playa, arena de playa y suelo en formación)"<sup>51</sup>. Las colinas de la Dorsal de Aves constituyen volcanes extintos (Biju-Duva, et al, 1978). Es el único punto oriental del Mar Caribe donde acuden tortugas (*Chelonia Mydas*) en la época de cría.

El Decreto Presidencial número 1.069, de 23 de agosto de 1972, declaró a la Isla de Aves "refugio de fauna silvestre", con el fin de preservar su riqueza en las distintas especies.

Las especies más importantes de aves existentes en la isla son: tijereta de mar, playero turco, playero arenoso, gaviota de veras, guanaguanare y tiñosa. Se ha estimado en más de 500.000 el número de aves, unas diez por cada metro cuadrado<sup>52</sup>.

4) El Archipiélago de Guadalupe, ubicado al Oeste de Aves, está integrado por dos islas de regular tamaño (Basse-Terre y Grande-Terre), así como de cinco islas menores; tiene un área total de 1.179 kilómetros cuadrados y sostiene una población de 360.000 habitantes, distribuidos principalmente entre las ciudades de Basse-Terre y Pointe-à-Pitre, en base a una actividad esencialmente agrícola: azúcar, ron, cacao, café, vainilla, bananos, mandioca.

Su producto interno bruto, para 1976, fue de 675.000.000 de dólares<sup>53</sup>.

En 1978 exportó diversos productos agrícolas por un valor de 85.000.000 de dólares<sup>54</sup>.

E. Martinica, por su parte, tienen un área de 11.020 km<sup>2</sup> y sostiene una población de 369.000 habitantes. Tiene 1.788 kiló-

<sup>51</sup> J. D. Zarzosa, *ob. cit.*, p. 5.

<sup>52</sup> W. H. Phelps, "Las aves de la Isla de Aves", en *Venezuela*, Boletín Soc. Venezolana de Ciencias Naturales, núm. 88, Caracas, 1957, pp. 63-72.

<sup>53</sup> United Nations, *Handbook of International, Trade and Development Statistics*, 1979, p. 475.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 5.

metros de carretera y depende de una producción eminentemente agrícola. Exporta azúcar, café, bananos, piñas en conserva, ron y cacao.

Su producto interno bruto, para 1976, fue de 773.000.000 de dólares<sup>55</sup>. En 1978 exportó diversos productos, con un valor de 100 millones de dólares.

La prominencia de Aves parece representar la posición original del arco de las Pequeñas Antillas, la cual fue abandonada más tarde por efecto de una migración Hane al Este de una zona de Benioff (J. M. Sellier de Civreux, "Geología del Mar Caribe y del margen continental de Venezuela", en *Cuadernos Azules*, número 16, Caracas, 1974, pág. 18-19.

En todo caso, no hay duda de que en la Isla de Aves y las islas de Guadalupe y Martinica existe una sola y única Plataforma Continental ya que la Fosa de Granada integra su misma estructura geológica y no produce, en consecuencia, una ruptura de la unidad fundamental de la Plataforma Continental<sup>56</sup>. Siendo una sola y única Plataforma Continental entre costas enfrentadas de dos Esdos puede decirse, como lo estableció la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia en *el caso de la Plataforma Continental del Mar del Norte*, que geológicamente la Plataforma constituye la prolongación natural del territorio de cada uno de los Estados en cuestión<sup>57</sup>.

En todo caso, tanto por la sentencia de la Plataforma Continental del Mar del Norte como por la de las islas del Canal, Francia e Inglaterra consideraron que la aplicación del método de la equidistancia o de otro método depende de las circunstancias pertinentes, geográficas y otras del caso en especie y de la regla fundamental que busca que la delimitación sea conforme a principios equitativos<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 475.

<sup>56</sup> En efecto, como lo señaló la Sentencia sobre las islas del Canal sólo una ruptura de la unidad de la Plataforma Continental podría interrumpir esa continuidad.

<sup>57</sup> Sentencia de las islas del Canal, núm. 97.

<sup>58</sup> *Idem*.

Al precisar el contenido de los principios equitativos la Corte Internacional de Justicia, señaló los siguientes: 1) la configuración general de las costas, así como la presencia de circunstancias especiales o mensuales; 2) la estructura física o geológica y los recursos naturales; 3) un razonable grado de proporcionalidad entre la extensión de Plataforma perteneciente al Estado costero y la extensión de las costas medias en dirección general de las mismas, teniendo en cuenta, a estos efectos actuales o futuros, de cualesquiera otras delimitaciones de Plataforma Continental entre los Estados en la misma región<sup>59</sup>.

El frente costero de Guadalupe (50.000 m.) y Martinica (60.000 m.) son bastante mayores que el frente de Isla de Aves (580 m.)<sup>60</sup> y en consecuencia, el razonable grado de proporcionalidad entre la extensión de las costas medidas en su dirección general y la extensión de la Plataforma perteneciente a cada Estado costero milita igualmente en favor de las islas francesas de ultramar<sup>61</sup>.

Frente a estos y otros argumentos relativos al efecto de Isla de Aves sobre áreas marítimas que la rodean, la delegación venezolana argumentó otros orientados a destacar factores que hacen de la citada isla un punto fundamental en la proyección marítima venezolana en el Caribe. Estos factores son, *inter alia*, los siguientes:

— La citada Isla de Aves pertenece a Venezuela, como resulta del Laudo Arbitral dictado por la Reina Isabel II de España, el 30 de junio de 1865.

— La citada isla es la emersión de la Dorsal o Promontorio de Aves, eminencia submarina vinculada geográficamente a la costa venezolana.

— El efecto jurídico de Isla de Aves no debe valorarse aisladamente, sino en estrecha conexión con la proyección marítima costera

<sup>59</sup> Sentencia de la Plataforma Continental del Mar del Norte, número 101, de fecha 20-2-1969.

<sup>60</sup> En el caso de las islas del Canal, la Corte consideró a Francia e Inglaterra "en términos generales, en situaciones geográficamente comparables, en relación con la Plataforma Continental". Sentencia, párrafos 234-244.

<sup>61</sup> El medio efecto representa el punto medio entre la negación total de efecto alguno a la isla en el área marítima y el reconocimiento del 100% o la totalidad de sus áreas. Si el 100% fuese la línea media, por ejemplo, el medio representaría un 25% del área total.

tanto de la masa continental venezolana en el Caribe, como de la cadena de islas que forman el antepuerto costero venezolano.

— La importancia estratégica que representa Isla de Aves para Venezuela es básica, tanto desde el punto de vista de la preservación de la navegación en el área, las necesidades de la defensa y seguridad en el sector circundante.

— En lo que respecta a los recursos, se trata de un punto de gran importancia en relación con la pesca y con la conservación de especies como la tortuga verde.

— Tanto el Reino de los Países Bajos, como los EEUU, reconocieron a la citada isla la totalidad de sus áreas marítimas.

Estos factores revisten particular importancia en el caso de Isla de Aves, dada su ubicación geográfica e importancia político-estratégica.

## 6. CONCLUSIONES

A. El control directo permite a las partes definir, tanto la existencia misma del conflicto, como sus modalidades y características. En algunos casos esta definición ha sido considerada como un requisito para acometer otras etapas del procedimiento.

B. La negociación directa facilita la determinación de criterios que permitan definir la competencia *ratione materiae* como sería el caso de la competencia exclusiva de algún Estado.

C. Las negociaciones deben ser realizadas de buena fe, actuando de manera razonable, evidenciando que conducen a un objetivo. Por eso no basta con reiterar un punto de vista o mantener una posición inmodificable.

D. En la práctica se trata de un proceso de aproximaciones sucesivas en la búsqueda de una solución final. La actuación de las partes debe excluir todo acto de mala fe, inclusive de dolo o fraude tanto durante las negociaciones como durante la etapa de ejecución del convenio.

E. En el caso específico de las controversias fronterizas coincidimos con Mme. De la Rochère al afirmar que el "análisis geopolítico refleja una confirmación de la variedad de actitudes en

relación a la solución de conflictos en el tiempo y en el espacio, y al mismo tiempo el favor creciente de los procedimientos diplomáticos de los nuevos Estados y de los Estados llamados revolucionarios que desconfían de construcciones teóricas del Derecho Internacional clásico y cada vez más no se consideran vinculados que por su propia manifestación de voluntad”<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> *Les procédures de Réglements de différents fronteliars*, cit., p. 127.

## CAPÍTULO XII

# EL SISTEMA DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS \*

### 1. LA NORMA JURIDICA Y LA PAZ

Con sobrada razón afirmó H. Kelsen que el Derecho es en esencia un orden para promover la paz<sup>1</sup>. Un orden que consiste, fundamentalmente, en la solución pacífica de los conflictos, en primer lugar como una alternativa a la confrontación directa y en segundo lugar que esa solución sea en conformidad con reglas de validez universal. Un orden preestablecido que tiende a la armonía entre los seres humanos: ese orden es en términos generales el Derecho.

El problema radica en que, por naturaleza, la comunidad internacional es una comunidad descentralizada. Se plantea entonces la cuestión de determinar cómo aplicar reglas universales de regulación de conducta a esa comunidad descentralizada.

De ahí surge un esfuerzo del ser humano por tratar de poner orden en esa comunidad descentralizada y en consecuencia se crean organizaciones internacionales, cuya misión es, precisamente, la de tratar de crear reglas de juego de aplicación universal, y en tratar de centralizar la aplicación del Derecho.

---

\* Este capítulo fue publicado anteriormente en el homenaje al Profesor José Pérez Montero, *Liber Amicorum*, Universidad de Oviedo (España), 1988, pp. 939-952.

<sup>1</sup> H. Kelsen: "una situación de derecho es, esencialmente, una situación de paz". *Principios de Derecho Internacional*. Pub. Edit. El Ateneo, Buenos Aires, 1952, p. 15.



## 2. LA SITUACION HASTA FINES DEL SIGLO XIX

Hasta fines del siglo XIX, la solución pacífica de controversias no era sino una alternativa del conflicto armado. Incluso esa solución pacífica para ese momento era de aplicación simultánea con el conflicto armado, tenía una vigencia paralela a la del conflicto armado. Las Conferencias sobre solución de controversias de 1899 y 1907 auspiciadas por el Zar Nicolás II fueron destinadas a evitar en lo posible el recurrir a la fuerza en las relaciones entre los Estados. Es más, como afirmó Jiménez de Aréchaga, la Conferencia de la Paz de La Haya de 1907 estuvo basada en un pleno reconocimiento del "Jus ad bellum"<sup>2</sup>. Correspondió a la Sociedad de Naciones realizar un avance significativo en la materia, si bien no prohibió en forma explícita el recurso a la guerra. Simplemente, condicionó su utilización al procedimiento previo de solución; se requeriría el trascurso de tres meses y, salvo recomendación unánime del Consejo, podría recurrirse a la guerra<sup>3</sup>.

Fue el *Pacto Briand-Kellogg*, o *Pacto de París de 1928*, el primero en condenar enérgicamente el recurso a la guerra para el arreglo de las diferencias internacionales y que reconoció exclusivamente la aplicación de medios pacíficos. Sin embargo, no se contempló ni creó un mecanismo institucional permanente de control y vigilancia con capacidad sancionadora.

Los defectos signaron su destino: no fue eficaz en el logro de su objetivo. En la Sociedad de Naciones, la solución pacífica de controversias internacionales se consideró ya como un objetivo específico y se le dio un status especial.

En la Carta de las Naciones Unidas, en cambio, el sistema de solución de controversias, fue concebido como dependiente del objetivo primordial de mantenimiento de la paz y seguridad internacional. Por eso sólo las controversias que pongan en peligro la paz y seguridad internacional activan los mecanismos de solución, que son objeto de atención y tratamiento especial<sup>4</sup>. La Asamblea General

<sup>2</sup> *Derecho Internacional Contemporáneo*. Edit. Tecnos, Madrid, 1980, p. 108.

<sup>3</sup> Pacto de la Sociedad de Naciones, 28 de junio de 1919, Art. 12.1.

<sup>4</sup> Carta de Naciones Unidas, 26 de junio de 1945, Art. 33.

reconoció en 1970 que la prohibición de recurrir a la guerra había llegado a ser una regla general de Derecho consuetudinario que obliga a todos los Estados (Declaración 2625).

Las otras controversias, si bien no están excluidas del sistema, prácticamente están sometidas a las partes, que, de común acuerdo, deben escoger los mecanismos de solución<sup>5</sup>.

### 3. LOS TIPOS DE CONTROVERSIAS

Como punto previo se plantea el problema de la diferencia entre las *controversias jurídicas* y las *controversias políticas*.

Admitiendo la división de las controversias internacionales entre estas dos especies, se genera una diferenciación de los métodos de arreglo pacífico de controversias en función de ellas, es decir, métodos jurídicos y métodos políticos. En otras palabras, diferencias jurisdiccionales y diferencias no jurisdiccionales.

La propia Carta de las Naciones Unidas<sup>6</sup> establece que el Consejo de Seguridad al hacer recomendaciones deberá tomar en consideración que "las controversias de orden jurídico, por regla general deberán ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con el Estatuto de la Corte". Sin embargo, este solo tema podría dar lugar a un conjunto de discrepancias sobre la materia. Si observamos que en la práctica el resultado de los conflictos que se han planteado y especialmente aquellos que no obstante haber sido sometidos a procedimientos jurisdiccionales obligatorios, no han conducido a una solución definitiva, es porque de alguna manera se trata de conflictos donde lo jurídico y lo político están íntimamente vinculados, predominando intereses políticos vitales. La cuestión del Canal de Beagle, que fue objeto de una decisión arbitral por parte de algunos miembros de la Corte Internacional de Justicia, exigió luego la mediación del Vaticano para obtener en definitiva un resultado aceptable para ambas partes. El pretender la aplicación fría y dura del Derecho a algunos conflictos jurisdiccionales que tienen graves implicaciones político-jurídicas, ha conducido a serias dificultades. Algunos de esos conflictos han demos-

<sup>5</sup> *Idem*, Art. 33.

<sup>6</sup> *Idem*, Art. 36.

trado ser más proclives a una solución de tipo político que a una solución de tipo jurídico. Por otra parte, es principio de vigencia pacífica en el Derecho Internacional el carácter consensual de los mecanismos de solución de controversias. El Tribunal Permanente de Justicia Internacional destacó que “está bien establecido que ningún Estado puede considerarse obligado a someter sus diferencias con otros Estados sea a la mediación o al arbitraje, sin su consentimiento”<sup>7</sup>.

Ese punto de vista fue confirmado igualmente por la Corte Internacional de Justicia en su Opinión Consultiva del 3-3-50, así como en el caso *Ambiatelos*<sup>8</sup>. Igualmente el mecanismo de solución de controversias recién adoptado por la 3era. Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, sustenta sus mecanismos de solución de controversias en el principio del consentimiento libre por los Estados, de escoger libremente el mecanismo que consideren más adecuado<sup>9</sup>.

Por otra parte la propia carta contempla un distinto tratamiento para las controversias cuya prolongación es susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (Capítulo VI) y las amenazas en la paz, quebramiento de la paz y actos de agresión (Capítulo VII). Estas últimas pueden conducir a la adopción de medidas coercitivas emanadas del Consejo de Seguridad, ya que esas situaciones, por definición, ponen en peligro la paz y seguridad internacionales.

#### 4. LOS FACTORES LIMITATIVOS

La libertad de acción mencionada está en cierto modo condicionada por algunas normas y prácticas establecidas en derecho internacional, entre ellas, particularmente el Artículo 33 de la Carta de Naciones Unidas que establece un orden sucesivo de aplicación de los mecanismos de solución de controversias.

Igualmente en el ámbito de las Organizaciones Internacionales han surgido factores limitativos prácticos de esa libertad consensual.

<sup>7</sup> Opinión Consultiva relativa a *Karelia del Este* (1923), PCIJ Serie b, N° 5, p. 27.

<sup>8</sup> *Meriles* (1953), ICI, Rep. 19.

<sup>9</sup> Convención sobre Derecho del Mar, Arts. 180-187.

Incluso hay casos en que se aplican con carácter vinculante los mecanismos de solución de controversias como ocurre por ejemplo con la Corte de Justicia del Acuerdo de Cartagena.

#### 5. LA SOLUCION PACIFICA DE CONTROVERSIAS

La solución pacífica de controversias forma parte de los principios de la Carta de Naciones Unidas, de las normas fundamentales de la Organización. Se trata de lograr por medios pacíficos y de conformidad con los principios de justicia y del Derecho Internacional el ajuste o arreglo de controversias, o situaciones internacionales, susceptibles de conducir al quebrantamiento de la paz, o la seguridad internacionales (Cap. VI).

Los miembros de la Organización deben arreglar sus controversias por medios pacíficos de tal manera que no se ponga en peligro la paz y seguridad internacionales. Ahora bien, el mecanismo de solución de controversias aplicado por las Naciones Unidas concentra su atención en determinados tipos de controversias.

Son las *controversias capaces de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales*, las que están sometidas a sus mecanismos y procedimientos. Luego amplía su jurisdicción a *las situaciones que producen un efecto similar*, el texto utiliza simultáneamente ambos términos<sup>10</sup>. Se excluyen, por argumento a contrario, las controversias que no son susceptibles de afectar la paz o seguridad internacional o producir un efecto similar, es decir, las *controversias de carácter local* a que se refiere el Capítulo VIII (Art. 52).

#### 6. LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

Desde un punto de vista institucional, el tema de la solución de controversias se aplica de acuerdo a competencias atribuidas a diversos mecanismos institucionales: a) la Asamblea General; b) el Consejo de Seguridad; c) la Corte Internacional de Justicia; d) la Secretaría General, y e) los organismos regionales. Esos organis-

<sup>10</sup> Artículo 33.

mos tienen alternativamente que tomar posición y conocer de problemas de conflicto de acuerdo a su naturaleza y de acuerdo a las condiciones exigidas por la propia causa.

## 7. LOS MEDIOS DE SOLUCION

Las partes en una controversia capaz de poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, deben tratar de buscar una solución mediante la negociación directa, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial y los mecanismos regionales de solución de controversia.

Es incuestionable que el propio orden seguido en la enunciación de los principios revela que el fin esencial de la organización, es el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y no la solución pacífica de controversias. Esto evidentemente debe tenerse muy en cuenta en el ámbito político y jurídico para una reforma en el futuro de la Carta de las Naciones Unidas.

En todo caso, el problema de la solución de controversias en el mundo contemporáneo, no debe circunscribirse a los casos en que el conflicto tiene dimensión universal o incluso regional. Las razones son evidentes y claras, en primer lugar porque el mantenimiento de la paz mundial, ya no afecta ni es patrimonio exclusivo de la Organización de Naciones Unidas, ni siquiera de un grupo de Estados que puedan integrar el Consejo de Seguridad en un momento determinado. El mantenimiento de la paz es un deber de carácter mundial. Es más, dado el avance de los medios de comunicación y la complejidad de la política internacional contemporánea, *no es posible estrictamente hacer una distinción de carácter tajante entre conflictos capaces de afectar la paz mundial y los que no lo son.*

Podríamos afirmar sin exagerar que no hay conflicto por humilde que fuese que no sea capaz de afectar la paz mundial. Pequeños conflictos como el caso de Centroamérica, como el caso de Afganistán, ponen en grave peligro la paz mundial, aunque aparentemente ese no fuese el caso. Quizá debido a esa realidad el Pacto de la Sociedad de Naciones declaró expresamente "que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no a alguno de los Miembros de la Sociedad, interesa a la Sociedad entera, la cual deberá tomar las medidas necesarias para salvaguardar eficazmente la paz de las naciones" (Art. 11).

Esto no significa, en modo alguno que los órganos políticos de Naciones Unidas actúen, motu proprio, en cuanta controversia se presente, sea cual fuese su peligrosidad <sup>11</sup>.

#### 8. LA COMPETENCIA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Al propio tiempo, el Consejo de Seguridad tiene facultades especiales para casos determinados. A tal efecto se le faculta para investigar toda controversia o toda situación, susceptible de conducir a una fricción internacional <sup>12</sup>. El propio lenguaje utilizado por el legislador de la Carta de las Naciones Unidas, pone de manifiesto su efecto en el ámbito internacional. Se habla de *controversias o de situaciones*, susceptibles de conducir a fricciones internacionales o dar origen a una controversia, cuya prolongación pueda poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Evidentemente que puede haber muchas fricciones que se solucionen en una etapa preliminar. Sin embargo, esto no invalida su capacidad potencial de generar un conflicto de carácter internacional.

Los Estados miembros de Naciones Unidas, por otra parte, están facultados para llevar cualquier controversia o situación de las señaladas, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General <sup>13</sup>.

Este artículo es uno de los que pone un poco en conflicto el sistema de controversias de Naciones Unidas, en relación con los mecanismos regionales de solución. Es decir, en la medida en que todo Estado tenga la facultad para llevar cualquier controversia, o cualquier situación de las señaladas en el Artículo 34, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, parece indicar que no es incompatible que el mecanismo de solución regional se utilice al mismo tiempo que el mecanismo de solución universal o viceversa. Es más, un Estado no miembro de Naciones Unidas puede llevar toda controversia en la que sea parte, si acepta de antemano la obligación de arreglo pacífico establecido en la Carta <sup>14</sup>. El legis-

<sup>11</sup> Véase al respecto E. Jiménez de Aréchaga, *Dcho. Int. Contemporáneo*, cit., p. 173.

<sup>12</sup> Carta, Arts. 33 y sig.

<sup>13</sup> *Idem*, Artículo 35.

<sup>14</sup> Art. 35-2.

lador, consciente de que la paz mundial no es patrimonio exclusivo de los miembros de Naciones Unidas, sino que incluso un no miembro puede estar afectado por un conflicto, reconoció a los no miembros su legitimación activa para concurrir a los mecanismos de solución de controversias siempre y cuando acate las consecuencias jurídicas de su acto, es decir, el ordenamiento jurídico aprobado por Naciones Unidas. El propio Artículo 36 de la Carta establece que en cualquier Estado en que se encuentre una controversia de la naturaleza de la señalada en el Artículo 33 o de índole semejante, el Consejo de Seguridad, puede recomendar los procedimientos que sean apropiados. El Consejo de Seguridad, evidentemente, es el organismo dentro de los mecanismos de Naciones Unidas en que el legislador *ha concentrado la máxima responsabilidad para el seguimiento de los conflictos* contra la paz mundial, capaces de perturbar esa paz mundial<sup>15</sup>, y por eso la faculta para hacer recomendaciones a las partes.

Asimismo, el Consejo tiene que seguir ciertos lineamientos establecidos, bien por las partes o bien por la práctica del propio organismo. En su recomendación deberá tomar en consideración que las *controversias de orden jurídico*, por regla general, deben ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia de conformidad con el Estatuto. A tal efecto deberá tomar en consideración todos aquellos mecanismos que las partes hayan aceptado por vía consensual para solucionar su conflicto de carácter regional.

En todo caso, el principio de la solución pacífica de controversias tal y como está incorporado en la Carta, significa tres supuestos de carácter fundamental: en primer lugar las controversias entre los Estados en ningún caso podrán ser tratadas ni solucionadas por medios no pacíficos. Especialmente se excluye la amenaza con el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de algún Estado; en segundo lugar, las controversias entre Estados sólo pueden ser resueltas por medios pacíficos, y en tercer lugar, *cuando las controversias puedan poner en peligro la paz y*

<sup>15</sup> El Reino Unido sostuvo que su operación de barrido de minas del Canal de Corfú no puso en peligro ni la integridad territorial ni la independencia política de Albania. *ICJ, Pleading 1949*, vol. III, p. 296.

*seguridad internacional deben ser resueltas por los medios pacíficos, o sea, el mecanismo debe aplicarse con carácter imperativo en este último caso.*

#### 9. JURISDICCION NO OBLIGATORIA

Ahora bien, ni la Carta de Naciones Unidas ni el Estatuto establecen la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia. Sólo los Estados que previamente o con ocasión de algún litigio así lo hubiesen admitido se encuentran vinculados por él mismo.

#### *Características de carácter jurisdiccional*

El mecanismo de carácter jurisdiccional tiene las siguientes características: 1) es de *carácter consensual*; 2) se refiere específicamente a las controversias o situación señaladas en el Art. 33 de la Carta, es decir, “aquéllas cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacional”; 3) puede ponerse en marcha por vías diferentes: en primer lugar, por iniciativa del Consejo de Seguridad en ejercicio de su responsabilidad primordial de mantener la paz. Si así lo estimare necesario instará a las partes a que arreglen su controversia por dichos medios. En este caso, queda en manos de las partes la solución. Es simplemente una sugerencia que hace el Consejo de Seguridad, que evidentemente tiene un peso político indubitable ya que se trata de un organismo que es nada menos que el principal organismo mundial destinado a evitar los problemas conflictivos. En segundo lugar, el Consejo de Seguridad está facultado para investigar toda controversia o situación que conduzca a una cuestión internacional que pueda dar origen a una controversia. En tercer lugar en cualquier Estado en que se encuentra una controversia de las señaladas en el Art. 33 o de las situaciones semejantes, el Consejo de Seguridad puede intervenir en el conflicto para recomendar mecanismos de solución<sup>16</sup>. No está contemplado que el Consejo pueda en esta etapa sugerir condiciones en que se pueda celebrar las negociaciones ni tampoco sugerir soluciones, su competencia consiste simplemente recomendar los mecanismos aplicables.

<sup>16</sup> Artículo 36.



En caso de fracaso en la utilización de otros medios de solución las partes someterán al Consejo de Seguridad el problema planteado a quien corresponda evaluar la peligrosidad del conflicto, y en consecuencia decidir si procede aplicar el Artículo 36, es decir, recomendar procedimientos o métodos apropiados. En caso de que el conflicto tenga un alto grado de peligrosidad el Consejo entra ya a recomendar los términos del arreglo que considere apropiado, es decir, entra en la determinación de las condiciones que deben las partes admitir para una solución aceptable.

#### 10. LA COMPETENCIA DE LA ASAMBLEA GENERAL

La Asamblea General, por su parte, también tiene un papel que cumplir muy importante en el mecanismo de solución de controversias. Se le faculta para discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier miembro de Naciones Unidas o del Consejo de Seguridad. Es decir, la Asamblea no puede de oficio conocer del problema sino que debe actuar por iniciativa de algún miembro del Consejo de Seguridad. En todo caso, si se requiere alguna acción la cuestión debe ser referida al Consejo de Seguridad antes o después de discutida. Todo aquello que implique una medida coercitiva como ya lo decidió la propia Corte Internacional de Justicia, en el caso de la naturaleza de ciertos gastos de Naciones Unidas (Opinión Consultiva) debe ser sometida y decidida por el Consejo de Seguridad, lo que no significa necesariamente que la Asamblea pierda su competencia para conocer del problema, pero sin inmiscuirse en la toma de acciones concretas.

Con razón ha dicho P. Reuter<sup>17</sup> que los poderes de la Asamblea General en relación al Consejo de Seguridad presentan tres características: en primer lugar *son subsidiarios*, en segundo lugar se limitan a la *mediación, investigación*, y en tercer lugar pueden aplicarse a otras situaciones menos específicas que aquellas que justifican la capacidad de acción del Consejo de Seguridad.

Esta interpretación tradicional ha sido modificada por efecto de la Resolución 377 conocida como Unidos para la Paz, como vemos más adelante, en este mismo Capítulo.

---

<sup>17</sup> P. Reuter, *Dcho. Int. Público*. Edit. Bosch, Barcelona, 1978, p. 422.

## 11. RELACION ENTRE EL MECANISMO INTERNACIONAL Y LOS ACUERDOS REGIONALES

El Capítulo 6º de la Carta enumera entre los métodos de solución de controversias el recurso a *organismos o acuerdos regionales* cuyas actividades y propósitos *sean compatibles con los principios y propósitos de Naciones Unidas*<sup>18</sup>, es decir, si bien el legislador universal admitió la compactibilidad entre el mecanismo universal de solución de controversia y los mecanismos regionales, lo condicionó a que las actividades y propósitos de esos organismos deban necesariamente ser compatibles con los propósitos y principios de Naciones Unidas. El Art. 36 de la Carta otorga competencia al Consejo de Seguridad para recomendar procedimientos en cualquier Estado en que se encuentre una controversia, sin hacer distingo alguno de los casos sometidos a mecanismos regionales. Sin embargo, hay que recordar que sólo las controversias susceptibles de poner en peligro la paz y seguridad internacionales, son competencia del Consejo de Seguridad.

La importancia de esta distinción, radica en que los mecanismos regionales de solución están orientados a los que se consideren *controversias de carácter local*. Aquí volvemos al problema de la dificultad en establecer la dimensión y alcance de las controversias internacionales del mundo contemporáneo, ya que por pequeña que sea una controversia sus efectos e implicaciones de carácter político con frecuencia arrastran a las principales potencias mundiales y son capaces consecuentemente de poner en peligro la paz y el orden establecido.

En todo caso, los miembros de Naciones Unidas que suscriben esos acuerdos regionales, deben hacer el esfuerzo para lograr el acuerdo pacífico de la *controversia de carácter local*, por medio de tales acuerdos u organismos antes del sometimiento al Consejo de Seguridad. Esto no afecta la aptitud o capacidad investigadora del Consejo de Seguridad de conocer de toda controversia susceptible

---

<sup>18</sup> Según F. García Amador la incorporación a la Carta de los mecanismos regionales se debió a la insistencia de numerosas delegaciones en la Conferencia de San Francisco, a fin de que las regiones tuvieran competencia previa en las controversias regionales. "The Dominican situation; the jurisdiction of the regional organization", en *Americas*, julio 1965, p. 2.

de poner en peligro la paz mundial. La cuestión a resolver radica en si existe o no una prioridad, o una ampliación excluyente de mecanismos universales, en relación al mecanismo regional.

Se ha sostenido que es prudente, para evitar los inconvenientes de una acción simultánea, que el órgano de Naciones Unidas se abstenga cuando su intervención puede ser prematura sin fundamento jurídico. No existe, sin embargo, ninguna disposición que contemple tal posibilidad<sup>19</sup>.

Por otra parte, nos plantea un difícil problema de calificación de la relación a las cuestiones prácticas.

¿Cuándo es prematura la intervención de un órgano en relación a un conflicto determinado, cuándo tiene fundamento jurídico y quién califica ese fundamento jurídico?

Habría que decir en primer lugar que para que tenga fundamento jurídico habría que comenzar por evaluar las consecuencias jurídico-políticas del conflicto a ver si se trata de un conflicto capaz de afectar la paz mundial, o si se trata exclusivamente de una controversia de carácter local. En el caso de República Dominicana<sup>20</sup> se presentó prácticamente una acción simultánea de ambos organismos, donde ya la OEA había adoptado un conjunto de decisiones y se presentó la investigación simultánea por ambos organismos internacionales. También lo planteó Nicaragua<sup>21</sup> en Naciones Unidas, argumentando que no existe ninguna disposición en la Carta que excluya el conocimiento del órgano universal, aun cuando esté conociendo el órgano regional. En todo caso, la Carta distingue dos clases de controversias: a) aquéllas cuya prolongación es susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz, contemplada en el Artículo 33 de la Carta, y b) las amenazas a la paz, el quebrantamiento de la paz y los actos de agresión contemplados en el Artículo 39. Las primeras controversias son contempladas en cuanto a su solución en el Capítulo VI de la Carta, y están sometidas a los diferentes procedimientos pacíficos en ella señalados.

---

<sup>19</sup> Véase al respecto Alberto Herrero de la Fuente, *Seguridad colectiva y arreglo pacífico de controversias*. Cuadernos de la Cátedra J. B. Scott, Univ. de Valladolid, 1973, p. 31.

<sup>20</sup> Operación de la Fuerza de Paz Iberoamericana, 1965.

<sup>21</sup> 1984.

Las segundas, en cambio, dan lugar a medidas coercitivas y en consecuencia deben ser sometidas al Consejo de Seguridad que es el organismo competente en esta materia. En todo caso, ninguna *acción coercitiva* podrá ser emprendida a nivel regional sin la autorización del Consejo de Seguridad, salvo contra los Estados enemigos o contra la renovación de una política de agresión de parte de dichos Estados. La verdad es que la actuación del Consejo de Seguridad ha dependido de circunstancias políticas. También se plantea un problema de calificación previa para determinar si se trata de un caso de reincidencia al infringir el orden internacional por parte de un Estado, caso en el cual se justifica o se contempla la validez de la acción coercitiva por parte del órgano regional. En los demás casos corresponde la competencia al orden universal.

Un sector importante de la doctrina, no obstante, sostiene que el Consejo de Seguridad detenta el monopolio absoluto de la aplicación de medidas coercitivas<sup>22</sup>. Sin embargo, no existe tal monopolio absoluto, puesto que hay casos en que la propia disposición legal contempla, si bien por vía excepcional, que el órgano regional puede adoptar medidas coercitivas, como son los *casos de los Estados enemigos o contra los Estados reincidentes en infringir el orden internacional*<sup>23</sup>. También se ha distinguido entre *adopción y aplicación* de medidas coercitivas. Es interesante destacar que tanto el Pacto de Bogotá como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, contempla la obligación de recurrir a mecanismos regionales antes de acudir a Naciones Unidas. Sin embargo, es conveniente hacer notar que la disposición de la Carta de Naciones Unidas es de carácter facultativo, "cualquier Estado puede". Por consiguiente si un Estado voluntariamente se somete a la obligación de hacerlo a nivel regional antes de hacerlo a nivel universal, simplemente lo que está es creando una etapa previa que no es incompatible con las facultades genéricas de hacerlo cuando así lo considere conveniente. En todo caso, es lo cierto que no existe ninguna norma concreta que prohíba el Consejo de Seguridad a actuar cuando un organismo regional se está ocupando del asunto.

---

<sup>22</sup> E. Jiménez de Aréchaga, "La coordination des systèmes de l'ONU et de l'OEA", en *ACADI*, N° 111 (1964-1).

<sup>23</sup> *Idem*, p. 461.

## 12. EL SISTEMA DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS

El sistema de seguridad de Naciones Unidas exige la unanimidad de las grandes potencias y miembros permanentes del Consejo de Seguridad<sup>24</sup>. Por eso el profesor De Visscher ha dicho que no se debe a una accidental deficiencia del organismo primordialmente responsable del mantenimiento de la paz, sino a la impotencia de todo el sistema de seguridad adoptado en 1945<sup>25</sup>. “Políticamente —afirmó— pareció más urgente en 1955 salvar en lo inmediato las relaciones pacíficas entre las grandes potencias que organizar la paz en el plano institucional”.

Por esto *se ha planteado la necesidad de desplazar el centro de toma de decisiones del Consejo de Seguridad a la Asamblea General*, en base al criterio de que el mantenimiento de la paz no es responsabilidad exclusiva de las grandes potencias, sino de todos los integrantes de la comunidad internacional. La Resolución 377 conocida como *Unidos para la Paz* o *Resolución Acheson de 1950*, constituyó un esfuerzo legislativo para tratar de resolver este problema. Fue el primer esfuerzo congruente de reestructuración del sistema de Naciones Unidas. Sin embargo, se ha observado que las bases jurídicas de esa Resolución difieren sustancialmente del texto de la Carta. En efecto, la Resolución elimina la exigencia de unanimidad de las grandes potencias por lo que tiende a democratizar el sistema de seguridad. Se trata, ha dicho Jiménez de Aréchaga, de *un sistema nuevo de seguridad descentralizado*<sup>26</sup>. Esa Resolución surgió con motivo de la guerra de Corea. Trata de cubrir una hipótesis no contemplada por el sistema de seguridad ideado en 1945, esto es, la hipótesis de conflicto entre grandes potencias. Precisamente la Resolución Acheson fue concebida desde el punto de vista político, para contemplar la hipótesis que se quiso evitar al diseñar el mecanismo de solución de controversias.

Evidentemente que esto plantea graves interrogantes desde el punto de vista político. Podría alegarse que tal mecanismo de solu-

<sup>24</sup> Carta, Art. 27-3.

<sup>25</sup> Véase al respecto Ch. De Visscher, *Teorías y realidades en Dcho. Institucional*, Pub. Edit. Bosch, Barcelona, 1962, pp. 116-117.

<sup>26</sup> *El Dcho. Int. Contemporáneo*. Edit. Tecnos, Madrid, 1980, p. 142.

ción induciría a la creación de bloques dentro del mecanismo de solución, lo cual podría poner en peligro su propia existencia, pero por otra parte podemos observar que esos bloques ya existen dentro de la propia formación, dentro de la propia vida de Naciones Unidas. Es un hecho cierto que esos bloques actúan en la vida diaria de Naciones Unidas y se ponen de manifiesto especialmente con motivo de cualquier conflicto internacional, sólo que en este caso esos bloques actúan en una forma un poco mediatizada en tanto que con este nuevo mecanismo de solución se pondría de una manera dramática sobre el tapete el poder político de cada uno de esos bloques. Otro defecto que podría tener ese nuevo sistema de solución de controversia es el hecho de que las Naciones Unidas ha jugado con frecuencia el papel de instrumento de reconciliación entre los países. Sin embargo, este es un defecto que no necesariamente aparecería o desaparecería con motivo del nuevo mecanismo ideado. Puede perfectamente Naciones Unidas continuar prestando ese papel conciliador sin que sea incompatible con la idea de la democratización del mecanismo de solución de controversias. A partir de 1956 se observa un conjunto de acciones ejecutivas —ya no de acciones colectivas— contra la agresión, como lo ha observado acertadamente el profesor Carrillo Salcedo, en su estudio sobre el mantenimiento de la paz<sup>27</sup>.

Efectivamente, se trata de conjuntos de acciones un poco atípicas dentro del mecanismo de solución de controversias contemplados por la Carta. Podríamos mencionar por ejemplo, el papel que ha jugado el Secretario General de Naciones Unidas dentro del mecanismo de solución de controversias<sup>28</sup>. Valga señalar que esta acción del Secretario General no fue contemplada dentro de los mecanismos de solución a que se refiere el Artículo 33 de la Carta, y que sin embargo su labor ha sido extraordinariamente valiosa para el mantenimiento de la paz. Desde un punto de vista jurídico se ha justificado la acción del Secretario General en numerosas disposi-

---

<sup>27</sup> "Veinte años de esfuerzos de Naciones Unidas. Un ensayo de interpretación", en *Arbor*, Madrid, febrero 1971, pp. 29 y sig.

<sup>28</sup> Véase al respecto Unitar, *The Quiet Approach. A study of the good offices exercised by the UN Sec. Gral. in the cause of peace.*

ciones de la Carta, y sobre todo en base a la competencia implícita que deriva del deber general y primordial del mantenimiento de la paz<sup>29</sup>.

El Secretario de Naciones Unidas y sus representantes han actuado en diversas oportunidades en función de buenos oficios, mediación, conciliación. En el caso específico de Venezuela y la República de Guyana actualmente ha asumido el papel que contempla el Acuerdo de Ginebra de los mecanismos de solución de controversias contemplados en dicho Acuerdo<sup>30</sup>.

En todo caso también la Resolución 2006 de 1965 de Naciones Unidas, tiende a desarrollar el texto de la Carta con las llamadas *Operaciones de Mantenimiento de la Paz*. Estas operaciones no están contempladas expresamente en la Carta, si bien existió un criterio unívoco sobre su alcance y significado. Algunos Estados las han objetado alegando que la Asamblea General sólo puede emitir recomendaciones y no imponer resoluciones ni adquirir competencias que no tiene. La Corte Internacional de Justicia en la Opinión Consultiva de fecha 20 de julio de 1962, distinguió entre las acciones coercitivas que son competencia exclusiva del Consejo de Seguridad, y las no coercitivas que son competencia tanto de la Asamblea General como del Consejo de Seguridad<sup>31</sup>. Valga mencionar, que algunas intervenciones de carácter militar, como por ejemplo la fuerza creada por la OEA en el caso de República Dominicana, fue objetada por algunos países calificándola de acción coercitiva. Sin embargo, este punto de vista fue rechazado en base a que la Fuerza Interamericana de Paz tuvo por objeto no realizar ningún acto de cohesión sobre República Dominicana sino todo lo contrario, cumplir con el objeto y fin de la organización regional que es el mantenimiento de la paz. Precisamente ella fue creada, diseñada y actuó en función de impedir el caos que reinaba en República Dominicana y a solicitud de una de las partes, y en consecuencia no fue incompatible con los principios de Naciones Unidas.

---

<sup>29</sup> Véase al respecto Unitar, *The Quiet Approach*, cit., p. 37.

<sup>30</sup> El Acuerdo de Ginebra fue suscrito el 17 de febrero de 1966; su art. IV.2 atribuye al Secretario General de Naciones Unidas la escogencia del método de solución de controversias más adecuado para solucionar la controversia en Gran Bretaña y la República de Guyana.

<sup>31</sup> CIJ. Reports. 1962.

## 13. CONCLUSIONES

El sistema de solución de controversias de Naciones Unidas cuenta con un conjunto de medios políticos que han demostrado una relativa eficacia como medios de solución de controversias<sup>32</sup>. Los medios jurisdiccionales, en cambio, han evidenciado una cierta insuficiencia como mecanismo de solución, si bien es justo reconocer su importante contribución al imperio del Derecho en materia de solución de controversias a nivel mundial. Ahí están los casos de la Plataforma Continental del Mar del Norte, el caso del Golfo de Gabes, el caso del Canal de Beagle, el caso del Golfo de Maine.

Ahora bien, el sistema de solución de controversia de la Carta de Naciones Unidas, no estuvo orientado a sustituir los procedimientos históricos de solución de controversia en base a un régimen institucionalizado y permanente, sino que se les atribuyó un carácter previo o un carácter preliminar, contemplando para los otros mecanismos una misión complementaria. Combinaron una dualidad de métodos de solución, el método tradicional y el método específico contemplado por la Carta. Se consideró un gran progreso al dotar al Consejo de Seguridad de un considerable poder con arreglo al Capítulo VII de la Carta, con capacidad para ordenar medidas coercitivas en caso de quebrantamiento de la paz. Sin embargo, algunos autores consideraron que el sistema ha resultado lo contrario. Verdross, por ejemplo, considera que el sistema de solución pacífica de controversias de Naciones Unidas con relación al de la Sociedad de Naciones debe considerarse un retroceso.

Baste recordar la creación entre las dos guerras mundiales de la Corte Permanente de Justicia Internacional, la extensión del arbitraje obligatorio a determinada categoría de litigios, el Acta General de Arbitraje de 1928, los Tratados de Lucarno, etc. El propio orden seguido en la enunciación de los principios básicos entraña dos conclusiones: la solución de controversias internacionales no constituye el fin esencial de la organización, que señala en primer término las medidas colectivas eficaces y en segundo término el sistema de solución de controversia.

<sup>32</sup> "Un estudio de las reglas subsidiarias y los procedimientos informados. El arreglo pacífico de controversias internacionales en el Consejo de Seguridad de la ONU", por José L. Iglesias Brigue, en *Homenaje al Profesor Luis Sela Sempil*, Univ. de Oviedo, 1970, p. 259.



## CAPÍTULO XI

### EL CARIBE Y SU GEOPOLITICA

#### 1. EL CARIBE Y SU GEOPOLITICA

A. Como se destacó en el Capítulo IX (*Geopolítica y política exterior*) el Caribe es un mar semicerrado o mar marginal debido a sus condiciones geomorfológicas y estructurales, determinadas por el arco de islas que lo rodea y las condiciones de sedimentación existentes en él.

Se ha destacado “su geografía peculiar, caracterizada, *inter alia*, por la cercanía de las islas y tierra firme, y de las islas entre sí<sup>1</sup>.”

B. Más del 75% de su área está separada del océano abierto por masas continentales e insulares, y sólo en el sector Este donde se encuentra una serie de islas ubicadas con gran regularidad, el mar abre hacia el Atlántico. El Caribe tiene una *profundidad promedio de 2.700 metros*, por lo que es considerado como de carácter oceánico. Abarca un *área geográfica* aproximada de 2.640.000 *kilómetros cuadrados*, partiendo de un criterio simplemente hidrográfico, adoptado por la Conferencia del Caribe sobre Problemas del Mar, efectuada en República Dominicana (1972). En sentido Norte-Sur tiene una extensión máxima de 2.778 km, en tanto que su amplitud (Este-Oeste) varía entre 741 y 1.296 km.

C. Ahora bien, en el Mar Caribe existe una numerosa variedad de islas, sometidas a diferentes regímenes políticos<sup>2</sup>, cuyo efecto sobre las áreas marinas elimina de su ámbito la Zona Económica Exclusiva, incluso la Plataforma Continental.

---

<sup>1</sup> Véase al respecto I. Morales Paúl, *La delimitación de áreas marinas y submarinas al norte de Venezuela*, pp. 20 y sig.

<sup>2</sup> 27 entidades políticas diferentes.

En efecto, lo estrecho del área caribeña impide la existencia de áreas de Zona Económica que alcancen las 200 millas náuticas, así como la Plataforma Continental que exceda las 200 millas náuticas. Por esto, el Mar Caribe es una de las *áreas calificadas como restringidas* por Hedberg, las cuales serán enteramente divididas entre los países costeros, conjuntamente con los mares: Caspio, Negro, Mediterráneo, Bahía de Bengala, Golfo de México, Mar de Okbosk, Behring y Barent.

Este conjunto de características lo enmarcan en lo dispuesto por la parte IX del Texto de la Convención, en su artículo 122, de acuerdo con el cual: “a los efectos de la presente Convención se entiende por mar cerrado o semicerrado, un golfo, dársena, o mar rodeado por dos o más Estados y comunicado con el mar abierto por una salida estrecha o consistente enteramente o fundamentalmente en mares territoriales y zonas económicas exclusivas de dos o más Estados ribereños”.

D. Esta condición exige de los Estados ribereños un *alto grado de cooperación* en el ejercicio de sus derechos y obligaciones con arreglo a la futura Convención: ordenación, conservación, exploración y explotación de los recursos vivos del mar; protección y preservación del medio marino; en la investigación científica, auspiciando programas conjuntos.

Los estrechos del Caribe, como se afirmó en el Capítulo IX, en líneas generales, tienen las siguientes características:

- 1) Son estrechos utilizados, con mayor o menor frecuencia, por la navegación internacional;
- 2) unen zonas económicas exclusivas con alta mar;
- 3) seis de ellos tienen menos de 24 millas (Virgenes, Dominica, Martinica, Sta. Lucía, St. Vincent, Aruba-Paraguana) en tanto que el resto tiene más de esa amplitud;
- 4) no se trata de estrechos cuyo paso esté reglado total o parcialmente por convenciones internacionales;
- 5) no pasan por esos estrechos rutas igualmente convenientes —en cuanto a características hidrográficas y de navegación— que atravesasen la alta mar o una zona económica exclusiva (excepción hecha de los estrechos de Yucatán y Florida);
- 6) tampoco existe en los estrechos formados por una isla de un Estado ribereño del estrecho y su territorio continental, otra ruta externa a dicha isla de alta mar o zona económica exclusiva, igualmente

conveniente; 7) como consecuencia de las anteriores consideraciones, en los citados estrechos, todos los buques y aeronaves gozan del *derecho de paso en tránsito*, esto es, la libertad de navegación y sobrevuelo exclusivamente para los fines del tránsito expedido e ininterrumpido. Este paso no podrá ser obstaculizado por el Estado ribereño, pero esos Estados podrán designar rutas marítimas y establecer esquemas de separación de tráfico, cuando sea necesario para promover el paso seguro de los buques<sup>3</sup>.

E. Otro factor a considerar, como ya se analizó anteriormente, en cuanto a sus eventuales consecuencias para la navegación en el Caribe, son *los Estados archipiélagos*<sup>4</sup>. En este sentido, ya las islas Bahamas, Estado independiente desde 1973, ha decretado su status de Estado archipiélago, lo que le permitirá controlar algunas de las más importantes rutas marítimas del Caribe<sup>5</sup>, como son los pasajes de Crooked Island, Mira por Vos, así como Providencias Noreste y Noroeste. Por estos pasajes circula prácticamente todo el tráfico comercial entre el Golfo de México y Europa así como un porcentaje elevado del tráfico marítimo de entrada y salida de la Florida (USA).

La Conferencia de los Países del Caribe sobre problemas del mar así reconoció expresamente: "que los países del Caribe, por sus condiciones peculiares, requieren criterios especiales de aplicación del derecho del mar" y "reconocen la necesidad de que los países del área aúnen sus esfuerzos y adopten una política común ante los problemas peculiares del Mar Caribe relacionados principalmente con la investigación científica, la contaminación del medio marino y la conservación, exploración, defensa y explotación de los recursos del mar".

## 2. LA NAVEGACION EN EL MAR CARIBE

En general, en los *mares semicerrados* aumentan considerablemente las dificultades y peligros que pueden afectar la navegación. En efecto, la frecuente desaparición de las áreas tradicionales de alta mar, así como por su limitada conexión con otras áreas maríti-

<sup>3</sup> Convención, Artículo 41.

<sup>4</sup> Véase la descripción general de su régimen legal en el Capítulo II.

<sup>5</sup> Ramsaran, R., "The Bahamas: A review of Post-Independence Foreign Relations", en *The Caribbean Yearbook of International Relations*. Sijthoff, 1973, p. 317.

mas, a través de estrechos inciden en uno u otro sentido sobre el normal desarrollo de la navegación marítima. El nuevo régimen establecido por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Derechos del Mar, hace necesario clasificar los estrechos, de acuerdo con sus características geográficas y circunstancias históricas. El acceso al Caribe sólo puede efectuarse *a través de doce estrechos*, utilizados por la navegación internacional con frecuencia variable.

En 1983 pasó por esos estrechos el 75% del petróleo importado por Estados Unidos, 14 millones de toneladas de bauxita, así como 600.000 barriles diarios de petróleo venezolano, además de una importante cifra de mineral de hierro. El grupo comprende 700 islas, 200 cayos de estructura coralínea y cerca de 2.000 rocas esparcidas entre Florida y Haití, en un área marítima aproximada de 100.000 millas cuadradas.

En todo caso, por los estrechos utilizados por la navegación internacional incorporados a las aguas archipelágicas continúa aplicándose el régimen de paso en tránsito <sup>6</sup>.

También las Antillas Neerlandesas han anunciado su intención de hacer valer el status archipelágico <sup>7</sup>, una vez que obtengan la independencia y logren ser una unidad política <sup>8</sup>. Así lo anunció el ex Ministro de Justicia de las Antillas, jefe de la delegación neerlandesa, W. Voss, en sus palabras de introducción con motivo de la segunda rueda de negociaciones.

Hablar del Caribe como una región de características homogéneas donde el sol predomina sobre toda otra característica, sólo refleja una imagen turística singularmente atractiva.

La verdad es bastante distinta. Se trata de un área donde habitan 30 millones de habitantes con enormes contrastes entre los diversos niveles de desarrollo. El desempleo, la pobreza y el subdesarrollo parecen tres jinetes apocalípticos que condicionaran su existencia.

---

<sup>6</sup> Así lo destacó en su exposición del 8 de julio de 1974 (Caracas) ante la III Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, el honorable Paul L. Adderley, Ministro de Relaciones Exteriores del Commonwealth de la Bahamas para esa época.

<sup>7</sup> Sr. Riphagen (Países Bajos), III Conf. de ONU sobre Derechos del Mar, 34ª Sesión, 9 de junio de 1974, p. 157.

<sup>8</sup> Willemstad, Curacao, 23 de septiembre de 1975, p. 3.

Se trata, como lo ha dicho C. Manigat<sup>9</sup>, de una región de grandes diferencias, de diferencias étnicas y raciales en escala, diferencias de recursos, diferencias de lenguaje, diferencias de costumbres y actitudes. Son países heterogéneos *con cuatro culturas* de cuatro raíces diferentes (hispanica, sajona, francófona, indoamericana).

Según un órgano periodístico regional<sup>10</sup> “la región comparte los problemas comunes de presentar altas tasas de desempleo, alta migración de mano de obra especializada hacia los países de tierra firme, altas tasas de natalidad, gran dependencia sobre las exportaciones de plantación —*azúcar, banana, café*—, y sectores industriales ineficientes orientado mayormente a la sustitución de importaciones. En el pasado, todas las estrategias de desarrollo aplicadas no han logrado enfrentar el problema del *inmenso número de desempleos* y por alguna razón no ha motivado al personal especializado de la región para que permanezca en ella y asista en su desarrollo”.

La actitud tradicional ha sido la de ignorar al Caribe, considerándolo como zona habitual de pequeños conflictos. Sólo la presencia de la Unión Soviética y Cuba han atraído la atención hacia el área, no obstante que las exportaciones norteamericanas a la región llegan a \$ 2.000 millones anuales, en tanto que sus importaciones alcanzan los \$ 5.000 millones<sup>11</sup>. Las inversiones norteamericanas en el área se estiman en \$ 4.000 millones.

Más de la mitad de la población del Caribe es menor de 25 años y el desempleo de un 25% a un 50%.

El 75% del petróleo importado por los Estados Unidos pasa a través del Caribe y el Canal de Panamá.

El área es fuente de importantes recursos estratégicos, tales como el *petróleo, la bauxita y el platino*.

Al propio tiempo, los analistas políticos han destacado lo que se ha denominado “las contradicciones del Caribe”: 1) la contradicción entre una región natural que psicológicamente tendemos a considerarla como un todo y la existencia de pequeños Estados insu-

<sup>9</sup> *El Caribe, mar entre dos mundos*, cit., p. 67.

<sup>10</sup> *The Daily Gleaner* de Kingston, Jamaica.

<sup>11</sup> *To the Point International*, N° 5, Vol. 18.

lares que evidencian una fragmentación geográfica. La realidad geográfica contrasta con la realidad política; 2) el contraste entre las grandes Antillas agrupadas en el Norte y las pequeñas Antillas diseminadas en el área, especialmente en el Sur-Este; 3) el contraste entre diferentes culturas que se contraponen y superponen y crean diferentes tensiones; 4) la contradicción entre el sistema Norte-Sur, la Comunidad Económica Europea, la Commonwealth; 5) el contraste entre el modelo latino caribeño y el modelo caribeño sajón o sistema de Westminster; 6) la presencia de Cuba declarada expresamente marxista-leninista, bajo la influencia estratégica directa de la Unión Soviética, que ha creado una situación de tensión, especialmente por su cercanía a las costas de los EEUU.

La situación ha llegado a tal extremo que se ha afirmado que el Este de Asia y el Caribe son los focos de la fase tres de la tercera guerra mundial<sup>12</sup>.

### 3. LA VIABILIDAD DE LOS PEQUEÑOS PAÍSES

Se ha discutido arduamente la viabilidad de los pequeños países.

Un punto de vista afirma que “no es posible pensar que países pequeños, desde el punto de vista geográfico, de la población, de la economía, puedan en forma aislada hacer frente a las tremendas presiones de los países desarrollados, que aun cuando no estén utilizando las normas tradicionales del colonialismo y del imperialismo, mantienen, sin embargo, poderosas influencias de penetración en lo político, lo económico, lo cultural”<sup>13</sup>.

Otro punto de vista afirma que “el concepto de que un país, por razones de tamaño, no puede permitirse el lujo de la independencia, implica una doctrina que carece de sentido”<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Lewis A. Tambs, profesor de la Univ. de Arizona.

<sup>13</sup> La verdadera cuestión se plantea con motivo de la interrogante ¿viabiles para qué? Es incuestionable que la dimensión, la población, los recursos constituyen condicionantes de la capacidad y posibilidades de un país.

<sup>14</sup> Luis M. Peñalver, *El Caribe, un mar entre dos mundos*. Edit. Equinoccio, Univ. S. Bolívar, Caracas, 1978, p. 43.

Una pequeña isla de la Polinesia, Nauru, con una población de 6.000 personas, con enormes depósitos de fosfato, tiene el más alto ingreso per cápita del mundo <sup>15</sup>.

Como señaló C. Manigat, en un coloquio sobre el Caribe hace pocos años, no se trata de la viabilidad para manejar la paz nuclear, ni de sobresalir en las relaciones internacionales como ente poderoso, pero sí de encontrar un medio de vida de asegurar la subsistencia <sup>16</sup>.

Es cierto que existen factores limitantes de la viabilidad; estos son, entre otros: a) el umbral *demográfico y geográfico*; b) el umbral *psicológico e ideológico* o factor cohesión social; c) el umbral *político* o de la credibilidad estatal, y d) el umbral *económico* o de la eficacia.

También es cierto que si se eliminan obstáculos y barreras aduaneras se pueden abarcar mayor mercado, lo cual abre caminos, posibilidades, para actividades industriales de mayor magnitud.

Por eso la idea de la integración surge como respuesta pertinente a los problemas del desarrollo.

Se ha planteado la vía de la integración regional del Caribe como *una necesidad vital*. Se afirma que la viabilidad del área del Caribe está íntimamente unida al Mercado Común del Caribe, al Banco de Desarrollo, a las empresas integradas, al desarrollo integrado.

Pero el *desarrollo integrado* exige mucho más que programas eminentemente comercialistas o supuestos basados en la idea de los costos y las ventajas comparadas. El esfuerzo exige mayor profundidad política, económica y hasta cierto punto ideológica.

La experiencia ha demostrado, al propio tiempo, que *el esfuerzo de integración aisladamente considerado no es suficiente*. Es necesaria la ayuda de otras áreas o sectores, llámese Comunidad Económica Europea, América Latina, Pacto Andino, etc.

<sup>15</sup> E. Walton Barrow, *El Caribe...*, cit., p. 173.

<sup>16</sup> *El Caribe: un mar entre dos mundos*, cit., p. 231.

La incorporación del Caribe al Sistema Económico Latinoamericano (SELA) ha sido una decisión acertada en esa dirección.

Una de las ideas que se han propuesto ha sido la de elaborar un *modelo matemático de desarrollo subregional*, un modelo que nos sirva de orientación en cuanto a las metas y objetivos a lograr, en cuanto a los recursos y posibilidades con que contamos, en cuanto a los esfuerzos conjuntos que sean necesarios y en qué campos es conveniente instalarlo. El Dr. Oliver Clarke ha propuesto que se elabore una proyección económica a diez años para la región. Creemos que el solo intento será un esfuerzo útil en todo sentido.

Debido a la característica esencial de escasez de los recursos, debemos utilizarlos escogiendo entre diferentes objetivos o metas. Esos objetivos compiten entre sí.

La independencia política, el crecimiento económico, la justicia social, exigen de decisiones que determinen un orden de prioridades.

Si bien en los años 60 la producción real de bienes y servicios creció más que la población, a partir de 1973 la crisis económica mundial y la crisis energética contribuyeron al estancamiento económico e incluso al decrecimiento en términos reales.

El hecho cierto es que las economías de la región soportan terribles problemas de balanza de pagos, creciente importación de bienes de consumo, endeudamiento a corto plazo, carga insostenible de intereses, insuficiencia de capital y ahorro nacional.

Como factor estimulante de esas metas se encuentra la necesidad de *reducir la dependencia*. Se trata de los países más dependientes del mundo: más del 30% de sus economías depende del comercio exterior.

Es un hecho evidente, en todo caso, que los problemas de cancelación de la deuda externa de países de gran tamaño, los problemas de financiamiento de entes multilaterales, "hace como obligatoria *la revaluación y la redefinición de las estrategias en el Caribe*"<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> C. Bourne, "Crisis Internacional de la deuda y estrategias de desarrollo en la Comunidad de Naciones del Caribe". Capítulos del SELA, Sept./Oct. 84, N° 2, p. 57.



Entre los elementos a reevaluar se han mencionado: a) la orientación de las estrategias de exportación, b) el desarrollo de nuevas líneas de productos a fin de compensar las debilidades tradicionales de las exportaciones del área, c) la diversificación geográfica de las exportaciones.

La Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC: Caribbean Basic Initiative, CBI), intenta aplicar la filosofía actual norteamericana de "Comercio, no ayuda". Se acuerdan ciertas concesiones a pequeñas naciones que acepten condiciones relativas al intercambio de información bancaria y fiscal, así como la suscripción de un tratado de extradición.

La experiencia del Sistema General de Preferencias aplicado en base a la Ley de Comercio de 1974 que otorgaba trato libre de aranceles para 2.800 productos, revela que sólo el 50% de esos productos lograron penetrar, entre otras razones, por la incapacidad de los países para aprovechar la elegibilidad potencial<sup>18</sup>.

Si bien la ICC acuerda la renovación de cuotas y limitaciones monetarias aplicables a una gran cantidad de productos, se excluye un número importante de ítems, tales como atún, carteras de manos, guantes de trabajo, vestimentas de cuero y bienes "flat", donde el Caribe exhibe un mayor grado de competitividad.

El esfuerzo, no obstante, ha sido calificado como "*un paso en la dirección correcta y una base sobre la cual construir*"<sup>19</sup>.

Es conveniente destacar, en todo caso, que se está abriendo paso un *trato especial para pequeños países en vías de desarrollo*. Ese enfoque ha sido admitido tanto en la Comunidad Económica Europea, como en la Organización de Estados Americanos<sup>20</sup>.

También la situación especial de los Estados isleños ha merecido la atención universal. Así lo acordó la Primera Convención de Lomé en 1975, en tanto que la UNCTAD de 1976 creó la *categoría de Estados Isleños*.

<sup>18</sup> Capítulos del SELA, cit., p. 30.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>20</sup> González A., *Boletín del Caricom*, N° 4, 1983, e Informe de un grupo de expertos. Wash., OEA, 14-11-1980.

Esta calificación especial contribuirá a identificar los problemas de los Estados isleños, así como la solución o soluciones aplicables a dichos Estados específicamente.

Es necesario por consiguiente un especial énfasis en la *transferencia de tecnología*.

En este sentido estoy de acuerdo con que la *cooperación científica* debe ser la base fundamental de todo esfuerzo de desarrollo integrado. Como expresó José A. Galavís<sup>21</sup> la cooperación científica “puede ser el elemento de enlace que fortalezca las relaciones entre los países del área y permita, sin recelos, sin suspicacia, llegar a entendimiento a otros niveles en el campo económico y político”.

Las predicciones sobre el mundo futuro tradicionalmente han proyectado instituciones globales de las cuales las actuales naciones Estados son sus integrantes.

Esta visión del futuro, no obstante, ha sido objetada por quienes consideran que los pueblos de las comunidades locales jugarán un papel más importante en ese mundo.

Esa participación de los pueblos retará a los actuales Estados. La organización centralizada cada vez tendrá mayores dificultades para controlar la diversidad regional.

#### 4. ¿LA ERA DE LA RECOLONIZACION?

Al propio tiempo, se ha venido afirmando que como consecuencia de la revolución tecnológica, muchos países y sociedades no sobrevivirán como entidades independientes<sup>22</sup>. Se pronostica que dichas sociedades se “desintegrarán económica y socialmente o serán absorbidos por otros estados”.

“El movimiento de descolonización e independencia de los años 50 y 60 se revertirá en los próximos años y en su lugar veremos un período de recolonización”<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> *Caribe, mar entre dos mundos*, cit., p. 250.

<sup>22</sup> Trevor Farrell, “La moderna tecnología y el futuro de la sociedad caribeña”. Capítulos del SELA, N° 7, Sept./Oct. 1984, pp. 70 y sig.

<sup>23</sup> T. Farrell, *ibidem*, p. 73.

La revolución tecnológica afectará los países en desarrollo en cuatro categorías básicas: economía, cultura, política y estrategia de desarrollo.

El proceso afectará muchos productos de exportación e importación de los países en desarrollo cambiándolos por sustitutivos de mejor calidad y menor costo.

Asimismo, la automatización de los métodos de producción y la incorporación de los *robots*, con circuitos integrados cada vez más eficientes producirá necesariamente desplazamiento de mano de obra.

Al propio tiempo, esos *cambios tecnológicos* producirán transferencias en la organización social y en la cultura y nuestros países serán aún más vulnerables a la penetración cultural, de las grandes metrópolis. Ese efecto sería particularmente, por ejemplo, con el futuro *periódico electrónico*, la televisión por cable, etc.

Se pronostica, por ejemplo, la desaparición de la industria manufacturera del Caribe, por efecto de la aplicación de la microelectrónica a las industrias textiles y manufactureras de las metrópolis y Asia, frente a los viejos procedimientos de nuestros industriales razón por la cual se verán incapacitados para competir, incluso en sus propios mercados regionales. Chile y Perú han visto destruidas sus industrias de guano por los nuevos fertilizantes químicos.

Es evidente, por otra parte, que el avance tecnológico de los países desarrollados ampliará aún más la diferencia tecnológica con los países en desarrollo.

Se pronostica que el efecto político será de signo contrario al proceso de descolonización, esto es, que dichos Estados o se desintegrarán o serán absorbidos por otros Estados.

Se trata, evidentemente, de una apreciación discutible en cuanto a sus efectos pero irrefutable en cuanto al hecho en sí de la revolución tecnológica. Es necesario prepararse para tal eventualidad.

Una tercera alternativa podría ser la *integración*. Pero una integración audaz, profunda, capaz de llevar adelante una incorporación dinámica al proceso tecnológico.

## 5. LA POLÍTICA EXTERIOR DE VENEZUELA Y EL CARIBE

Como país caribeño, el país ha estado atento y vigilante de los acontecimientos políticos que han ocurrido o puedan ocurrir en un *área esencial para nuestra propia seguridad*.

Particular preocupación genera la tendencia a utilizar el Caribe como escenario de la confrontación Este-Oeste. Venezuela ha sostenido la necesidad y conveniencia de adoptar *soluciones propias del área*, que resguarden sus particulares intereses y sean adecuadas a la circunstancia política que la caracteriza.

Por eso, Venezuela asumió una *participación protagónica* en el esfuerzo de *Contadora* y apoya sin restricciones los esfuerzos de Esquipulas I y II, insistiendo en la aplicación de las medidas prácticas ejecutoras de los principios políticos consagrados en el Documento de Objetivos. Pensamos que *sólo la instauración de un régimen democrático* y de respeto al derecho contribuirá a abrir caminos de paz, permitiendo a sus pueblos, al propio tiempo, el logro de su destino político. Ahora bien, como lo destacó la Declaración de Caracas, "los esfuerzos para lograr la paz, la seguridad, la democracia y el desarrollo exigen la solidaridad, la cooperación más vigorosa de todas las naciones amantes de la paz."

La finalidad que se persigue es perfeccionar su independencia, autodeterminación y soberanía y velar conjuntamente por los intereses comunes de nuestros pueblos, sin tutelas, interferencias o amenazas foráneas.

La crisis energética concedió a Venezuela, a partir de 1973, una cantidad importante de recursos adicionales que triplicó sus ingresos fiscales, aumentó su capacidad crediticia y fortaleció su influencia subregional.

Esa circunstancia, unida a la consolidación del sistema democrático lograda a partir de 1958, a otros factores concurrentes, han contribuido a configurar a Venezuela como *potencia mediana emergente* con decidida influencia en el acontecer político del Caribe.

Al propio tiempo, esas circunstancias permitieron acentuar una política exterior autónoma, de perfil propio, desvinculada en la medida posible de los grandes centros de decisión regionales o mundiales.

Nuestra política exterior subregional ha ido evolucionando gradualmente en función tanto de la ideología política del gobierno o partido gobernante como del grado de madurez y sedimentación de nuestro proceso político interno. A partir de 1958 por ejemplo, el objetivo fundamental a conseguir para la consolidación de la democracia como sistema político y especialmente la defensa de dicho sistema frente a los continuos ataques de las dictaduras de Trujillo en República Dominicana y Somoza en Nicaragua, así como de F. Castro en Cuba. Posteriormente se adoptó la doctrina de la *autonomía del Caribe y Centroamérica* frente a presiones externas<sup>24</sup> buscando al propio tiempo, *el desarrollo independiente e integrado* de la región.

Para el *logro de una política autonomista* se requiere de contactos de especial importancia con las Antillas como vía de acceso hacia las Comunidades Económicas Europeas, así como el mundo *afroasiático*<sup>25</sup>.

En su esfuerzo por contribuir a la consolidación de los sistemas democráticos Venezuela actúa en estrecha colaboración con otros países democráticos vecinos, tales como Colombia, México, Costa Rica, República Dominicana, Panamá, etc.

Nuestra integridad territorial, la seguridad y defensa nacional están íntimamente vinculadas al acontecer político en el Caribe. Se trata, en efecto, de un *área vital para la República*.

La afirmación del Caribe como *zona de paz o zona de no confrontación* entre las superpotencias o sus países dependientes permite consolidar la vigencia del Tratado de Tlatelolco, y su exclusión como área de enfrentamiento.

<sup>24</sup> Los gobiernos de los ex presidentes R. Caldera y posteriormente Carlos A. Pérez sostuvieron esa política.

<sup>25</sup> Debido a los fuertes vínculos de las Antillas Neerlandesas y Guyana con los pueblos de Asia y África.

### *La cooperación sub-regional*

A partir de 1974 Venezuela adoptó una *abierto política de cooperación* con los países del Caribe, consciente del efecto negativo del aumento de los precios del petróleo sobre las economías de los países en desarrollo de la región. A tal efecto auspició la Declaración de Ciudad Guayana (dic. 1974) y utilizó diversos mecanismos tanto multilaterales<sup>26</sup> como bilaterales<sup>27</sup>.

En 1979 se estableció, a través de "Petróleos de Venezuela" un mecanismo de ajuste de precios sobre el componente de producto de los crudos reconstituidos exportados a dichos países.

En 1980 se crea el *Programa de Cooperación Económica con Centroamérica y el Caribe* (Acuerdo de San José), conjuntamente con México, en virtud del cual se conceden líneas de crédito y depósitos en Bancos Centrales. Mediante acuerdos con los Bancos Centrales se financia el 30% de la factura petrolera en forma de préstamos a cinco años para cubrir los déficits de la Balanza de Pagos, convertibles en créditos a 20 años para financiar proyectos de desarrollo energético relacionados con el desarrollo económico.

Al propio tiempo Venezuela fundó con otros países del área la Naviera Multinacional del Caribe y acordó con Jamaica el establecimiento de una gran planta de aluminio destinada a suplir las necesidades regionales.

En el período comprendido entre 1974-1984 la cooperación energética bilateral de Venezuela alcanzó a 3.900 millones de dólares, en tanto que los aportes a instituciones financieras internacionales llegaron a 7.723 millones, lo cual hace un total de 11.623 millones, cantidad superior a los programas de desarrollo de los países industrializados.

Venezuela y el Caribe forman parte del mundo en desarrollo, conocido como Tercer Mundo y por consiguiente su política está fundamentada en *la solidaridad*.

---

<sup>26</sup> Mediante aporte a Instituciones financieras internacionales como el Banco de Desarrollo del Caribe del cual se constituyó en principal fuente de financiamiento.

<sup>27</sup> El país firmó Acuerdos de cooperación con varias repúblicas centroamericanas y del Caribe, entre ellas Panamá, Jamaica, República Dominicana.

Es necesario destacar que no obstante la importancia destacada que pueda tener Venezuela en el marco de las relaciones internacionales en el área del Caribe, *esa presencia jamás ha pretendido ni pretenderá ser hegemónica, ni se trata de un neoimperialismo de características sofisticadas*. Nuestra historia política ha sido clara y diáfana al respecto. Es conveniente recordar una realidad histórica: las fuerzas armadas venezolanas no han salido de nuestras fronteras sino para contribuir a la libertad de los pueblos y lograr el imperio del derecho.

Nuestras relaciones con el Caribe son, por otra parte, *relaciones vecinales*, relaciones entre países cuyas geografías hacen contacto, prácticamente se entremezclan, estimulan el contacto humano, se vinculan geopolíticamente.

En verdad para Venezuela la *buena vecindad* constituye uno de los principios fundamentales de la política exterior. Esa importancia deriva de su íntima conexión con el principio de respeto a la soberanía y autodeterminación de los pueblos.

La mejor demostración de esa buena vecindad fue el Tratado de Delimitación de Areas Marinas y Submarinas suscrito entre Venezuela y el Reino de los Países Bajos (Antillas Neerlandesas) el 31 de marzo de 1978. El citado instrumento mereció la aprobación unánime de los respectivos Parlamentos de los países suscritores así como del propio Parlamento Antillano. Ese solo elemento es suficiente para demostrar que se logró un instrumento racional, equilibrado, que captó la voluntad de todos los pueblos y contra los cuales nadie dejó oír su voz.

La presencia de una variedad de influencias derivadas de los históricos y tradicionales vínculos de algunas Antillas con sus respectivas metrópolis ha venido desapareciendo paulatinamente en virtud del proceso de descolonización. Subsisten, no obstante, la Comunidad Británica de Naciones, Francia, EEUU, que configuran un intento de armonización de conductas políticas bajo la orientación de las respectivas metrópolis, lo que evidentemente conserva ingredientes tradicionales, pero ajenos a la subregión propiamente dicha.

## 6. LAS ANTILLAS NEERLANDESAS

A. Las Antillas Neerlandesas<sup>28</sup> enfrentan actualmente un momento trascendental de su vida política.

B. Se acerca el momento de desvincularse de las tradicionales ataduras políticas con el Reino de los Países Bajos para transitar el difícil camino que conduce a la independencia.

C. El gobierno holandés se ha ocupado esencialmente de la defensa exterior y de la política internacional.

D. La cuestión se complica por la decisión de Aruba de separarse del resto de la Federación Antillana con un status aparte.

E. Las islas antillanas han gozado de un alto grado de autonomía y de libertad para el control de sus asuntos internos. Al propio tiempo han disfrutado de un alto nivel de vida y de un alto nivel cultural<sup>29</sup>.

*La construcción de una nación*

Con razón se ha afirmado que “en la era contemporánea el proceso de construcción de una nación tiene sus bases en la solución de un buen número de problemas cruciales: la liberación del territorio respecto al control externo, la demarcación de fronteras, el establecimiento de nuevas relaciones de amistad, la creación de una economía nacional y un sistema legítimo de autoridad”<sup>30</sup>.

En este orden de ideas, es un hecho cierto que el proceso de descolonización no ha terminado. Todavía persisten fuertes vínculos con las potencias matrices. En algunos casos *persiste el control externo* por diversas vías. En términos generales, se aprecia una *crisis de transformación post-colonial* en los campos económico, político y cultural<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Población 246.000 habitantes, PNB a precios corrientes 430 millones de dólares, área terrestre 980 km<sup>2</sup> (*World Bank Atlas*).

<sup>29</sup> Casi no tiene analfabetismo.

<sup>30</sup> Henry Paget, “En busca de la nacionalidad: la política exterior en el Caribe Oriental”, en *Las Pol. Exteriores lat. frente a la crisis*. Prospel-Carc., Tip. Pompeya, 1984, p. 127.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 128.



Desde el punto de vista de la seguridad es evidente que algunos países del Caribe recién independientes *se encuentran entre los más débiles del mundo*.

Es evidente, en consecuencia, la necesidad de *fortalecer ese alto grado de vulnerabilidad política* mediante pactos, asociaciones, alianzas defensivas o creación de grupos de defensa regional <sup>32</sup>.

Desde el *punto de vista económico*, la crisis económica internacional ha creado un *profundo desequilibrio estructural* en las economías regionales: la contracción de los mercados subregionales de exportación, déficits presupuestarios, desequilibrio en las balanzas de pagos internacionales, alto grado de inflación, deterioro acentuado de los términos de intercambio <sup>33</sup>. El Fondo Monetario Internacional ha aconsejado la diversificación de las economías para lograr una mayor capacidad de resistencia a las fluctuaciones del mercado mundial.

## 7. LA POSICION DE VENEZUELA

Frente a esa realidad la política exterior de Venezuela pone de manifiesto las siguientes características:

- A. Una vocación caribeña indiscutible.
- B. Un interés geopolítico acentuado por la cercana geografía y por sus vínculos históricos, sociales, culturales y económicos.
- C. Venezuela ha demostrado ser un *factor de integración* frente a las Antillas Neerlandesas, en base a una relación bilateral seria, abierta, de cooperación sin segundas intenciones lo cual avala su conducta histórica, por lo que evidentemente no tiene el carácter de un cuerpo extraño en esas relaciones <sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Esto explica la creación en 1981 de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), que agrupa a los Estados más pequeños de la región.

<sup>33</sup> H. Paget, *ob. cit.*, p. 129.

<sup>34</sup> Erick William, "The Threat to the Caribbean Community", en *The Caribbean Yearbook of International Relations*. Sijthoff, Leyden, 1976, p. 435.

- D. Debido a las consideraciones anteriores, las Antillas Neerlandesas exigen *un tratamiento especial por parte de Venezuela*. El carácter complejo de la composición política del área caribeña exige de una variedad de tratamientos políticos que dependerá de la coincidencia de intereses fundamentales.
- E. Desde el punto de vista de las *relaciones económicas* mantenemos fuertes vínculos con las Antillas: 1) relaciones íntimas en el área petrolera, acentuadas actualmente por el Convenio de operación de la refinería petrolera por parte de Petróleos de Venezuela (PDVSA); 2) relaciones importantes en área comercial que pueden y deben ser incrementadas; 3) relaciones tradicionales de suministro de productos agrícolas. En el campo industrial se abren evidentes posibilidades derivadas del Convenio de Lomé con las Comunidades Europeas, del Mercado Antillano, etc.
- F. Desde el punto de vista *militar y de seguridad* evidentemente que la sola presencia y cercanía de Venezuela constituye una importante contribución en este respecto. Todo dependerá en todo caso del grado de vinculación que se logre en el campo político. No sería descartable la realización de un pacto de defensa y seguridad que contemple un determinado grado de apoyo en situaciones de emergencia.
- G. Desde el punto de vista *político*, la decisión está exclusivamente sometida a la voluntad del pueblo antillano. Ya han habido pactos y avances significativos en dirección a la constitución de la Federación Antillana y también del status aparte por parte de la isla de Aruba.
- H. En todo caso Venezuela ha sido y sería siempre un país amigo, respetuoso de la voluntad soberana de los pueblos, que está atento a la libre expresión de esa voluntad pero en modo alguno servirá de obstáculo a la realización plena del destino político de pueblos hermanos.

## CAPÍTULO X

### LINEAMIENTOS GENERALES DE LA POLITICA EXTERIOR DE VENEZUELA

Las orientaciones básicas de nuestra política exterior han estado y están señaladas en nuestro ordenamiento constitucional. De acuerdo con ese dispositivo corresponde al Jefe de Estado dirigir las relaciones exteriores de la República (art. 190).

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Central asigna al Ministerio de Relaciones Exteriores “la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en la política internacional y en particular, la actuación internacional de la República y la conducción de las relaciones con otros Estados” (art. 25).

#### 1. OBJETIVOS PERMANENTES Y VARIABLES

La política exterior debe estar inspirada por: 1) los intereses permanentes de Venezuela, y 2) por la defensa de la soberanía nacional. Son estos los factores esenciales integrantes de la nacionalidad y no los intereses u orientaciones circunstanciales los que deben servir de guía y sustento a nuestra actuación internacional.

#### *Pluralista, no discriminatoria*

La política exterior venezolana debe ser esencialmente pluralista y no discriminatoria.

Esa orientación deriva de la disposición de tener relaciones con todos los miembros de la comunidad internacional, sin discriminaciones ideológicas ni de sistemas políticos, fundamentada, eso sí, en el

respeto mutuo y la coexistencia pacífica, es decir, el *apoyo al orden democrático*.

La propia Constitución, no obstante el anterior pronunciamiento, ordena apoyar y sustentar el orden democrático “como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos de dignidad de los ciudadanos y favorecer pacíficamente su extensión a todos los pueblos de la tierra”, tal y como lo ordena nuestra Carta Magna en su preámbulo.

La conjugación de esas disposiciones explica que Venezuela, si bien practica el principio de no intervención, apoya acciones disciplinarias contra gobiernos que inequívocamente infrinjan la voluntad popular libremente expresada, como ocurrió recientemente en Panamá.

### *Soluciones pacíficas*

Venezuela es un país eminentemente pacifista por lo que sus instrumentos normales a ser utilizados en sus relaciones internacionales son el diálogo, la negociación y el entendimiento, contemplados con los otros mecanismos en el art. 33 y siguientes de la Carta de Naciones Unidas.

## 2. SOBERANÍA, SEGURIDAD Y POLÍTICA EXTERIOR

Uno de los principales factores condicionantes de la política exterior de cualquier país es el concepto de *seguridad*.

Se ha definido la seguridad como el conjunto de condiciones para que el país logre de una manera estable y permanente, su desarrollo político-económico.

El General (r) José R. Cardozo Grimaldi la definió como “la conquista de condiciones internas y externas, materiales y ético-políticas necesarias para su pleno desarrollo, supervivencia y viabilidad de su orden democrático”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> IAEDEN, N° 5, p. 60.

No obstante es conveniente recordar que se trata no de una seguridad en sentido genérico, sino de varias seguridades: la seguridad del Estado, la seguridad individual, la seguridad social, la seguridad política.

Se ha señalado que se trata de un concepto aéreo, abstracto, eminentemente subjetivo, que se presta por su propia naturaleza a especulaciones y en no pocas oportunidades a abusos de poder, como el caso de la llamada *seguridad nacional*. Ahora bien, sin negar la posibilidad de que el concepto pueda ser especulado y en especial, tergiversado, no es menos cierto que se trata de un concepto necesario, con un contenido concreto, objetivo, con finalidades específicas como lo son la defensa del territorio, la población y el régimen de libertades, etc.

La *seguridad territorial*, por ejemplo, abarca las cuestiones limítrofes, las cuencas hidrográficas, las áreas de seguridad fronteriza, la penetración exterior no controlada, etc.

La *seguridad individual* que establece limitaciones al poder del Estado en función de la protección de los derechos individuales. Ese límite se establece normalmente en el ordenamiento constitucional.

La *seguridad colectiva* propia del orden internacional donde a través de Tratados multilaterales se establecen órganos colectivos con competencias aun supranacionales que les permite imponer determinadas decisiones, incluso utilizando la fuerza armada.

La *seguridad económica* tanto desde un punto de vista *ideológico* como desde el punto de vista *científico* reviste una importancia fundamental.

Desde el punto de vista *ideológico* el sistema político debe buscar tanto la distribución equitativa de la riqueza como el desarrollo económico y social.

En este sentido la etapa 1945-1960 se caracterizó por un crecimiento prolongado y vigoroso del Producto Territorial Bruto con una alta tasa de inversión, consumo y una ampliación continua del aparato productivo.

La etapa 1960-1988, en cambio, sufrió la crisis monetaria que llevó a los EEUU a decretar la inconvertibilidad del dólar en oro,

es decir, a la desmonetización del oro. Se aplicó la flotación de las monedas en los mercados cambiarios según la oferta y demanda de divisas. La propia crisis energética produjo cambios importantes en las relaciones internacionales: se crea un flujo de pagos hacia los países integrantes de la OPEP, pero los altos precios del petróleo incentivaron la explotación de las fuentes energéticas competitivas, como el carbón y la hidroelectricidad. La balanza comercial de USA refleja una baja competitividad de sus productos al llegar el déficit de 60 a 170 millones de dólares anuales, en tanto que el Japón refleja un superávit de 80 mil millones de dólares.

### *Derechos humanos*

Venezuela ha sido consecuente en el permanente apoyo a los derechos fundamentales del ser humano, tanto en lo relativo a los derechos civiles y políticos como a las condiciones mínimas socio-económicas de vida, indispensables para asegurar la paz social.

### *Cooperación y solidaridad*

Venezuela ha venido entendiendo la cooperación con las demás naciones y en especial con América Latina, como una expresión de solidaridad. En este sentido la cooperación Sur-Sur no puede tener el sentido competitivo del Norte-Sur, sino como un proceso orientado al fortalecimiento de sus economías mediante el aporte colectivo.

Esa cooperación, como es lógico, no debe utilizarse como un elemento aislado, sino como un factor importante, dentro del marco global de la política económica exterior. En este sentido es necesario acentuar los acuerdos de cooperación en el campo *técnico-científico* sustituyendo la orientación tradicional hacia el campo educativo. En todo caso es necesario que los programas respondan a objetivos claros y bien definidos, en base a un orden de prioridades y tomando en cuenta el grado de desarrollo de los países beneficiarios.

### 3. POLITICA ECONOMICA EXTERIOR

La política exterior económica debe estar estructurada en función de los objetivos y orientaciones de la política global. Como es

evidente, es necesario tomar medidas urgentes para evitar que la carga financiera estrangule aún más las economías de los países en desarrollo. Como es bien sabido, sigue aumentando el servicio de la deuda externa. Sólo Latinoamérica ha pagado más de 50.000 millones de dólares anuales. La superación de esta crisis exige un alto grado de solidaridad y corresponsabilidad, aplicando criterios flexibles y realistas compatibles con la capacidad de pago y necesidades de crecimiento de los países en desarrollo.

En este sentido, es necesario impulsar el proceso de integración latinoamericana, procurando que los mecanismos respectivos adquieran el necesario dinamismo que los haga instrumentos aptos para impulsar el desarrollo económico de nuestros países. Como país fundador de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), Venezuela debe continuar representando un papel protagónico dentro de la misma, teniendo muy en cuenta las experiencias que se derivan de las políticas erróneas del pasado, resultantes del exceso en la política de aumentos en el precio de los hidrocarburos.

#### 4. POLÍTICA EN EL CAMPO CIENTIFICO-TECNOLOGICO

La política exterior en materia científico-tecnológica debe tener la importancia que merece como factor dinámico en nuestra estrategia de desarrollo. Venezuela ha adquirido numerosos compromisos bilaterales en materia de cooperación científica y tecnológica, incluso cooperación técnica en materia de energía nuclear para fines pacíficos. También por la vía multilateral hemos adquirido diversos compromisos, entre los cuales amerita destacar la creación por Convenio con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) del Centro Internacional de Cooperación Científica Simón Bolívar, con sede permanente en el Instituto Internacional de Estudios Avanzados. No menos importancia tiene el Sistema Andino sobre Agricultura, Seguridad Alimentaria y Conservación del Ambiente "José Celestino Mutis", y en especial el programa conjunto de investigación y transferencia tecnológica agropecuaria. Es necesaria una evaluación de los compromisos internacionales de Venezuela con la colaboración del Ministerio de Estado para la Ciencia y la Tecnología y demás organismos competentes, de acuerdo a los lineamientos de política nacional en los citados campos tecnológicos.

## 5. POLITICA CULTURAL

La política cultural debe constituir un esfuerzo coordinado con los objetivos generales de la política exterior, y con la política cultural interna del país, para lo cual debe realizarse en cooperación con los Ministerios de Cultura, Educación y del conjunto de organismos adscritos a los citados Ministerios.

Actualmente Venezuela está vinculada con más de 40 Convenios bilaterales en los cuales se prevén Comisiones Mixtas.

Los principales convenios multilaterales vigentes son los siguientes:

- 1) Convenio Andrés Bello.
- 2) Acuerdo sobre Propiedad Literaria y Artística.
- 3) Convenio sobre Títulos Académicos.
- 4) Convenio sobre Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe.

## 6. ACTUACION MULTILATERAL EXTERIOR

A. *Venezuela y la Liga de las Naciones (1920-1939)*. Incuestionablemente que el análisis de la actuación internacional de Venezuela en la Sociedad de Naciones constituye elemento de la máxima importancia para tratar de diagnosticar las características destacadas de la acción exterior.

La sola decisión del gobierno de incorporarse a la organización reviste una importancia fundamental, ya que, como ha afirmado Freddy Vivas G.<sup>2</sup>, "venía a ser la primera acción política y diplomática venezolana de naturaleza multilateral en una organización internacional que, como la Liga de las Naciones, tenía un ámbito de representatividad estatal, en números y procedencia geográfica, incomparablemente más grande que, por ejemplo, su similar americana,

---

<sup>2</sup> *Venezuela en la Sociedad de Naciones 1920-1939*. Univ. Central de Venezuela, Fac. de Ciencias Juríd. y Políticas, Caracas, 1981, p. 9.



la Unión Panamericana, a la cual Venezuela pertenecía desde fines del siglo XIX (antigua Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas) ”<sup>3</sup>.

Ahora bien, como presupuesto previo es necesario tener en cuenta *el sistema internacional imperante en esos 19 años*, por una parte, y por la otra los cambios ocurridos en el orden político interno venezolano. En efecto, se había producido una eliminación del sistema internacional imperante con anterioridad a la Primera Guerra Mundial. Las nuevas reglas regulatorias del ordenamiento jurídico-político se concretan en el *Tratado de Paz de Versalles* (10 de junio de 1920) cuyo contenido puso fin a la Primera Guerra Mundial y en cierto modo creó los factores que darían lugar a la Segunda Guerra. En efecto, la cuestión principal derivó de las disposiciones del Tratado referentes a la responsabilidad derivada de la guerra y sus consecuencias. De acuerdo con lo establecido en el art. 231 *ejusdem*, Alemania fue la culpable de la guerra y en consecuencia responsable “de todas las pérdidas y daños que las Potencias victoriosas y sus súbditos habían sufrido como consecuencia de una guerra que la agresión alemana y sus aliados les habían obligado a sostener”<sup>4</sup>. Esa afirmación ha sido interpretada como una confesión por parte de Alemania de “ser culpable de haber iniciado la guerra, en otras palabras, que su guerra era injusta”<sup>5</sup>.

Para Nussbaum —cualquiera que sea el juicio sobre este punto—, “el art. 231 se convirtió no sólo en el foco de la denuncia de Alemania contra el Tratado de Versalles, sino en el centro de todas las fuerzas siniestras que precipitaron el cataclismo de la Segunda Guerra Mundial”.

La excesiva severidad de las reglas impuestas a los vencidos dio lugar a calificarlo como un “dictat”.

El Premier británico Lloyd George advirtió con palabras proféticas las trágicas consecuencias del *Tratado de Versalles*. “La injusticia y la arrogancia, surgida a raíz de nuestro triunfo no serán

<sup>3</sup> En 1890 una Conferencia de Estados Americanos creó la Unión Int. de Repúb. Americanas, con sede en Washington. En 1910 pasó a ser la Unión Panamericana.

<sup>4</sup> Arthur Nussbaum, *Hist. del Dcho. Internacional*. Edit. Dcho. Privado, Madrid, 1949, p. 278.

<sup>5</sup> *Idem*.

jamás olvidadas ni perdonadas. Por eso no soy partidario de extraer más alemanes de los estrictamente necesarios de la soberanía alemana, para integrarlos a otra nación. No creo motivo más fuerte para desencadenar una futura guerra que el pueblo alemán, que sin duda ha demostrado ser una de las naciones más fuertes y poderosas del mundo; está rodeado de numerosos y pequeños Estados, de los cuales, muchos de ellos son pueblos que jamás han tenido un gobierno independiente” (periódico norteamericano *St. Louis Dispatch*, 18-10-1930).

En el orden interno político venezolano la muerte del dictador Juan Vicente Gómez el 17 de diciembre de 1935 puso fin a una etapa de estancamiento del desarrollo político e inició una nueva etapa de mayor apertura y participación incipiente democrática.

Como lo explica claramente Freddy Vivas G.<sup>6</sup> “la decisión de ingresar [en la Sociedad de Naciones] no fue precisamente fácil. Por extraño que parezca, si bien se impuso la corriente favorable al ingreso, sustentada por el Canciller Esteban Gil Borges y el Ministro Plenipotenciario en París José Gil Fortoul, fue necesaria una sólida argumentación para derrotar la corriente encabezada por el Dr. Pedro M. Arcaya, Ministro de Relaciones Interiores del régimen”.

La posición adversa al ingreso fue estimulada por la negativa final del Senado norteamericano a ingresar a la Sociedad (19 de marzo de 1920).

Lo cierto es que la diplomacia multilateral agregaba una serie de ingredientes a las relaciones internacionales hasta ese momento desconocidas, en especial por sus efectos para los países dispuestos a permanecer fuera de la organización. En efecto, la permanencia fuera de la Liga equivalía a un relativo aislamiento político-económico en relación a los integrantes del Pacto, como consecuencia de las siguientes normas y mecanismos<sup>7</sup>:

---

<sup>6</sup> “Un estudio histórico de una decisión política. El ingreso de Venezuela en la Sociedad de Naciones”, en *Politeia*, Inst. Est. Polít., Univ. Central de Venezuela, N<sup>o</sup> 8, pp. 61 y sig.

<sup>7</sup> F. Vivas, *ob. cit.*, p. 82.

- A. Venezuela no podía celebrar tratados y convenciones como ninguno de los 44 Estados que formaban la Liga, sin someterse a las reglas del Pacto.
- B. Venezuela no podría comerciar con los Estados de la Liga en las mismas condiciones que los Estados que la formaren.
- C. Venezuela no tendría los privilegios que le daba la Convención de Tráfico de Armas y Municiones.
- D. Venezuela no podría invocar ninguna de las garantías de la integridad, independencia política que el Pacto consagraba para los miembros de la Liga.
- E. La actividad del país, tanto en su política internacional como en su comercio exterior quedaría muy limitada.
- F. Venezuela quedaría reducida a conservar relaciones económicas con los pocos países que quedaban en la misma condición que nosotros fuera de la Liga.

La actuación de Venezuela en esa primera experiencia multilateral mundial no respondió a un conjunto de lineamientos congruentes de política exterior, sino a un conjunto de orientaciones acomodaticias a los intereses fundamentales de la política internacional de la época. De ahí que F. Vivas la catalogue de “acción exterior la mayoría de las veces incoherente y anárquica sin presupuestos políticos teóricos que orientasen su rumbo”<sup>8</sup>.

Se le atribuye “una incapacidad venezolana para poner en práctica una diplomacia multilateral, condición ésta *sine qua non* si se quería realizar una acción medianamente eficaz en esta organización internacional, situación nada extraña dada la ausencia de una política exterior”.

No obstante, la acción exterior respondió a los intereses circunstanciales en juego al *fluctuar entre el neutralismo y el compromiso político*.

---

<sup>8</sup> *Idem*, p. 9.

En efecto, como lo aprecia F. Vivas, “La política exterior imaginada por Gil Borges resultaba similar a la que hoy en día intentan practicar los llamados países no alineados”<sup>9</sup>. Ella exigía —agrega el autor— una infraestructura económica nacional bien dotada y poco dependiente del exterior, al igual que una estructura política y social moderna. Indudablemente estas condiciones estaban lejos de existir en la Venezuela de 1920.

### *El neutralismo y el compromiso político*

En efecto, a medida que las relaciones internacionales y en especial el propio desarrollo de los acontecimientos lo fue exigiendo, la política exterior se fue haciendo cada vez más comprometida con la causa aliada. Tal actitud, no obstante, no adoptó esa posición sino cuando así lo impusieron los propios acontecimientos. Eso explica el apoyo a Italia en su atropello a Etiopía (octubre 1935) y el no acatamiento al embargo decidido por la Sociedad.

En el fondo de la polémica se encontraba una divergencia en cuanto a la orientación de la política exterior. Eso explica que una de las principales objeciones de Arcaya a la tesis del ingreso a la Sociedad era la tendencia del instrumento a consolidar la hegemonía política de Inglaterra. La idea se orientaba a reconocer y aceptar “la espera de la hegemonía norteamericana”<sup>10</sup>.

B. *Venezuela en las Naciones Unidas*. Como otra expresión inequívoca del grado de autonomía de la política exterior de un país, bien puede servir de evidencia su actuación en los organismos de decisión de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

La actuación de Venezuela en la ONU en el año 1986 revela que en las 10 votaciones de mayor trascendencia para los EEUU, en cinco de ellas coincidimos con sus puntos de vista, en dos discrepamos, además de tres abstenciones.

*Los cinco votos coincidentes fueron:* 1) la condena de intervención en Kampuchea (Resolución 41/6); 2) aceptación de las cre-

<sup>9</sup> *Idem*, p. 70.

<sup>10</sup> *Idem*, p. 77.

denciales israelitas (cuest. procesal); 3) condena a la intervención en Afganistán (Res. 41/33); 4) la Resolución relativa a armas químicas (Res. 41/58 C), y 5) crítica a los abusos en materia de derechos humanos en Afganistán (Res. 41/158).

*Las discrepancias con el voto de EEUU fueron:* 1) cumplimiento con la decisión de la Corte Internacional de Justicia en el caso Nicaragua vs. EEUU (Res. 41/31), y 2) presupuesto de ONU (Res. 41/211).

*Las tres abstenciones fueron:* 1) condena del ataque militar de USA a Libia (Res. 41/38); 2) caso Namibia (Res. 41/39 A), y 3) el caso del Medio Oriente (Res. 41/162 A).

Un examen objetivo de las coincidencias y discrepancias con las posiciones de la Delegación de EEUU, pone de manifiesto un elevado grado de autonomía.

En efecto, *coincidencia* al condenar a la URSS por la agresión a Afganistán o en Kampuchea, en tanto que *discrepancia* por incumplimiento de la decisión de la Corte Internacional de Justicia favorable a Nicaragua.

La abstención en el caso Namibia, en cambio, parece incongruente en la firme intervención oral de nuestra Delegación en dicho caso.

Es más, de acuerdo con la evaluación realizada por el propio Departamento de Estado con fecha 23 de abril de 1987 y sometida al Congreso de los EEUU<sup>11</sup>, Venezuela aparece con un porcentaje de coincidencia de sólo el 19%, y comparado con coincidencias del Reino Unido (85.2%), RFA (87.3%), Canadá (72%), Dominica (70.8%), El Salvador (43.7%), Costa Rica (42.4%), Chile (38.3%), Colombia (32.4%).

En el *Consejo de Seguridad*, Venezuela votó 20 veces a favor y se abstuvo en el caso Libia. Los EEUU, votaron negativo en ocho casos, entre ellos: ocupación de Líbano, interceptación israelí a avión libio y los casos Libia, Sud Africa y Nicaragua.

<sup>11</sup> US Department of State, *Report to Congress on Voting Practices in the United Nations*, April 23, 1987.

C. *Venezuela y la OEA*. Entre las votaciones más significativas realizadas en la OEA en sus sesiones de 1988, evidentemente que la relativa a las islas Malvinas reviste significación especial. Con motivo de la discusión surgida con ocasión de la decisión del gobierno de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de realizar ejercicios militares en las islas Malvinas entre el 7 y el 31 de marzo de 1988, el Consejo Permanente de la OEA adoptó por 25 votos a favor, incluyendo el de Venezuela y 2 abstenciones (Estados Unidos y Santa Lucía), la Resolución CP/Res. 494 (730/88) en virtud de la cual se reiteran las exhortaciones a los gobiernos de Argentina y del Reino Unido para que reanuden las negociaciones a fin de encontrar una solución pacífica a la disputa de soberanía.

Venezuela apoyó el proceso de afirmación democrática que vive la OEA, con lo cual no sólo fue consecuente con su ya tradicional posición de respaldo a los sistemas democráticos sino que dio estricto cumplimiento a la disposición constitucional que así lo ordena; respaldó la actuación de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y manifestó su acuerdo con el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos; apoyó los esfuerzos de los países de la región en materia de limitación de armamentos, incluso la eventual creación de un mecanismo de inspección de armamentos y efectivos militares en América siempre y cuando se realice una clara definición de igualdad de derechos y obligaciones de todas las partes. En el propio *Protocolo de Reformas* de la Carta de la OEA se acordó: "alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permite dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros".

Venezuela ha sido protagonista inequívoco de los esfuerzos de paz, en especial en el área centroamericana y apoya todo esfuerzo destinado a ejecutar los compromisos contenidos en el Acta de Contadora, así como los contemplados en Esquipulas I y II, el documento de Procedimientos para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, así como la instalación de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (Caracas, 22 de agosto de 1987). Igualmente, el país ha dado su apoyo al esfuerzo destinado a la reforma institucional de la OEA y en especial a continuar las gestiones destinadas a fortalecer a la OEA como instrumento de

diálogo y cooperación interamericana. En este sentido es oportuno observar que uno de los objetivos del Protocolo de Reforma del 85 es el de contribuir a la integración política de los países angloparlantes del Caribe, once de los cuales han ratificado el mismo.

Es conveniente recordar, no obstante, que Venezuela no es parte del Pacto de Bogotá de 1948, ni del Protocolo de Reformas del Tratado Internacional de Defensa Recíproca (TIAR) de 1985.

D. *El instrumento Cancillería.* La evolución de la labor diplomática para hacer de ella una auténtica actividad integral, acorde con los imperativos del mundo contemporáneo, exige el perfeccionamiento y la profundización del personal del Servicio Exterior.

Ha sido preocupación constante de los gobiernos democráticos, el perfeccionamiento y profesionalización del Servicio Exterior de la República. En 1946, siendo Canciller de la República el Doctor Carlos Morales, se efectuó la promulgación del Estatuto del Personal del Servicio Exterior, por parte de la Junta Revolucionaria, y la creación de la Caja de Previsión Social del Ministerio de Relaciones Exteriores, que han constituido el basamento de los progresos alcanzados en el perfeccionamiento de esta rama de la Administración Pública.

Años más tarde, y dentro de este mismo espíritu progresista, el gobierno del Presidente Rómulo Betancourt, siendo Canciller el Doctor Marcos Falcón Briceño, promulgó la Ley de Reforma Parcial de la Ley del Personal del Servicio Exterior, y el Reglamento N° 1, destinado a mejorar las condiciones económico-sociales del personal de la Administración Pública en esta rama especial de sus actividades.

Durante mi gestión al frente de la Cancillería<sup>12</sup> afirmé la importancia de atender a esta tarea en un marco global, que abarque el personal, el conjunto de las misiones y las normas que los regulan, la capacitación profesional, y el moderno funcionamiento de los archivos y demás sistemas de información disponibles. Entre las iniciativas cumplidas en esa oportunidad se destacan las siguientes:

<sup>12</sup> (Marzo 1984 - marzo 1985).

1. *Consejo de Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores.* La vasta y compleja gama de asuntos jurídicos inherentes a las relaciones internacionales de la República, ha dado motivo para la creación de este organismo.

A solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Consejo trabaja en la redacción de un proyecto de Ley, dictámenes en materias de importancia relevante en nuestras relaciones internacionales, y actualmente asesora a los altos Comisionados del Presidente de la República para tratar los asuntos pendientes de solución con la República de Colombia. Desde su creación en 1984 el Consejo ha estado presidido por el Dr. Efraín Schacht Aristeguieta.

2. *La Política de Personal y Reforma de la Ley Orgánica del Servicio Consular.* La Ley Orgánica del Servicio Consular databa del año 1936, y en ella se establecían los montos de los derechos originados por los actos y diligencias realizados ante el funcionario consular. Estos montos resultaban irrisorios ante la realidad económica nacional. Además, dada la necesidad de crear nuevas fuentes de ingreso para el fisco nacional, era aconsejable reformar su texto. Mediante el Decreto N° 362, el Presidente de la República, en ejercicio de la atribución que le confiere el Artículo 1° de la Ley Orgánica que lo autoriza a adoptar medidas económicas o financieras requeridas por el interés público, dictó la Ley de Reforma que, en lo fundamental, busca restablecer, y actualizar, los derechos que constituyen la renta consular.

3. *Creación de la Academia Diplomática Pedro Gual.* La Academia Diplomática Pedro Gual fue creada el 25 de junio de 1984, siendo instalada con asistencia del Presidente de la República, y de destacadas personalidades nacionales así como del Cuerpo Diplomático acreditado en Venezuela.

Los objetivos fundamentales de la Academia Diplomática son los siguientes: "1) El desarrollo de los recursos humanos a través de la formación complementaria, la capacitación, la actualización y la especialización del personal del Servicio Exterior de la República, definido en el Artículo 1° de la Ley del Servicio Exterior. 2) La



promoción de la investigación y del estudio de los temas internacionales, especialmente orientados hacia la prospección en materia económica, política, social y jurídica”.

La Academia tiene por finalidad específica la de facilitar a los integrantes del personal de Servicio Exterior el cumplimiento de requisitos para su ascenso en el escalafón, así como programar, coordinar y realizar cursos y otros eventos destinados al perfeccionamiento, especialización y actualización de los conocimientos de dicho personal.

El desarrollo de la Academia Diplomática se programó por etapas. En su *etapa inicial* la institución organizó dos tipos de cursos: uno de eminente carácter práctico para los funcionarios que han ingresado recientemente al servicio después de haber presentado concurso y otros para quienes aspiren al ascenso en el escalafón. En una etapa posterior la Academia debe profundizar en el perfeccionamiento del personal en estudios geopolíticos, estratégicos, etc.

La *preparación a distancia*: la actividad formativa no puede circunscribirse a los funcionarios actualmente prestando servicios en el territorio nacional sino que es necesario proyectar su actividad preparatoria a quienes prestan servicios en el exterior, aplicando mecanismos adecuados, esfuerzo que denominé *preparación a distancia* en el acto de instalación de la Academia Pedro Gual<sup>13</sup>.

*Hasta el momento no se ha acometido ese aspecto del proceso formativo*, lo cual evidentemente multiplicaría el rendimiento académico y contribuiría a actualizar la formación de los funcionarios de diversas categorías. Ojalá se amplíe el ámbito de actividad de la Academia para hacer así posible una mayor y más rápida eficacia en el proceso integral de formación.

4. *El ascenso por méritos*. Importancia destacada reviste la competencia atribuida a la Academia Diplomática para *reconocer y otorgar créditos académicos* a los fines de su consideración para el ascenso de los funcionarios del Servicio Exterior. Esta disposición contribuye a hacer del ascenso un mecanismo de estímulo al proceso formativo y no simplemente una resultante de la perseverancia en el tiempo.

<sup>13</sup> Véase Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores 1984, pp. 733 y sig.

5. *Intervención del jurado calificador en el proceso disciplinario.* Consideramos acertado que el Proyecto de Ley del Servicio Exterior no sólo conserva el Jurado Calificador en su misión evaluadora sino que le atribuye competencia en materia disciplinaria, si bien sin efecto vinculante en cuanto a su resultado y circunscrito a los funcionarios de carrera (Art. 110, parág. 1º).

Ahora bien, si el nuevo instrumento legal “está orientado hacia la equiparación de beneficios y derechos, para suprimir la desigualdad jurídica que hoy puede observarse” (Introducción, pág. 2) lo lógico sería ampliar esa competencia para abarcar a todos los funcionarios que prestan servicios, y no someter al personal en comisión temporal y agregado al procedimiento aplicable en la Ley de Carrera Administrativa y su Reglamento, lo cual crea diferencias innecesarias y dificultades prácticas.

Los cursos ya realizados y la programación de sus actividades se han distinguido por su calidad académica, contenido práctico y estrecha relación con los intereses fundamentales de la República. No obstante, si bien la Academia inició los cursos para ascenso en el escalafón del personal del servicio exterior en toda la carrera a partir de marzo de 1985, se le limitó exclusivamente a actividades formativas de los nuevos funcionarios, descuidando toda actividad posterior.

6. *Unidad de Análisis y Estudios Prospectivos y Centro de Informaciones Bibliográficas y Registro de Datos.* En 1984, se estableció dicha Unidad a fin de dotar a la Cancillería de sistemas de información y recopilación de datos mediante el uso cotidiano de la información y la computación. Se creó un *Centro de Informaciones Bibliográficas y de Registro de Datos* que, por su naturaleza, constituye base fundamental del trabajo que debe ejecutar el servicio exterior, el cual ha probado ya su utilidad práctica.

Lamentablemente a partir de 1985 se dismanteló la Unidad de Análisis y Estudios Prospectivos y se aplicó un tratamiento similar al Banco de Datos. A partir de 1989 el Canciller Enrique Tejera París ordenó reinstalar el Banco de Datos.

7. *Microfilmado del Archivo Histórico y Documental.* Con el propósito de preservar el patrimonio histórico y documental del Ministerio de Relaciones Exteriores en 1984, se dio inicio a un pro-

grama de microfilmación de los documentos para atender a su mejor conservación y clasificación.

#### 7. CARACTERÍSTICAS POSITIVAS Y NEGATIVAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Hemos dicho que la política exterior de un Estado debe estar orientada y definida por sus características fundamentales, por sus intereses permanentes. Partiendo de esas características fundamentales se procede a la elaboración de objetivos claros, precisos. Ahora bien, las cuestiones fundamentales, en especial aquellas que afectan o condicionan la soberanía, no deben reflejar la posición de una sola parcialidad política y aun menos de un capricho presidencial, sino que deben ser el resultado del consenso entre las principales fuerzas políticas y expertos en la materia.

En todo caso, una política exterior debe contemplar una verdadera acción exterior, con capacidad de gestión y respuesta, por consiguiente no basta simplemente con abstenerse, con no afirmar, en ofrecer respuestas dubitativas o equívocas, ni menos en esperar cada golpe del adversario para ensayar una respuesta precipitada.

#### *Una política exterior dinámica y responsable*

La política exterior debe ser dinámica aunque no estrambótica, ni excesivamente protagónica, no populista pero sí participativa.

Nuestra política exterior debe superar esa especie de "abulia estructural" que con frecuencia caracteriza nuestra imagen externa. La nota más destacada de esa política ha sido la de una *respuesta tardía y poco coherente*. La utilización de un lenguaje equívoco y huidizo revela la existencia de políticas elaboradas sobre la marcha y con no poca frecuencia de carácter *espasmódico*, en contraste con *políticas y estrategias definidas, permanentes*.

Es necesario igualmente tener clara la *posición estratégica* de cada país, lo que consiste fundamentalmente en evaluar aquellos factores que inciden de manera crucial sobre la supervivencia y viabilidad a largo plazo del país como entidad autónoma, independiente y democrática y en determinar la dirección general que debe seguir nuestra política exterior.

Estratégicamente es más conveniente para el mundo pasar de una situación bipolar a una multipolar donde puedan tener mayor influencia y respeto los países en desarrollo, los países débiles.

### *Crítica a la política exterior*

Quizá es suficiente examinar el resumen del cúmulo de críticas a nuestra política exterior para lograr un cuadro revelador del nivel crítico a que llegan los analistas.

En efecto, "además de manifestar desacuerdos sustantivos sobre fines y objetivos, los observadores de la política exterior de las últimas décadas han criticado <sup>14</sup>:

- La ausencia de una política exterior; la falta de jerarquización de los fines y objetivos; la selección equivocada de objetivos a la luz de determinados fines, la falta de liderazgo por parte del Ejecutivo.
- La impopularidad, el carácter inconsulto y/o poco representativo de la política exterior, la ideologización de la política exterior, el exceso de liderazgo del Ejecutivo.
- La falta de previsión, la toma de decisiones sin información suficiente sobre las alternativas, la apreciación errada de las capacidades.
- La escasez de medios, la selección equivocada de medios, la utilización torpe o excesiva de los medios adecuados.
- La inconsistencia o incoherencia de la política exterior debido a defectos de lógica en el momento de la formulación, a la intervención de muchas minicancillerías, a la ineficacia, inercia o falta de profesionalismo del Servicio Exterior o a los compromisos políticos necesarios para forjar consenso".

Ahora bien, la enumeración anterior sólo refleja un agregado de apreciaciones en muchos casos contradictorias y poco coherentes. Como bien observa Eva Guerón, "implícita o explícitamente la ma-

---

<sup>14</sup> Como por ejemplo el realizado por la Dra. Eva Josko de Guerón en *Agenda*, cit., p. 315.

yoría de las críticas se refiere a desviaciones, supuestas o reales, del ideal de racionalidad de la política exterior, es decir, de la política concebida como una estrategia para optimizar valores mediante la postulación de fines, el establecimiento de prioridades, la selección de objetivos y la elección entre medios tras un cálculo racional a la luz de una jerarquía de valores y una información completa acerca de las alternativas y sus consecuencias”<sup>15</sup>.

En todo caso, es necesario reconocer los siguientes *errores y deficiencias de nuestra política exterior*:

1. En Venezuela existe una pluralidad de órganos que realizan política exterior.
2. Las competencias en materia de relaciones internacionales están diseminadas en una variedad de organismos gubernamentales, sin que muchos de ellos sepan a ciencia cierta el ámbito y límite de las mismas.
3. Algunos de los organismos que diseñan y/o ejecutan dichas políticas no tienen vinculación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, tales como Energía y Minas, Hacienda, Cordiplan, Fomento, Fondo de Inversiones, etc., lo cual evidentemente afecta la necesaria coherencia entre los diferentes organismos.
4. Si bien es cierto que hemos avanzado en la delimitación de áreas marinas y submarinas al Norte de Venezuela, no existe una política fronteriza congruente y permanente, destinada a la defensa y estabilidad de nuestra área territorial y las propias Comisiones de Política Exterior y Fronteras del Congreso de la República así lo reconocen.
5. Hay *falta de continuidad* en algunos aspectos de la política exterior, en especial al producirse cambios de gobierno aun dentro de un mismo partido. Existen evidentes diferencias conceptuales y tácticas en materia de fronteras y específicamente en la delimitación de áreas marinas y submarinas.

---

<sup>15</sup> *Agenda*, cit., p. 316.

6. *La falta de cooperación entre las principales fuerzas políticas para acometer problemas esenciales de interés nacional constituye una grave falla que debilita nuestra posición negociadora y se traduce en una falta de solidez y permanencia en las posiciones que adopta el país en estas delicadas materias. Ese impedimento no permite la configuración de una política de Estado. Así lo evidencian los casos de la Hipótesis de Caraballeda y las diferentes negociaciones de la deuda externa.*
7. *Es necesario reconocer, no obstante, que la responsabilidad por la defensa de nuestros intereses vitales no sólo corresponde al gobierno y a los partidos políticos, esa responsabilidad corresponde a todos los venezolanos.*

#### 8. VENEZUELA Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Hemos visto el marco general de las relaciones internacionales de nuestra época, dentro del cual Venezuela vive y se desarrolla.

Nuestras relaciones internacionales necesariamente deben acoplarse a esas realidades, sin perder de vista, en modo alguno, nuestras orientaciones políticas y principios éticos.

1. Vivimos en un mundo signado por el conflicto ideológico-político, sustentado frágilmente por el "equilibrio del terror". El aterrador inventario de armas de destrucción masiva ha modificado la estrategia tradicional de aniquilamiento del adversario, a otra de carácter global que abarca prácticamente todo el globo terráqueo.

2. Los frecuentes accidentes nucleares demuestran dramáticamente cómo ha desaparecido el factor distancia y cómo todos los pueblos de la tierra nos veremos afectados directa o indirectamente por una conflagración nuclear, lo que se conoce como *la vecindad estratégica*.

3. Al propio tiempo nos enfrentamos a dos graves amenazas no ajenas a la confrontación ideológica: a) la *crisis económica mundial* que amenaza con resquebrajar los cimientos mismos del orden económico tradicional para dar paso a un *nuevo orden internacional*, más justo, más equilibrado, que altere la persistente preponderancia de pocos países ricos en demérito de una mayoría determinante

de países pobres, y b) el *reto tecnológico*, cuya evaluación ha permitido afirmar que como consecuencia de la revolución tecnológica, muchos países y sociedades no sobrevivirán como entidades independientes, agregando que dichas sociedades se desintegrarán económica y socialmente o serán absorbidas *por otros Estados*.

La *revolución tecnológica* afectará a los países en desarrollo en cuatro categorías básicas: 1) economía, 2) cultura, 3) política, y 4) estrategia de desarrollo, por lo que evidentemente aumentará, aún más, la diferencia tecnológica con los países desarrollados.

4. Los peligros y retos planteados exigen *una estrategia de supervivencia, una estrategia de seguridad y defensa* que supere los objetivos y tácticas tradicionales para proyectarse y abarcar las cuestiones fundamentales de nuestro tiempo, de nuestra era.

5. Es necesario que estemos conscientes de que *las relaciones internacionales se manejan en base a una jerarquía inexorable de intereses de acuerdo con la cual en caso de conflicto entre sus integrantes prevalecerá el más coincidente o cercano a los intereses fundamentales de la superpotencia que actúe como líder del bloque*.

6. Es cierto que estamos estrechamente vinculados política y económicamente al bloque occidental, pero *hemos logrado un importante grado de independencia, de autoridad y política* que se refleja en un alto grado de respetabilidad en el concierto de las Naciones.

7. No es necesario recordar que nuestro país está ubicado en un área geográfica de singular importancia estratégica. Es cierto que la actitud tradicional ha sido la de ignorar el Caribe, considerándolo despectivamente como la puerta trasera de los EEUU, una zona habitual de pequeños conflictos, pero la presencia de la Unión Soviética, de Cuba, así como el conflicto centroamericano han atraído la atención hacia el área en momentos en que las soluciones tienen necesariamente que ser más difíciles y más costosas.

8. En todo caso, es necesario tener en cuenta que poseemos un perfil que nos caracteriza como país *altamente vulnerable*:

- A. En efecto, seguimos siendo un país esencialmente *mono-productor*, exportador de petróleo, si bien es cierto que hemos avanzado en el proceso de diversificación de nuestra producción y de nuestras exportaciones. Un gran por-

centaje de nuestros recursos energéticos están constituidos por *recursos no renovables*.

- B. El ingreso petrolero constituye aproximadamente el 28% del PTB, 72% de los ingresos ordinarios del Fisco, un 13% de la inversión bruta, 95% de las exportaciones, en tanto que absorbe únicamente el 1% del empleo.
- C. Las políticas económicas incorrectas, mal orientadas, han impedido que una adecuada utilización de los altos ingresos petroleros se haya transformado en una diversificación de la economía. Sin embargo, se ha estimado que las exportaciones no petroleras pueden generar hasta 2.000 millones de dólares en 4 años (1989-93) entre petroquímicos (\$ 540 millones en 1988), mineral de hierro (\$ 21 millones), aluminio de Alcasa (\$ 72-80 millones). Para 1992 los petroquímicos generarán \$ 3.560 millones, mineral de hierro 179, aluminio 1.437, Alcasa 220, Venalum 1.700-2.000 millones, el proyecto Almansa 800 millones.
- D. Hemos experimentado una *economía mixta*, donde el *sector público* genera el 50% del PTB, casi 1/5 del consumo, 2/3 de la inversión bruta y 23% del empleo, por lo que ha sido calificado como *capitalismo de Estado*. Al propio tiempo, se hace necesario un sector privado más eficiente, más capaz, menos dependiente del Estado.
- E. Si bien la economía creció en un promedio anual del 5% en la primera mitad de la década anterior, en 1977 creció en 8.4% y 3.2% en 1978. Posteriormente *se ha producido un verdadero estancamiento* de la economía.

Estamos *ante una crisis con rasgos definidos claramente*: una fracturación del mercado petrolero mundial con un efecto determinante sobre el volumen de ingresos petroleros, y un déficit persistente de la balanza de pagos, agravado por la necesidad de recursos para el servicio de la deuda durante los próximos años.

Se plantea entonces un *reexamen del modelo de desarrollo*, a fin de tratar de lograr un *crecimiento autosostenido*. Es necesario diversificar nuestras exportaciones para lo cual es indispensable lograr una revitalización de la agricultura y la industria, teniendo



en cuenta que la población continúa creciendo al 3.2%. Necesariamente se requiere de mayor disciplina fiscal, así como mayor eficiencia en la utilización de los recursos.

Al propio tiempo, el *petróleo ha perdido, conjuntamente con la propia Organización de Países Exportadores de Petróleo*, potencialidad como instrumento de negociación internacional, al incorporarse al mercado exportadores que controlan casi el 70% del citado recurso <sup>16</sup>. En todo caso es necesario reconocer que ha habido un mal manejo de la política de precios.

Con el fin de mantener nuestro potencial de producción a partir de fin de siglo, será necesario desarrollar la Faja del Orinoco que contiene esencialmente crudos pesados con alto porcentaje de azufre, níquel y vanadio, lo que hace imposible su refinación directa en las plantas convencionales y exigirá su mejoramiento a fin de cumplir con las exigencias del mercado <sup>17</sup>.

En todo caso, es conveniente *insistir en una posición moderada y prudente como integrante de la OPEP*, más acorde con la nueva situación del mercado, teniendo en cuenta las fuentes energéticas alternativas y al mismo tiempo profundizar en la política de *diversificación de nuestra clientela consumidora internacional*, a fin de reducir en lo posible los márgenes de vulnerabilidad.

El grado de vulnerabilidad externa se refleja con particular evidencia en el *caso de la deuda externa* que sólo podemos pagar en función de las exigencias de nuestro desarrollo económico y social, sin demeritar los recursos indispensables para lograr el crecimiento de nuestra economía, por lo que *cualquier negociación o plan financiero* deberá hacerse teniendo en cuenta los efectos negativos que la situación del mercado petrolero ha producido en la estructura de nuestro ingreso de divisas, así como las necesidades del desarrollo económico y social.

El *reto tecnológico* exige un particular esfuerzo de asimilación y aplicación de las nuevas técnicas. Si no tomamos clara conciencia de la importancia de asimilar tecnología, no iremos con paso firme hacia el desarrollo económico y social autosostenido.

<sup>16</sup> De 233.9 millones de barriles, 145.6 corresponden al petróleo.

<sup>17</sup> Además de haber demostrado los países consumidores gran capacidad de *aborro energético*, esfuerzo que alcanzó a ocho millones de barriles diarios en los países de la Organización Económica para el Desarrollo y la Cooperación (OECD).

## CAPÍTULO IX

### CARACTERISTICAS GENERALES DE LA POLITICA EXTERIOR

#### 1. SISTEMA POLITICO Y POLITICA EXTERIOR

Con bastante frecuencia los analistas políticos intentan definir las relaciones entre los sistemas políticos y la formulación de la política exterior. En los sistemas autoritarios, se aprecia una clara estructura vertical donde la máxima jerarquía establece las orientaciones básicas y el resto del sistema se limita a ejecutarlas. Es inconcebible imaginar que un Parlamento autodesignado se atreva a rechazar la política trazada por el Jefe de Estado. En el sistema democrático, en cambio, ya hemos visto que el proceso de toma de decisiones es el resultado de un proceso complejo donde influyen diversos niveles de decisión y donde participan no pocas personas. Así mismo, este último procedimiento hace defender en mayor medida el resultado del esfuerzo de la estructura interna del Estado. Con razón afirma Aníbal Romero que “es casi inevitable que la política exterior de un Estado refleje en buena medida las virtudes y defectos de su carácter y de su organización interna, y en última instancia, como casi siempre en política, el factor humano es el elemento crucial que define el contorno y determina la calidad de la estrategia externa”<sup>1</sup>.

#### 2. NECESARIA COHERENCIA ENTRE POLITICA EXTERIOR E INTERIOR

Es necesario una coherencia entre la política exterior y los lineamientos básicos de la política exterior. Es cierto que esa relación ha sido en el pasado más de *dependencia* que de coherencia.

---

<sup>1</sup> “Democracia y Política Exterior: ventajas y desventajas”, en *Venezuela* 86. Min. Rel. Ext., N° 1, 1980, p. 41 y sig.

Muchos expositores coinciden en la afirmación de que desde 1958 nuestra política exterior ha revelado una dependencia con respecto a la política, tanto en lo que se refiere a los objetivos perseguidos como en lo relativo al “estilo” y a las reglas de juego explícitas o implícitas que la han caracterizado. (Levine 1977, Bond 1977, Gue-rón 1978) <sup>2</sup>.

Es necesario recordar, al respecto, que la citada dependencia fue acentuada en los períodos de consolidación del sistema democrático —período de Rómulo Betancourt (1959-1964) y de Raúl Leoni (1964-1969)— a partir de los cuales se fue acentuando la tendencia a los objetivos no dependientes de la política exterior. Por ese camino *de la dependencia se pasó a la coherencia*.

Es cierto que no siempre ha habido coincidencia plena entre los objetivos proclamados y los objetivos perseguidos pero nos parece exagerado a todas luces afirmar su total incongruencia, es decir, señalar la existencia de un abismo entre los mismos.

### 3. FACTORES CONDICIONANTES E INFLUYENTES EN LA POLÍTICA EXTERIOR

Entre los principales factores condicionantes de la política exterior de un país está *la geografía*.

La sola cercanía geográfica es un factor estimulante de la interacción entre vecinos (Cobb y Elber, Brams). Esas relaciones vecinales pueden fluctuar entre excelentes relaciones comerciales y humanas hasta incluso desbordar el propio concepto de frontera, creando graves problemas de seguridad entre los países involucrados. Ese es el caso de la frontera México-EEUU, y puede serlo igualmente la frontera Venezuela-Colombia en el área Apure-Táchira, de perpetuarse los ataques de la guerrilla y el narcotráfico colombiano a las poblaciones fronterizas venezolanas.

Eso explica que también la cercanía geográfica estimula conflictos (Luiger) hasta el punto que mientras más extensa sea la frontera entre dos países en mayores conflictos violentos tenderá a estar involucrado (Weede).

---

<sup>2</sup> *Agenda de la Política Exterior de Venezuela*, cit., p. 61.

## 4. GEOPOLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

Ya a fines del siglo XIX se iniciaron los estudios para determinar las relaciones entre el medio físico y la actividad humana. La iniciativa de Ratzel, “abrió el camino al estudio de estos problemas, muchas veces abordado desde entonces y que —aun sin alcanzar nunca la misma amplitud y la misma riqueza de observación— ha aportado importantes complementos a la obra del iniciador”. Por lo tanto ha dicho enfáticamente Renouvin, “la historia de las sociedades humanas— tanto de las sociedades primitivas como de las organizadas en el marco de un Estado, no puede desatender nunca el examen de las condiciones geográficas”<sup>3</sup>.

“La política de un Estado está en su geografía”, afirmó Napoleón<sup>4</sup>.

Si bien es innegable el condicionamiento que ejerce el medio físico sobre la actividad humana, llámese clima, régimen de lluvias, fertilidad del suelo, influencia del relieve, hidrografía, etc., es igualmente cierto que algunos de esos factores ejercen influencia determinante sobre las relaciones internacionales de los Estados.

Desde el punto de vista de las relaciones internacionales es necesario hacer referencia a la geopolítica proyectada hacia el exterior<sup>5</sup>:

1. En efecto, América Latina ha estado tradicionalmente vinculada a los EEUU y se ha desenvuelto básicamente bajo su área de influencia.

2. No es menos cierto, asimismo, que en el área Centroamericana y del Caribe existen gobiernos que no responden en modo alguno a esa orientación sino que tienen fuertes vínculos con la URSS, como es el caso de Cuba y Nicaragua.

<sup>3</sup> Pierre Renouvin y J. B. Duroselle, *Introduc. a la Pol. Int.* Edic. Rialp, B. Aires, 1968, p. 10 y sig.

<sup>4</sup> Cit. por G. Chaliand y J.P. Regean, *Atlas strategique.* Fayard, Paris, 1983, p. 4.

<sup>5</sup> Pablo J. Ottocento, “Elementos definitorios de lo esencial de nuestra política exterior pero cuyo basamento y origen se localiza, en última instancia, en factores vinculados de alguna forma con nuestra geografía”. *Geopolítica de las Cuencas Hidrográficas Internacionales de Venezuela.*

3. Existe, al propio tiempo, la presencia política-económica de otros países que mantienen un grado no deleznable de influencia en el área, como es el caso de Gran Bretaña, Francia, los Países Bajos, la propia Comunidad Económica Europea.

4. Frente a la confrontación Este-Oeste se ha planteado la unión latinoamericana bajo el ideal del Libertador Simón Bolívar, unión que ha sido concebida "como una consecuencia natural de la conjunción feliz de factores geopolíticos que gravitan sobre su evolución, determinantes de una real y corta semejanza social y una verdadera complementación económica, trascendentes en lo político bajo el signo de la libertad, la democracia y el humanismo en lo interno y propiciando el imperio del derecho, el respeto de la soberanía y la felicidad de todas las naciones, en lo internacional"<sup>6</sup>. Esta visión un tanto utópica en el plano conceptual tiene, no obstante, un mínimo de base real que pudiese ampliarse si logramos un sólido desarrollo económico y social que le sirva de sustentación.

5. América Latina no es un todo homogéneo. Existen enormes diferencias de integración social, de idiosincrasia, de comportamiento político. Es cierto, no obstante, que en el movimiento de emancipación América Latina dio muestras significativas de cooperación, sentido de la unidad por lo que ha sido considerada por B. Mitre como el fenómeno político más considerable del siglo XIX, así por su magnitud y originalidades como por la extensión probable de sus consecuencias.

6. La participación global de América Latina en el concierto de las naciones ha sido hasta ahora modesta y discreta. Apenas se está evidenciando una mayor conciencia colectiva. Con sabrada razón dijo John F. Kennedy en el Senado de los EEUU, el 4 de julio de 1960, "necesitaremos una nueva política con objeto de que las naciones de la América hispana participen plenamente en el pronto desarrollo del hemisferio occidental".

Si bien es cierto que América Latina en tres decenios sólo ha experimentado dos cambios políticos radicales: Cuba (1959) y Nicaragua (1979). El panorama geopolítico latinoamericano no puede

---

<sup>6</sup> B. Mitre, *Historia de San Martín y la Emancipación Americana*. B. Aires, 1940.

ser más preocupante: América Central, zona de conflictos; Colombia, y Perú, países amenazados por movimientos guerrilleros y por el narcotráfico; Brasil, país con claro concepto de la geopolítica, es la mayor potencia subregional, con alguna apetencia de proyección territorial<sup>7</sup>.

### *Los factores geopolíticos venezolanos*

Venezuela es un país con acceso directo al Mar Caribe con 2.256 km de costa, al Atlántico con 556 km más la zona en reclamación. El acceso al Océano Pacífico se logra a través del Canal de Panamá.

Es sabido que los geoestrategas consideran el Océano Atlántico como un área de máxima demostración de poder. En todo caso por toneladas transportadas, número de navíos y por su importancia para el suministro a las potencias occidentales, tiene una importancia estratégica privilegiada, en relación con otros océanos.

El Mar Caribe, cuyas aguas bañan la fachada marítima norte de Venezuela, ha sido calificado como mar semicerrado o mar marginal. Se ha destacado "su geografía peculiar, caracterizada *inter alia*, por la cercanía de las islas y tierra firme, y de las islas entre sí". Más del 75% de su área está separada del océano abierto por masas continentales e insulares, y sólo en el sector Este donde se encuentra una serie de islas ubicadas con gran regularidad, el mar abre hacia el Atlántico. El Caribe tiene una profundidad promedio de 2.700 metros, por lo que es considerado de carácter oceánico. Abarca un área geográfica aproximada de 2.640.000 kilómetros cuadrados, partiendo de un criterio simplemente hidrográfico, adoptado por la Conferencia del Caribe sobre Problemas del Mar, efectuada en República Dominicana en 1972. En sentido Norte-Sur tiene una extensión máxima de 2.778 km, en tanto que su amplitud (Este-Oeste) varía entre 741 y 1.296 km.

En general, en los mares semicerrados aumentan considerablemente las dificultades y peligros que pueden afectar la navegación. En efecto, la frecuente desaparición de las áreas tradicionales de alta

<sup>7</sup> Véase al respecto, Gral. Golbery do Couto e Silva, *Geopolítica del Brasil*. El Cid Edit., Buenos Aires, 1978.

mar, así como por su limitada conexión con otras áreas marítimas, a través de estrechos inciden en uno y otro sentido sobre el normal desarrollo de la navegación marítima. El nuevo régimen establecido por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, hace necesario clasificar los estrechos, de acuerdo con sus características geográficas y circunstancias históricas. El acceso al Caribe sólo puede efectuarse a través de *doce estrechos*, utilizados por la navegación internacional con frecuencia variable:

1. El Canal de Yucatán (Cuba/México): 105 mn (191 km).
2. El Estrecho de Florida (USA/Cuba): 82 mn.
3. El Paso de los Vientos (Windward) (Cuba/Haití): 45 mn (83 km).
4. Pasaje La Mona (USA/Rep. Dom.): 33 mn (61 km).
5. Pasaje Vírgenes (Pto. Rico/Islas Vírgenes): 8 mn.
6. Anegada (Anegada-Sombrero, Gr. Bret.): 48 mn (89 km).
7. Guadalupe (Francia/Gr. Bret.): 28 mn.
8. Dominica (Francia/Gr. Bret.): 16 mn.
9. Martinica (Francia/Gr. Bret.): 22 mn.
10. Santa Lucía (Francia): 17 mn.
11. St. Vincent: 23 mn.
12. Aruba/Paraguaná: 15 mn.

*En los citados estrechos, todos los buques y aeronaves gozan del derecho de paso en tránsito, esto es, la libertad de navegación y sobrevuelo exclusivamente para los fines del tránsito expedito e ininterrumpido.* Este paso no podrá ser obstaculizado por el Estado ribereño, pero esos Estados podrán designar rutas marítimas y establecer esquemas de separación de tráfico, cuando sea necesario para promover el paso seguro de los buques.

Otro factor a considerar, en cuanto a sus eventuales consecuencias para la navegación en el Caribe, son los *Estados archipelágicos*. En efecto, ya las islas Bahamas, Estado independiente desde 1973, ha decretado su status de Estado archipelágico, lo que le permitirá controlar algunas de las más importantes rutas marítimas del Caribe. Por estos pasajes pasa prácticamente todo el tráfico comercial entre el Golfo de México y Europa así como un porcentaje elevado del tráfico marítimo de entrada y salida de la Florida (USA). En 1979 pasó por esos estrechos el 75% del petróleo importado

por Estados Unidos, 14 millones de toneladas de bauxita, así como 600.000 barriles diarios de petróleo venezolano, además de una importante cifra de mineral de hierro guayanés.

La creación de la Zona Económica Exclusiva hasta un máximo de 200 millas contadas a partir de las líneas de base hizo a Venezuela limítrofe con Granada, Santa Lucía, Santa Cruz, República Dominicana y Estados Unidos (Puerto Rico). Al propio tiempo, no ha sido tardío nuestro esfuerzo exterior para definir nuestros espacios marítimos, ya que hemos definido espacios marítimos en nuestras delimitaciones con República Dominicana, los EEUU, los Países Bajos (Antillas Neerlandesas), Francia, etc. El área marítima adicional abarca aproximadamente 800.000 km<sup>2</sup>.

Venezuela es, en consecuencia, un país con vocación marítima. Como país petrolero en proceso de diversificar sus exportaciones, nuestro interés primordial está en la libre y expedita navegación hacia el exterior, a través de los mares y océanos del mundo.

En este sentido exigen particular atención los *estrechos utilizados por la navegación internacional* y que están bajo el control de países ribereños. Al respecto es conveniente recordar la afirmación de que el Imperio Británico no existiría si no controlara Gibraltar, Malta, Adén y Singapur<sup>8</sup>.

Los factores determinantes de la política exterior de un Estado son de muy variada índole, entre ellos la concepción del mundo, el sistema de valores, la cultura, la psicología, etc. No se trata, en modo alguno, ni de un determinismo geográfico ni de su versión antagónica al escepticismo político.

En materia de recursos, Venezuela cuenta con las mayores reservas de petróleo pesado del mundo en la Faja del Orinoco, 10 mil millones de toneladas de hierro, 50 mil millones de reservas de petróleo liviano, gas, bauxita, potencial hidroeléctrico así como grandes reservas forestales y de pesca. La enorme reserva de recursos básicos hace del país un objetivo vulnerable, muy apetecido en un mundo tan escaso de materias primas estratégicas.

---

<sup>8</sup> Véase Celedier, *Geopolítica y Geoestrategia*. Edit. Aleamar, B. Aires, 1983, p. 22.



Al propio tiempo nuestro país cuenta con *abundantes espacios fluviales fronterizos* de diferente valor geopolítico y geoestratégico. En este orden de ideas corresponde al Orinoco la mayor gravitación en los planos político, social y económico.

Es necesario advertir que Colombia, en su Plan Integral de Desarrollo Norte de Santander tiene contemplada la construcción de 19 embalses para usos múltiples de los cuales ha seleccionado nueve que podrían ser construidos a mediano y largo plazo. Los proyectos de Puerto Barco y Cinera tienen estudios de factibilidad.

En la frontera con Colombia, el Río Catatumbo constituye prácticamente la única salida natural de una región fronteriza de tierras colombianas y provee aproximadamente el 60% del agua dulce que recibe el Lago de Maracaibo.

En relación con el *Area Amazónica*, la Amazonia venezolana constituye el espacio geoestratégico clave en el funcionamiento del Acuerdo o Pacto Amazónico, en virtud de la presencia en la misma del fundamento comunicacional de los planes de interconexión hidrográfica sudamericana: el *Río Casiquiare*. Este río, cuyo curso pertenece íntegramente al territorio venezolano, representa un caso singular en la geografía universal, por ser el único curso natural de cierta importancia que comunica dos ríos de cuencas hidrográficas distintas; específicamente, el Orinoco con el Río Guainía, y el Río Negro con la Cuenca del Amazonas.

Es cierto que hasta ahora el desarrollo de la región amazónica no ha sido un objetivo prioritario para Venezuela ya que representa sólo el 0.8% del área total, pero al propio tiempo, se trata de un tema lo suficientemente importante como para otorgarle la jerarquía que se merece, en función de los supremos intereses nacionales.

Los ríos fronterizos exigen de una particular atención tanto en el establecimiento de controles adecuados de su recorrido y caudales como por la necesidad de evitar fugas que puedan afectar su recorrido regular. Los ríos Arauca y Meta han sido objeto de desviaciones y constituyen "áreas críticas en nuestra problemática de fronteras". Esta circunstancia se agrava debido a que se trata de una de las áreas de mayor incidencia guerrillera colombiana.

En todo caso el desarrollo del *Eje Orinoco-Apure* tiene una importancia geopolítica prioritaria al vincular mediante una extensa red de sistemas tributarios a diversas regiones productivas de gran potencial económico. Es más, el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial ha escogido el eje Orinoco-Apure como una alternativa fundamental para contrarrestar el actual patrón de ocupación territorial, que se caracteriza por una concentración del 90% de la población, el 95% de la fuerza de trabajo y el 94% del PTB en ese 10% del territorio nacional (área Norte-Costera).

Como regla general, en los ríos limítrofes entre Colombia y Venezuela la vaguada constituye la frontera entre los dos países, por lo que ningún cambio en el curso de las aguas modifica la frontera establecida por la citada vaguada. Así ha sido convenido, por ejemplo, en el caso del Río Catatumbo (Intercambio de notas del 24-11-1938), del Río Arauca (Sec. Conjunta de Presidentes, 13-7-1976). En el Río Táchira, por excepción, la frontera está definida por la línea media del cauce.

La frontera terrestre venezolano-colombiana entre Castilletes, en La Goajira, hasta la Piedra del Cocuy (Territorio Amazonas) tiene una extensión de 2.219 kilómetros.

El área limítrofe del Arauca está despoblada, con las solas excepciones de los pueblos de El Amparo y La Victoria. La vaguada del Río Arauca, que había sido afectada por la fuga del Bayonero, que desvía indebidamente las aguas hacia Colombia ha sido restablecida en un 80% como resultado de los trabajos que ha realizado Venezuela en defensa de sus legítimos derechos.

El Río Meta constituye límite con Colombia en aproximadamente 300 kms, siendo el segundo río por su caudal en Venezuela. Se trata también de un área totalmente despoblada, con la sola excepción de Puerto Páez en la desembocadura del Orinoco.

El sector comprendido desde la desembocadura del Meta en el Orinoco, hasta la Piedra del Cocuy, los ríos Orinoco, Atabapo y Negro son limítrofes con Colombia y Brasil y constituyen factores claves en los proyectos de integración de los ríos Orinoco, Amazonas y de La Plata.

No menos importancia exige el tema de las *cuencas hidrográficas*, transfronterizas, su control, sus efectos en relación con el uso múltiple de los recursos hidrográficos.

A. Son innumerables los ejemplos, en todo el mundo, de las orientaciones políticas resultantes de la aspiración de los Estados al dominio de la totalidad de las cuencas hidrográficas. Cualquier potencia que disponga de una sección navegable de un río tiende a extender su dominio hacia la desembocadura e inversamente<sup>9</sup>.

La cuenca orinoquense cubre en su mayor parte territorio venezolano y los llanos orientales de Colombia, con una superficie total de 9.600.000 km<sup>2</sup>, de la cual 2/3 partes están en Venezuela.

B. Ahora bien, según Pablo J. Ottocento: “Tanto en el caso del Orinoco como en el Catatumbo existe una acentuada servidumbre de Venezuela con respecto a Colombia en materia de conservación y cantidad de las aguas drenadas desde esta última, agravada por la circunstancia de presentarse estas regiones compartidas con un apreciable dinamismo transformador de los espacios físico-naturales claves para el funcionamiento del sistema ecológico en general y del ciclo hidrológico en particular”.

C. “Debe ser motivo de reflexión y servirnos de ejemplo —agrega la exposición del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales Renovables— el hecho de que en los países limítrofes, cada día más se incrementa la importancia dada dentro de sus planes de desarrollo a las especies fluviales, como es el caso de Colombia que en la actualidad adelanta proyectos de interconexión fluvial de los principales afluentes a los ríos Amazonas y Orinoco, complementándolos con su respectiva red de vialidad terrestre”<sup>10</sup>.

D. El caso del *Río Esequibo*, en cambio, en Venezuela se encuentra en posición *aguas arriba*, con ríos “de un alto potencial para la generación de energía eléctrica”. También los ríos Barima y Amacuro tienen gran significación geopolítica ya que permiten la comunicación de la Cuenca del Esequibo con el Orinoco.

<sup>9</sup> Gral. Mario Travassos, *Proyección Continental del Brasil*, p. 13.

<sup>10</sup> “Geopol. de las Cuencas Hidrográficas de Venezuela”, en *Seg. en los Espacios Fluviales*. Escuela Superior de Guerra Naval, 1987, p. 35.

Las gestiones entre Venezuela y Colombia han logrado un cierto grado de acercamiento en el esfuerzo por utilizar adecuadamente los recursos hidráulicos. En la Declaración de Sochagota de 9 de agosto de 1969, se contempló el desarrollo de las cuencas hidrográficas, limítrofes, utilización de las aguas del Río Paraguachón, represa del Río Coporo, etc., y el 5 de agosto de 1982 se suscribió con la OEA, el Acuerdo para la formulación del Plan de Conservación y Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos del Río Catatumbo.

La creación de la Comisión Coordinadora del Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos Internacionales de interés para Venezuela (10 de julio de 1984), el equipo de trabajo para la formulación de estudios y trabajos en la Cuenca del Río Catatumbo (2-11-1984), demuestra una toma de conciencia sobre la importancia de esta materia. Sin embargo esa coincidencia en el plano teórico no ha trascendido a la práctica, como el caso de la obligación de restablecer la vaguada del Arauca, donde Colombia no ha dado cumplimiento a su parte del acuerdo.

Si bien Venezuela ha ido solucionando sus cuestiones limítrofes marítimas y demostrado con hechos su voluntad y capacidad de resolver problemas en la mesa de negociaciones, no ha logrado resolver las cuestiones pendientes con Colombia, la República Cooperativa de Guyana, Trinidad y Tobago, Granada, etc.

Una dificultad especial deriva del tratamiento simultáneo de cuestiones pendientes de resolver con dos países limítrofes.

### *Las cuestiones limítrofes*

La situación limítrofe de un país es un factor de gran importancia tanto para su seguridad, estabilidad institucional y política como para sus buenas relaciones con los vecinos.

Precisamente fue la escuela geopolítica alemana la que realizó un estudio sistemático de las fronteras. Para Ratzel la frontera "no es un mero capricho de las combinaciones diplomáticas sino un resultado de la dinámica histórica aplicada a unos marcos naturales previos. En consecuencia, no se desarrolla como una simple línea

divisoria sino como una ancha zona donde se concentran las fuerzas de los Estados colindantes”<sup>11</sup>.

## 5. ELABORACION DE LA POLITICA EXTERIOR

Como *punto previo* es necesario contestar a la siguiente interrogante: ¿quién elabora la política exterior?

Pues bien, ya esa pregunta en su esencia fue contestada con motivo del análisis del proceso de toma de decisiones. En términos generales, se trata de una pirámide encabezada por el Presidente de la República, el Gabinete, el Ministerio de Relaciones Exteriores (que incluye la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores). Asimismo, otros Ministerios y entes del Estado contribuyen a la formulación y ejecución de esa política, como es el caso de los Ministerios de Energía y Minas (Política Petrolera), Educación (Política Cultural), Ambiente (Política Ambiental), Defensa (Política Militar).

Un segundo nivel recae en la *competencia del Poder Legislativo* donde el Congreso de la República ejerce importantes atribuciones tanto de control sobre actos del Poder Ejecutivo, como competencias autónomas o bien compartidas con el propio Poder Ejecutivo.

Un tercer nivel está integrado por los llamados *grupos de influencia* como es el caso de los Partidos Políticos, Federación de Cámaras de Comercio y Producción (Fedecámaras), Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), las Academias Nacionales, las organizaciones de defensa de la soberanía, etc.

Paralelamente *los medios de comunicación social* ejercen una influencia determinante en la política exterior, dependiendo de la naturaleza del tema en discusión. Por eso, ha destacado Aníbal Romero que “el debate nacional sobre política exterior se lleva a cabo fundamentalmente a través de la prensa y otros medios de comunicación social”<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Cit. por J. Vicens Vives, *Trat. Gral. de Geopolítica*. Edit. Vicens, Barcelona, 1981, p. 156.

<sup>12</sup> “Democracia y Política Exterior: ventajas y dificultades”, en *Venezuela* 86. Minist. de Rel. Ext., Caracas, N° 1, p. 41.

Ahora bien, ha sido crítica frecuente que “nuestros mecanismos de formulación, seguimiento y evaluación de políticas son notoriamente insuficientes para llevar a cabo estrategias de largo alcance, continuadas y coherentes”<sup>13</sup>.

El análisis de esta afirmación radical exige, en cuanto a la formulación, plantear el punto relativo a la *toma de decisiones*.

Es indiscutible reconocer que nuestra política exterior exige un mayor nivel de concepción y perfeccionamiento, así como de seguimiento y evaluación.

Y en ese sentido es necesario reformar el principal organismo encargado de la elaboración de políticas, esto es, la Cancillería venezolana.

Ante la interrogante de cuáles son los organismos del *staff*, de seguimiento, de evaluación de políticas que tiene el Presidente, o el propio Ministro de Relaciones Exteriores, la respuesta no puede ser otra que reconocer que son notoriamente insuficientes.

Si partimos de la afirmación de estricta validez de que no hay factores inmutables ni absolutos en política exterior es necesario tener en cuenta ese *condicionante metodológico*, para poder llegar a conclusiones claras. Con razón ha dicho T. B. Miller<sup>14</sup> que “personalidades, pasiones y cambios, así como legado del pasado tienen influencia en la política exterior”.

No menos importante es la determinación del *grado de influencia de las élites* (burocracia) en la formulación de esa política, así como de los grupos de presión (Fedecámaras, grupos sindicales, asociaciones, academias, grupos de opinión, etc.).

Todas esas circunstancias dificultan la respuesta a la interrogante de si existe una maquinaria de política exterior. Al propio tiempo, como ya lo hemos visto, la mayoría de las decisiones en esta materia se adoptan sin orden ni precisión alguna, simplemente “surgen y crecen”.

<sup>13</sup> Agenda, *ob. cit.*, p. 58-59.

<sup>14</sup> T. B. Miller, en Rosenau, *ob. cit.*, p. 61.

“Ellas crecen —según Miller— a partir de decisiones anteriores, son modeladas en las máquinas burocráticas, son gravemente condicionadas por la lógica de los acontecimientos<sup>15</sup>, esto es, sin olvidar la acertada afirmación de O'Donnell y Oziak de que “toda cuestión política atraviesa un ciclo vital que se extiende desde su problematización hasta su resolución”<sup>16</sup>, complementada con la no menos acertada del General De Gaulle en el sentido de que “la lógica y los sentimientos pesan muy poco en relación con las realidades del poder”.

La primera etapa en la elaboración de una política exterior radica en su *formulación*, es decir, el proceso en virtud del cual se determinan las *macro-orientaciones* o políticas que servirán de guías básicas a todo el proceso: 1) las *orientaciones generales*, que derivan de las macro-orientaciones anteriormente enunciadas, y 2) las *orientaciones específicas*, que consisten en la aplicación práctica de las orientaciones generales.

## 6. OBJETIVOS Y JUICIOS DE VALOR

Si partimos de la afirmación de Hoffman de que “la política es una actividad con un objeto”, la política exterior está orientada al logro de un conjunto de objetivos o finalidades. Pero la consecución de esos objetivos exige como presupuesto “la formulación de juicios de valor”<sup>17</sup>.

No se trata de estructurar una especie de inventario de valores ni la formulación de proposiciones abstractas ni de la aplicación de una “sola teleología que sólo conducirá a un trasnochado moralismo”.

Por eso coincidimos plenamente con quienes piensan que es necesario realizar una investigación histórica, sistemática, que permita identificar factores de permanencia, relaciones de causa-efecto, comparaciones históricas, etc., esto es, la aplicación del *método in-*

<sup>15</sup> *Idem*, p. 61.

<sup>16</sup> Cit. por T.B. Miller, en Rosenau, *ob. cit.*, p. 60.

<sup>17</sup> Stanley H. Hoffman, *Teorías contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales*. Edit. Tecnos, Madrid, 1963, p. 218.

*ductivo*, sin olvidar no obstante, que cada realidad política está condicionada por la relación *espacio = tiempo*<sup>18</sup>.

No basta, en consecuencia, examinar la experiencia derivada de un sistema en particular, por eso —agrega Hoffman<sup>19</sup>— “sólo un enfoque histórico puede ayudarnos a evitar el error de generalizar a partir de la experiencia de un sistema”.

Ahora bien, los principales juicios de valor se encuentran expresados en la Constitución de la República. Como veremos al examinar los lineamientos generales de la política exterior de Venezuela, se trata de objetivos permanentes, no variables por lo menos a corto plazo, y variables que dependen de factores no estables sino aleatorios.

Esos objetivos, por lo menos en cuanto puedan representar un aspecto material deben estar contemplados en el *Plan de la Nación* ya que se trata precisamente del instrumento en el que se contemplan tanto los objetivos y metas a alcanzar en un período determinado como los recursos que se aplicarán para satisfacerlos. Al propio tiempo el *Presupuesto del Estado* debe reflejar las metas y objetivos contemplados en el Plan de la Nación a fin de darle efectivo cumplimiento. Es cierto que esto no ocurre siempre así, bien sea por insuficiencia de recursos o bien porque el Plan no fue suficientemente realista.

## 7. EVALUACION DE UNA POLITICA EXTERIOR

Para evaluar la política exterior de un Estado es necesario examinar hasta qué punto se cumple con los extremos anteriormente señalados.

En efecto, en primer lugar es necesario tener *objetivos claros y definidos*. Ya hemos visto que la formulación de esos objetivos exige como presupuesto la formulación de juicios de valor.

Al propio tiempo es indispensable un grado aceptable de *coherencia* en la política exterior. Ese requisito se hace más necesario

<sup>18</sup> *Idem*, p. 220.

<sup>19</sup> *Idem*, p. 221.



cuando hay una diversidad de organismos que realizan política exterior. Un ejemplo palpable nos lo evidencian los aspectos políticos y económicos de la acción exterior. Con no poca frecuencia se advierten acciones inconexas entre la política petrolera, en especial por actuaciones de la OPEP, y los lineamientos generales de acción política del Estado. Ese contraste se puso en evidencia con motivo del embargo petrolero de la OPEP a los EEUU, en 1973, si bien Venezuela decidió no apoyar tal acción.

No menos necesaria es *la continuidad*. En efecto, se impone practicar, por lo menos en sus planteamientos permanentes, una misma política. Es cierto que el acceso al poder de grupos políticos diferentes naturalmente se traduce en una variación de carácter sustantiva en algunos aspectos, pero no es menos cierto que debe haber una *Política de Estado*, una política que refleje en forma constante y reiterada los principios y objetivos permanentes de nuestra Constitución, esto es, defensa del territorio, defensa de los derechos humanos, mantenimiento del sistema democrático, etc. Nuestra política hacia Centroamérica, si bien ha fluctuado con motivo del mayor apoyo de los gobiernos socialcristianos a sus correligionarios, ha sido constante en el respaldo a los gobiernos democráticos y en la defensa de su autonomía y autodeterminación.

En todo caso, es necesario una utilización adecuada, mejor dicho *actualizada*, de los instrumentos y mecanismos de la política exterior del Estado, en especial de la diplomacia. Mientras no exista una Cancillería dotada de todos sus instrumentos modernos de trabajo, una política adecuada de personal con un suficiente nivel de remuneración, una Academia Diplomática con cursos de ascenso a todos los niveles, un Banco de Datos actualizado, etc., no podrá haber verdadera política exterior.

## CAPÍTULO VIII

### LA CRISIS ENERGETICA Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Quedaría incompleto todo intento de análisis de las relaciones internacionales de Venezuela si no consideramos las implicaciones y consecuencias derivadas de la llamada *cuestión energética* y en especial la *cuestión petrolera*.

#### 1. LA CUESTION ENERGETICA

El petróleo desplazó al carbón como fuente energética, debido a razones tecnológicas, en especial el surgimiento del motor de combustión, el desarrollo de la industria petroquímica, la utilización del automóvil.

Bajo la experta conducción de las famosas “siete hermanas” —Exxon, Gulf, Mobil, Standard Oil de California, Texaco, British Petroleum Royal Dutch y la Compañía Francesa de Petróleo— los países consumidores se benefician durante largo tiempo de una oferta abundante a bajo precio. Esas compañías controlaban aproximadamente 2/3 de la producción mundial. A esa circunstancia hay que agregar su eficaz *integración vertical* que les permite controlar el transporte, la refinación y el mercadeo, factores de incuestionable importancia para el dominio del mercado.

Lo cierto es que hasta la primera *crisis petrolera del 73-74* los precios del petróleo eran excepcionalmente bajos. En 1946 un barril de petróleo crudo costaba \$ 1.46, en 1965 el mismo barril costaba \$ 1.80 y en enero de 1978 costaba \$ 14.61. Para 1981 se llegó a \$ 36 el barril, si bien para 1985 bajó a \$ 28.

## 2. CONSUMO Y PRODUCCION DE ENERGIA PRIMARIA

En realidad es a partir de la II Guerra Mundial que ocurre un aumento inusitado en el consumo energético. "En 1950 el consumo mundial de energía era de 2.500 millones de toneladas equivalentes de carbón, en tanto que la población mundial se situó en 2.500 millones de personas".

"Para 1979 los 4.000 millones de personas consumieron 8.700 millones de toneladas de energía equivalentes de carbón, casi el doble *ratio* de crecimiento de décadas anteriores"<sup>1</sup>, al propio tiempo, el aumento fue cercano al aumento extraordinario del crecimiento económico en la época posterior a la 2ª Guerra Mundial. En términos per cápita esto significa un promedio de 1.5 barriles por persona en 1950 a 5.3 barriles en 1973<sup>2</sup>. Por eso se afirma con sobrada razón que hoy en día "el petróleo y en menor medida el gas natural, son las principales fuentes de energía comercial en el mundo actual".

CUADRO N° 12

### CONSUMO Y PRODUCCION DE ENERGIA PRIMARIA EN LAS ECONOMIAS DESARROLLADAS DE LIBRE MERCADO

	1986		Consumo Año 2000		1986		Producción 2000	
	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%
Carbón y lignita	20	27.4	22	25	20	35	21	33
Hidroc. líq.	28.4	39	31	36	14.3	25	11	18
Gas natural	13	18.9	15	17	12.1	21.1	12	19
Energía nuclear	51	7	10	11	5.1	8.9	10	15
Energía hidro y geotérmica	4.8	6.6	7	8	4.8	8.4	7	11
Otras energías renovables	0.8	1.1	3	3	0.8	1.4	3	4
Total Energ. Prim.	729	100	88	100	57.1	100	64	100

FUENTE: U. Nations, *Report of the Sec. Gral. A/43/554*. 20 sept. 1988.

<sup>1</sup> Sivard, 1981, p. 6.

<sup>2</sup> Brown, 1979, p. 18.

El escenario comparativo entre el año 86 y el año 2000 pone de manifiesto importantes alteraciones, mejor dicho sustituciones, entre las diferentes fuentes energéticas en las economías de libre mercado. El cambio más impactante radica en la disminución de 39% a 36% en la posición del consumo de hidrocarburos líquidos, el aumento del consumo de energía nuclear de 7% al 11%, sin olvidar la disminución del consumo de carbón y lignita del 27.4% al 25%. En el sector producción se observa un aumento considerable de producción de energía nuclear de 8.9% al 15% y una disminución igualmente significativa en la producción de hidrocarburos líquidos del 25% al 18%.

Para 1979 la rata de energía per cápita utilizada en los países del Norte fue de aproximadamente 10 veces la del Sur (en desarrollo), si bien existen enormes diferencias de consumo en las diferentes áreas geográficas.

CUADRO N° 13

PRODUCCION Y CONSUMO DE ENERGIA PRIMARIA EN LAS ECONOMIAS CENTRALMENTE PLANIFICADAS ENTRE 1986 Y 2000

	1986 Consumo		2000		1986 Producción		2000	
	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%
Carbón	15.7	38.7	19	34	16	37.7	19	33
Hidroc. líq.	11.1	27.4	15	26	12.7	30	13	23
Gas natural	11	27.1	12	22	11.5	27.1	14	25
Energía nuclear	1	2.4	7	12	1	2.4	7	12
Energía hidro y geotérmica	1.3	3.1	3	5	1.3	3.1	3	5
Otras	0.5	1.2	1	1	0.5	1.1	1	2
Total	40.5	100	57	100	42.9	100	57	100

FUENTE: *Energy Statistics Yearbook 1986*. 2000-United Nations Sec. estimate.

La diferencia pone de manifiesto la importancia central del uso de la energía en la sociedad industrial moderna<sup>3</sup> en especial en la producción industrial, transporte, distribución de bienes y servicios.

<sup>3</sup> Charles W. Kegley y E. Wittkoff, *World Politics*. San Martin Press, N. York, 1985,

Eso explica, hasta cierto punto, que “los países en desarrollo consideren el uso de altas tasas de uso energético como la clave de un rápido desarrollo económico y un elevado standard de vida”<sup>4</sup>.

La tabla de consumo de los países del Comecón revela una baja de la importancia relativa del carbón (de 38.7 a 26), de los hidrocarburos líquidos (de 27.4 a 26) y de gas natural (27.1 a 22%), en tanto que se aprecia un gran salto del consumo de energía nuclear (de 2.4 a 12). En el sector producción se aprecia un significativo descenso de la producción de hidrocarburos líquidos (30 a 23%), gas natural (27.1 a 25) en tanto que se produce un salto en la producción de energía nuclear (de 2.4 al 12%).

Es un hecho cierto que el *consumo energético* está íntimamente vinculado a la producción de bienes y servicios, medidos como producto nacional bruto, hasta el punto que durante cincuenta años (1930-1980) la demanda mundial de petróleo aumentó a una tasa muy cercana a la experimentada al agregado del producto mundial bruto<sup>5</sup>.

Existe una enorme diferencia entre la energía consumida en los países desarrollados en comparación con los países en desarrollo.

CUADRO N° 14

CONSUMO Y PRODUCCION DE ENERGIA PRIMARIA EN PAISES EN DESARROLLO EN 1986 Y EL AÑO 2000

	1986 Consumo		2000		1986 Producción		2000	
	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%
Carbón lignita	15.7	34.6	22	28	15.1	25.9	23	22
Hidroc. líq.	17	37.1	28	35	29.1	49.8	50	49
Gas natural	3.1	6.8	12	15	4.2	7.2	13	13
Energía nuclear	0.4	0.9	1	2	0.4	0.6	1	1
Energ. hidroeléct.	3.7	8.1	8	10	3.7	6.3	8	8
Otras frec. energét.	5.9	12.9	8	10	5.9	10.1	8	8
Total	45.8	100	79	100	58.4	100	103	100

FUENTE: *Energy Statistics Yearbook 1986*. 2000-United Nations Sec. estimate.

<sup>4</sup> Ch. Kegley y E. Wittkoff, *ob. cit.*, p. 313.  
p. 312 y sig.

<sup>5</sup> *Agencia Internacional de Energía*, 1982, p. 69.

En los países en desarrollo se observa una baja significativa en el consumo de hidrocarburos líquidos (de 37.1 a 28%), así como de carbón (de 34.6 a 28%) en tanto que destaca un aumento relativo del consumo de gas natural (de 6.8 a 13%).

En el área de producción se nota una disminución relativa del carbón (de 25.9 a 22%), un aumento del gas natural (de 7.2 a 13%).

### 3. LA CRISIS PETROLERA EN PARTICULAR

Es necesario tener en cuenta, no obstante, que entre 1973 y 1985 han ocurrido importantes cambios tanto en la oferta como en la demanda de energía petrolera.

#### *Cambios de la demanda petrolera*

La demanda ha sido alterada por el difícil proceso de adaptación derivado de las crisis petroleras de 1973-74 y de 1979-80. En efecto, la capacidad de ahorro energético de los países desarrollados sorprendió incluso a sus propios auspiciadores.

El uso más eficiente de la energía en bienes de capital de uso energético intensivo y de consumo durable, la retroalimentación de sistemas de calefacción y la reducción de dilapidación de energía en sectores residenciales y no residenciales se tradujo en una reducción del consumo energético.

Las nuevas producciones de Alaska, el Mar del Norte y México produjeron un efecto excedentario en el mercado y Gran Bretaña se transformó en un exportador neto a partir de 1980.

La segunda gran crisis petrolera del 79-80 surgió, como resultado de la revolución en Irán que derrocó al Sha Muhammad Reza Pahlevi y fundó una República Islámica Revolucionaria. A partir de ese momento se inicia una elevación constante del precio del barril de petróleo del crudo "Saudi Arábigo", que llega a \$ 26 barril (1980) y luego a \$ 34, a finales de 1981.

CUADRO Nº 15

CONSUMO MUNDIAL DE PETROLEO  
(Millones de barriles diarios)

Años:	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87
EEUU	18.42	18.71	18.3	17.01	16.1	15.3	15.1	15.70	15.17	15.67	15.95
Canadá	1.67	1.73	1.71	1.85	1.7	1.6	1.4	1.4	1.4	1.4	1.5
Japón	5.05	5.06	5.33	5.01	4.5	4.3	4.1	4.3	4.3	4.4	4.5
Europa											
Occidental	13.65	13.97	14.84	13.46	12.74	11.3	11.1	11.2	11.8	12.3	12.3
Economía											
centralmente											
planificada	11.54	12.33	12.77	13.28	13.4	13.2	13.5	13.8	13.3	13.5	13.7
Totales	60.7	62.73	64.7	57.2	60.3	56.8	58.3	58.3	58.6	60.2	61.2

FUENTE: BCV. *Informe Económico 1984*, p. 23.

Como puede observarse el consumo mundial de petróleo ha crecido en 10 años sólo 1.4%. En efecto, tanto en los EEUU (de 18.42 a 15.95) como en el Japón (de 5.05 a 4.5) se aprecia una disminución de consumo de dos millones y medio, y millón y medio de barriles diarios. También Europa Occidental logró ahorrar energía al pasar de 13.65 (77) a 12.3 (87). Sólo las economías centralmente planificadas aumentaron su participación de 11.54 (77) a 13.7 (87). Aun así el nivel total de consumo disminuyó de 60.7 millones de barriles (77) hasta 1986 (60.2), si bien en 1987 se elevó a 61.2 millones.

*Evolución de la producción mundial de petróleo*

Como puede observarse en el Cuadro Nº 15, en 10 años (1977-1987) la producción mundial de petróleo ha disminuido en 1.3 millones de barriles diarios (de 62.500.000 en 1977 a 60.200.000 en 1987). El fruto más elevado de la producción fue alcanzado en 1979 cuando llegó a 65.750.000 de barriles.

Ahora bien, para 1987 la participación relativa de los países con economía de mercado fue de 44.320.000 de barriles, esto es 73.4% el mercado, en tanto que las economías centralmente plani-

FAJA PETROLIFERA DEL ORINOCO. RESERVAS PROBADAS (MMBLS). PETROLEO EN SITIO (MMBLS)

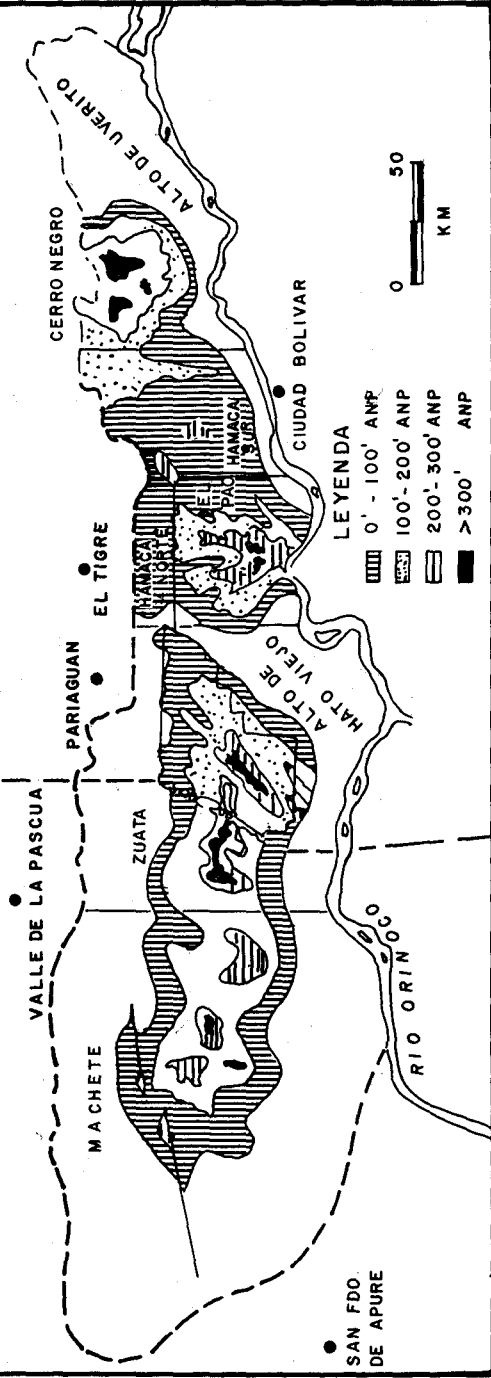
**MACHETE      ZUATA      HAMACA      CERRO NEGRO**

**POES**      255000      487000      214000      213000

**RESERVAS**      —      10610      3548      13834

AREA MENOS PROSPECTIVA  
POES 505000  
RESERVAS 277

AREA PROSPECTIVA  
POES 682000  
RESERVAS 27715





CUADRO N° 16

EVOLUCION DE LA PRODUCCION MUNDIAL DE PETROLEO \*  
(Miles de barriles diarios)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1987 Porcentaje del Total
<i>Norte América</i>												
EEUU	9.865	10.275	10.135	10.170	10.180	10.200	10.245	10.505	10.545	10.250	9.905	16.0%
Canadá	1.610	1.575	1.770	1.725	1.545	1.485	1.515	1.645	1.815	1.840	1.910	3.1%
Total Norte América	11.475	11.850	11.905	11.895	11.725	11.685	11.760	12.150	12.360	12.090	11.815	19.1%
<i>América Latina</i>												
Argentina	430	455	470	490	490	490	475	465	460	430	425	0.8%
Brasil	165	165	170	195	220	275	365	460	585	595	585	1.0%
Colombia	140	130	150	125	135	145	155	170	175	300	385	0.7%
Ecuador	190	205	215	205	210	200	240	255	275	280	170	0.3%
México	1.085	1.330	1.630	2.155	2.585	3.005	2.950	3.015	3.015	2.750	2.870	4.8%
Trinidad	230	230	215	210	200	175	165	170	175	165	165	0.3%
Venezuela	2.315	2.235	2.425	2.235	2.180	1.965	1.875	1.875	1.730	1.845	1.765	3.0%
Otros	160	215	255	280	275	295	260	270	270	250	235	0.4%
Total América Latina	4.715	4.965	5.530	5.895	6.295	6.550	6.485	6.680	6.685	6.615	6.600	11.3%
<i>Europa Occidental</i>												
Austria	35	35	35	30	25	25	25	25	25	20	20	+
Dinamarca	10	10	10	5	15	35	45	45	60	75	95	0.2%
Francia	20	20	25	30	35	50	50	60	70	75	75	0.1%
Italia	20	25	30	35	25	30	40	40	45	50	60	0.1%
Noruega	275	350	385	525	505	530	660	755	835	910	1.070	1.8%
Turquía	55	55	55	45	45	45	45	40	40	45	50	0.1%
Reino Unido	765	1.095	1.600	1.650	1.835	2.125	2.360	2.580	2.655	2.665	2.605	4.3%
Alemania Occidental	105	100	95	90	90	85	80	80	80	80	75	0.1%
Otros	45	45	60	65	60	95	145	140	150	155	145	0.3%
Europa Occidental	1.330	1.735	2.295	2.475	2.635	3.020	3.450	3.765	3.960	4.075	4.195	7.0%



ficadas sólo alcanzaron a 15.880.000 de barriles, es decir el 26.6% de la producción mundial.

La producción se distribuyó en la siguiente forma: América del Norte, 19.1%; América Latina, 11.3%; Europa Occidental 7%; Medio Este, 21.9%; Africa, 8.6%; Asia, 5.5%.

La producción de las economías centralmente planificadas se distribuyó así: China, 4.5%; URSS, 21.3%; otros, 0.8%.

#### 4. EL PODER RELATIVO DE LA OPEP

El *análisis estadístico de la producción mundial de petróleo* y en especial, la participación relativa de los países de la OPEP en la misma, nos pone de manifiesto que mientras para 1977 la OPEP contribuía con el 50% de la producción mundial de petróleo, ya para 1985 esa participación había disminuido apenas el 29%.

La producción total disminuyó de 31.680.000 barriles diarios en 1977 a 17.315.000 en 1985.

La participación relativa de los países *No-OPEP*, en cambio, aumentó vertiginosamente al pasar del 48.56% en 1976 al 71.06% en 1985. El mayor aporte de los países *No-OPEP* correspondió al Reino Unido que pasó de 246.000 a 2.505.000 de barriles diarios, Noruega de 278.000 a 783.000, México de 930.000 a 3.010.000, la URSS de 10.443.000 a 11.981.000.

CUADRO Nº 17

#### CAPACIDAD PRODUCCION RELATIVA DE LA OPEP

Años	Producción OPEP	Producción mundial	%
1977	31.680	62.550	50
1978	30.280	63.055	48
1979	31.465	65.775	47
1980	27.445	62.755	43
1981	23.380	59.375	39
1982	19.930	57.060	34
1983	18.425	56.690	32
1984	18.470	58.100	31
1985	17.215	57.595	29
1986	19.555	56.690	24
1987	19.030	60.200	31.6

En el caso específico de Venezuela su participación relativa en la producción mundial también ha ido mermando desde el 3.83% en 1976 al 3% en 1987.

CUADRO Nº 18

## EVOLUCION DE LAS RESERVAS DE LA OPEP

(Millones de barriles)

País	1982	1983	1984	1985	1986	1987	%
Argelia	9.490	9.220	9.000	8.820	8.800	8.500	1.1
Ecuador	1.074	860	1.181.1	1.181.1	1.350	1.600	0.02
Gabón	481.8	547.3	518.1	677.5	733	733	0.001
Indonesia	9.950	9.100	8.650	8.500	9.000	8.400	1.1
Irán	55.308	51.000	58.874	59.000	92.860	92.900	14
Irak	59.000	65.000	65.000	65.000	72.000	100.000	15
Kuwait	67.150	67.100	92.710	92.464	94.522.1	91.900	14
Libia	21.500	21.270	21.100	21.300	22.800	21.000	3
Nigeria	16.750	16.550	16.650	16.600	16.000	16.000	2
Qatar	3.425	3.330	4.500	4.500	4.500	3.200	0.04
Arabia Saudita	165.320	168.847.1	171.710	171.490	169.179.9	167.000	25
Emiratos Arabes	32.354	32.340	32.490	32.990	97.203	97.200	15
Venezuela	24.900	25.887	28.028	54.454	55.521	56.300*	8
Total	466.252.8	471.051.8	510.411.2	536.976.6	644.496	664.733	100

FUENTE: OPEP *Annual Statistical Bulletin* 1986.

\* Para febrero de 1989 las reservas probadas de Venezuela alcanzaron 58.000 millones de barriles, además de reservas probadas de gas de 17.000 millones de barriles de petróleo equivalentes a lo cual tenemos la posibilidad de añadir 343.000 millones de barriles equivalentes para un total de 420.000 millones.

(Conf. de Juan Chacín Guzmán, Presidente de Petróleos de Venezuela, ante la Sociedad de las Américas. Diario *El Universal*, 20-2-1989, p. 2-8).

Las reservas petroleras de la OPEP para 1987 representaban aproximadamente el 40% de las mundiales, y estaban concentradas esencialmente en Arabia Saudita 25%, Emiratos Arabes 15%, Irak y Kuwait 14%, Irán 15% y Venezuela 8%.

El poder inicial de la OPEP se basó en la extrema dependencia, para los años 73-74, de buena parte del consumo mundial petrolero de la producción del Medio Oriente<sup>6</sup>, así como a la caren-

cia de alternativas energéticas capaces de sustituir eficazmente el consumo de hidrocarburos.

Al propio tiempo, el conflicto árabe-israelí contribuyó claramente a extremar posiciones en la cuestión energética y, en último término, a utilizar el petróleo como arma política.

Esa circunstancia se puso en evidencia con motivo de la Guerra del Yon Kippur que estalló el 6 de octubre de 1973. En efecto, apenas dos semanas después los ministros de la OPEP reivindicaron el derecho de *establecer los precios unilateralmente*, así como *reducir los volúmenes de producción*<sup>7</sup>. Tanto el *control de la producción* como el de los precios fue asumido directamente por los países productores.

Al propio tiempo, los países árabes integrantes de la OPEP impusieron un *embargo petrolero a los EEUU, y los Países Bajos*, atribuyéndoles una posición marcadamente pro-israelí.

En todo caso, una importante lección de los años 1973-74 fue el hecho de que aún las super potencias pueden ser vulnerables a las presiones ejercidas por países que controlen el mercado de materias primas.

## 5. EL FUTURO PETROLERO

Es necesario partir del hecho cierto de que tanto la demanda como la oferta petrolera han dependido y van a seguir dependiendo de los precios. En efecto, es el nivel de precios lo que determina la posibilidad económica de que sigan en producción o entren a producir los pozos de diferentes costos de producción.

El mercado internacional petrolero se ha venido caracterizando por:

- 1) una alta concentración, tanto de la oferta, como de las reservas de hidrocarburos en pocos países productores,
- 2) una tendencia persistente a que la oferta de hidrocarburos exceda la demanda,

<sup>6</sup> Para 1973, la OPEP contribuirá con el 51.43% de la producción mundial de petróleo.

<sup>7</sup> Ver al respecto: Ch. W. Kegley y E. Wittkoff, *ob. cit.*, p. 32.

- 3) una alta dispersión geográfica, económica y política de la demanda,
- 4) una impresionante capacidad de ahorro energético por parte de los grandes consumidores organizados en la Agencia Internacional de Energía (AIE), y
- 5) ausencia a corto plazo de un sustituto de fácil y económica aplicación del petróleo.

La debilidad reciente de los precios del petróleo deriva de un exceso de la oferta sobre la demanda de 1.5 o 2 millones de barriles diarios, se inició con el colapso de precios de 1986, originado esencialmente por *la imprudente decisión de la OPEP —diciembre de 1985— de aumentar a cualquier precio su participación en el mercado petrolero.*

Ese exceso tiende a continuar ejerciendo presión negativa sobre los precios del petróleo, lo cual, a su vez, continuará ejerciendo un efecto desestimulante sobre la oferta de elevado costo de producción, así como sobre las fuentes energéticas sustitutivas.

A fines de siglo, sin embargo, las variables petroleras pueden modificarse sustancialmente.

Según el pronóstico de la Secretaría de Naciones Unidas <sup>8</sup> *la capacidad de producción tenderá a concentrarse aún más.* “En efecto, a medida que aumente la producción, los pozos pequeños que exigen altos costos de producción de los países no-OPEP, producirán menos en total”. Esa realidad dejará el campo abierto a la actividad de *pozos de alta productividad a bajo costo*, los cuales están ubicados principalmente en el Medio Oriente.

Los expertos pronostican que el margen de precios oscilará entre \$ 15 y \$ 25 por barril. *La cercanía a los \$ 15 desestimulará la oferta al sacar del mercado a los productores marginales* y postergará las inversiones destinadas a las fuerzas energéticas sustitutivas. La cercanía a los \$ 25 producirá el efecto contrario.

---

<sup>8</sup> ONU, *ob. cit.*, p. 59.

## 6. LA SITUACION PETROLERA VENEZOLANA

Como puede apreciarse en el Cuadro N° 19, Venezuela ha venido aminorando su *producción* de petróleo crudo de 2.274.000 (1976) a 1.534.000 (1987) de barriles diarios. Ese efecto, ha sido distribuido aminorando la producción de crudo liviano de 782.000 (1976) a 535.000 (1987), mediano de 875.000 (1976) a 589.000 (1987), en tanto que los pesados y extrapesados descendieron de 617.000 (1976) a 410.000 (1987).

En cambio se ha venido aumentando moderadamente la producción de condensado, de 20.000 (1976) a 165.000 (1987) y de líquidos del gas natural, de 70.000 (1976) a 94.000 (1987).

*Las exportaciones de crudo* por su parte, han disminuido de 1.370.000 (1976) a 1.028.000 (1987) distribuidos así: liviano, de 424 a 298; mediano, de 406 a 212.

El crudo pesado, en cambio, aumentó de 379 a 470.

*La Faja del Orinoco*

Es necesario recordar que Venezuela cuenta como reservas no probadas de 70.000 millones de barriles de petróleo recuperables en la Faja petrolífera del Orinoco, la que algunos especialistas han calificado como "la pieza clave de nuestro panorama energético a mediano y largo plazo (20 años)"<sup>9</sup>.

"La Faja se extiende por unos 600 kilómetros en dirección Este-Oeste, desde el Delta del Orinoco hasta El Baúl, Estado Guárico, y por unos 50 kilómetros en dirección Norte-Sur, desde el área de Oficina hasta el río Orinoco"<sup>10</sup>.

Los trabajos de la Faja se iniciaron en 1979 y ya para 1981 se habían identificado reservas semiprobadas del orden de los 3.000 millones de barriles. Ahora bien, "sólo el 30% de las reservas pro-

<sup>9</sup> Crudo liviano de más de 30° API; crudo mediano entre 22 y 30° API; crudo pesado y crudo extrapesado, de menos de 22° API.

<sup>10</sup> G. Coronel, "Energ. y pet. evol. Organiz. y perspectivas", en *El caso Venezuela*. Edic. IESA, Caracas, 1984, p. 191.

<sup>11</sup> G. Coronel, *ob. cit.*, 191.

badas y semiprobadas venezolanas tienen una gravedad mayor de 25° API<sup>11</sup>; el 70% restante está constituido por petróleo pesado, que requiere de un proceso de refinación más exigente y costoso.

CUADRO N° 19

PRINCIPALES CIFRAS DE PRODUCCION,  
RESERVAS, EXPORTACIONES  
VENEZUELA

*Producción:*

Petróleo crudo: Miles de barriles diarios.

	1976	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Liviano (más de 30°API)	782	562	534	464	470	520	535
Mediano (22-30°API)	875	579	484	431	480	653	589
Pesado y extrapesado (menos de 22°API)	617	735	745	795	608	472	410
Total crudo	2.274	1.876	1.763	1.690	1.518	1.645	1.534
Condensado	20	17	33	109	119	147	165
Líquidos del gas natural	70	58	57	57	63	97	94
Gas natural prod. bruta (millones de mts. cub.)	37.135	33.280	32.060	32.500	33.215	36.557	36.135
<i>Reservas probadas</i>							
Petróleo	18.228	24.581	25.845	28.034	29.326	55.521	58.084
Gas natural	1.180	1.528	1.568	1.666	1.753	2.622	2.840
Exportaciones	1976	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Petróleo crudo	424	186	123	116	137	254	298
Liviano	424	186	123	116	137	254	298
Mediano	406	227	188	101	87	156	212
Pesado y extrapesado	379	575	588	723	526	489	470
Reconstituido	161	74	86	67	79	50	48
Total crudo	1.370	1.026	985	1.007	829	949	1.028
Productos refinados	448	243	210	192	186	186	131
Residual alto azufre	165	60	45	35	4	6	2
Residual bajo azufre	173	189	260	283	302	390	359
Total productos	786	492	515	510	542	585	492
Total exportaciones	2.156	1.554	1.500	1.517	1.371	1.534	1.520



En este sentido es conveniente recordar que los costos y gastos de operación han aumentado notoriamente al pasar de Bs. 6 por barril en 1976, a Bs. 19 en 1983<sup>12</sup>.

Durante más de 30 años Venezuela ha sido un país monoprodutor, con alta dependencia del petróleo. La fase de industrialización ha sido relativamente fácil y expedita.

Pero esa etapa tiende a declinar y la abundancia de divisas ya pertenece al pasado.

### *Las reservas petroleras mundiales*

La evolución de las reservas mundiales probadas para 1987, alcanzaron 896.5 millones de barriles de los cuales las economías de mercado tienen 817.3 millones de barriles (91.2%) y las economías centralmente planificadas 79.2 millones (el 8.8%). Como puede apreciarse, una altísima concentración de las reservas se encuentra en el *Medio Oriente* con 564.8 millones de barriles, es decir, 63% de las reservas mundiales, 114.3 millones en América Latina (12.9%), 79.2 millones en las economías centralmente planificadas (8.8%) y 55.0 millones (6.1%) en África.

Es interesante observar que Venezuela aparece con 58.084 millones de barriles, lo que representa el 8% de las reservas mundiales, con una altísima relación reservas/producción del 91.2%.

Si partimos de un pronóstico positivo de la demanda petrolera hasta fines de siglo a partir de 1986 y teniendo en cuenta que las reservas probadas de los países de la OPEP representan aproximadamente el 40% de las mundiales, la consecuencia necesaria es el *gran peso específico que continuarían teniendo los países integrantes de la Organización*. Ya hemos visto, al propio tiempo, que existe una marcada tendencia a la explotación excesiva de los campos petroleros de países no-OPEP disminuyendo sus reservas probadas. Esa declinación ha sido destacada en el período 1987-1990 en Brasil, Colombia, Perú, Gran Bretaña y USA, y se pronostica un efecto similar en el período 1991-1995 en Argentina, Canadá, Egipto y la

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 189.

URSS, y para 1996-2000 en Australia, Brunei, Durassalam y Malasia<sup>13</sup>. Sin embargo, en algunos países no exportadores tradicionales de petróleo se ha producido una exploración y desarrollo significativos, a saber: Angola, Colombia, Egipto, Omán y Yemén, que se incorporaron al rango de exportadores en 1987. Si a todas esas observaciones debemos agregar que las reservas estratégicas de los países integrantes de la Asociación Internacional de Energía (AIE) se estiman en 600 millones de barriles, suficientes para satisfacer 80 días de consumo aproximadamente.

Como resultado de las anteriores observaciones, la Secretaría de Naciones Unidas<sup>14</sup>, llega a la conclusión que podemos observar en el Cuadro N° 20.

Como puede apreciarse, la evolución de la producción de energía primaria para el año 2000 evidencia un *aumento pronunciado de la misma en los países en desarrollo al pasar de 58.4 a 103 millones de barriles equivalentes de petróleo por día*, aumento que se concentra en *gas natural* (de 4.2 a 13 millones de barriles diarios) y *petróleo* (de 29.1 a 50 millones de barriles diarios) además de aumentos moderados en la producción de carbón (de 15.1 a 23) energía nuclear (0.4 a 1) y energía renovable (9.6 a 16).

Las economías centralmente planificadas aumentaron moderadamente (de 44.4 a 57) su producción energética, con aumentos significativos en *energía nuclear* (de 2.4 a 7), *renovable* (de 18 a 4) y *gas natural* (de 11.5 a 14), además de un crecimiento incipiente en el consumo petrolero (de 12.7 a 13) y carbón (de 16 a 19).

En las economías desarrolladas de mercado se pronostica un *aumento significativo en el consumo de energía nuclear* (de 5.1 a 10) y *renovables* (de 5.6 a 10) compensada por una *disminución en el consumo de petróleo* (de 14.3 a 11) y *gas natural* (de 12.1 a 12).

<sup>13</sup> Joseph P., Riva, "Oil combustion and production potencial", en *Oil and Gas Journal*, 18-1-1988, p. 58.

<sup>14</sup> United Nations, *Energy exploration and development trends in developing Countries*. A/43/476 - agosto 1988.

## CUADRO N° 20

## PRODUCCION DE ENERGIA PRIMARIA AÑO 2000

(Millones de barriles de petróleo por día)

	1986	2000
<i>Países desarrollados de mercado</i>		
Carbón	20	21
Petróleo	14.3	11
Gas natural	12.1	12
Energía nuclear	0.4	1
Energía renovable (hidroenergía, geotérmica, etc.)	5.6	10
Total:	57.1	64
<i>Economías centralmente planificadas</i>		
Carbón	16	19
Petróleo	12.7	13
Gas natural	11.5	14
Energía nuclear	2.4	7
Energía renovable	1.8	4
Total:	44.4	57
<i>Países en desarrollo</i>		
Carbón	15.1	23
Petróleo	29.1	50
Gas natural	4.2	13
Energía nuclear	0.4	1
Energía renovable	9.6	16
Total:	58.4	103

FUENTE: United Nations, *Energy exp. and devel. trends developing Countries*. A/43/476, p. 22.

*El crecimiento de la economía mundial*

Una variable de extraordinaria importancia será el crecimiento relativo de las economías de mercado.

Un escenario moderado se fundamenta en la situación actual del mercado. De producirse una rata de crecimiento del producto

interno bruto del 2.5% anual, y continuar un decrecimiento en la elasticidad de la demanda energética de 0.60 (actualmente) a 0.55 el resto del siglo <sup>15</sup> se traduciría en un crecimiento del consumo energético a la rata del 1.4%.

También en los países en desarrollo el esfuerzo de ahorro energético afectará la elasticidad energética de 1.10 actualmente a 1.0, para el resto del siglo. En las economías centralmente planificadas se requiere un aumento de 0.77% para lograr un crecimiento del 1% en el precio por barril.

Un escenario distinto contempla la hipótesis de una reducción en la utilización relativa de los hidrocarburos, en especial el petróleo en los países industrializados <sup>16</sup>, consumo que sería sustituido por energía nuclear, carbón y otros, si bien los hidrocarburos líquidos aumentarán en 1 millón de barriles diarios.

#### 7. CRISIS ENERGETICA Y POLITICA EXTERIOR

1. De acuerdo con pronósticos de la propia Secretaría de Naciones Unidas la capacidad de producción petrolera tenderá a concentrarse más en los países de la OPEP.

2. La actividad petrolera futura será dominada por la operación de pozos de alta productividad a bajo costo.

3. Las reservas petroleras mundiales alcanzaron, para 1987, la cifra de 896.5 millones de barriles, de los cuales 817.3 millones, esto es el 91.2%, corresponde a las economías de mercado, entre ellas 564.8 millones corresponden al Medio Oriente y Venezuela con 58.084 millones (8%), en tanto que las economías centralmente planificadas controlan 79.2 millones (8.8%).

4. La tendencia a consolidar la influencia del petróleo como elemento de presión en las relaciones internacionales de los Estados, es evidente en el cercano futuro.

5. Dentro de ese panorama la OPEP asumirá una mayor capacidad de disposición y control, una mayor influencia política.

<sup>15</sup> ONU, *ob. cit.*, p. 60.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 73.

6. Ese poder, no obstante, deberá ser ejercido a la luz de la experiencia acumulada, es decir, la conveniencia de no presionar excesivamente los precios al alza para no estimular la competencia de los productores marginales, de los ahorros energéticos ni de las fuentes energéticas competitivas.

7. En todo caso, todos esos factores tienen y seguirán teniendo un alto grado de influencia en la política exterior no sólo de los países integrantes de la OPEP sino también de la política de los países consumidores.

En el caso de Venezuela esa realidad es particularmente delicada, debido a que si bien es un país integrante de la OPEP, ha sido y será durante mucho tiempo un seguro suministrador del mercado petrolero norteamericano, país con el cual nos unen fuertes lazos de amistad y relaciones político-económicas.

Al propio tiempo, Venezuela cuenta no sólo con el 8% de las reservas mundiales probadas de petróleo sino con inmensas reservas de petróleo pesado y extrapesado que lo identifican como país de alto signo estratégico, si bien esto aumenta al mismo tiempo su vulnerabilidad.

## CAPÍTULO VII

### ANDRES BELLO Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE SU TIEMPO

Es cierto que el aporte de don Andrés Bello a los variados aspectos del pensamiento ha sido estudiado desde numerosos puntos de vista por personalidades destacadísimas de diversas nacionalidades, en especial como resultado del esfuerzo constante, reiterado, de la Fundación La Casa de Bello.

Ahora bien, como expresamos en nuestro trabajo sobre “La contribución de don Andrés Bello a la formulación de los Principios del Derecho Internacional en América” presentado al Congreso Internacional sobre Andrés Bello y el Derecho Internacional celebrado en Roma (10-12 de diciembre de 1981): *“El examen crítico de las ideas y puntos de vista de don Andrés Bello sobre la Política y el Derecho Internacional sólo pueden y deben ser examinados en el marco histórico-político en el que le tocó vivir y actuar, en el marco de las relaciones internacionales de su época y teniendo en cuenta la posición relativa de Venezuela inicialmente y luego de Chile, su patria de adopción, en el concierto de las naciones de su época”*.

#### 1. EL SISTEMA INTERNACIONAL IMPERANTE

Bello diagnostica acertadamente *el sistema internacional imperante*: “En la república de las naciones, hay una aristocracia de grandes potencias, que es en la que de hecho reside exclusivamente la autoridad legislativa: el juicio de los Estados débiles ni se consulta ni se respeta” (Obras completas. Tomo X, p. 21).

La realidad política, al propio tiempo, controla la normativa aplicable, la regla de derecho.

En efecto, si bien es cierto, que *el siglo XIX se caracteriza por una expansión del Derecho Internacional por un firme aumento y progreso de las normas internacionales*, aun cuando todavía limitadas a un número reducido de dominios “*era un conjunto de normas y principios que regulaba la convivencia internacional de los Estados de Europa*”<sup>1</sup>.

Ese derecho, por otra parte, sólo lo consideraban aplicable a las propias naciones europeas que se encuentran *aproximadamente en el mismo grado de cultura y de progreso*.

De esa premisa fundamental deriva como lógica consecuencia que esa normativa internacional no puede regular las relaciones de las naciones civilizadas con los pueblos salvajes o semibárbaros<sup>2</sup>, como lo consagró F. de Martens, consultor jurídico de la Cancillería Imperial Rusa.

## 2. LA CAIDA DEL ANCIEN REGIME Y LOS PRINCIPIOS FILOSOFICO-POLITICOS DE LA REVOLUCION

Es incuestionable la decisiva contribución de la Revolución Francesa a la reformulación de los principios del Derecho Internacional. En efecto el Derecho Internacional anterior a la revolución fue modificado en cuestiones vinculadas a los derechos humanos, la soberanía popular, etc.

*Ya en 1790 la Asamblea Nacional proclamó “la igualdad y fraternidad entre todas las naciones, el repudio a la guerra de conquista y declaró enfáticamente que jamás tomaría las armas para atacar la*

---

<sup>1</sup> I. Morales Paúl, “La contribución de Andrés Bello a la formulación de los principios del Derecho Internacional en América”, en *Andrés Bello y el Derecho Latinoamericano. Congreso Internacional. Roma 10/12 de diciembre 1981*. Caracas, La Casa de Bello, 1987, pp. 95-131.

<sup>2</sup> Véase: Aguilar Navarro, *Derecho Internacional Público*, Vol. 11, p. 89; y A. Nussbaum, *Historia...*, p. 143.

libertad de los pueblos”<sup>3</sup>. En 1792 se encomendó al abate Grégoire un *Código de Derecho Internacional*, que luego fue presentado a la Convención de 1795 “en forma de declaración de los derechos de los pueblos”, muchos de cuyos principios perseveran en el inventario de enunciados de la Carta de Naciones Unidas y muchos otros instrumentos y Convenciones Internacionales.

### 3. EL SISTEMA CONTINENTAL O NAPOLEONICO

A partir de 1803 se consolida el denominado *Sistema Continental* o *Napoleónico* proyectado a la formación de una Confederación de Estados europeos bajo la supremacía absoluta de Francia<sup>4</sup>. La época napoleónica se caracterizó por la imposición de un *sistema imperialista* donde se utilizaron las concepciones tradicionales del Derecho Internacional para tratar de justificar todo género de abusos y atropellos, como fue el asesinato de mil prisioneros turcos “por no disponer de medio alguno para transportarlos”<sup>5</sup>.

### 4. EL RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO EUROPEO. EL CONCIERTO EUROPEO

Sin embargo, después de la derrota de Napoleón en Waterloo (18 de junio de 1815) surge el *Congreso de Viena* (septiembre de 1814 hasta junio de 1815) que reflejó “el ansia por una ordenación jurídica internacional que habría de servir de barrera contra cualquier nuevo abuso de la fuerza”<sup>6</sup>. Se restablece así el viejo sistema de *equilibrio de potencias*, donde las máximas competencias están atribuidas a Rusia, Prusia, Austria y Gran Bretaña.

### 5. EL REGIMEN COLONIAL

Es afirmación de frecuente aceptación que el sistema colonial español se basó, por una parte, en el deseo de “evangelizar los indios, mejorar su vida, hacerles soportables las condiciones de tra-

<sup>3</sup> A. Herrera y Rubio, *Derecho de Gentes*. Valladolid, 1979, p. 157.

<sup>4</sup> G. Stedtmüller, *Historia del Derecho Internacional P.* Editorial Aguilar, Madrid, p. 233.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 224.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 229.



bajo”, fueron los propósitos que guiaron en todo momento la política de los grandes monarcas españoles de la Casa de Austria, como lo demuestran las Leyes Indias. Sin embargo, en la práctica se hizo rutina obtener oro a toda costa, arrebatándoselo a la fuerza a los nativos o haciéndolos trabajar hasta matarse los deseos incontenibles de los aventureros a quienes la conquista convirtió en encomenderos.

La derrota de la Armada Invencible (1588) signó el decaimiento de la hegemonía del Imperio Español, en tiempos de Felipe II. Como ha dicho I. Liévano Aguirre<sup>7</sup>: “España, derrotada en los campos de batalla de Europa, se ve obligada a cerrar el vasto ciclo de expansión geográfica y perder el dominio de los pueblos que en tiempos mejores producían riqueza para ella, descubre tardíamente que su población consume mucho más de lo que produce”.

#### 6. LA CONQUISTA DE AMERICA Y EL COMERCIO EXTERIOR<sup>8</sup>

##### A. *La política económica colonial*

El apego a los principios del *mercantilismo*, doctrina económica imperante en la época colonial, permite, al menos, explicar el conjunto de normas y regulaciones impuestas por las potencias dominantes al comercio exterior de América. *La concepción española* propugnaba la conservación e incremento de los metales preciosos en el país y, a tal efecto prohibía la exportación de oro y obligaba a los importadores extranjeros a pagar la mercancía adquirida en España en ese metal. La tesis francesa se orientaba al llamado *mercantilismo industrialista* cuyo instrumento fundamental era las elevadas tarifas aduaneras. La tesis inglesa, por su parte, insistía en la necesidad de obtener una balanza comercial favorable.

*La política económica de la España de los Habsburgos* no fue sino la expresión de la política comercial acogida por portugueses, holandeses, ingleses y franceses, que era, según la expresión de

<sup>7</sup> Ind. Liévano Aguirre, *Bolívar*. Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1981, pp. 51 y sig.

<sup>8</sup> Esta parte del análisis corresponde esencialmente con el contenido del libro del autor, *Derecho Internacional Económico, Derecho de Integración*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1980, pp. 65 y sig.

Haring, “la política entonces corriente y considerada como la mejor para el bienestar e independencia del Estado”<sup>9</sup>.

Los rasgos generales del sistema eran: mercantilismo, exclusivismo colonial, obtención de metales preciosos, monopolio del comercio y navegación, superabundancia legislativa, dependencia estricta de la metrópoli, abundancia de formalidades, derecho aduanero elevado.

Como consecuencia de los postulados anteriores, el ejercicio de la actividad comercial de ultramar estaba sometido *a una triple limitación*: a) la explotación de las colonias estaba reservada a la metrópolis y, por consiguiente, sólo sus súbditos podían traficar; b) sólo uno o dos puertos fueron habilitados para regular el tráfico de ultramar; c) sólo barcos construidos en España eran autorizados para efectuar la travesía, mediante licencia especial, registro en la Casa de Contratación y control de mercaderías.

Cuando la Corona crea el cargo de *Contador de Indias* (1493) proclama “que nadie lleve mercaderías para rescatar arbitrariamente porque todo el comercio es monopolio de los Reyes”<sup>10</sup>.

Incluso en América, el negocio de las importaciones estaba controlado por unas cuantas casas metropolitanas que mantenían sus factores en Veracruz y Panamá y gozaban de tratamiento favorable en los consulados de Lima y Ciudad de México.

## B. *El Pacto Colonial*

Como ejemplo notable de “las extravagancias de la política española” se citan los casos de Buenos Aires y Caracas. La capital argentina estuvo —según Haring— “casi del todo cerrada para el resto del mundo hasta muy a fines del siglo XVIII”<sup>11</sup>. La prohibi-

<sup>9</sup> C. H. Haring, *El comercio y la navegación entre España e Indias en la España de los Habsburgos*. París-Brujas, 1939, p. 28.

<sup>10</sup> Carlos D'Ascoli, *Hist. Económica de Venezuela*. Caracas, Banco Central de Venezuela, 1974, p. 151.

<sup>11</sup> C. H. Haring, *ob. cit.*, p. 161.

ción del tráfico directo con esa ciudad pareció deberse a que “los comerciantes sevillanos se proponían impedir que las mercancías europeas llegasen a la costa pacífica si no era por medio de los galeones y la feria de Portobello”.

Sólo fue en 1602 que, Felipe II acordó a los habitantes de Río de La Plata “el privilegio de exportar anualmente en sus propios buques para Brasil, Guinea y otras islas circunvecinas de vasallos, 2.000 fanegas de granos, 500 arrobas de cebo y 25 toneladas de tasajo”.

En 1618 se renovó el antiguo sistema y se limitó el tráfico a dos barcos anuales de cien toneladas cada uno. En 1778, Carlos III otorgó tratamiento igualitario al Río de La Plata.

El cultivo del tabaco en las costas de Venezuela se prohibió por diez años, en junio de 1607, para impedir el monopolio de las cosechas por parte de los holandeses, lo que se tradujo en desastrosas consecuencias para los moradores. Esta prohibición estuvo vigente hasta 1614.

### C. *La Recopilación de 1681*

La Recopilación de 1681 recogió el cuerpo de normas, destacando la prohibición a los españoles de ejercer el comercio entre España y sus colonias, tanto directa como indirectamente. Estas disposiciones ya existían en la reglamentación del comercio de Guinea y la Costa Africana y coincidían, en el plano internacional, con lo dispuesto en Francia por el Código Michau (1651), obra de Richelieu, y con el Acta de Navegación Inglesa (1651), promulgada por Cromwell<sup>12</sup>.

### D. *El control del tráfico colonial*

El control del comercio exterior se ejerció a través de la Casa de Indias de Portugal (Brasil) y de la Casa de Contratación de

---

<sup>12</sup> Véase: A. Arellano Moreno, *Orígenes de la Economía en Venezuela*. México, FCE, 1974.

Sevilla, cuyas funciones, en un primer momento, se orientaban a acaparar para la Corona los beneficios del tráfico con el Nuevo Continente, excluyendo toda actividad privada.

Posteriormente, convencida la Corona de la imposibilidad del ejercicio directo de ese control, reorientó su gestión, estimulando las iniciativas privadas interesadas en la explotación.

Ya para los primeros años del siglo XVI, por obra del rey Fernando —nos explica C. D'Ascoli<sup>13</sup>— comienza a adoptarse el método, que continuará hasta el fin, de hacer de la Casa un departamento oficial encargado de controlar el tráfico de las colonias.

#### E. *Las compañías privilegiadas*

Se inicia entonces la etapa, denominada del oligopolio, en el que el monopolio directo es sustituido por la intervención de compañías concesionarias, privilegiadas. La inseguridad de las comunicaciones, el constante ataque de los bucaneros, el incremento del contrabando y el control de algunas Antillas por Holanda, Francia e Inglaterra impulsaron a la Corona a otorgar el control del comercio a determinadas compañías navieras. En 1714 se creó la *Compañía de Honduras* para realizar el comercio con América Central y en 1728 la *Compañía Guipuzcoana* o de Caracas, para controlar el comercio de Venezuela.

Los comerciantes vizcaínos propusieron acabar con el contrabando si se les permitía abastecer la zona de frutos y mercaderías europeas.

En un comienzo, el Rey se reservó la facultad de promoverle competidores en un caso de incumplimiento de sus obligaciones. El propio rey Felipe V, era accionista mayoritario con 200 acciones por valor de 100.000 pesos.

En esa primera época, careciendo de la exclusividad del comercio, la Compañía Guipuzcoana vendía los artículos importados a "precios moderados", compraba los frutos del país sin mayores

<sup>13</sup> Carlos D'Ascoli, *ob. cit.*, p. 159.

ventajas, aumentó las rentas públicas con su comercio y erigió defensas costaneras contra las incursiones de los ingleses.

Depons observa que la ausencia de privilegios exclusivos de comercio "produjo dos efectos maravillosos: el primero, obligar a la compañía a someter en sus operaciones a principios justos y moderados; y el segundo, que los habitantes de tierra firme la acogieron mejor"<sup>14</sup>.

Dedicóse entonces la Compañía, según la versión de Baralt<sup>15</sup>, a envilecer los precios y a incurrir en toda clase de abusos, prevalida de su posición dominante.

La acción de las compañías se concentró en la región del Caribe, quizá atraídas por la producción de artículos tropicales.

#### F. *La descentralización progresiva*

La declinación de La Plata, a mediados del siglo XVII, se tradujo en una *progresiva descentralización de las actividades económicas y sociales*.

Se inicia entonces una etapa de predominio comercial por parte de Inglaterra, cuya influencia crece especialmente en Portobello y Buenos Aires, estimulada por el *Tratado de Utrecht* (1714), que los autorizó para instaurar el privilegio de Asiento-monopolio del comercio de esclavos en esa ciudad. Ya el *Tratado de Methuen* de 1703 había sometido a Portugal y a su imperio colonial al control económico de los ingleses, a cambio de las preferencias concedidas a los vinos portugueses y de la promesa de protección política de las aspiraciones de las potencias marítimas adversarias. Los asentistas ingleses facilitaron el comercio ilícito, especialmente géneros y vestimentas abriendo nuevas vías de comercio.

#### G. *La era del libre cambio*

A fines del siglo XVIII e inicios del XIX, surge la tesis del libre cambio como contraposición a las ideas mercantilistas. Las

<sup>14</sup> En: *Ibidem*, p. 175.

<sup>15</sup> R. M. Baralt, *Resumen de Historia de Venezuela*. Edic. ANH, Desclée de Brower, París, 1939, pp. 415 y sig.

ideas surgen en Inglaterra con la Anti-Corn League (1838) y el Peel Act (1841), llegando en 1860 a su máximo esplendor. El Tratado Cobden-Chevalier de 1860 contempló fuertes reducciones arancelarias para Francia e Inglaterra, propugnando, entre sus principios, por la división internacional del trabajo, libertad de migraciones, libertad de los mares, etc.

*Felipe V inicia la monarquía de los Borbones* adoptando una política de liberación influenciado por economistas como Ustáriz, Compello y Jovellanos.

En materia de transporte se prescindió definitivamente del sistema de flotas y galeones anuales, iniciándose los llamados "Registros", que navegaban fuera del rumbo habitual de las flotas.

Por la *Real Cédula de 16 de octubre de 1765*, se habilitan al comercio marítimo los puertos de: Alicante, Málaga, Cartagena, Barcelona, Santander, La Coruña y Gijón en España; Santa Cruz de Tenerife, en Canarias; y Cuba, Santo Domingo, Puerto Rico, Trinidad y Margarita en el Caribe, disminuyéndose los derechos de aduana, tonelaje, almojarifazgo, media anata, etc.

Con motivo de la conmemoración de la fecha del descubrimiento de América, *Carlos III, el 12 de octubre de 1778, promulgó el famoso Decreto "Reglamento y Aranceles Reales para el Comercio Libre de España e Indias"*, considerado, desde el punto de vista jurídico, como el instrumento más importante y representativo de las nuevas tendencias. Se ha destacado, sin embargo, que el Reglamento mantuvo numerosas restricciones y, sobre todo, jamás llegó a permitir, ni entonces ni después, que la colonia se comunicase o comerciase directamente con el extranjero, salvo en períodos cortos mediante permisos especiales y, generalmente, con puertos cercanos.

Subsistieron, en consecuencia, la prohibición de comunicación directa con el extranjero y el control de mercancías que podían ser objeto de tráfico. No obstante, es innegable que la nueva política comercial se tradujo en efectos estimulantes y beneficios para las dependencias americanas. En el Virreinato del Río de La Plata, por ejemplo, se produjo, según Puig<sup>16</sup> "una prodigiosa evolución" lo

<sup>16</sup> Juan C. Puig, *Doctrinas Internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas, Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, 1980, p. 158.

que permitió aumentar la exportación de cueros de 150.000 a 800.000.

### *Las ideas filosófico-políticas*

Se ha dicho, con sobrada razón, que “los movimientos independentistas latinoamericanos estuvieron fuertemente determinados por los impulsos que luchaban entre sí, por un lado la *Ilustración afrancesada de la razón crítica* (les Lumières) y, por el otro, el *Enlightenment inglés*, que propugnaba una armonía entre el saber y la devoción religiosa (Shaftesbury, 1671-1713)”<sup>17</sup>. Pues bien, se atribuye a un logro innegable de Bello el haber unido ambos impulsos en su persona y haberlos traducido al idioma latinoamericano lo cual puede descifrarse claramente en la obra de Bello *Filosofía del Entendimiento*. En todo caso coincidimos con Steger en el sentido de afirmar que más que la desarticulación de la problemática platónica, el aporte de Bello radica en que “usando el lenguaje de la Ilustración anglo-francesa, aseguró y generó singularidad latinoamericana para conducir a través de esa singularidad a una nueva multiplicidad, es decir a la globalidad de la cultura humana”<sup>18</sup>.

### 7. BELLO EN LONDRES

Cuando Bello llega a Londres (1810) se está desarrollando la gestión política de Castlereagh<sup>19</sup>, iniciador de la llamada *Cuádruple Alianza* de Cheamont (mayo de 1814), integrada por Austria, Rusia, Prusia y Gran Bretaña. Intentó la citada Alianza una orientación política distinta a la que consagraría en 1815 la Santa Alianza (Rusia, Austria, Prusia y las potencias cristianas de Europa con excepción de Gran Bretaña y la Santa Sede).

El Conde Metternich<sup>20</sup>, Ministro del Exterior y Canciller austríaco, fue quizá el principal conductor de la política europea en tiempo de las guerras napoleónicas y en especial entre 1815 y 1848.

<sup>17</sup> Hans Alb. Steger, “Derecho Romano y modelo universitario en Andrés Bello”, en: *Andrés Bello y el Derecho latinoamericano. Congreso Internacional. Roma 10/12 diciembre 1981, Caracas, La Casa de Bello*, pp. 175-177.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Robert Stewart Castlereagh, integrante del Partido Tory, Sec. de Guerra (1805, 1807-9) y Sec. del Ext. (1811-1822).

<sup>20</sup> Príncipe Klemens von Metternich.

El llamado "Sistema Metternich" se fundamentaba en el principio de la legitimidad. Como lo expresó el Emperador de Austria: "El primer principio de la Alianza de las grandes potencias es el mantenimiento de todas las instituciones regularmente existentes, la paz general sólo es posible con esta condición". Como resultado de esos supuestos la Santa Alianza proclamó el *principio de intervención*, de legitimación a la intervención armada de los países coaligados cuando fuese necesario para restablecer la situación político-social alterada, es decir el *statu quo* preexistente.

#### 8. BELLO Y EL PROCESO INDEPENDENTISTA

Andrés Bello demostró su capacidad de análisis y realismo político frente a la variante actitud de Inglaterra y otras potencias europeas ante el movimiento emancipador. Su experiencia europea le había demostrado "lo poco que cabía esperar del apoyo de los pueblos más adelantados, en lo que a relaciones positivamente favorables se refiere"<sup>21</sup>. Inglaterra —al llegar Bello a Londres— encabezaba filosófica y materialmente la coalición armada frente a Francia, parte de lo cual ocurría precisamente en la España peninsular.

Pero la posición política de Gran Bretaña estaba condicionada no sólo por la conveniencia de evitar un enfrentamiento directo con España, sino por la necesidad de respaldar y proteger sus intereses comerciales.

Es necesario recordar como lo señala F. Murillo Rubiera<sup>22</sup> que "esos mismos intereses estaban muy presentes en Venezuela porque desde las islas de las Indias Occidentales, sobre todo desde que se instaló en Tobago, San Vicente, Dominica y Granada como consecuencia de la Paz de París de 1763, mantenía un activo comercio con los puertos La Guaira y Puerto Cabello".

#### 9. EL CONFLICTO DE INTERESES

*Bello estuvo atento a ese conflicto de intereses. Así lo revelan sus primeros papeles diplomáticos de Londres.*

<sup>21</sup> Jorge Gamboa Correa, en: "Prólogo" a las *Obras Completas de Andrés Bello*. Caracas, La Casa de Bello, 1981, tomo XII, vol. 3, p. XXV.

<sup>22</sup> "El tiempo de Londres y las fuentes de la obra internacional de Andrés Bello", en: *Bello y Londres*. Caracas, La Casa de Bello, 1981, t. 2, p. 246.



Ponemos en claro —nos dice Gamboa Correa<sup>23</sup>— que los primeros papeles diplomáticos de Bello en Londres, “. . .dejan en el ánimo idéntica preocupación sobre la sinceridad de la posición de las grandes potencias, con Inglaterra a la cabeza”.

Inglaterra fue por una parte estimulando, definiendo su apoyo a ese proceso en la medida en que el éxito militar respaldó a las fuerzas revolucionarias. Al informar sobre la difícil situación del crédito público, la ruinoso multiplicación del papel moneda y la visible decadencia de la prosperidad mercantil, dice Bello: “Estos son datos que considero de una grande trascendencia, y que deben ocupar la constante meditación de nuestro gobierno, porque sobre ellos se calculará necesariamente el plan definitivo de conducta que la Inglaterra observará con la América”<sup>24</sup>.

Por fortuna, agrega el maestro<sup>25</sup>, “cualquier partido político que prevalezca, nuestro interés está íntimamente unido con el de la Gran Bretaña. *El principio de legitimidad*<sup>26</sup> no tendrá nunca en este país partidarios fanáticos que quieran sacrificar a él su prosperidad comercial, base no sólo de su grandeza, sino de su existencia política. Creo que nuestra independencia tendrá siempre un amigo en el gobierno británico; nuestra libertad tal vez no”.

### *La Europa postnapoleónica*

Frente a la realidad política, Bello no tuvo confusión ni duda alguna: de acuerdo a la política sustentada por la *Santa Alianza* “no es lícito a ningún pueblo mejorar sus instituciones y todas las reformas, todos los adelantos del estado social deben emanar de la voluntad del monarca, libremente expresada”<sup>27</sup>. “Es pues claro —comenta Bello— que no pueden aprobar nuestra revolución ni reconocer nuestra independencia; y que la importancia de hacernos mal es lo único que puede mantener la especie de neutralidad que apenas se han dignado simular hasta ahora”.

<sup>23</sup> En: *Ob. cit.*, p. XXXVI.

<sup>24</sup> *Ob. cit.*, vol. XI, p. 63.

<sup>25</sup> “Carta al Honorable Sr. Secretario de Estado y Relaciones Exteriores”, en: *Ob. cit.*, tomo XI, vol. 2, p. 147.

<sup>26</sup> Que se aducía como alegato en contra de la emancipación.

<sup>27</sup> “Oficio de Bello como Secretario de la Legación de Chile en Londres. 8 de mayo de 1823”, en *ob. cit.*, tomo X, vol. 1, p. 430.

Posteriormente agrega: “En la correspondencia diplomática se han expresado más de una vez de un modo nada ambiguo contra las revoluciones americanas; y en efecto, profesando los principios indicados, ¿cómo pudieran dejar de hacerlo sin inconsecuencia?”.

“Si la Francia triunfa en la presente contienda contra el partido constitucional de España, la doctrina de la Santa Alianza tendrá una influencia irresistible en el continente europeo y retardaría algunos años el reconocimiento de la independencia de nuevos Estados”<sup>28</sup>.

#### 10. LA INDEPENDENCIA Y SU RECONOCIMIENTO

Importancia destacada revisten las opiniones y puntos de vista del maestro en *lo que respecta a las relaciones con España*.

En la etapa preliminar Bello se muestra partidario inequívoco de una negociación del reconocimiento en términos honorables y razonables. Por eso se enfrenta a quienes se oponen a tal procedimiento: “al objeto de la negociación, no se creyese de ningún modo que pudiese fundarse en concesiones de España, que estaban muy lejos de solicitar los gobiernos americanos, y de las que en el hecho no tenían la menor necesidad, siendo por el contrario la España la que debería sacar ventajas positivas del trato y comercio con los americanos; y por último, que si se deseaba tratar de un modo formal y decisivo con los estados de América, era necesario que la España se dirigiese a todos sin la menor exclusión. . . ”<sup>29</sup>. Al rechazar el lenguaje utilizado en un acto político contra España “por no poder conciliarlo con el decoro y cortesía de nuestra Nación porque creemos que están obligados a actuar comedidamente, a lo menos, las Naciones que profesaban vivir en paz y amistad entre sí”.

¿No había diferencia entre el estado de paz y el de guerra?

“¿Es que acaso la patria de nuestros padres será eternamente una tierra enemiga?”<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> *Ob. cit.*, tomo XI, vol. 2, p. 296.

<sup>30</sup> *El Araucano*, N° 1.006.

Al referirse a la nueva situación, postbélica con España, *Bello abre su corazón a la Madre Patria* al expresarse en los siguientes términos: “Deseamos su amistad y la deseamos cordialmente, porque la guerra carecía de objeto, porque esa amistad existe de hecho y sólo se trata de darle una sanción solemne; porque la humanidad, la razón y la comunidad de origen, religión, idioma y costumbres lo exigen”.

Como contraposición a su análisis americanista, fustiga la posición de algunos ministros españoles frente al reconocimiento de los nuevos Estados: “Por entre las fórmulas parlamentarias y diplomáticas parece percibirse que la España está dispuesta a la renuncia de sus imaginarios derechos, pero que en cambio de ella espera concesiones importantes, que no se reducen a meras estipulaciones de amistad y comercio. Si no se trata de combinaciones políticas ominosas a las instituciones y a los intereses de las nuevas repúblicas; ¿por qué tanta circunspección y reserva?”<sup>31</sup>.

“El reconocimiento de nuestra independencia no será un *favor* de la España, pero será siempre un *bien* para la América, porque la paz es un bien, y porque ella extenderá nuestro comercio”<sup>32</sup>.

Posteriormente se regocija del “espíritu de nobleza y de liberalismo” que pone de manifiesto el Informe de la Comisión Especial de las Cortes sobre el reconocimiento de las repúblicas Hispano-Americanas. “Este momento —afirma— no podía dejar de llegar. La voz de la razón, de la justicia y sobre todo de los intereses españoles habría de hacerse oír tarde o temprano entre los que dirigen los destinos de aquella nación. ¿Por qué prolongar una incomunicación perniciosa y obstinada?”<sup>33</sup>.

Ese proceso culmina felizmente en la decisión suprema<sup>34</sup> de no sólo renunciar a las pretensiones indebidamente exigidas sino la complementaria de “presentar a la nación española en sus relaciones con las antiguas colonias en el mismo caso que cualquiera de las demás potencias que se comunican con ella”<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> *Ob. cit.*, tomo XI, vol. 2, p. 301.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 305.

<sup>33</sup> *El Araucano*, N<sup>o</sup> 342.

<sup>34</sup> *Ob. cit.*, tomo XI, vol. 2, p. 324.

<sup>35</sup> Reina María Cristina.

## 11. BELLO Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL

Es un hecho cierto la decisiva influencia de don Andrés Bello en la reformulación de la política exterior de Chile. Su grado de influencia, si bien de carácter constante, varió en intensidad según la interacción entre la personalidad de Bello y los presidentes, cancilleres y personalidades encargadas de dirigir la política exterior de Chile en la época. Fue la figura central en la época del Presidente Joaquín Prieto haciendo gala de su vigorosa y múltiple personalidad<sup>36</sup> "fue decisiva en la política internacional del gobierno de Bulnes, se mantuvo intacta durante el decenio de Montt y no decreció sino con los achaques de la edad" (Francisco Antonio Encina).

Está totalmente descartado, sin embargo, que la fuerte y organizada personalidad de Bello fuese la orientación excluyente y monopólica de la política exterior chilena desde 1830 a 1853. Bastaría mencionar la nómina de las personalidades con que Bello colaboró; a saber: Joaquín Tocornal (1837), Ramón Cavareda (1840), Manuel Montt (1840-1 y 1844-6), Ramón Luis Irarrázabal (1841 y 1843-4), Ramón Rengifo (1842), Manuel Camilo Vial (1844-9), José Joaquín Pérez (1849-50), Antonio Varas (1851-2). Entre ellos se encuentran quienes han sido considerados fundadores de la política internacional de Chile, en especial Tocornal. La indiscutible capacidad intelectual de esas personalidades exige el rechazo radical de tal apreciación.

No es menos cierto, no ostante, que *Bello se constituyó en uno de los más valiosos contribuyentes a la elaboración de una política exterior chilena y hasta cierto punto latinoamericana*. En ese sentido es conveniente destacar la perfecta *cohesión de forma y fondo que revisten los documentos redactados por él* en la Cancillería Chilena, *sino la enorme respetabilidad que sus puntos de vista lograron en hombres de gran renombre y prestigio político en la conformación de esa política exterior*.

*Bello y la política exterior de las Repúblicas americanas*

Bello se esforzó en diseñar *una política internacional americana distinta de la europea, que respondiese a sus propios proble-*

<sup>36</sup> Según criterio de Jorge Gamboa Correa en *ob. cit.*, tomo XII, vol. 3.

*mas, dificultades e inclinaciones.* “No una política aldeana ni mezquina sino, al contrario, de visión amplia, generosa, constructiva, de ámbito continental, signada al propio tiempo con un sello de realismo y de prudencia que no debería abandonar jamás”.

Como bien lo expresó don Eugenio Orrego: “la influencia de Bello fue fecunda y civilizadora para Chile, benéfica y ejemplar para toda América Hispana”<sup>37</sup>.

Su análisis exhaustivo condujo a Eugenio Orrego Vicuña a calificarla en los siguientes términos: “Generosa, exenta de pasiones partidistas, empapada de una orientación filosófica y política de tono alto”.

Por esas razones, recomienda *una política especial para las Naciones Latinoamericanas.*

Bello demuestra una innegable *vocación americanista*, aún más, pretende crear las bases de una *verdadera latinoamericanidad.*

Como bien lo afirma Gamboa Correa, “las relaciones con los pueblos hispanoamericanos aparte del intento de una fundamentación general, orientada por Bello hacia la creación de un Derecho Público uniforme, se resume de preferencia en el complejo *asunto de los intentos de unificación* que se pretendía realizar por el intermedio de diversos Congresos de Plenipotenciarios de los países interesados”.

En sus artículos de *El Araucano* reafirma las bases de *la solidaridad interamericana* en lenguaje inequívoco: “El afianzamiento de la amistad que cultivaron con otras naciones hispanoamericanas y entre ellas con la Nueva Granada que es una de las más pobladas y extensas y tiene vastas provincias litorales sobre el Pacífico y las ventajas que puede producir a todas las nuevas Repúblicas su mutuo comercio, que si limitado ahora entre Chile y la Nueva Granada, es susceptible de animarse y extenderse mucho”<sup>38</sup>.

Es cierto que *Bello duda frente a la oportunidad y conveniencia de convocar un Congreso Americano.* “Bello, reflexionando acerca

<sup>37</sup> Véase publicación con el mismo título genérico por La Casa de Bello. Caracas, 1981.

<sup>38</sup> A. Bello, *ob. cit.*, tomo XI.

del proyecto, se formó la convicción de que la idea era tan hermosa como ilusoria” según la apreciación de don Miguel Luis Amunátegui. Su capacidad y análisis le fue indicando, no obstante, las ventajas que podrían derivarse de su celebración, “podría a lo menos servir para que las repúblicas hispanoamericanas, demasiado separadas entre sí, se acercaran y se conocieran, discutiendo materias que les interesaban”.

Esa política supo combinar las orientaciones de la teoría política en general como la necesidad de ser eminentemente *realistas*, de poner a un lado la formulación teórica para enfrentar la dura realidad de las relaciones internacionales de los pequeños estados, recién salidos a la arena internacional.

Don Pedro Lira Urquieta nos lo pinta con gran maestría: desde el primer momento Bello imprime a la política internacional americana un sello de realismo y de prudencia por lo que “las candorosas ilusiones de los teóricos y de los políticos sentimentales quedan atrás”.

“En la república de las naciones, hay una aristocracia de grandes potencias, que es en las que de hecho reside exclusivamente la actividad legislativa; el juicio de los Estados débiles ni se consulta ni se respeta”<sup>39</sup>.

Andrés Bello fue testigo presencial de una *profunda transformación del orden internacional*: la Revolución Francesa, la era napoleónica, la derrota napoleónica, la Santa Alianza, el surgimiento de Gran Bretaña como potencia hegemónica con gran poderío naval, etc.

El proceso independentista planteó la necesidad *no sólo de re-examinar los postulados de una política y un Derecho Internacional* formulados en función de los intereses de las grandes potencias europeas, sino, *al propio tiempo, contribuir al diseño y aplicación de una política exterior que fuese reflejo de los intereses de los Estados nacientes*.

*Era necesario, en efecto, crear una política tendiente a sostener los puntos de vista de los Estados débiles frente a los Estados*

---

<sup>39</sup> Andrés Bello, *ob. cit.*, tomo X.

*poderosos, una política dirigida a restablecer el equilibrio ante el desbalance adverso a los países nacientes.*

### *Bello y el orden internacional*

Consciente de las modificaciones sufridas por las relaciones internacionales fue evidente para Bello “la necesidad de que el orden jurídico internacional se ajustara a las exigencias de los nuevos tiempos”, como lo revela el preciso examen de Fernando Murillo <sup>40</sup>.

Como instrumento fundamental de análisis de la confusa gama de relaciones entre Estados adopta el concepto de *solidaridad internacional*, que “para él aparece evidente cuando contempla las consecuencias que se derivan de la ampliación de la sociedad internacional con la incorporación a ésta de las Repúblicas desgajadas del tronco centenario del Imperio de España” <sup>41</sup>.

El estudio de Murillo conduce acertadamente a la convicción de que Bello “basándose en su experiencia y en el estudio de la evolución de la doctrina elaboró su propia concepción del orden jurídico internacional llamado a servir como él mismo dice, ‘la seguridad y el bienestar común’ ” <sup>42</sup>.

Bello avanza primero concentrándose en el examen de la realidad internacional y, en especial, en el efecto de los nuevos acontecimientos mundiales, y frente a todos esos acontecimientos el movimiento emancipador americano.

Al final de su estadía en Londres se acentúa el “período de afirmación del nacionalismo como determinante de la ordenación política de los Estados y, consiguientemente, de la instalación en la sociedad internacional de un nuevo criterio de fundamentación del orden jurídico que la rige” <sup>43</sup>.

<sup>40</sup> F. Murillo, “El orden jurídico internacional según Andrés Bello”, en: *Bello y la América Latina*. Caracas, La Casa de Bello, 1982, p. 424.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 424.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 425.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 427.

El orden internacional reflejaba por una parte, un profundo conflicto de intereses que contraponía la política intervencionista de la Santa Alianza para frenar todo intento modificadorio del *status quo* y, por la otra la posición de Inglaterra expresada en la declaración de Canning del 9 de octubre de 1823 y la declaración del Presidente Monroe en diciembre del mismo año.

Bello detecta cómo el *sistema europeo* es inadecuado e insuficiente para regular las relaciones entre los países europeos y los nacientes Estados. En esa observación, precisamente se fundamenta su crítica a la obra del maestro Vattel, quien le sirvió de orientación y guía en el aprendizaje del Derecho Internacional clásico.

El nuevo orden de relaciones continuó siendo esencialmente europeo pero “adquiriendo una significación especial en el marco más amplio de la expansión colonial”, de acuerdo a la apreciación de Murillo <sup>44</sup>.

Es más, el propio *Congreso de Viena* debió encarar modificaciones de no poca importancia en el concierto de las Naciones, como el tráfico de esclavos, la declaración contra la trata de negros del 8 de febrero de 1815, así como el inicio del movimiento en pro de la protección de las minorías.

Es conveniente recordar, en todo caso, que el nuevo orden jurídico-político internacional probó su eficacia “durante más de un siglo” <sup>45</sup>.

### *Los EEUU ¿poder equilibrante?*

Es necesario destacar que Bello, si bien se refería con respeto a “la república del Norte” <sup>46</sup> sólo incluía a los “países suramericanos” o “a los nuevos Estados de este continente” para distinguirlos tanto de los países europeos, como de los EEUU.

La agrupación y solidaridad entre los países latinoamericanos tiene su fundamento en razones históricas, lingüísticas, religiosas,

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> Véase al respecto G. Stadmüller, *ob. cit.*, p. 238.

<sup>46</sup> Congreso Americano, p. 564.



culturales, intereses comunes político-económicos, etc.<sup>47</sup>. Esa comunidad latinoamericana debe tener relaciones de colaboración y amistad con los EEUU, pero siempre destacando las desigualdades derivadas de sus propias capacidades. Esa diversidad de intereses políticos se evidencia en las actitudes dubitativas sobre la doctrina Monroe del propio Libertador, como lo destacó irrefutablemente el maestro Barcia Trelles al señalar las diferencias entre el bolivarianismo y el monroísmo<sup>48</sup>. La propia inclinación a la creación de una confederación latinoamericana revela su concepción de una Latinoamérica unida frente a los EEUU.

Lo cierto es que los EEUU podrían jugar y jugaron un papel equilibrante frente a la agresividad de la Santa Alianza.

En efecto el mensaje del Presidente James Monroe, el 2 de diciembre de 1823 constituyó un acto político unilateral sin precedentes, en que una potencia declaraba: "que el sistema político de las potencias aliadas es esencialmente diferente de América que con respecto a los gobiernos que han declarado su independencia no podríamos considerar ninguna intervención realizada con el propósito de oprimirlas, por parte de cualquier potencia europea, de otra manera que como la manifestación de una disposición inamistosa hacia los Estados Unidos".

Pues bien, mientras el Secretario de Estado Adams culminaba la pulitura final del texto, el gobierno británico representado por Canning participaba al gobierno francés que una invasión a Hispanoamérica sería considerada contraria a los intereses de Inglaterra lo que sugería la intervención definitiva de la flota inglesa.

### *Conclusión*

Es un hecho irrefutable, por consiguiente, la percepción del maestro del orden internacional en su época, del efecto de los cambios y alteraciones ocurridas en las relaciones internacionales y

<sup>47</sup> Véase: Paolo Fois, "Dal 'Diritto Internazionale Americano' al 'Diritto dell' integrazione latinoamericana': Il contributo di Andrés Bello", en: *Andrés Bello y el Derecho latinoamericano. Congreso Internacional. Roma 10/12 diciembre 1981*, cit., pp. 151-157.

<sup>48</sup> *La doctrine Monroe dans son développement historique. Recueil de Cours*, 1930, II, epec., p. 416.

en especial, la necesidad de adoptar el nuevo orden a las consecuencias que se derivan de la presencia político-económica de las nuevas naciones americanas; una política tendiente a sostener los puntos de vista de los Estados débiles frente a los Estados poderosos.

Pues bien, esa claridad analítica del maestro Bello continúa hoy en día siendo la preocupación esencial de quienes tienen un sincero deseo de paz para la humanidad.

## CAPÍTULO VI

### EL INTERES NACIONAL Y LOS OBJETIVOS NACIONALES

#### 1. ORIGEN Y UTILIDAD. CRITICA

Se debe a la escuela realista, en especial a H. J. Morgenthau y a G. F. Kennen<sup>1</sup> el haber dado una relevancia especial al concepto de *interés nacional*, conjuntamente con el de *equilibrio de poder*. La cuestión fundamental radica, no obstante, en el intento de darle *validez permanente*<sup>2</sup> a los citados conceptos. La crítica más frecuente consiste en señalar que la noción de *interés nacional* "es esencialmente ambigua y ni siquiera se ha demostrado que los individuos que están en nombre de sus gobiernos en la esfera internacional subordinen su actuación en todo momento a esa noción algo etérea del interés nacional".

Pensamos, no obstante, que sin pretender que se trata de una noción de gran precisión conceptual, no es menos cierto que todo político o funcionario gubernamental por modesta que sea su categoría sabe perfectamente que se trata de un conjunto de criterios de gran utilidad en evaluación de las relaciones internacionales. Es más, esa relevancia aumenta en interés y peso político a medida que la materia a tratar o la decisión a adoptar esté más cerca del concepto de soberanía, territorio, cuestiones vitales, etc.

La experiencia del autor como Plenipotenciario Jefe de las Delegaciones negociadoras de límites marítimos con los EEUU, los

---

<sup>1</sup> H. J. Morgenthau, *Politics among Nations*. A. Knoff, N. York, 1948; G. Kennan, *American Diplomacy 1900-1950*. Univ. of Chicago Press, 1951.

<sup>2</sup> Véase al respecto a M. Medina, *Teoría y formación de la Sociedad Internacional*. Edit. Tecnos, Madrid, 1983, p. 83 y sig.

Países Bajos (Antillas Neerlandesas), República Dominicana, Trinidad y Tobago, pone de manifiesto tal realidad.

## 2. CONTENIDO DEL CONCEPTO

Se trata de un *concepto de utilización corriente* en el lenguaje de los políticos, personajes del Ejecutivo, de los analistas y críticos sociales. Jefferson y luego Wilson basaron su programa en el *National interest* y no en el *Special Interest*.<sup>3</sup>

Sin embargo, *no se trata de un concepto fácil de definir*, hasta el punto de que se le *ha comparado con los conceptos generales de toda constitución*, como es el caso del bienestar general o el principio del debido proceso.

Con razón R. Aron afirmó que “psicólogos y filósofos han analizado ampliamente la noción de interés y se han puesto fácilmente de acuerdo sobre su *ambigüedad*”.

Así tuvimos oportunidad de expresarlo en el discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en los siguientes términos: “En segundo término es necesario que las partes identifiquen y ordenen por grado de importancia sus intereses en el área a delimitar. Este aspecto nos parece de trascendencia fundamental. El conocimiento preciso de aquellos sectores donde se concentran los *intereses vitales de las partes*, permite a cada una de ellas calibrar el grado de compatibilidad entre esos intereses en pugna y determinar en qué medida esos intereses prevalecen o no sobre los intereses contrarios”<sup>4</sup>.

El hecho cierto es que *son los intereses los que guían la conducta de los hombres y de los Estados*.

El propio Max Weber afirmó que “intereses —materiales o ideales— y no ideas dominan directamente las acciones de los hombres”, y luego agrega una consecuencia muy importante: “Las imágenes del mundo creadas por estas ideas han servido en muchos

<sup>3</sup> P. Renouvin y J. B. Duroselle, *Int. a la Política Internacional*, cit., p. 356.

<sup>4</sup> Isidro Morales Paúl, *Discurso de Incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. Caracas, 1982, p. 38.

casos para determinar las vías en que el dinamismo de los intereses mantenía en movimiento las acciones”<sup>5</sup>.

### 3. INTERES NACIONAL Y POLITICA (INTERIOR Y EXTERIOR)

El concepto, con todas sus dificultades constituye uno de los elementos básicos de orientación tanto en relación a la política interna de los Estados, como a su política externa. En los EEUU se atribuye a George Kennan el haber incorporado el concepto de interés nacional a la política norteamericana<sup>6</sup>.

En efecto, *la definición precisa del contenido de interés nacional va a permitir, a su vez, las orientaciones, objetivos y acciones de la política exterior de un Estado.*

La definición precisa del concepto de interés nacional implica que *puede haber una política exterior coherente, si bien no necesariamente puede lograrse tal resultado.*

El contenido del interés nacional dependerá del conjunto de caracteres filosóficos, políticos, humanos, materiales, estratégicos, etc. Según Morgenthau, *está determinado por las tradiciones políticas y el contexto cultural total dentro del cual formula una nación su política exterior*<sup>7</sup>.

No se trata de un deber ético, estrictamente hablando, ni de un idealismo abstracto, sino de un conjunto de criterios y orientaciones específicas. Esto plantea al menos potencialmente, cierto grado de inconsistencia entre *la moral política* y los conceptos de *interés y poder*.

El *interés material*, por una parte, explica el afán desmedido por el control de las materias primas como es el caso de los *fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción nacional*.

Por otra parte, la orientación realista plantea el *interés nacional definido en términos de poder* (teoría realista de la política internacional).

<sup>5</sup> Citado por S. Hoffman, *Teorías contemporáneas*. Madrid, 1963, p. 90.

<sup>6</sup> *Op. cit.*

<sup>7</sup> *In Defense of National Interest. A Critical Examination of American Foreign Policy*, N.Y., 1951.

Como bien expresa Elsa Cardozo Da Silva, Morgenthau, George Kennan y Schawarzenberg, entre otros teóricos del realismo, han dotado más precisamente al interés nacional de un contenido particular, cónsono con la concepción de lucha de la política internacional que caracterizó el realismo<sup>8</sup>.

Ambos criterios plantean orientaciones con frecuencia no coincidentes y hasta antagónicas con la moral política.

#### 4. CARACTERISTICAS GENERALES

Se trata de un *concepto dinámico*, no estático. No es cierta la afirmación de que el interés nacional es siempre el mismo, por mucho que cambie la forma de gobierno.

En efecto, *los objetivos nacionales se modifican en función de factores ideológicos, culturales, materiales, religiosos y estratégicos.*

El imperio Chou actuó en contra de quienes consideró "bárbaros" a fin de integrarlos a la cultura china.

Las Cruzadas (Edad Media) tenían como objetivo específico la reconquista de *la tierra prometida y destruir el infiel islámico.*

Las *Ciudades-Estados* italianas estuvieron en continuo conflicto relacionado con la sucesión papal o bien estimulados por deseos de expansión territorial.

El sistema de Estados europeos (siglo XVIII) es considerado por la doctrina como un caso típico, debido a la *curiosa mezcla de objetivos personales, dinásticos, religiosos, comerciales y nacionales*<sup>9</sup>.

Luis XIV tuvo un claro empeño en ubicar a un Borbón en el trono español y lograr ser designado Emperador del Sacro Imperio Romano.

<sup>8</sup> "Interés Nac. y Seg. Nac", en A. Romero, *Seg., Defensa y Democ. en Venezuela*. Edit. Equinoccio, Univ. S. Bolívar, Caracas, 1980, p. 236.

<sup>9</sup> K. J. Holsti, *International Politics*. Prentice Hall, Inc., N. J., 1967, p. 127 y sig.

En los EEUU, imperó durante mucho tiempo la tesis del “destino manifiesto”, que los impulsó a la conquista del Oeste norteamericano<sup>10</sup>.

En el siglo XVIII se aplicó la llamada *razón de Estado* o *doctrina del bienestar público*, de acuerdo con la cual el *superior interés del Estado* *privaba sobre sentimientos, preferencias, amistades, etc.*

Y algo realmente grave, los tratados son violados, según sean los intereses del Estado. En cuestión de política y de intereses, no valen ni reconocimientos ni tratados; la fuerza o los intereses hacen los tratados, la fuerza o los intereses los rompen.

Con fundada razón se reconoce a la seguridad como uno de los componentes del interés nacional de los Estados, si bien —como ha dicho Elsa Cardozo— no es el único, ni el más importante “a priori”<sup>11</sup>.

Todo lo anterior explica la necesidad del reexamen periódico del contenido del interés nacional, e incluso su *redefinición* cuando las circunstancias de política y lugar así lo exijan.

Para Argentina y Chile la solución del problema del Canal de Beagle plantea toda una revisión de las relaciones entre estos dos países.

*También entre Venezuela y Colombia la cuestión de las Cuenca Hidrográficas, entre otras, plantean condicionamientos que no pueden ser ignorados bajo ningún respecto.*

No se trata, sin embargo, de un simple *inventario de intereses* coincidentes, sino de una especie de *mínimo común denominador* o *mínimo de coincidencias básicas*.

En efecto, existen intereses de particulares, intereses de grupo, intereses económicos, políticos, sociales, *que pueden ser coincidentes pero que con frecuencia son contradictorios, compiten entre sí.*

Como los recursos son escasos, *no es posible satisfacer todas las necesidades e intereses al mismo tiempo.*

<sup>10</sup> R. Mousnier y B. Labrousse, *Historia General de las Civilizaciones*. Vol. V (Siglo XVIII). Edit. Destino, Barcelona, España, pp. 236-7.

<sup>11</sup> “Interés Nac. y Seg. Nacional”, en A. Romero, *Seguridad, Defensa y Democracia en Venezuela*. Edit. Equinoccio, Univ. S. Bolívar, Caracas, 1980, p. 234.

Como ha dicho Elsa Cardozo Da Silva, no se trata simplemente de eliminar o de sustituir el vocablo *interés nacional*, dada su carga realista, racional-instrumental y estatista, ni de subestimar el aporte del concepto y de la concepción realista para la comprensión de la política internacional y de las motivaciones globales de la política exterior. Se trata más bien de redefinirlo, superando las distorsiones que el realismo introduce en la conceptualización de la política internacional, del Estado y en la formulación e instrumentación de la política exterior <sup>12</sup>.

Esa realidad impone un *ordenamiento prioritario* de los intereses nacionales. A medida que los Estados son más poderosos e importantes así se multiplican sus intereses, lo que obliga a esos Estados a establecer un *alto grado de prioridad en el orden de aplicación y defensa de sus intereses*.

Eso explica, por ejemplo, que el General De Gaulle aplicara grandes recursos presupuestarios a *desarrollar armas nucleares*, a fin de colocar de nuevo a Francia entre las potencias de primera clase.

El análisis precedente nos conduce, si bien hasta cierto punto, al *caso Malvinas*. Los EEUU se vieron obligados, por no haber actuado a tiempo ni eficazmente en sus gestiones mediadoras, a escoger entre Gran Bretaña y Argentina y se pronunciaron por Gran Bretaña. No se necesita ser un gran analista político para entender que, para los EEUU, desde el punto de vista histórico y estratégico-militar, es más importante Gran Bretaña que Argentina. En efecto, Gran Bretaña es su madre patria, su aliado natural en dos guerras mundiales y un importantísimo aliado estratégico frente a la Unión Soviética. Es cuestión de realismo político.

Es evidente, al propio tiempo, que el interés nacional *está íntimamente vinculado al factor ideológico del cual se nutre y el cual tiende a concretar*.

---

<sup>12</sup> "Interés y Seguridad Nacional", en A. Romero, *Seguridad, Defensa y Democracia en Venezuela*, cit., p. 238.



Con sobrada razón R. Aron afirmó que “las potencias dirigentes no pueden ignorar las ideologías de que depende el número de sus aliados y que constituyen un arma en la lucha”<sup>13</sup>.

Se trata de una *escala de valores*, integrado por factores políticos, ideológicos, ético-sociales, etc., cuya importancia radica en la *legitimación del interés nacional*, en la fijación de las coordenadas dentro de las cuales debe concretarse el interés nacional.

#### 5. LA MORAL Y EL INTERES NACIONAL

A veces, conceptos moralistas han sido esgrimidos en contra del interés, o bien como condicionantes del mismo. En los EEUU, por ejemplo, en la etapa inicial de su independencia, algunos pensaron que *no era necesario acrecentar su poderío*. En una famosa polémica sobre la II Guerra Mundial Frank Tannenbaum afirmó que *los norteamericanos han tenido siempre una tradición moralista y deben evitar a toda costa imitar a los europeos en su admiración por Maquiavelo y en la acción de sus grandes hombres y especialmente de Napoleón, Bismarck y Clemenceau*<sup>14</sup>. A este punto de vista se opone la *escuela realista*, al afirmar que el móvil de los buenos oficios de una nación respecto a otra es el interés o el beneficio de la nación que los pone en práctica.

Esto no significa, en modo alguno, *que exista una necesaria contradicción o ambivalencia entre los principios éticos y el contenido del interés nacional*.

Lo que sí es cierto es que *sería profundamente ingenuo pretender que la acción interior o exterior del Estado debe responder exclusiva o primordialmente a esos principios éticos*.

#### 6. LA HUMANIDAD Y SUS INTERESES

A veces se ha intentado *confundir el interés nacional con los intereses de la humanidad entera*, y a hacer prevalecer estos últimos. El concepto de *patrimonio común de la humanidad* está, en cierto modo, orientado por este criterio.

<sup>13</sup> Cit. por S. Hoffman, *ob. cit.*, p. 124.

<sup>14</sup> J. B. Duroselle, *Int. a la Política Int.*, cit., p. 360.

Ciertos *movimientos ecologistas* pretenden hacer prevalecer los intereses de la humanidad sobre los intereses de cualquier país. Esto lo han pretendido en relación con la *Región Amazónica*. En realidad no se trata de una sustitución de la soberanía nacional por la protección universal sino de ciertas limitaciones a la soberanía nacional, derivadas del interés de la humanidad. Podría afirmarse que se trata de la aplicación práctica de la regla del *abuso de derecho* o de la actuación de un buen padre de familia.

Hace poco un analista político afirmó que el *concepto de frontera ya ha sido desbordado por el avance de la técnica*. Francamente discrepo de esa apreciación. Entiendo que se trata de una aspiración filosófica pero la *frontera sigue siendo una necesidad impuesta por la realidad política*. Basta pensar en el *conflicto del Golfo Pérsico, la guerra Irán-Irak, etc.*, para darnos cuenta de que la realidad es otra, y muy distinta, por cierto.

## 7. CLASIFICACION

Entre los elementos integrantes del interés nacional los hay de *carácter permanente* como es el caso de la defensa de la soberanía territorial y la integridad física de la nación, y otros de *eminente carácter variable* que son los influidos por circunstancias de oportunidad, tiempo, lugar, personalidad del gestor de turno, etc. Esta realidad no contradice la afirmación de Morgenthau de que *la idea de interés pertenece a la esencia de la política y por lo tanto no es alterada por circunstancias de tiempo y lugar*<sup>15</sup>.

Es necesario distinguir entre *intereses a corto, mediano y largo plazo*.

La identificación de los mismos va a depender de la dimensión del país de que se trate. *El superlativo interés de un país pequeño es el de sobrevivir*. Podría asegurarse que lo mismo ocurre con una superpotencia pero sólo en caso de conflicto global estará en juego ese factor.

<sup>15</sup> Como lo exige S. Hoffman, "Theory and Intern. Relations", en J. Rosenau, *ob. cit.*, p. 33.

La gran variedad de objetivos de un Estado pueden ser clasificados, de acuerdo con los diversos criterios. Un *factor relevante es el grado de importancia o valor atribuido al objetivo*. La seguridad, la defensa del territorio, el desarrollo económico y social. Un *objetivo de grado superlativo lo designamos con el apelativo de "interés vital"*. Ese es el caso, por ejemplo, del complejo Lago de Maracaibo-Golfo de Venezuela, del polo de desarrollo ubicado al Sureste de Venezuela (Guayana-Faja Petrolífera al Norte del Orinoco), etc.

- 1) Es evidente que mientras mayor importancia tenga el objetivo, mayor volumen de recursos estará dispuesto a asignar su beneficiario en el momento oportuno para su desarrollo <sup>16</sup>.
- 2) Otro factor utilizable radica en el *tiempo requerido* para lograr el objetivo deseado.
- 3) Las cargas que el logro del objetivo impone sobre otro Estado o Estados.

*Intereses (corto plazo)*: Se han definido los intereses a corto plazo como aquellos para cuya obtención debe lograrse a la brevedad posible <sup>17</sup>. *Debido a su importancia fundamental esos intereses son automáticamente integrados a los objetivos básicos de la política exterior*. Con frecuencia se trata de cuestiones integrantes de la *soberanía territorial, seguridad del Estado*. Por definición tienen carácter permanente ya que no están sujetos a los vaivenes de la política cotidiana. Por igual razón forman parte de los *objetivos a corto plazo*. Sin embargo, *no siempre existe acuerdo sobre la interpretación y alcance de tales objetivos*. Si bien el objetivo de independencia y autonomía es evidentemente deseable para las Antillas Neerlandesas por ejemplo, no coinciden sus integrantes en su interpretación y alcance. *Aruba ha logrado su status aparte a corto plazo*, en tanto que el resto de las islas valora en mayor grado la ayuda y el apoyo de los países por lo que no tienen mayor apuro en lograr la total independencia.

<sup>16</sup> Esa información no implica necesariamente que la asignación de recursos deba hacerse de inmediato. Todo dependerá de las necesidades del país y de la estrategia de desarrollo adoptada.

<sup>17</sup> K. J. Holsti, *ob. cit.*, p. 129.

*Objetivos a mediano plazo:* Por definición los objetivos a mediano plazo no tienen el grado de urgencia de los objetivos a corto plazo. De ordinario los *objetivos de desarrollo económico y social forman parte de este tipo de objetivos*. Eso justifica el uso frecuente de la política exterior como instrumento destinado al logro de objetivos nacionales.

La política exterior del Canadá, por ejemplo, ha sido frecuentemente orientada en ese sentido<sup>18</sup>. También el *deseo de enaltecer la imagen del país ha sido objetivo frecuente en la orientación de la política externa de los Estados*. Ese es el caso de los planes de ayuda económica, el envío de ayuda extraordinaria en casos de catástrofe, giras culturales, visitas de Jefes de Estado, etc.

*Objetivos a largo plazo:* Los objetivos a largo plazo son aquellos cuya realización desborda toda posible realización inmediata e incluso mediata. Su logro exige el esfuerzo reiterado, perseverante, destinado a la obtención del objetivo deseado.

Se trata, en especial, de *objetivos o metas vinculados a deseos hegemónicos en determinadas tendencias político-filosóficas*.

Lenin<sup>19</sup> escribió en 1920: “Nosotros siempre hemos sabido y nunca olvidaremos que *nuestra misión es de naturaleza internacional y que nuestra victoria [en Rusia] es únicamente media victoria, quizá menos, hasta un tanto un alzamiento ocurre en todos los Estados, incluso en los más ricos y más civilizados*”.

Antecedentes de estos objetivos han sido la aspiración de Hitler de un *Reich de Cien Años*.

En la vida contemporánea es evidente que si bien el “nuevo orden económico internacional” *es un objetivo permanente de los países en desarrollo*, es lo cierto que sólo a largo plazo será posible la obtención de logros durables en este campo.

La preservación de las fronteras y el mantener regímenes amistosos en los países vecinos ha sido históricamente un gran factor potencial de conflicto. La Unión Soviética, por ejemplo, desde la época de los Zares ha intentado el control de Afganistán.

<sup>18</sup> K. J. Holsti, *ob. cit.*, p. 132.

<sup>19</sup> *Collected Works*, Vol. 31. Moscú, Foreign Languages Publishing House, 1961, p. 371.

Israel sostiene como necesidad vital el control de las alturas de Golán y del Banco Oeste del río Jordán a fin de garantizar su seguridad. Por supuesto que sería sumamente riesgoso para un país el considerar objetivo prioritario *el cambio inmediato del orden internacional*. El propio Lenin sustentó que *la revolución mundial era más importante que salvar el régimen bolchevique o la propia independencia de Rusia*<sup>20</sup>.

Los conflictos de interés constituyen la característica sobresaliente de las relaciones internacionales. Con frecuencia se plantean contradicciones entre *intereses comunes* a grupos de Estados e *intereses nacionales* de cada país.

R. Aron ha destacado una cruda realidad: "El concepto de interés nacional supone un continuo conflicto y amenaza de guerra sólo minimizable mediante el ajuste de intereses"<sup>21</sup>.

#### 8. LOS CONFLICTOS DE INTERES

*El caso Centroamérica.* Si aplicamos a un caso concreto el conjunto de reflexiones anteriores, constatamos la efectividad de los puntos de vista sustentados o en todo caso la forma y modalidades en que se presentan en la realidad internacional.

Uno de los *frecuentes conflictos y contradicciones se plantea entre el interés común de un grupo de países y el interés individual de cada uno de sus integrantes.*

Los intereses de USA son en esencia los siguientes:

- 1) Necesidad de mantener hegemonía subregional.
- 2) Factor seguridad subregional, evitar presencia URSS-Cuba.
- 3) Amenaza potencial para la seguridad de USA (interés común).
- 4) Amenaza del Oeste (¿interés nacional?).
- 5) Doble standard (apoyo formal, respaldo limitado).
- 6) Solución negociada (Contadora-Esquipulas I y II).

<sup>20</sup> Rob. S. Payne, *The life and death of Lenin*. Simon & Schuster, Nueva York, 1964, p. 418.

<sup>21</sup> Cit. por P. Renouvin y J. B. Duroselle, *Int. a la Polít. Internacional*, cit., 356.

Y, en contraposición, los intereses comunes del grupo Contadora:

- 1) Lo integran países que están en la línea delantera frente al conflicto, papel crítico, opción distinta a USA.
- 2) Comprensión de factores domésticos del conflicto.
- 3) No expansión del área de conflicto (seguridad).
- 4) Evitar la llamada opción Granada.
- 5) Libre determinación.
- 6) Auspiciar la democracia como sistema político.
- 7) Mecanismos de solución distintos a los de la OEA-ONU.
- 8) Sólo los intereses de Latinoamérica.
- 9) México y Venezuela: países petroleros financistas de proyectos de desarrollo.

*Intereses comunes de América Latina:* 1) Países democráticos y de estructura capitalista, no desarrollados. 2) Aliados históricos de USA, si bien sólo ocasionalmente han condenado el eje URSS-Cuba. 3) Política exterior de relativa autonomía, aunque con frecuentes casos de dependencia. 4) Países medianos y pequeños que aprecian la necesidad de respetar las reglas jurídicas del Derecho Internacional, en especial la fundamental de *no intervención*. 5) Casi todos son deudores de USA y de otros países occidentales.

Los intereses conflictivos o divergentes del grupo Contadora:

- 1) Democracia - libre determinación (México, Venezuela, Colombia).
- 2) Papel de México: doble standard (apoyo a Cuba y Nicaragua).
- 3) Creciente dependencia económica de los EEUU.
- 4) Guatemala: cierto grado de autonomía.
- 5) Honduras, Costa Rica, El Salvador = EEUU.
- 6) Nicaragua - Cuba = URSS.

*Las discrepancias USA-Contadora* han oscilado alrededor de la importancia que ambas partes le han dado al factor *seguridad* en la crisis.

La actitud frente a Nicaragua como factor potencial de peligro sobre la seguridad subregional ha sido un punto crucial dentro de ese orden de ideas.

La Administración Reagan ha enfatizado la importancia del factor *seguridad*, aseverando que tanto la actual situación de Nicaragua como la de El Salvador constituyen una amenaza tanto para los EEUU como para todo el Oeste.

La discrepancia con Latinoamérica surge, no del intento de ignorar el factor seguridad sino del grado de importancia y gravedad que se le atribuye a dicho concepto.

Sin embargo, la Administración Reagan no confiaba en la capacidad de los países miembros del grupo Contadora para garantizar la efectividad de los compromisos contraídos.

## CAPÍTULO V

### TOMA DE DECISIONES Y RELACIONES INTERNACIONALES

#### 1. LA AMPLIACION DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Realmente la cuestión de los mecanismos y características del proceso de toma de decisiones no es cuestión que se circunscribe a un aspecto específico de la pluralidad de actividades y de decisiones que debe adoptar el Estado. Es bien sabido que “la ampliación de las funciones del Estado lleva consigo la expansión y diversificación de las estructuras administrativas”<sup>1</sup>. En efecto la multiplicidad de organizaciones gubernamentales y la difusión del poder se han traducido en un *pluralismo decisorio*<sup>2</sup> que es necesario analizar y escurrir, para poder determinar sus dimensiones y características.

#### 2. DISPERSION DE LOS CENTROS DE DECISION

En todo caso el *pluralismo decisorio* se agrava aún más si partimos de la constatación de que la mayoría de las decisiones en política exterior se adoptan desordenadamente, no responden a un procedimiento de ordenamiento y racionalización, ellas simplemente *existen*. No se trata, por supuesto, de un mecanismo mágico. Esas decisiones derivan de decisiones anteriores de una especie de práctica reiterada, a veces irreflexiva, modeladas en las máquinas burocráticas, “gravemente condicionadas por la lógica de los acontecimientos”.

---

<sup>1</sup> M. García Pelayo, *El Estado social y sus implicaciones*. México, UNAM, 1975.

<sup>2</sup> Así lo denomina Eva Josko de Guéron, “Pluralismo Intergubernamental”, en *Politeia*. Inst. Est. Políticos, Fac. de Dcho., UCV, 1975, p. 68 y sig.



Ese *legado del pasado*, unido a factores vinculados a la personalidad del Jefe de Estado y de sus más cercanos colaboradores, a la capacidad de influencia de los diferentes grupos de opinión, a los grupos de presión: la iglesia, Fedecámaras, grupos sindicales, los llamados grupos de defensa de la soberanía, asociaciones de militares retirados, etc.

### 3. ESCUELAS DE PENSAMIENTO SOBRE TOMA DE DECISIONES

A. *La escuela psicológica (El conductismo)*: parte de la creencia de que *el Estado va a continuar siendo la unidad de acción más significativa de las relaciones internacionales, por muchos años* (Snyder, 1962).

En consecuencia, es dable suponer que las decisiones más importantes van a continuar siendo tomadas *a nivel nacional*.

La escuela hace énfasis no en los objetivos y fines de las relaciones sino en el proceso de toma de decisiones. Pretende responder a cómo y por qué los actores del sistema internacional actúan en determinada forma.

¿Qué explicación o justificación puede tener la conducta exterior del Estado? La respuesta acentúa el aspecto psicológico inmanente en toda toma de decisiones: "Los actores actúan de acuerdo con su percepción de la realidad y no de acuerdo con la realidad misma"<sup>3</sup>, se llega al extremo de afirmar que incluso el ambiente externo (*operational environment*) depende de la visión que de él tengan los actores.

Es conveniente aclarar que la escuela psicológica ha sido la dominante en América Latina. Se atribuye esa preferencia en base a 1) el carácter personalista de la política latinoamericana, y 2) la aplicación de modelos de frecuente utilización en los países desarrollados.

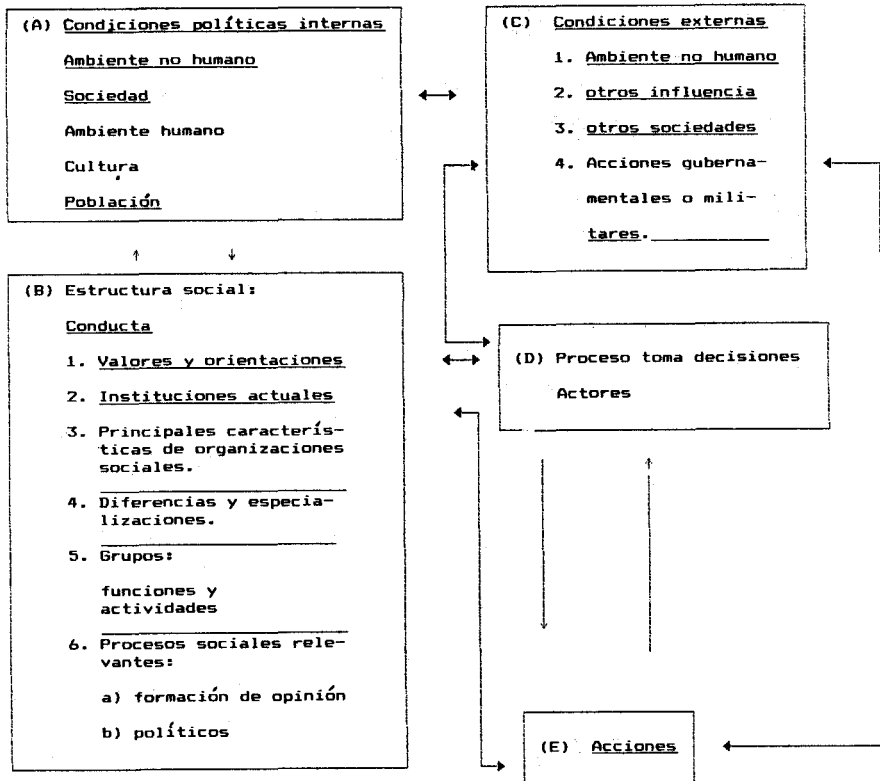
El diagrama de toma de decisiones pone de manifiesto las interacciones entre: a) el *ambiente interior*, integrado por los factores no humanos, la sociedad, y el ambiente humano, cultural, poblacional; b) la *estructura social y de conducta*, integrada por los

---

<sup>3</sup> Michael, Brecher, en James N. Rosenau, *ob. cit.*, pp. 153-166.

## GRÁFICO N° 8

Diagrama de toma de decisiones (Korany 1974)



FUENTE: Korany, Bahgat, How Foreign Policy decisions are made in the Third World. Westview Press, 1986, p. 50.

valores y orientaciones comunes, las instituciones, principales características de las organizaciones sociales; c) el proceso de toma de decisiones; d) la acción, y e) las condiciones externas de la toma de decisiones.

Como consecuencia de los factores involucrados deriva la cuasi marginación de los factores operacionales reales que son reemplazados por la percepción particular de quien toma las decisiones.

B. *La escuela burocrática organizacional*. Surge como reacción frente a lo que considera un exceso de la escuela psicológica.

Sostiene que las decisiones conciernen no sólo a los Jefes de Estado sino también a la alta burocracia. En otras palabras ni aun en los casos autocráticos más radicales la toma de decisiones no es producto exclusivo del Jefe de Estado sino resultado de un complejo proceso de elaboración de la decisión o decisiones a tomar.

Uno de los más destacados miembros de la escuela burocrática, Graham Allison, ha puesto de manifiesto que la toma de decisiones no consiste en determinar por qué una nación hizo algo, sino más bien por qué un acontecimiento ocurrió (Allison, 1969 y 1971).

A tal efecto propone tres modelos conceptuales de decisión: a) el *modelo del actor nacional* que supone una información plena, tiempo limitado, objetivos y preferencias, etc.; b) *modelo de proceso organizacional*, y c) *modelo burocrático-político*, que refleja la política interna de un gobierno.

Entre las fórmulas procesales aplicables en la toma de decisiones también se han señalado: la *fórmula de la participación* y la *fórmula tecnocrática*.

La fórmula de la *participación o gerencia participativa*<sup>4</sup> consiste en adoptar un *procedimiento de toma de decisiones* en el cual participa "toda o una buena parte de la colectividad implicada en la decisión, sin que requiera ninguna otra cualidad especial para poder participar". Ese es el caso, por ejemplo, de los llamados gru-

---

<sup>4</sup> Una fórmula similar denominada "concertación" ha sido adoptada por el gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez al iniciar su segundo período gubernamental el 2 de febrero de 1989.

pos vecinales sin que esa participación en modo alguno pueda derivar en una especie de sustitución de hecho de la autoridad legítimamente constituida.

Por eso es necesario establecer con toda precisión las competencias y límites de esa participación.

Para que esa participación no sea anárquica ni insensata —advierde D. B. Urbaneja<sup>5</sup>— habría que montar un complejo institucional destinado por una parte a organizar la participación, definiendo sus posibilidades y sus límites y por otra parte, destinado a informar al ciudadano, tanto de sus posibilidades de participación, como sobre la sustancia de las materias sobre las que hay que decidir.

Frente a ese procedimiento de acento colectivo surge la llamada *fórmula tecnocrática* que restringe el procedimiento de toma de decisiones a los llamados *expertos* o *tecnócratas*.

“Las decisiones colectivas deben ser adoptadas por los que saben y según procedimientos que les asignen un papel fundamental en la decisión”. En la Venezuela actual ese saber tiende a referirse a disciplinas como planificación, teoría de la decisión, teoría social, economía, ciencias gerenciales”<sup>6</sup> afirma Urbaneja.

#### 4. DEMOCRACIA Y TOMA DE DECISIONES

Ahora bien, los mecanismos de toma de decisiones varían en función del tipo de gobierno imperante. No son lo mismo esos mecanismos en una dictadura o tipo de gobierno autoritario que en un sistema de gobierno democrático.

Por definición en un gobierno democrático los mecanismos de toma de decisiones tienen que ser más amplios y participativos que en los mecanismos autoritarios. Está demás advertir que en ninguna fórmula de gobierno todos los gobernados participan en la toma de decisiones. Aun en la democracia, por definición gobierno del pueblo, la participación de los gobernados se limita a la elección de

<sup>5</sup> Diego B. Urbaneja, “Perspectivas ideológicas de la democracia en Venezuela en 1979. Examen y futuro”. Edic. Diario *El Nacional*, Caracas, 1980, p. 52, y en especial, “El sistema político o cómo funciona la máquina de procesar decisiones”, en Moisés Naim y R. Piñango, *El Caso Venezuela*. Edic. IESA, 1984, p. 228.

<sup>6</sup> D. B. Urbaneja, *ob. cit.*, p. 52.

quién o quiénes considera más apropiados para el ejercicio del poder. Como bien ha observado Arturo UsLAR Pietri, “las decisiones requieren de *un mínimo de capacidad por lo que son tomadas por quienes fueron elegidos para tomarlas y se supone tienen capacidad para ello*”<sup>7</sup>.

La cuestión fundamental radica —observa el maestro UsLAR<sup>8</sup>— en responder a la “interrogante de o hasta dónde enajenamos o subordinamos nuestro derecho de decisión”.

En otras palabras, ¿cuáles son los límites del mandato que los electores les otorgamos a nuestros representantes o mandatarios? Por supuesto que la respuesta debemos encontrarla en el texto de la Constitución, como carta fundamental de la República. No obstante, la conclusión no siempre es fácil, ni es posible dilucidarla del texto expreso; eso obliga a derivarla de la interpretación del preámbulo, o de la llamada *intención del legislador*.

Ahora bien, la cuestión esencial radica en la necesidad de *aumentar la calidad de las decisiones políticas a adoptar*. A fin de lograr ese objetivo es necesario *mejorar notoriamente los procedimientos para adoptar esas decisiones*. Como bien anota Diego Bautista Urbaneja<sup>9</sup>: “la óptica elegida responde a uno de los problemas más importantes de la vida política nacional: mejorar la calidad de las decisiones políticas. Esa mejoría no se refiere tanto al contenido de las decisiones cuanto a los procedimientos a través de los cuales se llega a una decisión”.

##### 5. RACIONALIDAD Y NO RACIONALIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES

Se ha venido discutiendo con no poca intensidad si el proceso de toma de decisiones en política exterior debe estar enmarcado en un principio de racionalidad, esto es, una relación armónica entre fines a obtener, y medios capaces de satisfacerlos, considerando al propio tiempo las expectativas planteadas. Los partidarios de ese concepto de racionalidad fueron orientados por Karl Deutsch<sup>10</sup>, quien formuló la idea en términos precisos:

<sup>7</sup> Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (IAEDEN). N° 1, p. 44.

<sup>8</sup> *Ob. cit.*, p. 52.

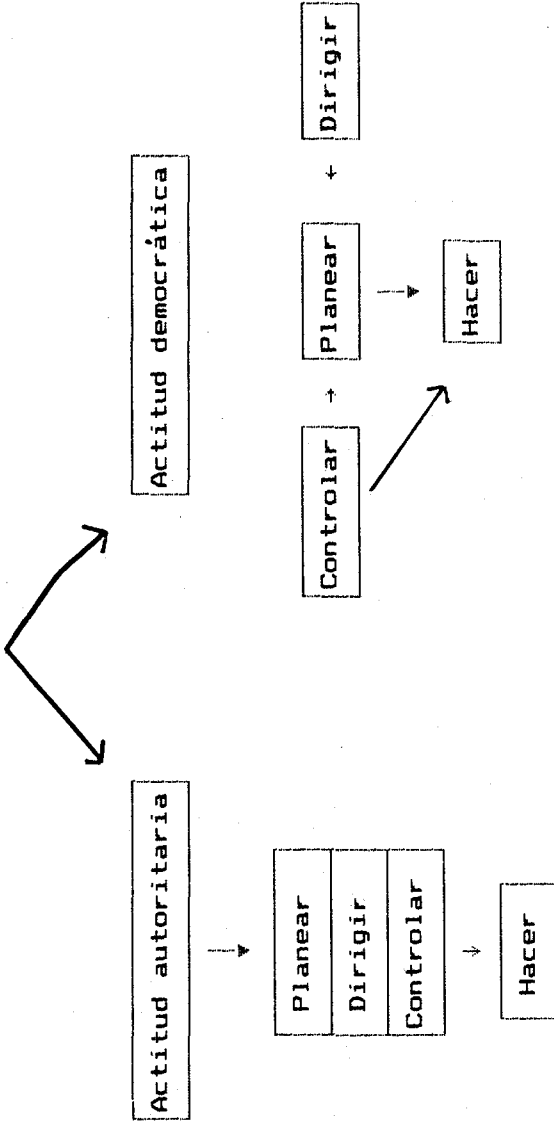
<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *El análisis de las relaciones internacionales*. Edit. Paidós, B. Aires, 1970, p. 109.

GRÁFICO Nº 9

Nuevos procedimientos de toma de decisiones

Gerencia participativa: participación de más de un director o especialista en la solución.



FUENTE: Homero Leal Torres, Nuevos sistemas para arribar a decisiones. IAEDEN, cit., No. 1 p. 133.

“Los hombres y los gobiernos deben confiar menos en la seguridad y más en el aseguramiento, e incluso esto sólo en medida limitada. Conociendo las limitaciones de su capacidad de previsión, pueden intentar prever, tomar previsiones ante posibles riesgos cuya estimación sólo logran realizar de un modo muy imperfecto, esforzarse para que sus riesgos sean menores, adoptar sus niveles de aspiración en los asuntos exteriores a los recursos de los hombres y material realmente disponibles, en comparación con los recursos y reservas que cada nivel de fines en la política requeriría”.

### *Racionalidad y política exterior*

Ha sido motivo de frecuentes discrepancias la interrogante de que hasta qué punto el modelo de *hombre racional* o la necesidad de que se adopten *decisiones racionales en materia de política exterior* es o no recomendable o conveniente a los intereses nacionales.

En todo caso, es interesante tomar en cuenta los pasos a seguir, a fin de obtener una decisión racional: 1) identificar plenamente la situación que requiere de una decisión; 2) especificar los objetivos a ser logrados en la situación, así como las prioridades aplicables al caso; 3) considerar todos los medios alternativos —estrategias— capaces de lograr los objetivos señalados; 4) seleccionar el medio que permita maximizar los objetivos buscados, y 5) tomar la acción necesaria para ejecutar la decisión.

Esta tesis ha sido aplicada al análisis de la formulación de la política exterior, calificándola como *un proceso racional* en que los encargados de formular la citada política valoran la situación internacional, señalan los objetivos, analizan las formas alternativas de ejecución, relacionan los procedimientos más convenientes, así como las consecuencias de su acción.

Algunos tratadistas han considerado que los acontecimientos internacionales responden a *decisiones deliberadas* de los gobiernos interesados.

Al estudiar la famosa crisis de los cohetes en Cuba (1962) Graham Allison <sup>11</sup> ha sostenido que la Unión Soviética instaló misiles en Cuba debido, primero a una decisión gubernamental concreta; segundo, con el fin de obtener resultados específicos, y tercero, que el acontecimiento evidencia ser una decisión racional en la medida en que responde claramente a los objetivos estratégicos de la URSS.

Un punto de vista adverso, en cambio considera que en realidad se trata de “un agregado de decisiones tomadas por diferentes categorías de funcionarios, grupos, organizaciones que pueden o no actuar racionalmente”. Lo cierto es que la *no racionalidad* ha tenido y tiene un peso incuestionable no sólo en América Latina sino en el mundo en general.

En efecto, uno de los factores que afecta esa no racionalidad es precisamente una clara tendencia a distorsionar la realidad o a apreciarla por parte de los encargados de tomar las decisiones.

El análisis histórico del proceso de toma de decisiones realmente trascendentales en la vida de los pueblos ha revelado que con increíble frecuencia las decisiones se adoptan, más como *efecto de un impulso emocional* que como resultado de un análisis de los medios con que contamos, aquellos con que cuenta el enemigo y las consecuencias de una acción armada.

Como lo señala claramente Aníbal Romero <sup>12</sup>, sobre la situación del Japón en 1941:

“Ya que los dirigentes japoneses no estaban dispuestos a abandonar sus fines políticos, ni siquiera a comprometerlos en alguna forma que pudiese parecer sustancial, tenían que planificar seriamente para la guerra, lo cual exigía un cuidadoso estudio de las potencialidades del Japón y de sus adversarios, en particular los Estados Unidos. No obstante, el análisis de las discusiones realizadas por el Gabinete y Alto Mando japonés revela que algunas de las preguntas claves sobre el potencial para la guerra de ambos bandos o bien no fueron hechas

<sup>11</sup> *Essence of Decision*. Little, Brown and Company, Boston, 1971, p. 40 y sig.

<sup>12</sup> “El modelo de racionalidad y la decisión de ir a la guerra: Japón en 1941”, en *Argos*, Rev. Univ. Simón Bolívar, Caracas, 1980, N° 1, p. 50 y sig.



o bien fueron respondidas de manera insatisfactoria, y a medida que se vislumbraba con mayor claridad la disparidad de poder entre el Japón y su principal contrincante, se acentuaba la tendencia a confiar en factores psicológicos, en la presunta superioridad moral de los japoneses, o en una victoria temprana que desconcertase al adversario y le condujese a cesar la guerra”<sup>13</sup>.

Otro elemento de no menor importancia son *los flujos de información*. Por increíble que parezca, la dificultad en obtener información afecta incluso a países desarrollados. H. Tojo, Ministro del Exterior japonés, se resentía del “absurdo de basar nuestras deliberaciones en simples suposiciones, ya que el Alto Mando rehusaba divulgar cifras sobre nuestras fuerzas o cualquier cosa que tuviese que ver con las operaciones militares”<sup>14</sup>.

En todo caso la decisión final de ir a la guerra se adoptó sin tomar en cuenta las certeras apreciaciones de quienes advertían sobre las limitaciones del Japón para mantener la guerra y en especial para vencer en ella. El Almirante Nagano, jefe del Estado Mayor Naval, por ejemplo, señaló: “nuestro Imperio no tiene los medios de tomar la ofensiva, superar al enemigo y hacerle abandonar su voluntad de lucha”.

## 6. LA TOMA DE DECISIONES EN AMERICA LATINA

Ha sido frecuente la tendencia a aplicar modelos de corriente aplicación en países desarrollados a los mecanismos de decisión de los países en desarrollo. Esa tendencia ha apoyado la aplicación de la *tendencia psicológica-conductista* en el análisis de los procedimientos de toma de decisiones en América Latina. En otras palabras se atribuye un peso excesivo al aspecto psicológico hasta el punto de que “se ha llegado a excluir el ambiente operacional como factor de decisión. Al aplicar a priori las percepciones, presiones y jerarquía del actor, el psicológico-reductismo ha complicado antes que facilitado el problema del acceso a la información en el tercer

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>14</sup> Citado por A. Romero, *ob. cit.*, p. 67.

mundo”. Esa ha sido la clara e inequívoca conclusión del análisis realizado por Bahgat Korany <sup>15</sup>.

#### 7. TOMA DE DECISIONES EN VENEZUELA

Si partimos de la evidencia de que la política exterior “es producto de un *proceso político* y en la medida en que las legislaturas de las democracias representativas tienen facultades en relación a dicha política, ellas son actores de los cuales es menester dar cuenta, tanto por derecho propio, como por su incidencia en las relaciones entre los demás actores”, tal y como lo constata la profesora Eva Josko de Guéron <sup>16</sup>.

Ahora bien, es necesario acentuar que la dirección de la política exterior ha sido atribuida por la Constitución (1961) al Presidente de la República, quien debe “dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los Tratados, Convenios o Acuerdos Internacionales” (Art. 190, N° 5).

Corresponde al Presidente, al propio tiempo, 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, N° 7).

Históricamente, las relaciones internacionales de Venezuela evidencian *una alta concentración de la dirección y gerencia de las relaciones internacionales en los Presidentes de la República*.

El grado de concentración, por supuesto, va a depender, al mismo tiempo, de la personalidad del Jefe del Estado en ejercicio.

Asimismo, le corresponde al Jefe del Estado nombrar, previa autorización del Senado, a los Jefes de las Misiones Diplomáticas permanentes (Art. 190, N° 16).

De las atribuciones anteriores sólo la relativa a la adopción de las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía, en caso de emergencia internacio-

<sup>15</sup> *How Foreign Policy decisions are made in the Third World*. Westview Press, USA, 1986, pp. 56-59.

<sup>16</sup> “El Congreso y la política exterior de Venezuela”, en *Politeia*, Inst. Est. Políticos, UCV, Caracas, 1978, p. 329 y sig.

nal, "debe ser ejercida en Consejo de Ministros". Los otros, salvo el nombramiento de los Ministros y el ejercicio de la Comandancia de las Fuerzas Armadas, deben ser refrendadas por el Ministro o Ministros respectivos.

## CUADRO N° 11

VENEZUELA  
TOMA DE DECISIONES EN POLITICA EXTERIOR

<i>Tipos de Decisiones</i>	<i>Jerarquía</i>	<i>Decisión</i>
Actuación internacional de la República (art. 136)	Poder Nacional	Autónoma
Dirección política exterior	Presidente de la República	
Celebrar y ratificar Tratados, Convenciones o Acuerdos (art. 190, N° 5) *		Decisión compartida
Medidas, defensa Rep., integ. territorio y soberanía, caso emergencia nacional (art. 190, N° 7) *		En Consejo de Ministros
Nombrar Jefes Misiones diplomáticas permanentes (art. 190, N° 15) *		Previa autorización del Senado

\* Los actos del Presidente de la República para que tengan validez deben ser refrendados por el Ministro o Ministros respectivos, salvo el nombramiento de Ministros o sus actos como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

## 8. FUERZAS ARMADAS Y TOMA DE DECISIONES

Un campo de investigación interesante consiste en determinar el grado de influencia de un sector sobresaliente (élite) del contexto social en la formulación de la política exterior<sup>17</sup>.

En este orden de ideas, un análisis particularmente importante, en especial en América Latina, es el grado de influencia de las Fuer-

<sup>17</sup> T. B. Miller, en J. Roseanu, *ob. cit.*, p. 60.

zas Armadas en la elaboración de la política exterior. Ese grado de influencia ha sido particularmente significativo en el área de soberanía, concretamente en todo lo concerniente a la preservación del territorio nacional.

En Venezuela baste recordar cómo la intervención de las Fuerzas Armadas provocó un radical cambio de actitud en relación a la famosa "propuesta de Caraballeda" por parte del gobierno presidido por el Dr. Luis Herrera Campíns, ejerciendo la Cancillería el Dr. José Alberto Zambrano Velasco. En efecto, como resultado de la respuesta negativa presentada por el alto mando militar el gobierno del Presidente Herrera alteró su actitud afirmativa por una moderada, que exigía la existencia de un *consenso nacional* como pre-requisito para la firma del acuerdo. Otro aspecto no menos importante es el papel que juega el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas como asesor del Presidente en materia de *Seguridad y Defensa*.

La importancia de un asesoramiento adecuado radica en que una errada apreciación de la capacidad de vencer al enemigo, por ejemplo, puede contribuir negativamente al desarrollo de un conflicto determinado.

En la guerra de Vietnam el Estado Mayor de USA (1965) le aseguró al Presidente Johnson que los comunistas podían ser derrotados en dos años, en tanto que la CIA le hizo una predicción todavía más favorable a ese país. El Comandante de la famosa Armada Invencible (España, 1588) admitía que los ingleses tenían cañones más rápidos, barcos más ligeros y armas de mayor alcance que las de los españoles, pero que navegaban hacia Inglaterra confiados en un milagro.

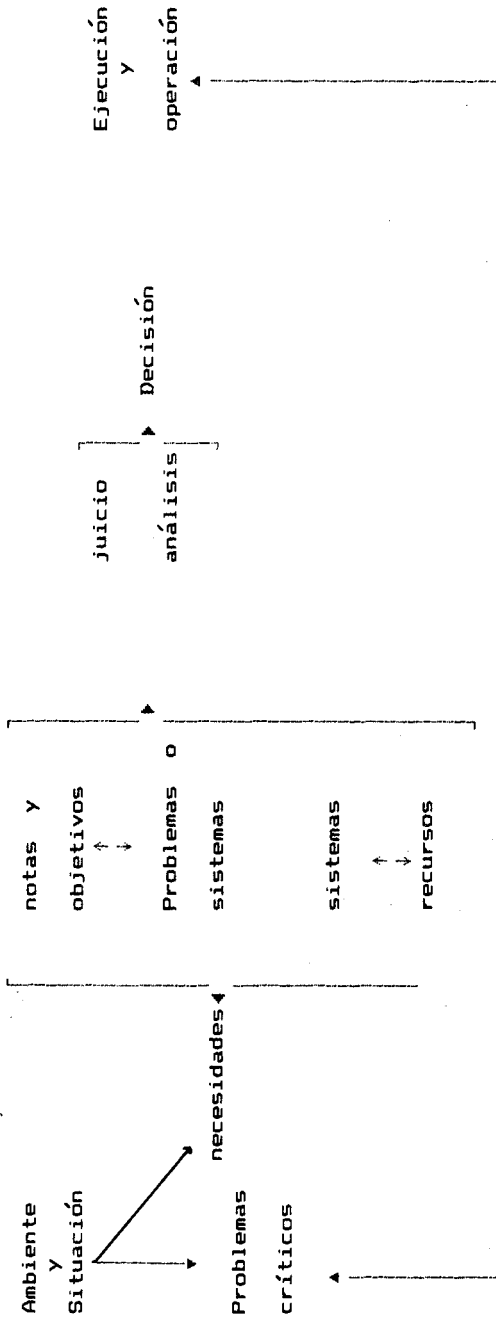
Asimismo, un estudio de *planificación estratégica* de las pasadas guerras reveló el predominio de la inclinación *optimista* en contra del adversario, si bien es corriente la afirmación de que los servicios armados frecuentemente sobreestiman la capacidad militar del enemigo.

#### 9. LOS LIMITES DE PODER

A medida que se adopta la fórmula democrática de poder, y a medida que las decisiones se refieren a acontecimientos que afectan

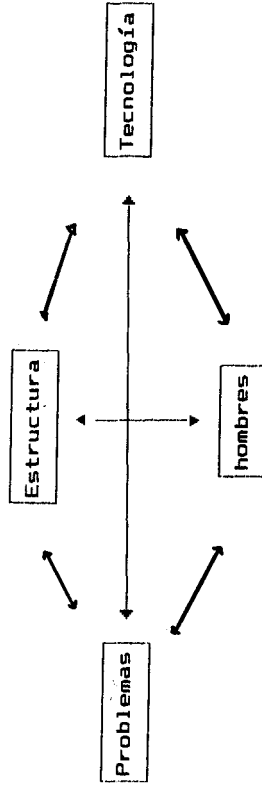
GRÁFICO N° 10

Esquema para el planeamiento estratégico y la toma de decisiones



FUENTE: Homero Leal Torres, ob. cit., 150 IAEDEN, No. 1, p.33.

Influencia de los cambios internos en la organización



la soberanía, en esa medida los Poderes Presidenciales tienen *límites reales*, no son ilimitados. No es necesario ser futurólogo para estar convencido de que en Venezuela ningún Presidente, ningún gobierno, ningún partido político puede, por sí solo, tomar una decisión trascendental en materia limítrofe. Esa realidad se hizo patente en el caso de la *Hipótesis de Caraballeda* con motivo de la fuerte oposición adversa de densos sectores de opinión, así como de las Fuerzas Armadas Nacionales.

Es más, dada la distribución de poderes contemplada en la Constitución el Poder Legislativo puede, en determinados casos, adoptar decisiones contrarias a la voluntad del Ejecutivo, incluso en caso de ser vetada por el Presidente, mediante el voto favorable de las 2/3 partes del Congreso. El caso ocurrió con la Ley de alza general de sueldos y salarios durante el gobierno del Dr. Luis Herrera Campíns, y ocurrió recientemente con la decisión de la Cámara de Diputados de no discutir el paquete de medidas económicas del Presidente Pérez mientras el Ejecutivo no muestre el texto de la carta de intención a ser firmada con el Fondo Monetario Internacional.

En materia de política exterior, en todo caso, debemos partir del mandato constitucional en el sentido de que “la dirección de la política exterior ha sido atribuida al Presidente de la República, quien debe dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los Tratados, Convenios o Acuerdos Internacionales” (Art. 190, N° 5).

Históricamente las relaciones internacionales de Venezuela revelan una alta concertación de su dirección y gerencia en los Presidentes de la República.

Según Dilio Hernández, en el septenio guzmancista (1879-1884) “la gestión exterior, a cuya dirección se pondrá directamente el Jefe de Estado, adquirirá una clara primacía sobre los asuntos domésticos de la nación”<sup>18</sup>. Luego, “López Contreras —según Freddy Vivas—, más que el propio Gómez, hizo del anticomunismo el punto modal de las relaciones exteriores venezolanas, anticomunismo que, por lo demás, se proclamaba pública y oficialmente. Cir-

<sup>18</sup> *Historia Diplomática de Venezuela 1830-1900*. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1986, p. 215.

cunstances políticas internas y externas explicaban esa ideologización de la acción exterior lopecista fuertemente anticomunista mucho más acentuada que la de su predecesor”<sup>19</sup>.

A medida que va imperando el sistema democrático se ha ido imponiendo gradualmente el llamado *consenso democrático*<sup>20</sup>. La situación dependerá, por supuesto, de la materia específica de la cual se trata. No puede ser lo mismo el proceso de toma de decisiones en materia de la designación de Embajadores sometida únicamente a la previa autorización del Senado (Art. 190, N° 16), que “la adopción de las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía, en caso de emergencia nacional” (Art. 190, N° 7).

Como se ha señalado correctamente, “la política exterior debe ser resultado de un proceso de decisión colectiva... , en especial aquellas en que se encuentran involucrados los intereses vitales de Venezuela, no pueden ser tomadas por el gobierno nacional al margen del sentir del país”<sup>21</sup>. Es más, es evidente a todas luces que las cuestiones de interés vital no pueden resolverse sino mediante consenso. Ese consenso requiere una base mínima de sustentación que debe estar integrado por los principales partidos políticos y las Fuerzas Armadas Nacionales.

---

<sup>19</sup> *Venezuela en la Sociedad de las Naciones 1920-1939*. Univ. Central de Venezuela, Caracas, 1981, p. 295.

<sup>20</sup> En Chile, a partir de 1973 se registra un cambio radical en la política exterior: la diversificación y el fortalecimiento de los lazos internacionales del sistema democrático son sustituidos por valores emanados de la nueva situación hegemónica (Lagos Muñoz, “Democracia y política exterior en Chile”, en *Gaceta Int.*, Vol. 3, 1984, p. 2).

<sup>21</sup> Simón A. Consalvi, *Seguridad y Defensa*. Instituto Altos Estudios de la Defensa Nacional, N° 5, Caracas, 1988, p. 66.

## CAPÍTULO IV

### PAZ Y ORDEN INTERNACIONAL

#### 1. PAZ Y ORDEN INTERNACIONAL

Se ha definido la paz como una condición en que los Estados mantienen el orden y la justicia, solucionan sus problemas mediante la cooperación y eliminan la violencia.

La convivencia entre los pueblos y entre los Estados se fundamenta en el respeto mutuo, en la identificación como entes iguales y soberanos que se abstienen de todo tipo de intervención, amenaza o uso de la fuerza y cooperación entre sí, a tal efecto.

Una característica de *la situación de paz* es la aplicación de un orden racional, de procedimientos ordenados, sistemáticos que implican alguna medida de organización, queda excluida en consecuencia toda hipótesis en que un Estado ejerce una hegemonía sobre otro u otros, condicionando su existencia política y jurídica.

Por eso, el orden y la justicia no pueden prevalecer sino bajo el imperio de la ley, bajo la regulación de un conjunto de reglas preestablecidas que contienen normas de conducta de los gobiernos y de los ciudadanos que permiten calificarlas como lícitas e ilícitas. Con razón Hans Kelsen afirmó que el derecho es en esencia un orden para promover la paz<sup>1</sup>.

En efecto la paz es el objetivo y el propósito, la situación o condición normal de la comunidad internacional. La guerra, en cambio, es la situación anormal, la excepción a la regla general que es el predominio de la paz.

---

<sup>1</sup> *Principles of Int. Law* (1952). Second Edit. New York, 1966, p. 417-418.



## 2. LAS INTERACCIONES

Es necesario tener en cuenta que las interacciones entre los Estados abarcan un amplio marco de actividades que se realizan entre entidades gubernamentales, no gubernamentales, seres humanos, o entre ellos. Esas interacciones pueden ser de diferente naturaleza, desde el normal tráfico de personas, proyecto en conjunto de desarrollo, utilización de cuencas hidrográficas, etc.

Las coincidencias en el campo político, económico o cultural se traducen normalmente en un mayor nivel de interacción, lo que no siempre conduce a un mayor nivel de cooperación; ese sería el caso por ejemplo de los Estados Unidos y el Japón.

Las interacciones pueden ser clasificadas de acuerdo a su naturaleza y contenido, la acción cooperativa pone de manifiesto las acciones prácticas que ponen en ejecución esa cooperación, ya se trate de la entrega de un permiso de ingreso fronterizo, el otorgamiento de un préstamo, la ejecución efectiva de un acuerdo, etc.

A. En el bando contrario tenemos la *conducta inamistosa*, que bien puede ser defensiva, como el caso de la protesta, el rechazo, la negativa, etc.

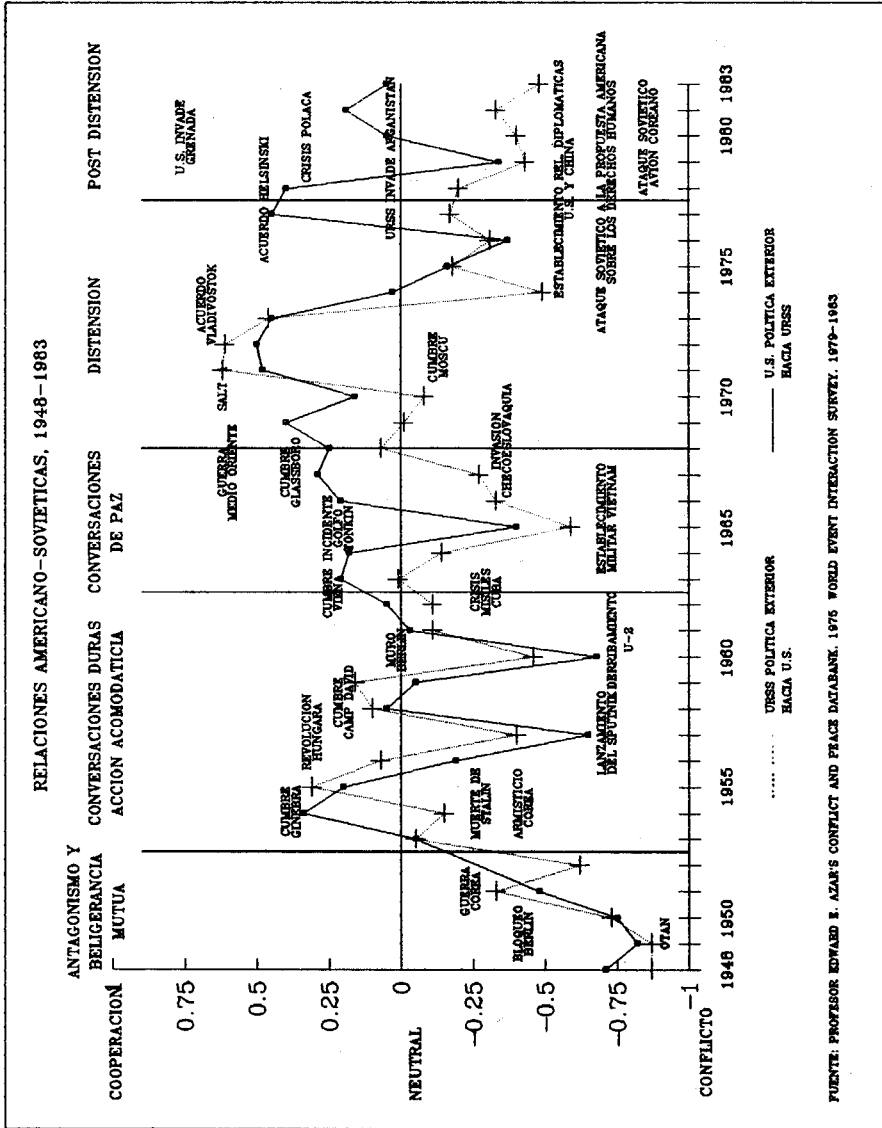
B. Un grado mayor en sentido negativo, es la *conducta hostil*, que incluye acciones francamente adversas a los nacionales del Estado, como sería la prohibición de ingreso de sus habitantes, la exigencia de excesivos permisos para relaciones comerciales, etc.

C. La *conducta conflictiva* indica grados superiores de hostilidad, tales como la expulsión, el congelamiento, la confiscación de bienes, la ayuda a la guerrilla, puede incluso convertirse en un acto de agresión.

Existe *una distribución muy desigual de la interacción* entre los Estados, hasta el punto que los 20 más activos participantes en las relaciones internacionales contribuyen con aproximadamente el 70% de las interacciones en los siguientes términos:

	%
Estados Unidos . . . . .	18
URSS . . . . .	9
China . . . . .	5,5
Reino Unido . . . . .	4,7
Francia . . . . .	3,5

GRÁFICO Nº 6



FUENTE: PROFESOR EDWARD E. AZAR'S CONFLICT AND PEACE DATABASE, 1975 WORLD EVENT INTERACTION SURVEY, 1979-1983

Entre el 1 y el 2% de esa interacción, la realizan Siria, Paquistán, India, Canadá, Japón, Cuba, Camboya, Israel, República Árabe Unida, Alemania Oeste, Viet Nam, etc.

Un 70% del comercio mundial se realiza entre países desarrollados de mercado. Un 85.9% del comercio de los países socialistas se realiza entre ellos mismos; estos datos son interesantes para el análisis de los bloques, porque revela como, hasta ahora, la parte ideológica condiciona la parte comercial.

En materia de *integración* tenemos el ejemplo de la CEE, que es hoy día una nueva potencia mundial. Este bloque económico político y hasta militar, es un gran condicionante de las relaciones internacionales, sin olvidar que todo mecanismo de integración es un mecanismo diseñado hacia adentro, es decir, para ampliar el mercado de sus integrantes, y rechazar los de los demás. Así que esos mecanismos de cooperación con los países en desarrollo son creados para aminorar un poco su política de defensa que es mucho más dura. Ahí tenemos el caso de Argentina, que no pudo exportar más carne hacia la CEE; por eso los países en desarrollo tenemos que ver cómo buscamos mecanismos de cooperación y defensa Sur-Sur, ya que la relación Norte-Sur, ya sabemos que tiene unos condicionantes y unas reglas de juego cada vez más estrictas.

No obstante, la *interacción también existe entre países con tendencias políticas disímiles*. Entre los Estados Unidos y la URSS en 1982, se realizaron intercambios agrícolas por 3.100 millones de dólares y 1.000 millones de dólares en productos manufacturados. Hoy día, está aumentando el comercio entre la CEE y el bloque socialista. Yo creo que lo que está pasando en los países socialistas tiene mucho que ver con *el efecto demostración* que produce los niveles de vida en los países occidentales.

Existe una interacción muy desigual entre Estados, hasta el punto que las relaciones se intensifican en algunas crisis internacionales como ocurrió en la crisis del Medio Oriente o en la "Primavera de Praga de 1968".

Hay *acciones de cooperación* como la aprobación, la promesa, el acuerdo, la solicitud, la acción cooperativa, el préstamo, el permiso, hasta la conducta conflictiva, defensiva, ofensiva.

### *El conflicto*

Se ha afirmado, ya hablando del conflicto como relación internacional, que prepararse para la guerra parece la preocupación mayor del ser humano, hasta el punto que ni un solo día ha estado libre el mundo de guerra desde 1945, con un average de 12 guerras diarias.

Es cierto que las estimaciones sobre conflictos armados, también dependen de los criterios que se utilicen para evaluarlos, es necesario distinguir entre problemas de beligerancia, conflictos, guerras, etc. Se entiende *por conflicto*, la existencia entre dos o más partes de diferencias entre ellos, que se sienten obligados a resolverlos a su satisfacción. Hay aspectos positivos y negativos, es necesario tener en cuenta que el sistema internacional contemporáneo está integrado aproximadamente por 160 naciones, lo que por definición aumenta las posibilidades de conflicto.

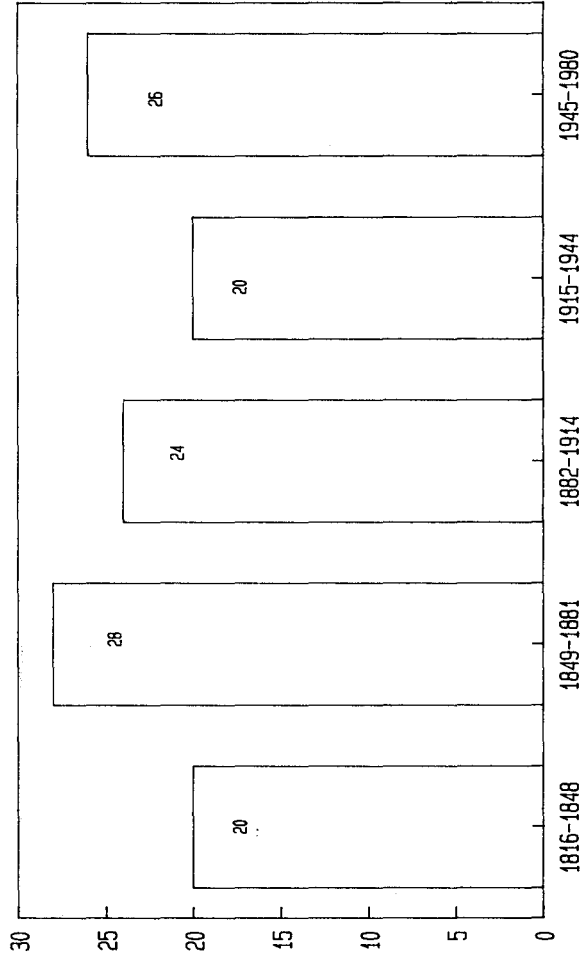
Las interacciones entre Este y Oeste desde el punto de vista comercial, su incidencia en OCDE, ha tenido puntos de máxima relación, como en el 79; disminuyó un poco en el 80-81, y en el 82 disminuyó más acentuadamente.

La *guerra* ha sido un fenómeno recurrente, su frecuencia ha fluctuado sólo moderadamente. Se ha afirmado que la era posterior a la Segunda Guerra Mundial, ha sido más pacífica que las anteriores. Los países pobres, en todo caso están más inclinados al conflicto armado; entre 1955 y 1979, se produjeron más de 120 conflictos, de los cuales seis no ocurrieron en países en desarrollo (áreas de influencia). Sin embargo, los países más pobres del mundo, no fueron los que más tuvieron incidencia conflictiva.

Los países europeos más destacados, ocuparon en conflictos, más del 65% de su tiempo durante los siglos XVI y XVII. Hay sociedades que no han tenido guerra, y otras que la han experimentado sólo esporádicamente como Suiza y Suecia. Por otra parte, la incidencia de las guerras ha ido "in crescendo". En la Primera Guerra Mundial, fallecieron 8.5 millones de soldados, en cambio en la Segunda, 15 millones de soldados y 65 millones de civiles; se estima que un intercambio nuclear de 60 minutos, puede barrer 300 millones de personas.

GRÁFICO Nº 7

FRECUENCIA DE LAS GUERRAS EN CINCO PERIODOS HISTORICOS, 1816 - 1980



□ CANTIDAD DE GUERRAS

FUENTE: Resort to Arms: International and Civil Wars.

1816-1980 (Berkeley Hills, Calif.: Sage Publications, 1982) p. 131.

Para muchos analistas de la guerra, *la violencia como instrumento de política exterior*, no solamente se ha hecho altamente ineficiente, sino incluso contraproducente, así como las armas nucleares han demostrado ser ineficaces para propósitos militares. Quizá no para propósitos militares, sino para el tipo de conflicto ordinario de las relaciones internacionales. En cambio, el problema de *las guerras civiles y del terrorismo*, son los dos puntos de mayor incidencia en los conflictos internacionales. Lo más grave, es la intervención de las superpotencias en esas guerras, porque una intervención, genera otra, es decir, son de *causación acumulativa*.

Hay que recordar la enseñanza de Maquiavelo para el Príncipe: “promover la guerra, cuando la insurrección interna llegase a términos muy altos”.

### *El terrorismo*

En cuanto al *terrorismo*, hoy en día es quizá hasta más frecuente que la propia guerra civil, con el agravante de que se usa el terrorismo contra el ser humano.

En 1981, se realizaron actos terroristas en 48 países. Sin embargo se trata de un fenómeno más característico del mundo industrializado; casi la mitad de los incidentes en 1979 ocurrieron en Europa Occidental, entre el año 68 y el 81, el 33%. El 21.5, ocurrió en América Latina. Entre el 35% y el 45% de los incidentes terroristas, han sido dirigidos contra las personas y las propiedades de los Estados Unidos.

En 1984, los Estados Unidos anunciaron planes agresivos contra los Estados soberanos que auspiciaran el terrorismo; es más, se señaló que lo más grave es lo que se llama *terrorismo de Estado*, como han sido en alguna medida los casos de Libia, Irán, Siria y Corea del Norte.

### *El uso de la fuerza*

El Derecho Internacional tradicional, distinguía entre la guerra justa e injusta, *Bellum Justum* y *Bellum Injustum*, y aceptaba la guerra como un hecho inevitable. Después de la Primera Guerra Mundial, el Pacto de la Liga de las Naciones, contempló algunas

limitaciones para llegar a la guerra, *pero no la prohibió*. Fue en 1928, con el *Tratado General de Renuncia a la Guerra (Pacto de París, o Pacto Briand-Kellogg)*, que se condenó el recurso a la guerra como solución de los conflictos. Sin embargo, todavía se discute si el Pacto prohíbe el uso de la fuerza general, o sólo aquélla que conduce a la guerra.

En 1934 la Asociación de Derecho Internacional señaló que un solo Estado signatario que amenace con usar la fuerza armada, viola el tratado. Sin embargo, *se rechazó la propuesta de prohibir las medidas económicas* que podrían constituir formas de coerción. Hoy en día, en las relaciones internacionales se admiten las medidas económicas que tengan una justificación en base a la conducta del otro Estado; un bloqueo, un embargo. También se considera incluida, la amenaza de la fuerza como parte de lo prohibido por el Derecho Internacional, por ejemplo, Canal de Suez, en 1956.

Hay casos en que no está en peligro la integridad territorial o la independencia política de los Estados, a que se refiere el Art. 2 de la Carta de las Naciones Unidas, es decir, hay casos en que el acto de fuerza no va destinado a poner en peligro a estos dos elementos. Ese fue el caso del Canal de Corfú.

También el uso de la *fuerza en forma de represalia* es ilegal. Teóricamente, aquí entramos en el campo de *la legítima defensa*, muy utilizada por los Estados cuando tratan de proteger sus nacionales, como fue el caso de Santo Domingo. Se exige que la fuerza sea *proporcional al peligro real existente*, si bien se rechaza teóricamente esa posibilidad.

Pero a la vez, la paz es mucho más que la mera ausencia de la guerra, la propia relación paz-guerra ha sido criticada como una super simplificación de las relaciones ordinarias entre los Estados. Se ha dicho que esa dicotomía no constituye un reflejo fiel del proceso de las relaciones internacionales contemporáneas.

### 3. CATEGORIAS DE CONFLICTO

Pero existen categorías intermedias, donde si bien prevalece una condición básica de hostilidad y tirantez entre los opositores, las cuestiones en juego son fundamentales para ellos. Predomina, no

obstante, una repugnancia en ambas partes para ir a la guerra o una ausencia de la decisión política a tal efecto. En algunos casos *puede incluso haber conflicto armado sin que exista una situación de guerra propiamente dicha.*

La cuestión fundamental a resolver, no obstante, radica en que la comunidad internacional es, por definición, *descentralizada*, a diferencia del Estado ordinario que es un ente *centralizado*. Se plantea entonces la cuestión de la necesidad de un organismo superior que imponga reglas de juego obligatorias, vinculantes, destinadas a preservar la paz y a excluir la guerra como solución de conflicto. El ser humano no ha sido eficaz en la creación de organismos con poder suficiente para preservar la paz. La Carta de la ONU fue redactada con anterioridad a la explosión atómica en Hiroshima cuando sólo 51 de los actuales 160 Estados integraban la comunidad internacional. Es necesario, no obstante, profundizar en el análisis de los conceptos de orden y de conflicto, conceptos estos que han sido identificados de hermanos gemelos. En cierto sentido, todo conflicto genera nuevo orden que a su vez crea condiciones que en determinadas circunstancias son capaces de generar un nuevo conflicto.

#### 4. ¿QUE ES EL ORDEN INTERNACIONAL?

Se ha definido el orden como un estado de coexistencia entre dos o más entes que derivan su estabilidad y legitimidad de un conjunto de reglas acordadas y respetadas conjuntamente<sup>2</sup>. Sólo en contados ejemplos se ha logrado restablecer la paz y hacer mejorar el orden.

Precisamente el *conflicto* surge como contraposición en relación a las reglas aplicables, se contraponen nuevas y viejas estructuras y luchan los partidarios defensores del *statu quo* con los partidarios del cambio. Se plantea en definitiva un conflicto entre lo real y lo posible.

<sup>2</sup> R. E. Osgood y R. W. Tuckey, *Force Order and Justice*. Baltimore, Johns Hopkins Press, 1967, págs. 30-34.



CUADRO N° 7

FACTORES DE ESTABILIDAD Y CAMBIO EN EL ANTIGUO SISTEMA INTERNACIONAL CHINO

Período	Factores estabilizadores	Factores de cambio
1. Chou occidental (1122-77 A. C.)	—Mito de “Hijo del Cielo”, control del Emperador sobre toda la tierra.	—Pobre comunicación entre Estados y la monarquía central.
	—Concesión de título nobiliario, contribuciones militares y monetarias al Emperador.	—Desarrollo de capacidad adm. y militar de Estados.
	—Superior capacitación militar y administración del Emperador.	—Inicio nacionalismo local.
2. Primavera y Otoño (771-483 A.C.)	—Sigue mito de la unidad representada por Emperador.	—Tendencia hacia estricta polaridad de poder.
	—Desarrollo de reglas para regular relaciones entre Estados.	—Desarrollo de grandes armas.
	—Desarrollo de mecanismos de solución de conflictos, con frecuente dominación de pequeños Estados por grandes.	—Decaimiento de reglas consuetudinarias de hacer la guerra.
	—Fácil comunicación.	—Crecimiento de grandes Estados.
3. Estados guerreros  (483-221 A.C.)	—El rústico balance de poder entre mayores antagonistas.	
	—Débil actuación de las alianzas.	—Limitación a la expansión territorial. —Surgimiento y predominio de Ch'in. —Destrucción de bloques. —Guerras de aniquilación.

El análisis del conflicto nos pone de manifiesto que tiene una naturaleza esencialmente cambiante, dinámica; las causas y las modalidades de los conflictos han proliferado de una manera asombrosa en el mundo contemporáneo.

## 5. EL DERECHO INTERNACIONAL

A fines de la 1ra. Guerra Mundial predominó *un criterio idealista* que intentó delinear un nuevo orden político mundial siguiendo la orientación de los famosos 14 puntos del Presidente Wilson, en base a los cuales se creó la Liga de las Naciones; se pretendía "*lograr la paz a través del Derecho*". El Derecho Internacional asume el papel de supremo ordenador de las relaciones internacionales<sup>3</sup>. Esa experiencia no obstante fue duramente contrastada con la realidad política, en que el fracaso de la Sociedad de Naciones y *la imperturbable violación del Derecho Internacional* por el Nazismo y el Fascismo pusieron de manifiesto una extrema debilidad de la estructura jurídica internacional.

Es importante destacar la contribución de la *Resolución 2625* (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas<sup>4</sup> sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, *a la identificación y codificación de dichos principios*.

En efecto, la Declaración identifica los siete principios fundamentales del Derecho Internacional contenidos en el capítulo I de la Carta, a saber:

1. Abstención de recurrir a la amenaza o uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de un Estado.
2. Arreglo de controversias mediante medios pacíficos.
3. No intervención.

---

<sup>3</sup> Ver al respecto F. La Viña y H. Baldomir, *Manual de Política Int. Contemporánea*. Edit. De Palma, Buenos Aires, 1983, pág. 19.

<sup>4</sup> De 24 de octubre de 1970.

4. Obligación de los Estados de cooperar entre sí, de conformidad con la Carta.
5. Principio de la igualdad de derecho y de la libre determinación de los pueblos.
6. Principio de la igualdad soberana de los Estados.
7. Obligación de cumplir de buena fe compromisos internacionales contraídos.

Al terminar la 2da. Guerra Mundial, la frontera ideológica, a su vez afecta y condiciona las reglas legales aplicables a las relaciones internacionales. Eso explica lo que ha llamado la doctrina soviética *el proceso de atomización*, esto es, la división de las normas de acuerdo a diferentes campos de aplicación, a saber: 1) normas regulatorias de relaciones entre países capitalistas; 2) normas regulatorias de las relaciones entre Estados socialistas; 3) normas regulatorias de relaciones entre Estados capitalistas y socialistas.

Evidentemente que tal punto de vista es contrario al eminente carácter universal de las reglas de Derecho Internacional, que, si bien no es incompatible con reglas de carácter regional o subregional, no pueden en modo alguno admitirse sistemas normativos independientes o incompatibles.

Lo cierto es que el ordenamiento jurídico internacional destinado a preservar la paz, *no ha sido instrumento eficaz y suficiente para lograr ese objetivo*. La confrontación ideológica y el conflicto parecen notas permanentes del devenir histórico en tanto que la paz parece depender cada día más, de la voluntad política de las superpotencias

#### 6. EL BALANCE DE TERROR Y LA DISUASION

Fue W. Churchill quien primero utilizó la expresión *Balance de Terror*<sup>5</sup> para referirse al intento de mantener la paz mediante la amenaza mutua de destrucción, la destrucción mutua asegurada o MAD<sup>6</sup>. Las bombas lanzadas en Hiroshima y Nagasaki fueron

<sup>5</sup> En la terminología anglosajona, "mutual assured destruction".

<sup>6</sup> Idem.

bombas de un solo megatón, en tanto que las actuales llegan hasta 5 megatones. Se afirma que entre los EEUU y la URSS el almacén nuclear llega a 50.000 megatones equivalentes a 50 mil millones de toneladas de TNT.

Ahora bien, los estrategas atómicos consideran que sólo una fuerza disuasiva nuclear fuerte es capaz de mantener la seguridad colectiva, la mutua disuasión es la sola garantía de la paz.

La instalación en otoño de 1983, de los *Pershing II* en Europa Occidental representó el último eslabón, hasta el presente, de una larga cadena de acciones y respuestas entre los dos bloques de poder. En efecto, se trató de una respuesta occidental (*réplica graduada*) a los misiles soviéticos de alcance medio (SS20) dirigidos precisamente en dirección de Europa Occidental. La cuestión estratégica en el *gran desbalance militar* que representa la presencia en Europa del Ejército Rojo (Pacto de Varsovia) con su gran arsenal de armas convencionales frente al poder bastante inferior de las fuerzas de la OTAN. "No estamos seguros, afirma R. Aron, ni de la capacidad de las tropas de la OTAN para detener las divisiones acorazadas de la Unión Soviética, ni de la resolución americana de desencadenar el apocalipsis para no abandonar a Europa al capricho de Moscú"<sup>7</sup>.

En el campo político la táctica del *Containment* pretende prevenir una escalada que obligase a las partes a traspasar la decisión política de usar el arma nuclear, ante una seria amenaza de derrota en áreas consideradas de valor estratégico parcial, no parece fácilmente imaginable la posibilidad de poner término a *la escalada nuclear*. Lo que se ha denominado disuasión consiste en una amenaza cuya ejecución es catastrófica y en consecuencia, capaz de disuadir al agresor

### *La vecindad estratégica*

El avance tecnológico de las décadas 60-70 permitió el diseño y creación de dos grandes grupos de armas estratégicas:

---

<sup>7</sup> *Los últimos años del siglo*, cit., pág. 59.

1. Las *armas estratégicas centrales* (AEC) con el alcance aproximado de 5.500 kilómetros y en consecuencia capaces de ataque de áreas continentales (ICAM).
2. Las *armas estratégicas periféricas* o avanzadas de mediano alcance, esto es entre 600 y 1200 kilómetros (Pershing II).

Al propio tiempo, se adelanta en el sistema de armas defensivas contra misiles nucleares en vuelo (ABM)<sup>8</sup> cuyo efecto podría ser la destrucción de armas nucleares en cualquier lugar del área terrestre.

Si a todo lo anterior agregamos los aviones supersónicos permanentes en vuelo, los submarinos atómicos con cargas nucleares, los satélites militares, el resultado es que prácticamente no existe área del globo que no pueda ser afectada por esos artefactos, *todos somos vecinos estratégicos*. Se trata como es evidente de una *vecindad* como la que están experimentando los vecinos de las plantas nucleares que han explotado tanto en los EEUU como en la URSS.

Tanto Naciones Unidas como las propias grandes potencias han realizado esfuerzos destinados a por lo menos regular la realización de ensayos nucleares. En este orden de ideas la *Resolución 1653 (XVI de la Asamblea General, 26-11-1961)* recordó cómo el uso de *armas de destrucción en masa*, causantes de sufrimientos humanos innecesarios, *fue prohibido en el pasado*, por ser contraria a las leyes de la humanidad y a los principios del Derecho Internacional<sup>9</sup>. *La Resolución consideró crimen contra la humanidad y una violación del Derecho Internacional el uso de armas nucleares y termo-nucleares*.

Es el caso del *Tratado de Moscú* (5 de agosto de 1963) que prohíbe los ensayos de explosiones nucleares en la atmósfera, los espacios ultraterrestres y los fondos marinos fuera de la jurisdicción nacional, con lo cual sólo las pruebas subterráneas son admisibles.

*En julio de 1974* las superpotencias celebraron un *Convenio que regula la realización de explosiones nucleares subterráneas*, limitándolas a 150.000 kilómetros, así como el *Tratado de no proli-*

<sup>8</sup> Projectiles balísticos intercontinentales (Antibalistic Missile).

<sup>9</sup> Como la Declaración de San Petersburgo de 1868, la Conf. de Bruselas de 1874, las Conferencias de paz de La Haya de 1899 y 1907 y el Protocolo de Ginebra de 1925 que todavía vinculan a la mayoría de las Naciones (Preámbulo).

*feración de armas nucleares* (12 de junio de 1968), por 98 países y que entró en vigor en marzo de 1970 al lograr la ratificación N° 51.

Al propio tiempo, algunos Tratados han convenido *excluir determinadas áreas geográficas de la proliferación nuclear*, como son los casos del *Tratado Antártico* en que los firmantes acuerdan que el continente Antártico sólo podría ser utilizado para propósitos pacíficos (1° de diciembre de 1959), y la *Resolución 2773 (XXI)* de la Asamblea y el *Tratado relativo a la explotación y utilización del espacio ultraterrestre de 1968*<sup>10</sup>, que prohíbe la colocación en órbita de satélites nucleares u otras armas de destrucción masiva alrededor de la tierra, y el *Tratado de desnuclearización y no proliferación de armas nucleares en América Latina, o Tratado de Tlatelolco de 14 de febrero de 1967*<sup>11</sup>.

## 7. EL NUEVO ORDEN Y SUS CONSECUENCIAS

La guerra con todas sus consecuencias destructivas produce un nuevo orden, una nueva relación entre Estados, un reacomodo de las fuerzas vencedoras e incluso de los propios países vencidos.

Ese nuevo reacomodo ha conducido a un nuevo orden de relaciones en un mundo contemporáneo.

Es necesario advertir, no obstante, que hoy en día vivimos un mundo más complejo, si bien no menos dañino. La complejidad radica en algunas diferencias fundamentales; es el caso por ejemplo de la introducción de las *armas de destrucción masiva*. Los seres humanos nos debatimos entre las tácticas del *no first use*, de la *flexible response* o de la *graduated deterrent*, de la MAD (*Mutual Assured Destruction*)<sup>12</sup>. Ante el desbalance de las fuerzas convencionales de tierra a favor del Pacto de Varsovia se plantea la interrogante de la escalada nuclear. Como ha señalado R. Aron "ciertos especialistas estiman que algunos centenares de cabezas nucleares lanzadas por los SS20 destruirían de un golpe todo el aparato de

<sup>10</sup> El Tratado de Londres, Moscú y Washington el 1° de julio de 1968.

<sup>11</sup> En realidad se intenta crear una zona militarmente desnuclearizada o de proscripción de armas nucleares en América Latina y no de total desnuclearización como se le denomina algunas veces.

<sup>12</sup> "No uso inicial", "respuesta flexible", "disuasión gradual", "destrucción mutua asegurada".

defensa de la OTAN”<sup>13</sup>. Como esfuerzo para preservar la paz presenciábamos intensas negociaciones en materia de control y limitación de armamentos.

No debemos olvidar, sin embargo, la observación de Kissinger<sup>14</sup> de que la práctica soviética confiada en el fluir de la historia, es promover el desgaste de los adversarios por medio de incrementos graduados y no jugarlo todo a un solo tiro de dados “conjuntamente con la afirmación de Lenin de que sería un grave error creer que las concesiones significan paz. Nada de eso. Las concesiones no son más que una nueva forma de guerra”<sup>15</sup>.

Esas afirmaciones nos hacen recordar el agudo sentido de las diferencias ideológicas que caracterizó a Winston Churchill, que comentó la Conferencia de Yalta en su libro *Triunfo y tragedia*<sup>16</sup>, recordando el incumplimiento por la Unión Soviética de sus compromisos de Yalta y Potsdam.

Al propio tiempo, se acentúan las dificultades económicas. Presenciamos una crisis monetaria y una deuda externa que expresan uno de los aspectos más importantes de las relaciones internacionales de nuestro tiempo. El ser humano intenta, no obstante, superar dificultades mediante el diálogo Norte-Sur, la cooperación Sur-Sur y el deseo de estructurar un nuevo orden económico internacional.

#### 8. LA PROLIFERACION DE LOS FOCOS DE TENSION Y DE CONFLICTO

Al propio tiempo, se aprecia una verdadera proliferación de focos de tensión y de conflicto. A fin de preservar la paz, es necesario indagar científicamente sobre las *causas de tensión y de conflicto*. Esas causas son, en términos generales, el hambre, la mal nutrición, la injusticia social, los efectos de la pobreza, esos son los grandes incentivos para la confrontación y eventualmente para el conflicto.

El Banco Mundial calcula en la actualidad que hay 570 millones de personas mal nutridas, 800 millones de analfabetas, 1.500 millones

<sup>13</sup> *Los últimos años del siglo*, cit., p. 71.

<sup>14</sup> *Mis memorias*. B. Aires, 1979, p. 95.

<sup>15</sup> *La política ext. del Edo. Soviético*. Edit. Progreso, Moscú, 1979, p. 307.

<sup>16</sup> Boston, Houghton, Mifflin, 1953.

de personas que carecen en todo o en parte de servicios médicos y 250 millones de niños que no van a la escuela.

Al propio tiempo, los desembolsos militares sólo el año 86 pasaron los 1.000 millones de dólares, cantidad más que suficiente para solucionar los problemas de pobreza del ser humano. Mientras tanto, los países en desarrollo están experimentando una depresión de incalculables consecuencias. El ingreso per cápita ha descendido en 90% desde 1980, llegando, en algunos casos al nivel de los años 60.

El desempleo ha aumentado hasta en un 50% coincidiendo esa cifra con la rata de inflación. La señal más alarmante de la crisis radica en la deuda externa que alcanza 400 mil millones de dólares.

Cerca del 40% de los ingresos de exportación de América Latina se destinan al solo pago de intereses. En los últimos cuatro años los países deudores han cancelado 106 mil millones de dólares a los países acreedores industrializados, circunstancia que ha iniciado un *grave proceso de descapitalización en muchos países deudores*.

#### 9. LA PAZ Y EL DESARROLLO: EL CASO CENTROAMERICANO

Si examinamos concretamente *la crisis centroamericana*, nos daremos cuenta de que existen causas externas e internas de la misma. Las causas internas son entre otras, la pobreza, la represión, la desigualdad, la burla de la voluntad política de los pueblos, el odio y el miedo. El período colonial no facilitó las posibilidades para una experiencia autónoma de gobierno, para una fluidez social y para un acoplamiento de los intereses fundamentales de esos pueblos.

El período independentista se tradujo en una unidad temporal que las aglutinó en las *Provincias Unidas de Centroamérica* para luego disolverse en una fragmentación de las diversas unidades políticas.

Sin embargo, no se produjeron cambios sustanciales en las instituciones y en las prácticas sociales. Se presenta entonces una realidad con las siguientes características básicas: economías basadas en una agricultura de plantación; concentración en grandes haciendas; carencia de clases medias vigorosas; comunidades inadecuadas; gobiernos autoritarios.



En consecuencia la paz mundial no es el resultado de una ecuación matemática ni la simple consecuencia de una situación social determinada, se trata de una situación ideal de estabilidad derivada de un complejo de variables de cuyo comportamiento depende el mantenimiento de la paz.

Sin demeritar la importancia de las relaciones de poder entre las superpotencias, es incuestionable que la acentuación del desbalance económico Norte-Sur y la paulatina descapitalización del sector Sur es la contribución más efectiva a la desestabilización del sistema, y en consecuencia a la alteración de las condiciones de paz.

#### 10. ESTABILIDAD vs CAMBIO

Al examinar la evolución de las relaciones internacionales es necesario tener en cuenta la tendencia a la estabilidad, a preservar el orden establecido, frente a la tendencia al cambio.

Algunos puntos de vista señalan que los eventos históricos no se repiten, son *sui géneris*.

Los eventos históricos no se repiten ni pueden realizarse bajo las mismas circunstancias anteriores debido a que las circunstancias nunca son las mismas que en el pasado. Ellas varían a medida que los años pasan y mientras más largo es el tiempo transcurrido, son más los *nuevos* factores que afectan la situación.

Cuando el ritmo del cambio es rápido, como en el siglo xx, el efecto puede ser inmenso <sup>17</sup>.

Otro punto de vista, en cambio, acentúa la tendencia a la estabilidad, incluso a la permanencia no obstante el cambio. Es el punto de vista conocido como *déja vú*. Así lo afirma Waltz, en los siguientes términos: "La política internacional es descrita algunas veces como *el reino de lo accidental, del rápido e imprevisto cambio*" <sup>18</sup>. Si bien los cambios abundan, *las continuidades son tan importantes o más que aquéllas*.

<sup>17</sup> Barbra Tuchman, citado por Fred S. Pearson y J. M. Rochester, *International Relations*. Ranson House, N. York, 1984, p. 32-3.

<sup>18</sup> K. Waltz, *Theory of Intern. Politics*. Reading, Mass., 1979, pp. 65-66.

En dos guerras mundiales en este siglo los mismos países se coaligaron contra los otros, no obstante los cambios ocurridos en la política doméstica entre ambas guerras.

La contextura de la política internacional permanece constante en alto grado, las situaciones se repiten y los eventos se reproducen constantemente. Las relaciones que prevalecen internacionalmente raramente cambian con rapidez en tipo y cualidad <sup>19</sup>.

CUADRO N° 8

FACTORES DE ESTABILIDAD EN EL SISTEMA GLOBAL <sup>20</sup>

Proceso, condición, tendencia o evento	Consecuencias políticas
1. Costo creciente del poderío nuclear o militar.	1. Contribuye a sustentar la polaridad militar.
2. Continua incompatibilidad entre filosofías liberal y comunista.	2. Ayuda a mantener carácter Este-Oeste del conflicto. La NATO y WTO subsisten como sistemas de mayor alianza en el mundo.
3. Colaboración soviético-americana para evitar proliferación de armamento nuclear.	3. Contribuye a mantener monopolio nuclear y polaridad militar.
4. Alto costo de la investigación, desarrollo e innovación tecnológica.	4. Mantiene la dependencia de los países en desarrollo.
5. Nacionalismo y deseo de unidad étnica.	5. Ayuda a sostener el respeto a la soberanía e independencia política como reglas fundamentales del sistema.
6. Desarrollo de transmisiones directas por satélites.	6. Continua influencia de la cultura occidental desborda cultura países en desarrollo e incentivan dependencia.

<sup>19</sup> Barbra Tuchman, citado por Fred S. Pearson y J. M. Rochester, *ob. cit.*, p. 32-3.

<sup>20</sup> Según H. J. Holsti, *Internac. Politics*, cit., pág. 86.

Ahora bien, lo cierto es que algunos elementos tienden más frecuentemente al cambio que otros.

Los factores con mayor incidencia en el proceso podemos denominarlos *factores conflictivos*.

CUADRO N° 9

FACTORES DESESTABILIZADORES DEL SISTEMA GLOBAL <sup>21</sup>

Proceso, condición, tendencia o evento	
1. Violento crecimiento del nacionalismo racial.	1. Fragmentación del sistema en crecimiento número de pequeños y relativamente viables Estados.
2. Aumento en cantidad de pequeños, débiles Estados, movimiento de liberación, etc.	2. Aumento de posibilidades de violencia y conflicto.
3. Desarrollo del potencial económico y militar chino.	3. Modificación estructura interna con intervención de China en cuestiones globales.
4. Agotamiento de recursos en países industrializados.	4. Aumento poder países produce materias primas aminorando dependencia hacia independencia.
5. Participación de actores distintos de los Estados (organización internacional).	5. Necesidad de nuevas reglas para reglamentar nuevas instituciones y relaciones con Estados.
6. Surgimiento de Brasil como poder significativo.	6. Declinación de hegemonía norteamericana en América Latina, nuevos modelos de liderazgo.
7. Ideologías revolucionarias y desarrollos tecnológicos.	7. Aumento vulnerabilidad de Estados a penetración exterior.
8. Proliferación nuclear.	8. Destrucción monopolio nuclear USA - URSS, posibles guerras nucleares regionales.
9. Creciente colaboración entre países en desarrollo, exige reforma sistema monetario internacional.	9. Declinación hegemonía económica de países industrializados.

<sup>21</sup> Según H. J. Holsti, *ob. cit.*, pág. 87.

Esos factores son de diversa naturaleza y grado de influencia, de lo cual dependerá lógicamente, su capacidad de acelerar el proceso.

#### 11. LOS FACTORES DE CAMBIO

La década del 80 se ha venido caracterizando por la acentuación de *factores de cambio de naturaleza conflictiva* que, de alguna manera, contribuyen a agudizar las crisis. Esos factores son, entre otros los siguientes:

1. Un endurecimiento de la política económica de los países desarrollados frente a las aspiraciones del llamado Tercer Mundo, reflejado en los foros mundiales y regionales.
2. Enfrentamiento creciente entre las superpotencias por ganar *zonas de influencia*.
3. Surgen diversos conflictos regionales, estimulados por el deterioro de las condiciones socio-económicas de los pueblos en desarrollo.
4. Se observa un *debilitamiento de la Unidad Latinoamericana*, acentuándose la utilización del bilateralismo como instrumento sustitutivo del multilateralismo como mecanismo de estímulo al desarrollo económico.
5. Se produce un aumento de la dependencia económica-social y política de los países en desarrollo frente a los consorcios financieros internacionales.
6. Se produce un marcado deterioro del poder de negociación de dichos países como consecuencia de la situación económica subregional y de su vulnerabilidad externa.
7. Ocurre un debilitamiento de los sistemas políticos nacionales como consecuencia del deterioro de la situación económica, del peso de la deuda externa.
8. Se produce un cuestionamiento de los modelos de *desarrollo económico* aplicados en el área, así como el estancamiento y deterioro de los esfuerzos de integración.

## 12. EL PROCESO DE CAMBIO EN AMERICA LATINA

A fin de obtener una visión clara del proceso de cambio ocurrido en América Latina es necesario examinar comparativamente la situación político-económico-social especialmente a partir de 1945.

Efectivamente el mundo actual, es cualitativamente distinto del prevaleciente en 1945. El mundo devastado por la guerra ha sido afectado por los siguientes hechos y circunstancias:

1. La aplicación de planes de reconstrucción por casi tres décadas.
2. La transformación de recursos naturales.
3. La crisis monetaria.
4. El endeudamiento creciente de los países en desarrollo.
5. La guerra fría.
6. El proceso de descolonización.
7. El agrupamiento de naciones con diversos niveles de desarrollo en una variedad de movimientos, tales como Grupo de los 77, Movimiento de los No Alineados, etc.
8. Nueva revolución industrial de las telecomunicaciones, de la informática y de la electrónica.
9. Internacionalización de los movimientos políticos.
10. Crisis político-ideológica en el marxismo (eurocomunismo, revolución china) y del liberalismo (nueva derecha).
11. Sustitución del concepto de alianza, por el de bloque.
12. Surgimiento de la era nuclear.

## 13. EL NUEVO ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL

A. El orden económico internacional estructurado con posteridad a la Segunda Guerra Mundial, sirvió de marco al acentuado crecimiento de los países centrales hasta el fin de los años 70. Ese sistema, basado en los principios del liberalismo económico y de la no discriminación, no se tradujo en resultados similares o equivalentes para los países en desarrollo.

B. Las medidas adoptadas por los EEUU, relativas a la paridad y convertibilidad del dólar afectaron indefectiblemente el orden económico establecido y se creó la necesidad de su reestructuración. A ese esfuerzo concurrieron otros factores no menos importantes, tales como la integración de Europa en las comunidades, el surgimiento del Japón como potencia económica mundial, la integración de los países de Europa Oriental, la presencia de la OPEP como factor en el mercado energético, etc.

C. Al propio tiempo, persisten desajustes estructurales en la economía mundial tales como: el uso inadecuado de los recursos energéticos, los profundos cambios tecnológicos, el envejecimiento de la estructura industrial de algunos países desarrollados, el estancamiento relativo del consumo frente al crecimiento de la capacidad productiva, manejo inadecuado del sistema monetario internacional, etc.

D. Como consecuencia de lo anterior, el volumen de la producción mundial declinó, así como el volumen y valor del comercio internacional.

E. Tiende a acentuarse la alta concentración de riqueza en un pequeño número de países en tanto que 2/3 partes de la humanidad enfrentan diversos grados de pobreza.

F. La crisis energética ha contribuido a agudizar la situación económica de los países pobres, si bien ha afectado igualmente a los países ricos.

G. Las circunstancias anteriormente descritas se han traducido en una enorme deuda externa que pesa sobre los países en desarrollo (\$400.000 millones), situación agravada por las altas tasas de interés que han prevalecido en el mercado hasta hace poco tiempo.

La verdadera dificultad radica en la manifiesta incompatibilidad entre la política económica exigida a los países deudores a fin de lograr disponibilidad de recursos suficientes para hacer frente a las obligaciones pendientes de pago y la realidad político-social que deben enfrentar satisfactoriamente los gobiernos de esos países deudores.

*Austeridad a un excesivo costo social* puede convertirse en una bomba de tiempo con efectos políticos de una envergadura tal que desborde los pronósticos y vaticinios de los más calificados analistas políticos de nuestro tiempo<sup>22</sup>.

*El sistema internacional actual* ha tomado conciencia del carácter eminentemente negativo de las relaciones económicas internacionales ha realizado esfuerzos todavía de resultado incipiente para lograr un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). En verdad se trata de un esfuerzo evolutivo que se inicia con Resoluciones relativas a la "soberanía permanente sobre los recursos naturales" (15 de diciembre de 1960)<sup>23</sup> que declara el derecho inalienable de todo Estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales en conformidad con sus intereses nacionales y en el respeto a la independencia económica de los Estados; hasta el cambio de las estructuras de las relaciones económicas internacionales<sup>24</sup>.

La propia ONU ha reconocido como *elemento primordial de las relaciones internacionales que la paz y prosperidad universales están estrechamente vinculadas* y del crecimiento económico de los países desarrollados, percatándose de los peligros de un creciente abismo en los niveles de orden de los pueblos<sup>25</sup>.

Como elemento fundamental de la acción a tomar, destaca que la política internacional en el campo del comercio y del desarrollo debería ser como resultado "una modificación de la división internacional del trabajo que sea más racional y equitativa y vaya por los necesarios ajustes en la producción y comercio mundial"<sup>26</sup> (Acta final, 35 Reunión Plenaria UNCTAD, Ginebra, 15 de junio de 1964, N° 2).

<sup>22</sup> ONU - Resolución 1803 (XVII).

<sup>23</sup> R. Mesa, *La Sociedad Internacional Contemporánea*. Edit. Taurus, Madrid, 1983. Tomo I, pág. 29.

<sup>24</sup> *Ibid.*, N° 3.

<sup>25</sup> Adoptadas por la Asamblea General de ONU, según Resolución 3281 (XXIX) del 12 de diciembre de 1974.

<sup>26</sup> Sin demeritar el esfuerzo realizado la realidad es que el *nuevo orden económico internacional sólo existe como entelequia teórica, como debe ser, como reconocimiento de la existencia de un orden económico internacional esencialmente injusto que cada día acentúa su carga de asimetría y distribución injusta de la pobreza.*

Es incuestionable que la Carta de Derechos y deberes económicos de los Estados constituye una importante contribución a la codificación de las orientaciones y principios que deben guiar la estructuración de un Nuevo Orden Económico Internacional.

En ella se declara como objetivo fundamental “el promover el establecimiento del nuevo orden económico internacional, basado en la equidad, la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados, sin distinción de sistemas económicos y sociales”.

Se busca en efecto: a) establecer y mantener un orden económico y social que sea justo y equitativo, b) el establecimiento y promoción de relaciones económicas internacionales teniendo en cuenta las diferencias conocidas de los países en desarrollo y sus necesidades específicas, c) promover la seguridad económica colectiva para el desarrollo, en particular de los países en desarrollo, con estricto respeto de la igualdad soberana de cada Estado y mediante la cooperación de toda la comunidad internacional.

#### 14. ESCENARIO INTERNACIONAL DE LOS AÑOS 80

El *sistema internacional contemporáneo* pone de manifiesto una gran deficiencia en cuanto a la medición y el ejercicio del poder, es decir, que los factores de análisis tradicional que se venían usando para el ejercicio del poder, están cuestionados, el nacimiento de la OPEP, Viet Nam, Centro América, donde las superpotencias dudan, se plantean grandes interrogantes.

Hay poca solidez de las alianzas y de los bloques, lo demuestra la situación en Checoslovaquia, Polonia, Hungría, Lituania, etc., grados complejos de independencia, creciente participación de actores no estatales de las relaciones internacionales, se cuestiona la propia distribución de poder, los super Estados pueden ser frustrados por los mini Estados, clasificación que antes sólo se basaba en el poder militar.

#### *De la confrontación a la Perestroika*

En el mundo socialista surge la *Perestroika*, que significa *reestructuración*, impulsada por M. Gorbachov, punto central de la



vida intelectual de la sociedad soviética, de supuesta aceleración del progreso social y económico del país.

La verdad es que el mundo se sorprende, pues Gorbachov admite que el Partido Comunista en junio del 87, hizo un análisis crítico de la situación que se había desarrollado a mediados de los años 80 en los siguientes términos: "Un enfoque imparcial y honesto nos llevó a la conclusión de que el país está al borde de la crisis", se admite sin rubor que las cifras que la URSS deslizaba hacia el mundo no comunista, eran infladas por temor de los subalternos a sus superiores.

Se llega a afirmaciones que ponen en tela de juicio la tesis de Lenin; por ejemplo, dice Gorbachov: "Una nación puede elegir entre el capitalismo o el socialismo, eso es un derecho soberano".

Las naciones no pueden ni deben moldear sus vidas según la URSS o los EEUU, por lo tanto, las *posiciones políticas deben despojarse de la intolerancia ideológica*.

Existe el temor de que, un día de estos pudiera replantearse nuevamente una ideología extrema en la URSS, como en la China recientemente. Sin embargo, la URSS considera que la carrera armamentista y la agresión a sus intereses nacionales, ha provenido de las clases dominantes de los principales países capitalistas. Desde el punto de vista de la política internacional su mensaje estimula la distensión.

Para la URSS la competencia económica, política e ideológica entre el capitalismo y el socialismo es inevitable. Según Lenin, el imperialismo es la fase superior del capitalismo, y la guerra es inevitable. Ahora lo que es inevitable es la competencia —estamos utilizando una terminología capitalista— que puede y debe ser mantenida dentro de un marco de competencia pacífica, que necesariamente considere la cooperación. Dejemos que cada sistema demuestre su habilidad para satisfacer los intereses y necesidades del hombre. Esto no tiene nada de marxismo. Sin embargo, Gorbachov responsabiliza a Occidente de los diferentes conflictos, en sus relaciones con el mundo socialista. Al propio tiempo reconoce la independencia de acción de cada uno, es decir, se ha borrado la doctrina Stalin y la doctrina Brezhnev.

De acuerdo con esta última, todas las invasiones que hizo la URSS en los países socialistas, se basaban en la necesidad de una *línea recta de conducta* orientada por la superpotencia. Esta década de los 80 comienza con la guerra fría y llega a la distensión; en el año 83, los EEUU invaden Grenada, en el 84 hay *boicot* de los Juegos Olímpicos. Sin embargo, a fines del 84, *Shultz, declara que los EEUU están listos para negociar*, y de ahí surgen declaraciones importantes de los soviéticos, surgen los acuerdos de reducción de los misiles de alcance intermedio en Europa, las negociaciones para eliminar otras armas estratégicas, la *Perestroika* y el *Glasnost*, un cambio de política de los EEUU en relación al desarme nuclear y en relación a la propia URSS.

Los EEUU a medida que la URSS va poniendo de manifiesto una apertura, demuestran un gran dinamismo en las relaciones internacionales, no obstante que el Partido Republicano, el partido de gobierno, no siempre ha adoptado tal política exterior.

*Las relaciones Este-Oeste* ponen de manifiesto un nuevo diálogo en base al pragmatismo y la convivencia mutua, la cuestión ideológica es dejada un poco de lado; es la cuestión pragmática, el nivel de vida de los pueblos, incluso la propia seguridad mutua, los valores que toman la delantera y la primacía en las relaciones internacionales, incluso el diálogo abarca hasta los conflictos regionales, se busca la protección de las áreas de influencia y llegamos a una distensión global. No obstante persisten puntos de conflicto potencial y real como es el caso del Medio Oriente, Centro América, incluso Sud Africa.

Hay autores que afirman que *la tercera guerra mundial*, ya comenzó en Sud Africa, por el control de las materias primas.

Existen relaciones cordiales entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, y se comienza incluso a dialogar sobre la disminución o limitación de las fuerzas convencionales. Se produce un retiro de las tropas soviéticas de Afganistán, se realizan negociaciones entre Cuba, los Estados Unidos, Angola y Sud Africa, lo cual culmina con el retiro de las tropas cubanas de Angola, y se logra el reconocimiento de la independencia de Namibia, se produce el fin de la guerra Irán-Irak, que parecía imposible de lograr, y en el año 88 las Naciones Unidas reciben el Premio Nobel de la Paz.

Sin embargo, en los países en desarrollo se aprecia un continuo armamentismo, muchos países destinan un alto porcentaje de sus ingresos a ese objetivo, como es el caso de Perú, Chile y Argentina.

Un aspecto de importancia fundamental, es que las superpotencias parecen incapaces de garantizar el orden mundial, que la complejidad de las relaciones internacionales ha logrado que se les vaya de las manos ese control, ya no sólo a los organismos multilaterales, sino a las superpotencias, entonces surgen mecanismos alternativos de solución de controversias, como es el caso de *Contadora*, o el *Grupo de los 8*. Al propio tiempo, se advierte una mayor conciencia de la necesidad de preservar sus propios intereses por los países directamente involucrados, y por eso los países de Centro América toman una posición de primera línea en cierto modo sustituyendo la labor que venía realizando Contadora con el apoyo de otros mecanismos, pero donde los principales actores del conflicto están en la mesa de negociaciones. Otra característica es que los *escenarios de guerra se concentran en el tercer mundo*. Hay otras características no tan generalizadas pero de no menor importancia como es el respaldo del sistema democrático.

Por primera vez, la interviene de una manera poco corriente para respaldar al pueblo panameño, consciente de que hubo un fraude electoral. El principio sacrosanto de *la no intervención*, que es tan importante para las relaciones Norte-Sur, adquiere una nueva dimensión. La propia CEE emite un comunicado, expresando que es necesario respetar la voluntad política del pueblo panameño y que es necesario respaldar la misión de la OEA en esa materia.

## CAPÍTULO III

### LOS SISTEMAS INTERNACIONALES

#### 1. SISTEMAS Y SUBSISTEMAS

Se han definido los *sistemas internacionales* en base al grado de dependencia recíproca o interdependencia existente entre un grupo de actores. Para Deutsch un *sistema* se caracteriza esencialmente por “un grado significativo de interdependencia entre sus componentes. La *interdependencia* entre dos componentes o unidades cualesquiera consiste en la probabilidad de que un cambio ocurrido en uno de ellos produzca un cambio predecible en la otra”<sup>1</sup>.

Es evidente que la esencia del fenómeno radica en la *mutabilidad* de la sociedad internacional, en el conjunto de modificaciones que alteran o hacen variar las relaciones entre los Estados. Esa capacidad de alteración ha sido denominada *mutación de la sociedad internacional*, la cual consiste esencialmente en “el paso de una pluralidad de sociedades internacionales particulares o regionales a una sociedad única a escala del planeta”<sup>2</sup>.

El concepto fue utilizado por primera vez por Morton A. Kaplan en 1957<sup>3</sup> siendo acogido con gran entusiasmo por los analistas políticos internacionales.

Klir ha estimado que el método ha innovado:

1. Al observar al mundo como un conjunto de fenómenos individuales interrelacionados en lugar de aislados, en donde la complejidad adquiere interés.

---

<sup>1</sup> K. Deutsch, *El análisis de las relaciones internacionales*. Paidós, Buenos Aires, 1947, 2da. edic., pág. 189.

<sup>2</sup> A. Truyol, *La Sociedad Internacional*. Alianza, Madrid, 1984.

<sup>3</sup> *System and Process in Int. Politics*. N. Y., 1957. Versión en español en St. Hoffmann, *Teorías contemp.* 1963.

2. Al haber demostrado que ciertos conceptos, principios y métodos no dependen de la naturaleza específica de los fenómenos implicados. Todo este bagaje conceptual es aplicable, sin modificación alguna, a diversos campos de la ciencia, de la ingeniería, las artes y las humanidades. De ahí que surjan lazos entre las distintas concepciones clásicas, que podrían compartir varios principios, modelos, ideas y métodos.
3. Al abrir, a través de investigaciones generales, nuevas posibilidades a disciplinas científicas <sup>4</sup>.

La doctrina discrepa sobre la posible clasificación de los sistemas, todo depende del criterio o criterios que servirán de orientación para realizar la clasificación.

### *Clasificación*

Una clasificación <sup>5</sup> distingue entre:

1. El Sistema Clásico Internacional (1648-1789).
  2. El Sistema Internacional de Transición (1789-1945).
  3. El Sistema posterior a la II Guerra Mundial (1945-1973).
  4. El Sistema Internacional Contemporáneo (1973).
1. *Sistema Clásico (1648-1789)*. 1) Este sistema se inicia con la Paz de Westfalia de 1648 que puso fin a la Guerra de los Treinta Años, evento que inicia el origen del sistema internacional, debido al surgimiento de *Naciones-Estados* <sup>6</sup> con: a) gobierno central, b) población relativamente fija, c) territorio relativamente fijo; a esas Naciones-Estados se les califica de *soberanas*. 2) Era esencialmente una *política europea* (Inglaterra, Francia, Austria, Suecia, España, Turquía, Rusia y Prusia). 3) Uso del *balance de poder* para evitar la hegemonía de alguno de ellos. El sistema manifestó un bajo nivel de polarización. 4) Se trata de un mecanismo *flexible*. 5) Fue *efectivo*,

<sup>4</sup> G. J. Klir, "Teoría polifónica general de los sistemas", en *Tend. en la teoría gen. de los sist.* Trad. Delgado y Ortega, pág. 26.

<sup>5</sup> Es la clasificación de Holsti y Coplin, *Int. Politics.*, cit., p. 60.

<sup>6</sup> Unidades primarias de la Organización del Estado.

CUADRO N° 6

GRANDES POTENCIAS DEL SISTEMA INTERNACIONAL 1500 - 1980

	1500	1600	1700	1800	1875	1910	1935	1945	1980
Turquía			X						
Suecia			X						
Países Bajos			X						
España <sup>1</sup>	X	X	X						
Austria									
Hungría			X						
Francia		X <sup>2</sup>	X	X	X	X	X		
Gran Bretaña			X	X	X	X	X		
Prusia				X	X	X	X		
Rusia	X			X	X	X	X	X	X
Italia					X	X	X		
Japón									
EE.UU.						X	X	X	X
China									X

(1) El siglo xvi ha sido considerado como el siglo de oro de la supremacía española. Así mismo Moscú experimenta prodigioso auge de poder.

(2) Se considera época de la supremacía francesa de 1635 a 1815. Incluye el período de Luis xiv (1643-1715).

si bien *imperfecto* debido a la concentración del poder de decisión en pocas manos. Se caracterizó por una ausencia de divergencias ideológicas, si bien las relaciones fueron de naturaleza *multipolar*. 6) Entre sus integrantes hubo un bajo nivel de interdependencia.

2. *Sistema Internacional de transición (1789-1945)*. 1) La Revolución Francesa, si bien precedida por la revolución americana en 10 años, fue un punto fundamental en el desarrollo del sistema internacional. Francia formaba parte del grupo dominante, en tanto EEUU estaba en la *periferia*. 2) En todo caso, se le considera un puente entre el sistema clásico y la II Guerra Mundial, un sistema internacional de transición (1789-1945). 3) Actores: comienza la era del *nacionalismo*, que permitió a Napoleón integrar una armada con gente joven reclutada. La democracia masiva exige de los líderes estar más atentos a la *opinión pública* para formular la política exterior. Al propio tiempo, se sedimenta el principio de *auto determinación* de los pueblos. El crecimiento de la población mundial (1830) llega a mil millones de habitantes, y por otra parte, el crecimiento industrial en Europa y América no contribuye a una mayor distribución de la riqueza, más bien crea *mayor diferencia* entre ricos y pobres (relación 1 a 1 en 1850, 10 a 1 en 1950 y 20 a 1 en 1970). El poder es distribuido entre varios Estados que dominan el sistema, si bien Gran Bretaña es considerada "*primera entre iguales*". En efecto, surgen Italia, Rusia, Prusia, Japón y USA como potencias, además de Gran Bretaña. 4) Por otra parte surge el *conflicto ideológico*: capitalismo-comunismo-fascismo - nacionalismo - socialismo. Se trata de alineamientos flexibles. 5) Multipolar. 6) Imperialismo. 7) *Objetivos*: aspiraciones territoriales. 8) Interdependencia creciente entre Estados ("belle époque"). 9) Enorme crecimiento comercial mundial de 15.6 millones en 1880 a 634.2 en 1970. 10) *Surgimiento de organizaciones internacionales*, organización gubernamental y no gubernamental, corporación multinacional.
3. *El sistema posterior a la II Guerra Mundial (1945-1973)*. El año 1945 marca: 1) El inicio de una época eminentemente

*nacionalista*, bajo el criterio de que la única base legítima para la organización política es una vinculación étnica o lingüística, lo que afectó a Estados multi-étnicos como Rusia, Austria, Hungría, Suecia, Noruega. 2) Se inicia igualmente la era atómica donde una potencia atómica (USA) decide el conflicto bélico con el Japón mediante la destrucción masiva de las ciudades de Hiroshima y Nagasaki. El poder atómico le otorga una superioridad inocultable al detentador de tan formidable fuerza destructora. 3) El poder es distribuido entre dos superpotencias, los EEUU y la URSS que provoca la confrontación Este-Oeste. 4) El resto de los países se alinean con uno u otro bloque. 5) Se acentúa el proceso de descolonización, auspiciado por las propias Naciones Unidas, lo cual, al propio tiempo, acelera el crecimiento del llamado Tercer Mundo. 6) Surge un movimiento de fragmentación de alianzas, verdaderas crisis interbloques, como ocurrió en la crisis de Suez (1956), las revoluciones de Hungría, Polonia, Alemania, etc.

4. *El sistema Internacional Contemporáneo (1973-2000)*. 1) Surge a partir de la primera crisis energética (1973-74) que representa el primer reto a la estructura de poder. 2) El poder atómico impone el llamado *equilibrio de terror* y la capacidad ilimitada de ataque crea la *vecindad estratégica*. 3) Ese desbalance terrorífico obliga a la *estrategia de supervivencia*, de seguridad y defensa que supera los objetivos tradicionales. 4) Se acentúa el *enfrentamiento ideológico* entre los bloques ideológicos. 5) Se acentúa, igualmente, el *reto tecnológico*, la revolución tecnológica afecta a los países en desarrollo.

### *Concepto y apreciación general*

Es un hecho cierto que la convivencia internacional supone el *acatamiento colectivo* de *ciertas reglas de juego* que facilitan las relaciones y que, con el tiempo, constituyen una estructura *internacional o sistema*.

El sistema internacional está *integrado por subsistemas regionales*, sin que esto sea incompatible con la unicidad, la jerarquización e integración del sistema internacional.



## 2. COMPLEJO DE INTERACCIONES

El sistema refleja un *complejo de interacciones* entre actores de *diverso poder y capacidad*, es decir en interacciones asimétricas, horizontales y verticales, de coordinación, de subordinación entre bloques, etc., *asimetría que tiende a acentuar los desniveles políticos y económicos previamente existentes*.

Lo realmente importante es que la "*variación de uno cualquiera de los componentes, o de las interacciones entre ellos, produce variaciones en todo el sistema e incluso puede producir su derrumbamiento*"<sup>7</sup>.

*Segunda Guerra Mundial: reacomodo de las partes de poder: nuevo ordenamiento*

El sistema internacional contemporáneo *se inicia al culminar la 2da. Guerra Mundial*.

Como es corriente al fin de cada conflagración mundial, en esa oportunidad se realizó *un reacomodo de los factores de poder, una nueva distribución de los mismos, un nuevo orden internacional*, no obstante que algunos factores de particular incidencia sobre del nuevo orden ocurrieron con anterioridad a ese momento<sup>8</sup>.

## 3. EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL Y EL ENFRENTAMIENTO IDEOLÓGICO

En Yalta y Potsdam (17 de julio 1945) se reparten los trofeos de guerra entre las potencias vencedoras, poniéndose de relieve el surgimiento de dos superpotencias: EEUU y URSS.

Pero el acuerdo de paz que surge de la derrota del nacional-socialismo y del fascismo, ya revela un *nuevo enfrentamiento ideológico entre el mundo capitalista y el mundo comunista*, entre, la *democracia liberal* y la *dictadura del proletariado*. Se establecen verdaderas *fronteras ideológicas* que serán también *fronteras político-militares*.

<sup>7</sup> P. A. Reynolds, *Introd. al estudio de las Relaciones Internacionales*. Edit. Tecnos, Madrid, 1977, pág. 191.

<sup>8</sup> Es el caso, por ejemplo, de las relaciones de poder entre las potencias vencedoras y del gobierno surgido del golpe de Estado de 1917 que llevó a los bolcheviques al control hegemónico del poder de la Unión Soviética.

Grandes *pactos regionales* ponen de manifiesto alianzas de carácter militar, si bien con aparente carácter defensivo, como son los casos del Tratado de la Organización del Atlántico Norte (OTAN) y del Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua (Pacto de Varsovia). Se trata al propio tiempo, de perpetuar en Europa el esquema ideológico-político derivado de la Segunda Guerra Mundial.

#### 4. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA

A. Se trata de un *sistema bipolar* integrado por dos bloques de naciones, si bien *en tránsito hacia la multipolaridad*. Es cierto que los EEUU y la URSS, constituyen ejes de poder que sobresalen sobre el resto de las potencias mundiales y entre los cuales existe un cierto *equilibrio de poder*. En ambos bloques de poder han ocurrido acciones tendientes a independizar algunos de sus integrantes de la política de bloques o bien a producir un reacomodo táctico: es el caso de Yugoslavia, China, Cuba, el grupo de Países No Alineados, etc. Al propio tiempo *se ha ampliado el Club Atómico* incorporando a Francia, China, Inglaterra, India, Pakistán, Israel, Brasil, Argentina, entre otros, lo cual complica de manera radical las ya complejas relaciones internacionales, *modificando de hecho las relaciones de poder*.

A fin de llenar el vacío de poder que se produjo a raíz de la 2da. Guerra Mundial se estructura un nuevo equilibrio de poder entre las superpotencias emergentes que la doctrina ha calificado de *bipolarismo rígido*, en el cual “el principio de acción y reacción entre las cúpulas de poder operó en toda su magnitud”<sup>9</sup>.

Si bien la acepción *equilibrio de poder* pone de manifiesto una cierta estabilidad o más bien una tendencia al restablecimiento del equilibrio alterado por el efecto de perturbación en otro punto<sup>10</sup>.

B. En el sistema coexisten una multiplicidad de entes políticos autónomos o semiautónomos *sin sujeción a ninguna autoridad central que eventualmente pudiese imponer su autoridad*.

<sup>9</sup> Iris M. Laredo, *Los regionalismos en la estructura mundial de poder*. Edit. De Palma, B. Aires, 1979, pág. 29.

<sup>10</sup> Véase al respecto P. A. Reynolds, *Int. al Est. de las Rel. Internacionales*, cit., pág. 205.

Esa *libertad de acción de las unidades autónomas* se ha venido enfrentando en forma reiterada a la amenaza de control por una o más fuerzas de características homogéneas que pretenden imponer orientaciones ideológicas determinantes, o áreas de influencia bajo control de un centro de toma de decisiones.

C. Como consecuencia de *esa descentralización las decisiones fundamentales son adoptadas independientemente de todo ente universal por esas unidades autónomas*. Esa libertad de decisión está limitada, como veremos posteriormente, por la creciente interdependencia entre los Estados.

D. Al propio tiempo en los *años 60* culminó el proceso de *universalización del sistema*, estimulado por el fin del proceso de descolonización<sup>11</sup> o de la revolución colonial, ya que el sistema no tiene su base fundamental en la civilización cristiana, ni en los países europeos, ni en el mundo occidental<sup>12</sup>. Eso incorpora al sistema una gran *diversidad y heterogeneidad de Estados*, que a su vez tenderán a agruparse en base a criterios ideológicos, niveles de desarrollo económico y social, etc.<sup>13</sup>.

E. Se trata de *un sistema en que ha aumentado considerablemente la interdependencia entre los Estados*. Ya no es posible practicar política de un aislamiento como lo hicieron en el pasado China, Japón, EEUU, etc. La baja de los precios del petróleo, por ejemplo, ha afectado notoriamente tanto a los países productores como a la propia economía de los países consumidores, como es evidente en los EEUU de América e Inglaterra. La propia Conferencia sobre Derechos del Mar y los Tratados sobre la Antártida y el Espacio Ultraterrestre ponen de manifiesto que es indispensable la cooperación multilateral para regular determinadas actividades de incidencia global.

11 La Resolución 1514 (XV) relativa a la Declaración sobre la concesión de la independencia de los países y pueblos coloniales. La ONU tenía 51 Estados en 1945, 60 Estados en 1966, 125 en 1970 y 164 en 1982.

12 En el *sistema preclásico* (hasta 1648) el fundamento era la *Civilización Cristiana*, en el *sistema internacional clásico* (1648-1915) los actores determinantes eran los *Estados Europeos*.

13 A. Truyol destaca que, en cambio, "el sistema europeo de Estados era un sistema homogéneo". *Fundamentos de Derecho Int. Público*. Edit. Tecnos, Madrid, 1977, pág. 152 y sig.

## 5. LA INSTITUCIONALIZACION DEL SISTEMA

La carencia de un sistema centralizado de relaciones internacionales así como de un mecanismo sistematizado de solución de controversias que fuera una clara alternativa del conflicto armado impulsó a crear, después de la 1ra. Guerra Mundial, *la primera organización internacional de naturaleza política*.

No se trató, no obstante, de un nuevo sistema, sino de garantizar el status que surgió de los Tratados de Paz, llamados a *establecer un orden internacional estable y equilibrado*, donde se unen los esfuerzos mediante la cooperación internacional.

La importancia fundamental de la organización radica en la creación de un *foro permanente de exposición, consulta y negociación*, institucionalización de procedimientos de arreglo pacífico de controversias y la *creación del principio de seguridad colectiva*.

La propia Corte Internacional de Justicia puso de manifiesto que “el desarrollo del Derecho Internacional, en el transcurso de su historia, ha resultado influido por las exigencias de la vida internacional, de forma que el crecimiento de las actividades colectivas de los Estados ha hecho surgir ejemplos de acción ejercida en el plano internacional por *determinadas entidades que no son Estados*. Este desarrollo desembocó en junio de 1945, en la creación de una Organización Internacional cuyos propósitos se encuentran en la Carta de las Naciones Unidas”<sup>14</sup>.

El aporte de la creación de la *Sociedad de Naciones*, no obstante sus dificultades y deficiencias, puede concretarse en los siguientes aspectos:

1. Lugar de exposición, consulta y búsqueda de soluciones a los problemas mundiales.
2. Expresión legal de principios jurídicos y de convivencia a los cuales se les reconoce aplicabilidad universal y permanente.
3. Avance en el tratamiento jurídico de la guerra al condicionarla al cumplimiento de requisitos y condiciones (arts. 12, 13, 15, 16).

<sup>14</sup> Sentencia 1949. Reparación daños ocurridos al servicio de Naciones Unidas, pág. 178.

4. Adopción del *principio de seguridad colectiva* que atribuye la responsabilidad del mantenimiento de *la paz al ente colectivo* y le confiere capacidad para aplicar sanciones (arts. 10, 11, 18).
5. Obligación de los miembros de someter “todo desacuerdo capaz de ocasionar una ruptura” al procedimiento de solución de controversias o al examen del Consejo.

Pero los redactores tanto de la Sociedad de Naciones como de Naciones Unidas *sobrevaloraron la posibilidad de colaboración de las grandes potencias en un objetivo común*, de gobierno mundial, que era lo que se pretendía con el predominio que la Carta asegura a los cinco grandes en el Consejo de Seguridad y que encuentran en el llamado derecho de veto su expresión más característica.

Es más, los propios estudiosos de las relaciones internacionales han *centrado su atención sobre este aspecto institucional*, cuya importancia continúa pesando en el análisis de las relaciones internacionales contemporáneas <sup>15</sup>.

#### 6. LAS NACIONES UNIDAS Y SU EFECTO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Es un secreto a voces que *Naciones Unidas como órgano destinado a la preservación de la paz universal*, atraviesa por una crisis de naturaleza esencial, calificada incluso como constitucional <sup>16</sup>.

El problema deriva de cierta ambigüedad de las disposiciones de la Carta relativas a la distribución de competencias entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea, en especial las relativas a la paz y la seguridad internacionales.

La cuestión surgió con motivo de la Carta (21 de enero de 1965), dirigida por el Representante General de la Unión Soviética al Secretario General de la Organización, según la cual “no hay ninguna base legal ni jurídica para cobrar a los Estados Miembros de las Naciones Unidas los gastos de las operaciones del Oriente

<sup>15</sup> Véase al respecto C. del Arenal, *Int. a las Relaciones Internacionales*, pág. 45.

<sup>16</sup> J. A. Carrillo S., *La Crisis Constitucional de las Naciones Unidas*. Inst. Fco. de Vitoria, Madrid, 1966.

Medio y del Congo, ya que estas operaciones se iniciaron y llevaron a cabo violando las disposiciones fundamentales de la Carta”.

De acuerdo a lo sustentado por la URSS *el único órgano autorizado para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales es el Consejo de Seguridad* y es a este órgano al que corresponde “adoptar decisiones en todo lo relativo a la creación de fuerzas armadas de las Naciones Unidas, definición de sus deberes, composición y número, así como cualquier asunto relativo a su financiamiento”.

En otras palabras, la URSS sostiene que el Consejo de Seguridad tiene competencias exclusivas en la materia, en tanto que los EEUU,<sup>17</sup> *si bien reconocen el carácter primordial de esas competencias, niegan su carácter exclusivo* reconociéndole a la Asamblea responsabilidades de no menor importancia, especialmente para los países no integrantes del Consejo de Seguridad.

Esta dualidad de puntos de vista nada menos que entre las grandes potencias, ha generado una tendencia a utilizar con singular frecuencia el *mecanismo de legítima defensa, individual o colectiva*, contemplado en el *art. 51 de la Carta*, no sometido a la aprobación previa del Consejo de Seguridad, ampliar el cuadro de excepciones a la prohibición del recurso a la amenaza o uso de la fuerza<sup>18</sup> o a la utilización de las facultades y competencias de la Asamblea General.

La Asamblea General adoptó el 3 de noviembre de 1950 la Resolución 377<sup>19</sup>, “Unión Pro Paz”.

La Resolución, si bien reconoce que la Carta confiere al *Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial* de mantener la paz y seguridad internacionales, contempla todo un *procedimiento supletorio para preservar la paz*, en caso de que el *Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes*, deje de

<sup>17</sup> Documentos A/5.739 (8 oct. 1964) y A/AC 113/30 (14 de septiembre de 1964).

<sup>18</sup> J. A. Carrillo Salcedo, *La Crisis Const.*, cit., pág. 37.

<sup>19</sup> En el marco subregional, *el Sistema Interamericano* ha venido perdiendo fuerza e imagen en su función básica de preservar la paz subregional. No ha sido eficaz en superar las numerosas crisis subregionales y demostró una particular inoperancia en el caso Malvinas. Es necesario apoyar el esfuerzo de reestructuración del sistema subregional a fin de tratar de convertirlo en un mecanismo eficaz de solución de Controversias.

cumplir con su responsabilidad de mantener la paz y seguridad internacionales en caso que exista una *amenaza a la paz, un quebramiento de la paz o un acto de agresión*. El procedimiento contempla el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de restaurar la paz y crear una Comisión de observación de la paz y una Comisión de medidas colectivas.

La importancia de la Resolución Pro Paz radica en que: 1) reconoce a la Asamblea General el papel que le corresponde en su misión preservadora de la paz mundial sin demeritar el papel primordial que corresponde al Consejo de Seguridad, y 2) hace partícipes directos a todos los Estados integrantes del sistema de Naciones Unidas del proceso de toma de decisiones en materia tan importante como la paz mundial.

## CAPÍTULO II

### TEORIAS SOBRE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

#### 1. LA ESCUELA IDEALISTA O UTOPICA

El estudio de las relaciones internacionales proviene, surge a la vida del análisis científico con una *carga de utopismo*.

En su primera etapa impera el idealismo, *el deber ser más que el ser*, la abstracción de la realidad más que la realidad misma, predomina lo teleológico o sea la finalidad por encima del acontecimiento concreto.

Es considerada *la primera escuela científica de las relaciones internacionales*, ya que analiza el problema de la guerra y de la paz, a través de esas mismas relaciones y no a través de los enfoques individualistas, tales como la moralidad del hombre o el compartimiento del Estado. Estudia las condiciones teóricas de la paz y la posibilidad de activarla políticamente. En primer lugar la paz es un bien deseable. En segundo lugar, el fundamento de la moralidad colectiva es la moralidad individual. La teoría idealista tuvo partidarios entre los políticos como el propio Presidente Wilson, y entre los estudiosos, como A. Toynbee<sup>1</sup> y A. Zimmer<sup>2</sup>. Ya la escuela española del derecho internacional del siglo xvii con Francisco de Vitoria, Vázquez de Menchaca, Ayala y Suárez, sostuvo que las relaciones entre las naciones estaban reguladas por principios de justicia de carácter permanente, inmutables y universales, integrantes del derecho natural.

---

<sup>1</sup> *Peace and War*. Doubleday, N. Y., 1966.

<sup>2</sup> *The League of Nations and the rule of Law*. Macmillan, New York, 1939.



## 2. TEORIAS REALISTAS

En los años 30 se inicia un *movimiento realista* tendiente a analizar *los hechos*. Se investiga su origen, sus efectos, etc. Con posteridad a la Segunda Guerra Mundial se acentúa *la tendencia neorrealista* donde se analizan las cuestiones internacionales con acento especial en la *política y el poder*. Se llega a menospreciar el papel del derecho en las relaciones internacionales. Se considera que el derecho no tiene un papel determinante en la búsqueda de la paz sino que es un instrumento no estructurado definitivamente para poder lograr su acatamiento por la comunidad internacional<sup>3</sup> Es lo que se conoce como la *tendencia anti-normativa*<sup>4</sup>. Hobbes y Maquiavelo son los sustentadores básicos de las teorías realistas de las relaciones internacionales. Maquiavelo en *El Príncipe* y en los *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*, considera *el poder como un fin en sí mismo* y por eso analiza los medios necesarios para adquirir, retener y extender el poder. Por eso separa el poder de la moral, de la ética, de la religión, considerados todos ellos como *finés extrapolíticos*. La principal preocupación, *el estudio preferente del Príncipe debe ser el arte de la guerra*. En la organización y disciplina de los ejércitos está la verdadera ciencia del gobernante. En 1651 se edita el *Leviatán*, donde Hobbes expone el *estado de naturaleza en las relaciones internacionales*. Los Estados soberanos viven en continuas envidias y conflictos, como los gladiadores con sus armas amenazantes y con la mirada airada unos con otros, con sus fuertes, guarniciones y armamentos en las fronteras de sus reinos y con espías continuamente entre sus vecinos, lo que es un *Estado de guerra*.

Hobbes, sin embargo, no defiende la guerra, *simplemente la considera inevitable*. Al indagar sobre las causas de la misma, concluye que mientras los hombres vivan sin un poder soberano al que todos deban acatamiento se encontrarán en condición de guerra y esta guerra es de *todos contra todos*.

---

<sup>3</sup> J. L. Kunz, *La crise et la transformation du droit de gens*. Rec. de Cours, La Haya, 1955, II, pág. 38.

<sup>4</sup> H. J. Morgenthau, *Politics among Nations*. 2da. ed. A. Knoff, N. Y., 1954.

Su visión sobre las relaciones internacionales es totalmente *pesimista*. Las nociones de legítimo, de justicia y de injusticia no tienen aquí lugar. Allí donde no hay poder no hay ley, donde no hay ley no hay justicia, y por consiguiente tampoco justicia.

### 3. ORIENTACION UNIVERSALISTA O KANTIANA

Kant diseñó lo que él llamó *la garantía de la paz perpetua*. El estudia la guerra y la paz como problema fundamental de la ciencia internacional. Propone que se cree una *Liga de Naciones* (que orientó posteriormente la creación de la Sociedad de Naciones)<sup>5</sup>, que pueda asegurar a cada uno de sus derechos, es decir un agrupamiento de naciones que permita imponer y hacer respetar el derecho sobre la malignidad de la naturaleza humana. Parte de *una visión pesimista del ser humano que se deja ver sin disfraz en la libre relación entre las naciones*. No obstante la pugnacidad entre las naciones, *el concepto de derecho no ha sido eliminado totalmente*, si bien es evidente que tampoco representa el papel que debería representar en la regulación de la actividad humana.

Por consiguiente, tiene que haber una confederación de especie particular, a la que se podrá llamar *confederación de paz* (*phoedus pacificum*) la cual se distinguirá del Tratado de Paz en que mientras que éste trata de terminar una guerra en particular, aquélla estaría diseñada para terminar para siempre con todas las guerras<sup>6</sup>.

Lo que Kant propone es una *estructura de carácter permanente*, destinada a combatir las causas de la guerra y en todo caso a tratar de mantener la paz. Su *objeto específico sería la conservación y el aseguramiento de la libertad*. En realidad se trata de una idea de federalidad que se extendería paulatinamente por todos los Estados y conduciría a lo que él llama *la paz perpetua*, es decir, hacia un *ordenamiento jurídico universal*. En otras palabras, esta confederación de Estados va a tener por objeto la *creación de una estructura jurídica universal eficaz* donde se haga respetar el derecho tanto para los países grandes como los países pequeños.

<sup>5</sup> Una Liga de Naciones y no un Estado de Naciones.

<sup>6</sup> Véase al respecto V. Tomberg, *La problemática del Derecho Internacional a través de la historia*. Edit. Bosch, Barcelona, 1961, pág. 288.

Evidentemente que es una concepción un tanto utópica de las relaciones internacionales, utópica porque pensar en una estructura jurídica lo suficientemente sólida que pueda imponerse a las grandes potencias es esencialmente una utopía.

La tesis de Kant es muy hermosa pero se basa en un supuesto irreal. Parte del criterio de que todos los Estados deben de tener *constituciones republicanas* que deben ser democracias, que deben ser Estados donde el respeto de los derechos humanos, donde el respeto de la libertad de expresión y la libertad ideológica sea total, absoluta.

Los Estados deben tener constituciones representativas, poderes separados y el derecho debe limitarse a asegurar *las condiciones de una hospitalidad universal*.

La constitución republicana es la base misma de la concepción kantiana. Se destaca por la pureza de su origen, es decir, es producto de la voluntad colectiva libremente expresada. Kant la considera *la única constitución jurídicamente perfecta porque garantiza los derechos de libertad y de igualdad*. La constitución republicana no es sólo una constitución indispensable para la paz sino también un ordenamiento jurídico para toda la humanidad, necesaria para la paz mundial. En otras palabras, la constitución republicana que en la *estructura jurídica normal* sería la constitución individual de cada país, Kant quiere proyectarla a nivel universal, prácticamente hacer que la Carta de las Naciones Unidas fuese un reflejo de esos principios de democracia, de respeto de los derechos humanos, es decir *un estado ideal*, pero desgraciadamente irreal.

La realidad nos revela con extremada fortaleza que los seres humanos ni son perfectos ni se rigen por constituciones republicanas. Tampoco puede existir un instrumento supranacional que quizá todos deseamos, que pudiese imponerse a los países grandes, especialmente a las superpotencias. Como anotamos anteriormente, un diplomático decía que en Naciones Unidas cada vez que había un conflicto algo desaparecía. Si el conflicto era entre un país grande y un país pequeño desaparecía el país pequeño, si el conflicto era entre dos países pequeños desaparecía el conflicto y si el conflicto era entre dos países grandes desaparecía Naciones Unidas. Esa es la realidad política.

Si examinamos la Carta de las Naciones Unidas vemos que no obstante ser la estructura fundamental del ordenamiento jurídico internacional, es el reflejo de la desigualdad entre las naciones.

Por eso existen países con derecho a veto. Se ha creado una estructura realista donde el derecho y la toma de decisiones está en manos de las superpotencias. Los países pequeños tenemos derecho a voz y podemos votar en masa en la Asamblea General, pero ahí no está el verdadero poder político. La propia Asamblea es manipulada por las grandes potencias. Esta es la realidad. Por supuesto, la tesis kantiana es una tesis que todos los seres humanos desearíamos que existiese. El imperio del derecho en el mundo, con una estructura capaz de hacerla respetar en cualquier sitio y en cualquier circunstancia.

#### 4. LA TESIS INTERNACIONAL

Este punto de vista fue planteado por Hugo Grocio, quien ha sido considerado por algunos como el padre del Derecho Internacional. Sin embargo, está perfectamente esclarecido que los verdaderos fundadores del Derecho Internacional estuvieron en la escuela española del siglo xvi, encabezada por el dominico Francisco de Vitoria desde su cátedra de Prima Teológica de la Universidad de Salamanca, por Suárez, Vásquez de Menchaca, y otros.

Está demostrado, así mismo, que tanto *De Jure belli et pacis*<sup>7</sup> como *La libertad de los mares* (1608) —obras de Grocio— están basadas en los puntos de vista sostenidos por la escuela española del siglo xvi<sup>8</sup>. Sin embargo, Grocio fue quien más profundizó en los fundamentos del Derecho Internacional, quien más le dio un contenido sistemático y lógico a su planteamiento y por eso ha perdurado en la doctrina y en el análisis del Derecho como quien mejor sustentó y dio armonía a esos principios.

Grocio reorienta el fundamento de *las relaciones internacionales hacia el positivismo moderno si bien no descartó de ninguna manera el Derecho Natural*. Enfatizó por primera vez el positivismo y

<sup>7</sup> París, 1625.

<sup>8</sup> J. Brown Scott, *El origen hispánico del Derecho Internacional. Francisco de Vitoria y su Derecho de las Naciones*. Oxford, 1934.

por eso sus discípulos son tanto naturalistas como positivistas. El destacó el carácter obligatorio del Derecho de las Naciones emanado de la voluntad de todas ellas o de muchas de ellas. En *De Jure belli et pacis* sostiene sus puntos de vista sobre la fundamentación en el Derecho Internacional. En el *Mare Liberum* se basó en los puntos de vista del jurista español Vázquez de Menchaca. Relega el *Derecho Divino* al ámbito celestial y reconoce sobre la tierra únicamente el *Derecho Natural*, que está en la opinión pública y en la conciencia.

Es decir, el Derecho Divino pierde su propiedad de presencia objetiva sobre la tierra. En otras palabras, él pasa de la tesis de los tres eslabones: *Derecho Divino*, *Derecho Natural*, *Derecho Positivo*, a sólo dos escalones: *Derecho Natural* y *Derecho Positivo*. Grocio explica que el Derecho Divino está intrínsecamente reflejado en el Derecho Natural e incluso en el Derecho Positivo y que ese Derecho Natural está reflejado más que todo en la opinión pública. Es decir, en ese sentimiento vulgar de lo que es justo e injusto que tenemos todos en nuestra conciencia. El Derecho Natural, por su parte, radica en el imperio de la razón universal y se manifiesta en la razón humana.

El *Derecho Internacional* es un escalón intermedio entre el Derecho Natural y el Derecho Interno. Entre el Derecho entendido como un cúmulo de principios éticos (Derecho Natural) y el Derecho Interno que es el Derecho Positivo. El Derecho Internacional es el Derecho surgido de las relaciones entre las naciones y es universal en cuanto participa de la esencia del Derecho Natural. Partiendo de estos principios Hugo Grocio sostiene la *tesis internacionalista*, un tanto utópica, cercana a la tesis kantiana, en el sentido de que está basada en la idea de justicia, sostiene la aplicación del Derecho, el respeto al ser humano.

Parte de la idea de que el ser humano es bueno en su esencia, que predomina el bien sobre el mal. Por esa vía se impone la aplicación del Derecho y vence la justicia sobre la injusticia. Esa idea proyectada macropolíticamente le da a las relaciones internacionales una base de respeto mutuo entre las naciones. Un carácter internacional a las reglas aplicables.

Ahora bien, el Derecho Internacional tiende a ser universal pero las concepciones filosófico-políticas que dividen al mundo

reorientan ese derecho y lo interpretan de acuerdo con esos principios. Por eso es que la Unión Soviética interpreta la Carta de las Naciones Unidas en forma distinta a como lo hacen otros países, por eso es que los Estados Unidos no aceptan la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia. Esas grandes escuelas que hemos denominado pre-científicas se las ha calificado así porque inician un intento de análisis sistemático de las relaciones internacionales, si bien, no tan profundo como las escuelas posteriores.

#### 5. LA ORIENTACION NEORREALISTA

Ha sido sustentada por Morgenthau a partir de 1948. Su libro *Política entre las Naciones*<sup>9</sup> ha sido calificado como un intento de aportar un mapa exacto del panorama político internacional.

El realismo de la postguerra ha sido interpretado como una reacción colectiva contra el idealismo, que se alega contribuyó a acentuar las divergencias entre esas dos escuelas de pensamiento.

En cierto modo, el hombre producto de la Segunda Guerra Mundial y especialmente el hombre europeo que ha sufrido dos guerras mundiales se convirtió en *un hombre esencialmente escéptico*. Un tanto injustamente se pretendió culpar a las tesis idealistas de las guerras ocurridas. Es demasiado simplista pensar que la concepción idealista fue causante de la guerra. Digamos que fue un enfoque ideológico y analítico insuficientemente o inadecuado en un momento determinado pero de allí a concluir que fue la causa de la guerra es demasiado. La tesis parte de un planteamiento ético: *el equivocado moralmente no puede estar en lo cierto políticamente*. Sin embargo el hombre real es un compuesto de hombre económico, hombre político, hombre moral y religioso, una especie de *concepción pluralista del ser humano*.

No se excluyen los conceptos éticos, simplemente se plantea una concepción pluralista. Lo configura como un *ente pluralista*, se trata de una *teoría empírico-pragmática*. El ser humano no puede ser juzgado, afirman los neorrealistas, según los conceptos abstractos preconcebidos, sino por su finalidad. *El mundo imperfecto es el*

<sup>9</sup> Edición castellana, 3ra. edic., 1960.

*resultado de las fuerzas inherentes a la naturaleza humana.* Volvemos a lo pre-científico. La realidad es que debemos operar en ese medio y no tratar de abstraer esa realidad. Debemos de trabajar con esa fuerza y entendiendo al ser humano tal y como es, y no abstraernos para crear nociones utópicas. Se plantean *los principios del realismo*:

- 1) el realismo político que cree que la política está gobernada por leyes objetivas, que tienen sus raíces en la naturaleza humana,
- 2) la principal orientación del realismo está en el *concepto de interés definido en términos de poder.*

Los neorrealistas tienen su análisis orientado a tratar de discernir qué es el sistema, hasta qué punto es posible concretar el concepto de interés. Todos sabemos lo que es interés, lo difícil está en poder establecer de una forma concreta, ¿cuál es su estructura?, ¿cuál es su dimensión?, ¿cuál es su proyección política? Si partimos de un *enfoque micropolítico* y analizamos al ser humano como tal, observamos: el ser humano tiene interés en ascender, tener proyección humana en la sociedad, tener prestigio, tener un fundamento económico que le dé seguridad, tener una seguridad en el mantenimiento y en la estabilidad familiar. También los intereses del Estado es posible ir discriminándolos. Lo difícil radica en contraponer intereses entre Estados. Por eso es que para el análisis de la política interna y especialmente de la Política Internacional se requiere un examen más profundizado.

¿Qué sentido tiene tal actitud?, ¿qué se busca con tal punto de vista?

El *objetivo teleológico* es muy importante y ese interés depende del contexto político y cultural que actúen como condicionantes. Es decir que *no se trata de intereses estáticos* sino que son *intereses dinámicos*, que dependen del momento político.

Lo que hoy es de máxima importancia para un país puede no serlo mañana. La moral universal no puede aplicarse a las acciones de los Estados pero debe explicarse a través de circunstancias concretas. Se distinguen las dos concepciones *lo que es política* y *lo que es moral*, la realidad nos impone una diferenciación. No quiere decir esto que apartamos la moral. No es que estén en contra de la moral pero *es el interés nacional lo que priva.*

Puede coincidir ese interés nacional con la moral y es lo deseable, el *debe ser* lo que no significa que la moral sea el concepto orientador y determinante en la conducta de los Estados.

No pueden identificarse las aspiraciones morales de un país con las leyes morales universales. Sin entrar en la discusión sobre la naturaleza y contenido de lo moral, los principios fundamentales de la moral deben ser iguales. No obstante, hay costumbres entre los pueblos, la política realista es autónoma y no puede subordinarse a otros conceptos de naturaleza y contenido distintos. La política como tal no puede subordinarse a la ética, si bien no le es ajena.

## 6. EL CONDUCTISMO

Se ha intentado profundizar el análisis. Ya no se trata de ser utópico o de ser realista o neorrealista, de ser bueno o malo. Se analiza la cuestión social desde el punto de vista de la conducta de los Estados, de la conducta de las organizaciones internacionales e incluso de la conducta de los Jefes de Estado; de los Ministerios del Exterior, de los instrumentos de la política exterior, se aplica la matemática o los juegos estratégicos a ese análisis. *Se amplían los instrumentos de análisis.*

Una evaluación del resultado efectivo de esos puntos de vista nos lleva a la conclusión de que *todos ellos sostienen parte de verdad*. Nos abren la mente en cuanto a la manera y el procedimiento de analizar los acontecimientos y sacar de ahí conclusiones válidas, permanentes, como por ejemplo *modelos de conducta*. Eso no significa que esos instrumentos de análisis sean perfectos ni que conduzcan a conclusiones permanentes.

No son leyes exactas lo que vamos a derivar de esos instrumentos de análisis. Son tendencias, inclinaciones en materia social.

*El efecto de un análisis es una tendencia.* Si se dan circunstancias es posible comprobar esto. Ha sucedido con mucha frecuencia. Pero no es una ley, no es una consecuencia necesaria como ocurre con las leyes de la física. Todo este conjunto de análisis fue aplicado primero a *la sociología, es la sociología conductista* que un sector de la doctrina afirma que sólo con su ayuda puede ser entendida la ciencia política. El conductismo también se le conoce como *Behavio-*



*risimo*, un anglicismo que viene de *behavior*, conducta en inglés. El conductismo surge como una reacción ante las tesis psicológicas bastante cuestionadas desde el punto de vista metodológico ya que pretenden reducirlo todo a cuestiones eminentemente psicológicas. Tampoco podemos llegar a la conclusión de que la psicología puede dejar de ser utilizada. Es tan absurda una posición como la otra.

El conductismo propone concretarse al estudio de la conducta de los actores y derivar de ellos *modelos de reacciones* para ser aplicables en determinados casos. Se trata de un *estudio del comportamiento* tanto de gobernantes como de gobernados. Ahora bien, uno de los aportes importantes del conductismo está en la ampliación del elenco de los actores en las relaciones internacionales. No sólo participan los Estados, participan organizaciones internacionales, etc. Dentro del Estado también hay que analizar los diferentes grados de influencia.

## CAPÍTULO XIV

### LAS NUEVAS TENDENCIAS DEL DERECHO INTERNACIONAL PARA LA SOLUCION DE CONTROVERSIAS RELATIVAS A ZONAS FRONTERIZAS

#### 1. ESTADO Y TERRITORIO

A. “El territorio es esencial para la existencia e identidad de los Estados. En este sentido la palabra ‘boundary’ tiene un sentido técnico y específico. Se refiere a la línea precisa imaginaria que separa el territorio de Estados adyacentes”, afirma el profesor John Crabb<sup>1</sup>.

B. El concepto jurídico de *Estado soberano* ha evolucionado de tal manera que toda el área terrestre está sujeta a Estados soberanos entre los cuales existen linderos precisos, al menos idealmente.

Si bien Europa parece gozar, con motivo de los acuerdos políticos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, de una relativa estabilidad de sus fronteras, “el resto del mundo está lejos de beneficiarse de esa claridad, de esa certeza de la carta geopolítica”<sup>2</sup>.

“Ciertos elementos de hecho —agrega el profesor P. Reuter<sup>3</sup>— caracterizan en América, Africa y Asia una gran masa de conflictos territoriales donde la herencia de situaciones coloniales ocupa un importante lugar”.

---

<sup>1</sup> *International Territorial Disputes and their Settlements*. National Reports, USA.

<sup>2</sup> J. Dutheil, *ob. cit.*, p. 113.

<sup>3</sup> *Droit Int. Public*. 5a. edit., págs. 179-180.

En 1963 había en Africa 2.000 millas de fronteras no demarcadas y 35.000 en América <sup>4</sup>.

La delimitación colonial no tuvo —por otra parte— en cuenta los deseos de las poblaciones involucradas, ni de los factores sociológicos, étnicos, económicos, ni siquiera geográficos que eran mal conocidos en la época.

C. Las controversias sobre títulos soberanos en relación a la tierra son territoriales, cualquiera que sea el área a que se refieran (Crabb, p. 8).

D. En términos generales la frontera más cierta y duradera será aquélla que por su naturaleza rechaza actividades humanas significativas (como un desierto o montañas rocosas) (Crabb, p. 2). Sin embargo hay innumerables factores en la evolución de la sociedad humana que han causado el reemplazo de las fronteras por límites (*boundaries*) (Crabb, p. 3).

E. El establecimiento de un límite ha sido estructurado como requiriendo tres procedimientos o pasos; atribución, delimitación y demarcación.

F. Mientras las disputas limítrofes son primeramente aquellas provenientes del proceso de delimitación o demarcación, las disputas territoriales propiamente tales implican competencias de atribución, esto es, aquéllas que exigen una confrontación de títulos de propiedad sobre una masa o territorio determinado. Esa distinción puede ser arbitraria y superficial.

Esto no significa, sin embargo, que el proceso de delimitación sea extraño al concepto de status territorial. La delimitación y subsiguiente demarcación permitirán precisar con exactitud el ámbito espacial perteneciente a cada país limítrofe. Por eso, con no poca frecuencia, las controversias limítrofes deben ser resueltas mediante confrontación de títulos de propiedad. La Corte Internacional de Justicia, en el *caso del Mar Egeo*, consideró que “cualquier contro-

---

<sup>4</sup> J. Dutheil, *ob. cit.*, p. 114.

versia de delimitación conlleva alguna determinación de la titularidad de las áreas a ser delimitadas”<sup>5</sup>.

G. La mayoría determinante de las disputas territoriales activas se originan en la delimitación o demarcación de territorio. Las diferencias de interpretación de actos de delimitación, los errores geográficos y cartográficos constituyen una de las causas esenciales de conflicto<sup>6</sup>.

La guerra, incluso la amenaza de guerra, ha sido el más cataclítico de la transferencia de territorio entre Estados soberanos.

H. No obstante, los Estados fronterizos siempre fundamentan sus reclamos en “derechos” que consideran jurídicamente bien fundados.

## 2. LA UTILIDAD MARGINAL DE LA NOCION DE ZONA FRONTERIZA

Siendo la frontera una línea ideal, afirma el profesor J. Verhoeven<sup>7</sup>, establecida mediante acuerdo entre los Estados interesados que las operaciones de demarcación se esfuerzan habitualmente de trazar sobre el suelo de una manera más o menos eficaz, nada obliga a los Estados a delimitar jurídicamente un territorio respetando una demarcación geográfica aparente.

Se ha señalado que de hecho se trata de una zona más que de una línea, un medio geográfico y humano.

La frontera presenta un efecto doblemente perverso porque rompe una unidad natural impuesta por la geografía y porque fuerza una unidad artificial, impuesta por la historia.

Estudios recientes han demostrado que el desarrollo propio del medio fronterizo ha sido más de una vez largamente sacrificado a la función política que cumple la frontera en el derecho de gentes contemporáneo.

<sup>5</sup> Isidro Morales Paúl, *La delimitación de áreas marinas y submarinas al Norte de Venezuela*. Discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, agosto, 1982 p. 16.

<sup>6</sup> J. Dutheil de la Rochère, “Les procédures de Règlement des différends frontaliers”, cit.

<sup>7</sup> Relator Nacional Belga, Profesor de la Universidad de Lovaina.

Se comprende entonces que se puede sostener que “no existe en el derecho internacional común una noción fronteriza de la cual se derivaron consecuencias jurídicas” (P. Reuter, *Droit Int. Public*, p. 115 y 198).

La doctrina y jurisprudencia concuerdan en que no existe en derecho internacional general una noción de zona fronteriza con un contenido jurídico específico (ver Ch. de Visscher, *Problèmes de Confins en DIP.*, 1969, p. 21).

Coincidiendo con este punto de vista el profesor Brufacs, de la Academia de Ciencias de Hungría, afirma que es generalmente convenido que la banda fronteriza reglamentada por el derecho administrativo no es una institución de derecho internacional y una zona fronteriza, como noción de derecho internacional no existe.

Si la noción existe, está exclusivamente referida a las necesidades de un derecho particular, de origen convencional, tendiente a organizar espacios limítrofes.

Si bien algunos autores afirman la existencia de reglas generales de derecho internacional que imponen, aun sin Convención, obligaciones específicas a los Estados de los confines, el contenido de esas obligaciones no es nada preciso, aun si se afirma que se trata de obligaciones *de hacer*, como *de no hacer* (I. Pop, *Voisinage et Bon Voisinage en Droit International*, 1980, pág. 180 y sig.).

Si bien la tesis es atractiva, es difícil calificarla de derecho positivo.

No es totalmente inútil señalar que la zona fronteriza puede ser de interés específico en relación con ciertos temas, a saber, delimitación de fronteras, derecho de vecindad y ordenamiento del espacio fronterizo.

En materia de delimitación es conveniente destacar que los factores geográficos pueden difícilmente ser descartados de los arreglos jurídicos.

El caso del *Estatuto Jurídico de Groenlandia Oriental* (CPII. Serie A/B, núm. 49) o la condición actual de los Estados Archipelágicos prueban fácilmente que el respeto a una unidad geográfica es subyacente a una solución jurídica a título de soberano.

Lo mismo puede ocurrir en relación a comunidades sociales, como ocurrió en el *caso de Rann de Kutch*, que fue considerada una zona más que una línea fronteriza (A. F. D. I., 1986, pág. 218 y sig.).

Una situación similar puede ocurrir en materia de *vecindad* donde se crean comunidades de intereses que no deben ignorarse, como ocurre, así mismo, en relación con el esfuerzo de los Estados por moderar mediante acuerdos fronterizos el rigor de la división fronteriza.

El profesor Brufacs<sup>8</sup> señala que, “sobre las reglas de *Jure Conditio* de derecho internacional, es justo hablar de un sistema jurídico particular relativo a las zonas fronterizas”. En este sentido, identifica diversas fuentes de normas regulatorias, a saber:

A. Un gran número de tratados internacionales multilaterales de diversa naturaleza, como tratados relativos al régimen de la frontera destinados a reglamentar la línea de frontera, el mantenimiento de signos de demarcación, tráfico por aguas fronterizas, rutas y ferrocarriles fronterizos, etc. La característica de estos Convenios es que tienden conscientemente a privilegiar la cooperación internacional; y tratados con efectos trans-fronterizos de especial significación, destinados a prohibir la modificación unilateral de los cursos de agua, determinan la distribución de reservas, protección contra la contaminación, etc.

B. También los tratados bilaterales son de importancia en el sentido aplicable. Su diversidad crea la necesidad de una hermandad entre los diferentes tratados.

C. También el derecho consuetudinario ocupa una posición importante en este proceso.

D. Es importante destacar la contribución de los órganos encargados de la institucionalización de las relaciones fronterizas, como las comisiones mixtas, complementados por órganos centrales.

---

<sup>8</sup> *Las nuevas tendencias del D. I. en la solución de conflictos fronterizos.*

Una característica destacada de este tipo de convenios es la carencia de Tribunales de Arbitraje, debido a que “una parte significativa de los conflictos fronterizos es impropia a la aplicación a decisiones de justicia”. Entre las competencias atribuidas a las comisiones, los litigios se encuentran relegados a un segundo plan.

En cambio, son frecuentes los *conflictos de interés* en el régimen de derecho internacional de zonas fronterizas.

El derecho aplicable en la solución de esos conflictos no puede estar limitado a los tratados internacionales en vigor, debiendo ser consideradas igualmente las reglas generales del derecho internacional.

En los casos de utilización de mecanismos de solución obligatoria de conflictos tales como una Corte de Justicia Internacional, las soluciones están dadas por soluciones técnicas o bien por nuevas legislaciones internacionales.

### 3. EL DERECHO APLICABLE

Como lo ha destacado el profesor Samuel Durán Bachler<sup>9</sup>, “Cuando las repúblicas hispanoamericanas surgieron a la vida independiente, además de proclamar su derecho sobre el territorio bajo el control de los nuevos gobiernos, enfrentaron el problema de hacer valer su soberanía sobre territorios que no habían sido realmente ocupados. En estas circunstancias fue tomando forma, solución o acuerdo conocido como la *doctrina del uti possidetis*, que esencialmente consistía en que las nuevas repúblicas proclamaban su derecho a suceder a la Madre Patria en todos sus derechos territoriales, incluyendo naturalmente aquellas regiones no conquistadas”.

La doctrina, por tanto, “es consecuencia inevitable del supuesto básico de que no existía *terra nullius* en el continente americano en la época de la independencia”.

---

<sup>9</sup> La doctrina latinoamericana del *Uti Possidetis* y la aplicación de sus principios a las actuales zonas limítrofes de Africa y Asia.

Algunos autores restringen cuidadosamente su alcance cuando abogan por su aplicación al problema de la fijación de límites.

En América la expresión *uti possidetis* aparece por vez primera en la Gran Colombia en 1826, en Panamá, a proposición del Libertador Simón Bolívar<sup>10</sup>, luego en los tratados bilaterales celebrados por Brasil con Perú (1841) generalizándose su uso a partir de 1860, en las nuevas repúblicas latinoamericanas.

Cuando esa regla aparentemente simple y lógica, quiso aplicarse en la realidad, surgieron numerosos y casi insalvables problemas.

En términos generales, las dificultades de interpretación de actos de delimitación, los errores geográficos y cartográficos constituyen las principales causas de conflicto. En algunos casos no ha sido posible precisar actos administrativos coloniales definitorios de límites entre Provincias o Dependencias. Esa circunstancia obligó a la Corte de Justicia Centro Americana en *el caso de Honduras y Guatemala* a adoptar una línea fronteriza que responde a factores y realidades geográficas, hechos de posesión, etc. (23 de enero de 1933).

Gros Espiell ha señalado que si bien el *uti possidetis* ha jugado un importante papel en la historia de América Latina hoy en día “casi inaplicable en el continente americano”, hasta el punto de otorgar carácter prioritario —casi unánime— al principio de auto-determinación de los pueblos<sup>11</sup>.

#### 4. LOS METODOS PACIFICOS NO CONFLICTIVOS<sup>12</sup>

##### *La negociación diplomática*

1. En el Capítulo XIII se estudia el procedimiento de negociación diplomática como mecanismo de solución de controversias, utilizando como marco de referencia el Area del Caribe y en

<sup>10</sup> D. Guerra Iñíguez, *El arbitraje en las disp. int. en América*. Edit. El Cojo, Caracas, 1956, p. 18.

<sup>11</sup> *La frontière*, cit., p. 175.

<sup>12</sup> Hemos utilizado la expresión “no conflictivos” por ser menos confusa que la expresión “no jurídicos”, que consideramos incorrecta.



particular el caso de Venezuela, si bien sus conclusiones son de validez universal <sup>13</sup>.

La negociación directa definida como “la esencia misma del método diplomático”, tiene evidentes ventajas sobre otros mecanismos de solución de controversias. Entre esas ventajas, pueden señalarse:

A. Es el método natural y apropiado <sup>14</sup> para solucionar controversias, como consecuencia de mantener el conflicto bajo el control directo de las partes involucradas.

B. El control directo permite a las partes definir, tanto la existencia misma del conflicto, como sus modalidades y características. En algunos casos, esta definición ha sido considerada como un requisito para acometer otras etapas del procedimiento.

C. La negociación directa facilita la determinación de criterios que permita definir la competencia *ratione materiae*, como sería el caso de la competencia exclusiva de algún Estado, etc.

D. Especial relevancia adquiere la negociación directa en el caso de recursos compartidos o bien cuando el Estado tiene derechos preferenciales, como es el caso de los derechos de pesca del Estado costero en las áreas marítimas adyacentes al mar territorial.

E. Al propio tiempo, la negociación diplomática es aplicable a todos los litigios sin que existan limitaciones derivadas de la competencia *ratione materiae*, ni *ratione temporis*.

F. Si bien se discute doctrinariamente, sí puede afirmarse la existencia de una inequívoca obligación de negociar ante la existencia de una controversia internacional o más bien una vía de solución optativa para las Partes en conflicto, quienes pueden escogerlo o no discrecionalmente. La Jurisprudencia ha sido reiterativa al afirmar que “esta obligación simplemente constituye una

<sup>13</sup> I. Morales Paúl, *El procedimiento de negociación diplomática como mecanismo de solución de controversia*. Véase Capítulo XIII.

<sup>14</sup> La C. I. J. así lo calificó en la Sentencia de 1974. C. I. J. Reports, 1974, p. 32, parágr 73.

aplicación especial del principio subyacente a todas las relaciones internacionales y que es además reconocido en el Artículo 33 de la Carta de Naciones Unidas como uno de los métodos de solución pacífica de controversias internacionales” (*Caso Plataforma Continental Mar del Norte*. CIJ Reports, 1969, pág. 47, parág. 86).

G. En algunos casos esa obligación deriva de la naturaleza misma de los derechos de las partes, como ocurre en los casos en que dos o más Estados deben determinar, mediante negociaciones, las modalidades para el ejercicio de derechos concurrentes.

H. Las negociaciones deben ser realizadas de buena fe actuando de manera razonable, evidenciando que conducen a un objetivo. Por eso no basta con reiterar un punto de vista o mantener una posición inmodificable.

En la práctica se trata de un proceso de aproximaciones sucesivas en la búsqueda de una solución final.

La actuación de las partes debe excluir todo acto de mala fe, inclusive de dolo o fraude, tanto durante las negociaciones como durante la etapa de ejecución del convenio.

I. La obligación de negociar ha sido considerada como íntimamente vinculada a la obligación de aplicar principios equitativos, incluso con carácter de elementos inseparables.

J. Se analizan las modalidades del pacto de contrahendo como “acuerdo de voluntades acerca de algunos puntos que las partes convienen en que sirvan de base para un futuro tratado o de elementos integrantes del mismo”. El *pactum de negotiando* consiste en el compromiso de negociar un acuerdo presente o futuro sin que la obligación suponga la de llegar a este acuerdo.

Se trata, por consiguiente, de una obligación de comportamiento y no de una obligación de resultado<sup>15</sup>.

En todo caso es conveniente que el acuerdo preliminar contenga todos los elementos y requisitos necesarios para ser suficientemente

<sup>15</sup> Sentencia de la C. I. J. en el caso de la Plataforma Continental del Mar del Norte. Rec. 1969, p. 47.

precisos, por lo menos en cuanto a consagrar la obligación perfecta vinculante para los Estados partes.

K. En todo caso es inequívoca la obligación de las partes de no ver malograr los efectos del compromiso de negociar, en el sentido de abstenerse de cualquier acto encaminado a malograr el objeto de un tratado por celebrar.

En el caso específico de las controversias fronterizas coincidimos con Mme. De la Rochère al afirmar que “el análisis geopolítico refleja una confirmación de la variedad de actitudes en relación a la solución de conflictos en el tiempo y en el espacio, y al mismo tiempo el favor creciente de los procedimientos diplomáticos de los nuevos Estados y de los Estados llamados revolucionarios que desconfían de construcciones teóricas del derecho internacional clásico y cada vez más no se consideran vinculados más que por su propia manifestación de voluntad”<sup>16</sup>.

En Europa el procedimiento de negociación diplomática ha sido particularmente útil en la solución de problemas fronterizos complejos. Su utilización ha permitido a Italia resolver problemas relativos a zonas fronterizas, así como problemas de cooperación entre Estados vecinos (T. Treves). En este sentido se destacan tanto los acuerdos recientes concluidos en Osimo para determinar los confines en la zona de Trieste<sup>17</sup>, cuyo objeto principal es definir el trazado de la frontera, incluida su proyección marítima en el Golfo de Trieste.

Particular interés revisten las *disposiciones destinadas a proteger las minorías étnicas* italianas en el territorio bajo soberanía yugoslava y viceversa, así como las normas destinadas a la determinación de la nacionalidad. Estas normas “contemplan la posibilidad para los integrantes de grupos extranjeros minoritarios de trasladarse al otro país perdiendo la nacionalidad del Estado de su origen”, los problemas relativos al seguro social y a las pensiones.

<sup>16</sup> “Les procédures de Réglements des différends frontaliers”, cit. pág. 127.

<sup>17</sup> Acuerdo de Osimo del 10-11-1975, para promover la cooperación económica.

Al propio tiempo, se destacan "las disposiciones proyectadas al futuro y que tienen por objeto la cooperación entre los dos países en la región fronteriza"<sup>18</sup>, en los campos económico, de buenas relaciones de vecindad, cuencas hidrográficas, comunicaciones, carreteras. Importancia destacada tiene la *creación de una "zona libre" o "franca de desarrollo industrial"*, cuya administración está confiada a un Comité mixto italo-yugoslavo.

En el *campo tecnológico* sobresalen los acuerdos de protección del medio ambiente de regiones fronterizas, de las aguas fronterizas, ecología y problemas de vecindad<sup>19</sup>.

También se han realizado convenios relativos a construcción de túneles fijando las reglas de juego aplicables. La frontera fue fijada "a la vertical de la frontera a cielo abierto", principio coherente incontrovertido de derecho internacional, según el cual la soberanía territorial se extiende al subsuelo territorial.

También la negociación bilateral ha permitido resolver complejos *problemas fronterizos en el campo marítimo*.

En lo relativo a delimitación de Plataforma Continental se han resuelto problemas relativos a costas enfrentadas y costas adyacentes<sup>20</sup>.

Los acuerdos de delimitación contienen normalmente mecanismos propios de solución de controversias, especialmente aplicables a *problemas de recursos compartidos*<sup>21</sup>.

El análisis que realiza el profesor János Brufacs,<sup>22</sup> permite destacar las características del *régimen internacional de zonas fronterizas*, en los siguientes términos:

---

18 *Idem*.

19 a. Convención Italo-Suiza para la protección de las aguas italo-suizas de la contaminación, de 7-10-73; b. Acuerdo Italo-Yugoslavo; c. Cambio de notas entre Italia y Francia, del 20-1-81.

20 Italia-Yugoslavia, 8-1-1969; Italia-Túnez, 20-8-1971; Italia-España, 19-2-1974, e Italia-Grecia, 25-5-1977.

21 Italia-Yugoslavia e Italia-Túnez.

22 *Las nuevas tendencias del Derecho Internacional para la solución de controversias concernientes a zonas fronterizas*.

1) Tanto los tratados internacionales como la práctica de los Estados, tienden conscientemente a privilegiar la cooperación internacional.

2) Las reglas de derecho internacional relativas a zonas fronterizas no contemplan sino incidentalmente los litigios internacionales. De ellos, *los conflictos de interés* constituyen la mayor parte.

3) El fundamento jurídico de los litigios internacionales no puede limitarse a los tratados internacionales, son aplicables igualmente las reglas generales del derecho internacional.

4) La solución de estos problemas consiste, en general, en una solución técnica o en una nueva legislación internacional.

### *Procedimiento de investigación*

Este procedimiento es utilizado a fin de determinar o aclarar un hecho o conjunto de hechos, lo cual permitirá a las partes poner término a la controversia o bien pasar a los otros medios de solución de controversias.

El procedimiento fue contemplado en forma independiente en las Convenciones de La Haya tanto de 1889 como de 1907 con las siguientes características: a) el recurso a las comisiones de investigación es facultativo; b) las comisiones sólo deben intervenir para resolver cuestiones de hecho en litigios internacionales que no comprometan el honor ni los intereses esenciales; c) el procedimiento es de carácter temporal, cesa al cumplir su misión; d) la integración de las comisiones debe tender a garantizar su imparcialidad, y e) el informe no tiene carácter obligatorio.

El Pacto de la Sociedad de Naciones (Arts. 12 y 15), el Acta General para el arreglo pacífico de las Controversias Internacionales<sup>23</sup>, así como la propia Carta de Naciones Unidas (Art. 33), lo contemplan entre los principales métodos de solución de controversias.

---

<sup>23</sup> Que entró en vigencia el 16 de agosto de 1929 y creó una Comisión de Conciliación.

Las Naciones Unidas, con frecuencia, han utilizado el método de investigación mediante la formación de comisiones especiales que debieron rendir cuenta a alguno de los órganos permanentes de la organización<sup>24</sup>.

La resolución 2.329 (XIV) del 18-12-67, estableció las normas aplicables a dicho procedimiento.

Similar grado de utilización se le ha dado en la Organización de Estados Americanos (OEA) con resultados positivos.

Con motivo de la llamada crisis de República Dominicana (abril de 1965) la X Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores designó una Comisión Especial cuya misión fue la de ofrecer sus buenos oficios a las facciones en lucha a fin de lograr un alto al fuego como la de realizar una investigación sobre todos los aspectos de la situación en República Dominicana.

Como consecuencia de la actuación de la Comisión Especial se firmó el Acta de Santo Domingo<sup>25</sup>.

Particular efecto surtió la Comisión Investigadora designada por la IV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, reunida en Costa Rica, en aplicación del Tratado de Río, con motivo de los actos de intervención y agresión del gobierno de República Dominicana contra el gobierno de Venezuela, en agosto de 1960.

### *Los buenos oficios y la mediación*

Se ha considerado bastante difícil establecer la diferencia entre los buenos oficios y la mediación<sup>26</sup>, aun cuando los convenios multilaterales tienden a diferenciarlos<sup>27</sup>. Según el Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas, la función de quien ejerce los buenos oficios es "el reunir a las partes, a fin de hacer posible para ellos lograr un convenio adecuado" (Art. 9).

<sup>24</sup> Véase, al respecto, L. Valencia Rodríguez, *Principios de Naciones Unidas*. Casa Cult. Ecuat., 1972, p. 130.

<sup>25</sup> 5 de mayo de 1965.

<sup>26</sup> J.A. W. Verzijl Int., *Law in his perspective*. Sijthoff, Leyland, 1976, Vol. III, p. 49.

<sup>27</sup> Convenios de La Haya de 1899, de 1907, así como el Pacto de Bogotá del 30 de abril de 1948.

Las funciones del mediador van más allá, al asistir a las partes en la solución de controversias, de la manera más simple y directa, pero toma parte en las negociaciones, procura una negociación aceptable.

Quien presta sus buenos oficios, bien sea un Estado o un ciudadano, termina su misión una vez que las partes se han reunido y reanudado negociaciones. Sólo por acuerdo expreso participa en las negociaciones (Pacto de Bogotá, Art. 11).

La ventaja de la mediación es que puede aplicarse en cualquier clase de controversias, especialmente las de carácter político. Por su naturaleza es muy flexible y puede revestir diversas modalidades.

Si bien los buenos oficios ejecutados por Estados han disminuido en importancia en relación el siglo XIX, los ejercidos por entes u organizaciones regionales o por grupos de Estados han tenido cierto grado de eficacia.

Los buenos oficios de Costa Rica-Guatemala lograron en 1976 un acuerdo fronterizo entre Honduras y El Salvador, en presencia de observadores de la OEA<sup>28</sup>.

### *Los buenos oficios del Secretario General*

También la actuación del Secretario General de Naciones Unidas es hoy en día reconocida como una nueva modalidad o mecanismo de solución de controversias.

U Thant calificó la esfera de actividades diplomáticas conocidas como buenos oficios, como una de las más útiles y menos conocidas posibilidades de Naciones Unidas, actividad a cuyo desarrollo contribuyó entusiásticamente, conjuntamente con Trygve Lie y Dag Hammarskjöld<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> J. Dutheil, *ob cit.*, p. 141.

<sup>29</sup> V. Pechote: "The Quiet Approach. A study of the Good Offices Exercised by United Nations Secretary General in the cause of Peace", *Unitar Study*, 1972, p. 2.

Esa actividad puede realizarse en base a las disposiciones de la Carta que le atribuye poderes diplomáticos independientes<sup>30</sup>, o bien a solicitud de un órgano competente de Naciones Unidas como sería el caso de una recomendación del Consejo de Seguridad en base al Artículo 33 de la Carta. Además de las *atribuciones explícitas*, hay que mencionar los llamados *poderes implícitos* que pueden “ser caracterizados como diplomáticos por naturaleza y constituyen justificadas iniciativas del Secretario General en relación con los Gobiernos a fin de lograr alivio de los conflictos<sup>31</sup>”.

Es conveniente destacar que si bien esa actividad del Secretario General no está específicamente contemplada en el Artículo 33 de la Carta entre los métodos de solución pacífica de controversias, esto se explica porque esa actividad se ha desarrollado en base a la práctica surgida con posterioridad a la redacción del instrumento<sup>32</sup>.

Es incuestionable en todo caso que la posición del Secretario General le concede “la ventaja especial de un cuasi permanente, bien informado y bien equipado tercero, cuyos servicios pueden ser confiables en casos en que otros medios de solución no sean accesibles”<sup>33</sup>.

Se han señalado entre los tipos de conflictos en que ha intervenido el Secretario General, los siguientes:

- 1) Prevención o suspensión de hostilidades.
- 2) Problemas resultantes de conflictos armados.
- 3) Perturbaciones de las relaciones entre Estados.
- 4) Problemas sobre status territorial y libre determinación de los pueblos.
- 5) Problemas humanitarios.
- 6) Cuestiones menores de efecto conflictivo.

---

<sup>30</sup> Artículo 99 de la Carta.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>33</sup> *Unitar Study*, cit., p. 11.



Es evidente que la actuación del Secretario General se fundamenta en el consentimiento de las partes, consentimiento que puede ser retirado en cualquier momento, salvo que su actuación fuese solicitada por una Institución, pero en todo caso es mucho más amplia que la actividad clásica en esta materia. Ella incluye "cualquier procedimiento concebible de asistencia conciliatoria que sea conforme con la Carta de Naciones Unidas"<sup>34</sup>.

En el caso del Canal de Beagle, la intervención del Vaticano se transformó de buenos oficios en mediación<sup>35</sup>.

En Africa, la Organización de la Unidad Africana (OUA) ha intervenido entre Argelia y Marruecos (1963), Somalia y Etiopía (1964), Alto Volta y Otali (1975).

Se ha definido la *mediación* como "acción que busca, por medio de la persuasión: 1) acercar a los Estados entre los que existe un diferendo o ha estallado un conflicto; 2) a impulsarlos a celebrar o reiniciar negociaciones; 3) para seguir luego esas negociaciones sugiriendo una base de acuerdo o soluciones aptas a conciliar los intereses opuestos; 4) sin buscar imponer esta o aquella solución" (Basdevant, *Dictionnaire de la Terminologie du Droit International*).

El Pacto de Bogotá o Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas establece que el procedimiento consiste en someter la controversia a uno o más gobiernos americanos o uno o más ciudadanos eminentes de cualquier Estado; circunscribe las funciones de mediador a: 1) asistir a las partes en el arreglo de las controversias de la manera más sencilla y directa; 2) evitando formalidades; 3) procurando hallar una solución aceptable; 4) el mediador se abstendrá de hacer informe alguno, y 5) en lo que a él atañe, los procedimientos serán absolutamente confidenciales" (Art. XII).

Como lo recuerda H. Gros Espiell<sup>36</sup>, el mediador: 1) interviene en las bases de arreglo; 2) no se contenta con poner en presencia

<sup>34</sup> *Idem*, p. 79.

<sup>35</sup> A. Broullet, *La Médiation du Saint-Siège le différend entre l'Argentine et Chili sur la Zona Australe*. A. F. D. I., 1979, p. 48.

<sup>36</sup> "La intervención de Juan Pablo II. Mediación y Arbitraje", *Revista Intern. y Diplomát.*, 361, México, 1981, p. 29.

los Estados en litigio para que entren en negociaciones; 3) toma parte en ellas; 4) busca una solución de fondo y no sólo una base para una nueva negociación.

El procedimiento utilizado en el caso del Canal de Beagle ha previsto cierta originalidad, especialmente por haber adoptado un procedimiento organizado.

Se inicia con una fase de información y desarrolla luego la fase de proposición. Esta segunda etapa se realiza poco a poco. La planificación del mediador trata de identificar los: a) puntos de convergencia; b) los puntos de divergencia; c) fase contradictoria; d) reuniones separadas y conjuntas.

El *aspecto procesal* reviste una importancia destacada. Una cuestión fundamental consiste en la escogencia del mediador, quien no sólo debe responder a las más altas exigencias de conocimiento, honorabilidad y ética, sino que debe conocer el problema en todos sus detalles.

El mediador no es un juez ni tiene por misión imponer a las partes una solución.

Eso explica que se evite la presentación de informe alguno en relación con su gestión.

En el caso del Canal de Beagle se ha sostenido que, en su propuesta, el Papa asume el papel de árbitro, que no le fue otorgado por las partes<sup>37</sup>.

Se ha señalado que la confusión es consecuencia de la adopción de una fórmula procesal que se aleja de las recogidas en el Pacto de Bogotá de 1948 y en el Convenio de Washington del 6 de octubre de 1976<sup>38</sup>.

El procedimiento de mediación adquiere cada día mayor respeto y admiración, particularmente como consecuencia de la intervención

<sup>37</sup> Domingo Sabate, "La propuesta papal ante el Derecho y la política internacional", *La Prensa*, Buenos Aires, 17 de enero de 1981, p. 7.

<sup>38</sup> H. Gros Espiell, *ob. cit.*, p. 30.

del doctor José Luis Bustamante y Rivero en el caso del conflicto entre El Salvador y Honduras<sup>39</sup>, que culminó con la firma del Tratado de Paz del 30 de octubre de 1980 (Lima, Perú), así como la intervención del Papa Juan Pablo II en el conflicto del Canal de Beagle que condujo a una solución negociada entre Argentina y Chile<sup>40</sup>.

La convención sobre mediación firmada en Washington el 6 de octubre de 1974<sup>41</sup>, estableció un meticuloso procedimiento de mediación, por lo cual ha sido señalado como "un signo de las nuevas tendencias en la búsqueda de un mecanismo de solución de controversias fronterizas en el continente"<sup>42</sup>.

El procedimiento de mediación contemplado en el Acuerdo El Salvador-Honduras<sup>43</sup> ha sido considerado como un "signo de las nuevas tendencias de solución de controversias"<sup>44</sup>.

Es interesante destacar que el Acuerdo de mediación estuvo destinado a dar impulso decisivo a las negociaciones directas suplementándolas mediante el procedimiento de mediación. La mediación adquiere un carácter al menos formalmente diferente a su carácter tradicional, toda vez que *se le utiliza con carácter supletorio del procedimiento prioritario de negociación directa*. Es más, la expresión anterior parece destinada a dar un carácter específico a la función del árbitro, cuya misión esencial parece orientada a hacer avanzar el acuerdo entre las partes. En efecto, el Acuerdo señala que si bien el mediador presentará sus recomendaciones en sus reuniones con-

<sup>39</sup> Véase, al respecto, H. Gros E., "La paz entre El Salvador y Honduras", en *Rev. Intern. y Diplomática*, 361, dic. 1980.

<sup>40</sup> Como antecedente importante del caso de mediación papal puede citarse el del Papa León XIII en el caso de las Islas Carolinas, entre España y Alemania. El Papa en su propuesta se pronunció en favor de los derechos de soberanía de España, examinando los títulos de ambas partes. Este mecanismo le confiere al mediador el carácter de árbitro, lo cual desvirtúa su propia naturaleza. H. Gros Espiell, "Un antecedente de mediación papal", en *Rev. Int. y Diplom.*, 362, 1981, p. 16.

<sup>41</sup> R. G. D. I. P., 1977, 533, 864.

<sup>42</sup> J. Dutheil de la Rochère, "Les procédures de règlement des différends frontalières", en *La frontière*. Edit. A. Pedone, París, 1980, p. 129.

<sup>43</sup> *Int. Leg. mat.* Vol. XV, núm. 6, noviembre 1976, pág. 1277-1281.

<sup>44</sup> J. Dutheil de la Rochère, *ob. cit.*, p. 129.

juntas, su esfuerzo está orientado al intento de preparar, en común acuerdo con las Partes, un proyecto de Tratado sobre las materias sometidas a mediación (Art. IX).

Es interesante destacar, al propio tiempo, la disposición en virtud de la cual las partes asumen la obligación de no realizar ninguna acción directa o indirecta como consecuencia de la cual pueda ser frustrado el objeto de la Convención (Art. XI).

### *La Conciliación*

Se ha intentado definir la conciliación como: 1) la intervención en la solución de una controversia internacional de un órgano; 2) sin autoridad política propia; 3) que cuenta con la confianza de las partes en litigio; 4) encargado de examinar todos los aspectos del litigio, y 5) de proponer una solución que no es obligatoria para las partes <sup>45</sup>.

Propuesto por Bolívar al Congreso de Panamá de 1822 como método de solución de controversias, fue acogido en el Artículo 16 del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua <sup>46</sup>.

El procedimiento conciliatorio no fue contemplado en las Conferencias de La Haya y sólo fue el 22 de septiembre de 1922 que la Liga de las Naciones adoptó un reglamento sobre el mismo. A partir de esa fecha se suscriben una apreciable cantidad de Convenios bilaterales que consagran procedimientos diferentes, aun cuando con elementos comunes.

Los esfuerzos de sistematización realizados por el Instituto de Derecho Internacional en 1927 (Lausanne), 1961 (Salzburgo), así como del Consejo de Europa <sup>47</sup>, contribuyeron a diseñar el mecanismo establecido por la Liga de las Naciones en el Acta General del 26 de septiembre de 1928, revisado el 28 de abril de 1949.

El profesor Henri Rollin, gran partidario de la Conciliación, afirmó que en presencia de la crisis de confianza que se manifiesta

<sup>45</sup> J. A. Cot, *La Conciliation Internationale*. Edit. A. Pedone, París, 1986, p. 8.

<sup>46</sup> D. Guerra I., *ob. cit.*, p. 20.

<sup>47</sup> Convención Europea de Solución de Controversias de 1957.

en el mundo y que ha conducido a una repugnancia evidente a adoptar los procedimientos arbitrales o judiciales para la solución obligatoria de los conflictos internacionales, la conciliación parece cada vez más deseable como vía de solución obligatoria de los conflictos internacionales. Este método no obliga a un sacrificio previo ni a someter a oscuras al criterio de autoridades desconocidas, es capaz de contribuir a mermar numerosas dificultades que deterioran las dificultades internacionales.

El examen que realiza Mme. Bastid del Protocolo creado por la Conferencia General de UNESCO de una comisión de conciliación y buenos oficios encargada de la solución de controversias con motivo de la lucha contra la discriminación en la enseñanza<sup>48</sup> plantea interrogantes de interés en la materia. Se crea una Comisión de investigación y conciliación, como órgano permanente insertado en el mecanismo institucional, cuya misión específica es la búsqueda de una solución amigable (Art. 17). Si bien se establece que la Comisión no tiene poder de decisión, se buscó una integración estable a fin de lograr una cuasi jurisprudencia sobre la interpretación de la Convención.

Si bien el sometimiento a la Comisión está subordinado a una negociación diplomática previa, se contempla el sometimiento unilateral de la controversia al mecanismo, lo que le confiere importancia destacada al sometimiento. Con razón Mme. Bastid ha considerado esta disposición "la más importante del texto". Así mismo reviste particular interés el poder de iniciativa de la Comisión, que no está sometida necesariamente al impulso procesal de las partes. Al propio tiempo, el Protocolo contempla la obligación de la Comisión, en caso de fracaso de su misión, de *publicar un Informe* incluyendo las recomendaciones por ella formuladas, procedimiento modificadorio del procedimiento conciliatorio tradicional<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> S. Bastid, "Une nouvelle Comision de Conciliation", en *Mélanges a H. Rolland*. Edit. Pedone, Paris, 1964, p. 5 y sig.

<sup>49</sup> S. Bastid, *idem*.

## Arbitraje

Si bien es cierta la afirmación del juez Baxter de que nunca hubo una edad de oro de la adjudicación internacional, no es menos cierto que entre 1870 y 1914 se produjo “un considerable número de importantes arbitrajes”<sup>50</sup>. Se ha destacado el papel eminente del arbitraje en el contencioso fronterizo americano<sup>51</sup>.

El mayor número de arbitrajes se refiere en América a interpretación de Tratados, con frecuencia de carácter limítrofe<sup>52</sup>.

El profesor Wetter ha dicho, con tristeza, que al señalar en el mapamundi todas las fronteras y territorios que han sido objeto de arbitraje o de otra determinación judicial, “después de dictada la mayor parte de las decisiones, los límites siguen siendo los mismos”.

La observación adquiere particular revelación si observamos que en Africa, Asia, Sudamérica, los Estados Arabes, existe un gran número de virtuales disputas arbitrales.

Se ha señalado entre las ventajas del arbitraje internacional. la flexibilidad de lo que permite lograr “un alto grado de eminencia y pericia”<sup>53</sup>; la libertad de escoger los árbitros, el local, el idioma o los idiomas, el procedimiento, etc., que permiten mayor capacidad de adaptación a las necesidades de las partes.

La libertad de adoptar o crear reglas para la conducción de los procedimientos arbitrales está únicamente limitada por los requerimientos externos, cuyas transgresiones causan nulidad<sup>54</sup>.

Ese alto grado de flexibilidad acerca del procedimiento arbitral tiende a complementar el mecanismo de negociación directa.

<sup>50</sup> J. Gellis Wetter, “El futuro del arbitraje”, en *Boletín de la Acad. de Ciencias Políticas y Sociales*, Caracas. 84, p. 117.

<sup>51</sup> J. Dutheil de la Rochère, *ob. cit.*, p. 128.

<sup>52</sup> A. L. W. Munkan, “Adjudication and Adjustment the Settlement of territorial, boundary disputes”. *B. Y. I. L.*, 1972, Vol. XLIV, p. 21.

<sup>53</sup> J. Gellis Wetter, *ob. cit.*, p. 123.

<sup>54</sup> *Idem*, p. 124.

## 5. RECONOCIMIENTO Y EJECUCION DE LAS SENTENCIAS ARBITRALES

El profesor Raúl Arrieta, de la Universidad Católica "Andrés Bello" (Caracas) examina exhaustivamente el arbitraje internacional como medio de solución de controversias y analiza la delicada cuestión del reconocimiento y ejecución de las Decisiones Arbitrales.

La práctica de los Estados revela que si bien en un comienzo fueron poco frecuentes los casos en que un Estado se negaba a cumplir una Sentencia de la Corte Internacional de Justicia (*caso del Canal de Corfú —Reino Unido vs. Albania*, y *Anglo Iranian Oil— Reino Unido vs. Irán*), en los últimos años las decisiones internacionales, especialmente las de la Corte Internacional de Justicia, han encontrado frecuentes y severas negativas para cumplir sus fallos, especialmente en asuntos que envuelven problemas territoriales y/o fronterizos. Así lo evidencian los casos de:

1) *Suroeste africano*, en que la Corte sostuvo que la presencia continua de Africa del Sur en Namibia, después de la cancelación de su mandato, es ilegal, no obstante la decisión y numerosas Resoluciones de Naciones Unidas (CIJ Report 1971).

2) El rechazo por *Islandia* de las medidas provisionales dictadas por la Corte en el *caso de Jurisdicción en materia de Pesquerías* por considerar que carecían de validez (CIJ 1974, Rep. 3, 49).

3) La realización por *Francia* de las pruebas nucleares en el Pacífico en contravención de la decisión de la Corte (*caso de las Pruebas Nucleares*. CIJ 1973, Rep. 99, 135).

En términos generales, la práctica de los Estatutos pone de manifiesto una mayor escogencia del arbitraje como sistema de solución de controversias y especialmente del acatamiento de sus Decisiones.

Se analizan las posibles soluciones y sus consecuencias prácticas, como sería el caso de una cláusula compromisoria universal obligatoria, pero es evidente que la aplicación de este mecanismo a las áreas vitales puede aumentar el riesgo de su no acatamiento.

Se plantea la cuestión de determinar las razones que inducen a los Estados a desconfiar de los tribunales internacionales. El autor se pronuncia por dos causas fundamentales: primero, porque "consi-

deran que a veces las decisiones judiciales son impredecibles dada la composición del tribunal arbitral”<sup>55</sup>; en segundo lugar, se ha señalado la incertidumbre sobre Derecho aplicable<sup>56</sup>, así como la propia abundancia de opiniones disidentes como las causas principales.

Dos órdenes de opiniones afectan el prestigio de la Corte Internacional de Justicia, la de los que consideran que se han introducido cambios amplios en el Derecho existente, y los que consideran que los Tribunales Internacionales son exageradamente conservadores.

La argumentación merece el calificativo de exagerada y desproporcionada, ya que la función esencial de los Tribunales es aplicar y no crear el Derecho.

Es conveniente destacar que se advierte una renuencia de Estados a someter a estos mecanismos las controversias territoriales o fronterizas. Estas controversias son sometidas a la negociación o de la mediación.

## 6. INTERPRETACION, REVISION Y NULIDAD DE LAS SENTENCIAS

Una de las cuestiones que preocupa a juristas y políticos es la relativa a la revisión y nulidad de sentencias arbitrales.

Durante mucho tiempo la materia de los mecanismos de revisión de las sentencias arbitrales fue considerada de “interés limitado”. Hoy en día, en cambio, el problema requiere de mayor atención<sup>57</sup>.

Es cierto que el principio de respeto a la autoridad de la cosa juzgada constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional Público; tanto más en los casos en los que las propias partes han establecido el procedimiento, escogido los jueces y acordado las consecuencias y efectos de las decisiones a adoptarse. Sin embargo, es admitida en doctrina, en la práctica de los Estados

<sup>55</sup> *Idem*, p. 34.

<sup>56</sup> J. G. Merrills, “The justiciability of Int. Disputes”, *Canadian Bar. Review*, Vol. 47, p. 241.

<sup>57</sup> E. Zoller, “Observations sur la revision et interpretation des sentences arbitrales”, en *Annuaire Fr. de D. I.*, 1978.



y en los convenios y proyectos la necesidad de contemplar y permitir algunos mecanismos que permitan a la parte perjudicada intentar su rectificación.

Ya en la Convención de La Haya de 1899 se admitió tanto la interpretación como la revisión en los casos en que así lo hubiesen contemplado las partes en el compromiso arbitral<sup>58</sup>. La Convención de 1907, en cambio, admitió la posibilidad de interpretación o revisión de la sentencia, salvo que se hubiese estipulado su negación (Art. 82), esto es, transformó la excepción en regla general.

### *El procedimiento de interpretación*

En realidad se trata de un procedimiento o mecanismo procesal destinado no a impugnar el contenido o validez de un fallo, sino a aclarar su contenido y extensión. Es por eso *un procedimiento y no un recurso*, como los casos de la revisión y nulidad.

La Corte Permanente de Justicia Internacional, en el *caso de la opinión consultiva relativa a la delimitación de la frontera polaco-checoslovaca*, condicionó, a la existencia de un acuerdo formal, la posibilidad de interpretar una sentencia<sup>59</sup>.

La práctica de los Estados refleja la costumbre de contemplar expresamente esa posibilidad, a fin de permitir que cualesquiera de las partes pueda solicitarla, como ocurrió en el *caso del Mar d'Iroise o de las islas del Canal*<sup>60</sup>.

### *El recurso de revisión*

En material de revisión de sentencia, alguna jurisprudencia ha sido más exigente, requiriendo un acuerdo de las partes<sup>61</sup>, en tanto que otra ha planteado como interrogante abierta el saber si en consecuencia de una cláusula expresa, una sentencia puede ser revisada debido a existencia de hechos nuevos de incidencia fundamental o errores esenciales.

<sup>58</sup> Artículo 55.

<sup>59</sup> Caso Lawrızina. C.P.J.I., serie B, 8, p. 38.

<sup>60</sup> Francia vs Gran Bretaña, A.F.D.I., 1977, p. 1.294.

<sup>61</sup> E. Zoller, *ob. cit.*, p. 334.

En los casos de la cuestión *Black Tom*, sometido a la Comisión de las reclamaciones germano-americanas, así como en el de la *Fundición Trail* (EEUU vs. Canadá), se admitió el recurso de revisión aduciendo que no estaba excluido por el compromiso.

En base a esa situación, la práctica arbitral ha sido considerada matizada, no clara<sup>62</sup>, en tanto que alguna doctrina sostiene que, aun en ausencia de cláusula, una parte puede pedir la nulidad de la sentencia en caso de descubrir hechos nuevos importantes, susceptibles de acarrear una modificación de la decisión<sup>63</sup>.

La primera Convención de La Haya (1899) exige que para que la demanda de revisión sea admisible: 1) se descubra un hecho nuevo que sea capaz de ejercer una influencia decisiva sobre la sentencia, y 2) que fuese desconocido con anterioridad tanto para el Tribunal como para la parte que pide la revisión.

Entre esos hechos, de carácter especial, se ha señalado el descubrimiento de fraudes en el proceso probatorio, como ocurrió en el caso *Black Tom*<sup>64</sup>, en que el Super Arbitro Roberts declaró la nulidad de la Sentencia de 1930.

### *El recurso de nulidad*

Tanto la doctrina como la jurisprudencia admiten el ejercicio de la acción de nulidad, una vez que ha permitido el derecho de revisión, especialmente cuando esa posibilidad no esté excluida del compromiso arbitral. Así ocurrió en los citados casos *Black Tom* y de la *Fundición Trail*<sup>65</sup>.

El análisis de los motivos o causales de nulidad pone de manifiesto que consisten esencialmente en:

A. Violación de las disposiciones del compromiso arbitral como los casos de exceso de poder o jurisdicción.

<sup>62</sup> "La pratique arbitrale est donc manquée".

<sup>63</sup> Ver Pierre Lalive, "Questions actuelles concernant l'arbitrage international". Cours I.H.E.I. (1959-60).

<sup>64</sup> Comisión mixta germano-americana. Recueil des Sentences.

<sup>65</sup> La cuestión se ha puesto nuevamente sobre el tapete con motivo del alegato argentino de que la sentencia del Canal de Beagle es "fundamentalmente nula". R.G.D.I.P., 1978, pp. 635-638.

B. Violación de reglas procesales básicas, aun en el caso de que el compromiso no contemple esa hipótesis. Relevancia destacada se atribuye al *caso de corrupción o mala fe de los árbitros, aprobada unánimemente por la doctrina*<sup>66</sup> (Wetter, *The Int. Arb. Process*. Vol. III, pág. 188).

C. Violación de reglas sustantivas de carácter fundamental. Los errores de derecho, por ejemplo, deben tener no sólo el carácter de *esenciales*, sino además el de *ser manifiestos* para que puedan servir de base a una demanda de nulidad. En el *caso de la Fundición Trail la decisión determinó que "un simple error de derecho no es motivo suficiente para fundamentar una demanda de revisión"*<sup>67</sup>. Similar circunstancia ocurrió *entre Venezuela y EEUU*, en el *caso de Orinoco Steamship*, en que las partes acordaron que "un simple error no es fundamento suficiente para una revisión".

Es necesario, al propio tiempo, examinar el grado de aceptación y adecuación de cada mecanismo de solución de controversia al momento político internacional e incluso a cada región geográfica.

En América Latina, el famoso *caso del Canal de Beagle* ha sido calificado como un ejemplo excelente, grave y actual de un procedimiento inadecuado en el momento presente y en la situación que predomina hoy en día (H. Gros Espiell, *ob. cit.*, pág. 75). Todo el desarrollo de la cuestión ha mostrado una carencia de conocimiento de las realidades de América Latina.

La sentencia arbitral y la posición de Argentina crearon una grave situación política que fue superada con la hábil actuación del Vaticano.

Ese punto de vista ha llegado a afirmar que el arbitraje en América es por el momento una fórmula superada<sup>68</sup>.

La doctrina refleja dos corrientes de pensamiento en cuanto a la utilidad y eficacia del arbitraje para los países en desarrollo.

<sup>66</sup> EEUU vs. Canadá. Recueil (ONU).

<sup>67</sup> Rec. Sent. Arb. (ONU), vol. III, p. 157.

<sup>68</sup> Mdme. de la Rochère y H. Gros Espiell, en *La frontière*, cit., p. 176.

R.P. Arand ha sostenido que no sólo los países afroasiáticos son reacios a someterse a mecanismos de solución de controversias con la intervención de terceros, toda vez que incluso los viejos y poderosos Estados no han dado un claro respaldo a la Corte Internacional de Justicia<sup>69</sup>. L. Caflisch considera “el arbitraje, especialmente el arbitraje facultativo, un medio de solución particularmente adaptado a las necesidades de los países del tercer mundo”<sup>70</sup>.

Estudios recientes han demostrado la importancia de la necesidad de compromiso de *soluciones aceptables y equitativas* en los arbitrajes latinoamericanos<sup>71</sup>.

En cuanto a *las reglas sustantivas*, el único intento de sistematización es el concerniente al sector marítimo en el Proyecto de Convención sobre Derecho del Mar, hasta ahora solamente con el carácter de *reglas in statu nascendi*.

Queda todavía en pie la proposición de Mdme. Bastid al actualizar la jurisprudencia de la CIJ en materia territorial, al sostener la necesidad de una *codificación del derecho territorial*, especialmente en beneficio de los nuevos Estados<sup>72</sup>.

## 7. EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL

Sereni ha caracterizado, acertadamente, el procedimiento judicial contemporáneo, a través de cuatro características fundamentales:

a) *Facultativo*, en cuanto que las partes están obligadas a utilizarle solamente cuando hayan consentido en ello.

b) *Inorgánico*, en cuanto no existe una organización judicial internacional en la que formen parte todos los tribunales internacionales existentes y que supongan una relación de coordinación y jerarquía entre ellos.

<sup>69</sup> *Studies in International Adjudication*. Vibas Publications, India, 1969, p. 69.

<sup>70</sup> “L’avenir de l’arbitrage inter étatique”. *R.G.D.I.P.*, 1979, p. 10 y sig.

<sup>71</sup> J. Dutheil de la Rochère, *ob. cit.*, p. 128.

<sup>72</sup> S. Bastid, “Les problèmes territoriaux dans la jurisprudence de la CIJ”, en *R.C.A.D.I.*, III, vol. 107, 1962.

c) *Limitado*, en cuanto a que cada tribunal no tiene más competencia que la que le atribuye el compromiso judicial.

d) *Excepcional*, y de aplicación limitada, en cuanto a que la mayor parte de las controversias entre Estados son resueltas mediante otros procedimientos<sup>73</sup>.

La estructura y procedimiento de la Corte Internacional de Justicia parece pesada para solucionar los litigios ordinarios que bien pueden ser solucionados mediante la negociación directa<sup>74</sup>.

El reconocimiento de la jurisdicción obligatoria de la CIJ es muy rara en África<sup>75</sup> y son muy pocos los casos en que la Corte Internacional de Justicia ha conocido de puntos de conflictos fronterizos provenientes de América Latina. Sólo el caso de la Sentencia Arbitral del Rey de España (*Nicaragua vs. Honduras*) fue sometido a su conocimiento y no tuvo por objeto la resolución del problema limítrofe, sino la cuestión de la validez o nulidad del fallo arbitral. Los conflictos fronterizos europeos de inicios de siglo, en cambio, han realizado interesantes aportes a la doctrina de las soluciones fronterizas; el caso *Grisbadarma* que definió la frontera marítima entre Noruega y Suecia fue conocido por la Corte Permanente de Arbitraje (23 de octubre 1909). Francia retiró su aceptación a la competencia de la CIJ<sup>76</sup> en el caso de los ensayos nucleares.

Se ha señalado que la declinación de la Corte Internacional de Justicia se revela por la disminución de cláusulas convencionales contemplando el sometimiento a su jurisdicción<sup>77</sup>.

Parece, en términos generales, haber disminuido la calidad de los litigios sometidos a su conocimiento. En este sentido, debe, no obstante, señalarse los casos de: 1) *la competencia en materia de pesquerías* (Reino Unido vs. Islandia, 1974); 2) *el caso del Mar Egeo* (Grecia vs Turquía, 1978), y 3) *el caso del Golfo de Gabes* (Libia vs Túnez, 1982).

<sup>73</sup> *La Jurisdicción Internacional*, cit. p. 42.

<sup>74</sup> J. Dutheil de la Rochère, *ob. cit.*, p. 131.

<sup>75</sup> *Idem*, p. 31.

<sup>76</sup> E. Decaux, "La pratique française en matière d'arbitrage", *A.F.D.I.*, 1978, p. 372.

<sup>77</sup> L. Caflisch, "L'avenir de l'arbitrage inter étatique", *R.G.D.I.P.*, pp. 9 y sigt., 1979.

Se han destacado entre los factores que pueden influir en la conducta de los Estados, los siguientes:

a) Una primera categoría de *factores de carácter general* como son el temor de perder la causa o la idea de que recurrir a un tribunal internacional constituye un acto inamistoso hacia el Estado demandado.

b) *La seguridad jurídica* derivada del rechazo por los países socialistas y en desarrollo de las reglas del derecho internacional a cuya formación ellos concurrieron y que no están dispuestos a aceptar.

c) Entre los factores de *carácter no fundamental* se ha señalado la preferencia por mecanismos de carácter regional, lo lento y complicado del procedimiento ante la Corte <sup>78</sup>.

d) En todo caso es un hecho la decadencia de la idea de solución de controversias internacionales por tribunales permanentes, salvo los casos de tribunales concluidos dentro de mecanismos de solución de controversias, como la Corte Europea de los Derechos Humanos <sup>79</sup>.

El estudio del *caso de la nulidad de la Sentencia arbitral del Rey de España* ha planteado una nueva vía de ejecución de sentencias arbitrales <sup>80</sup> utilizando el poder de ejecución contemplado para las sentencias de la Corte Internacional de Justicia.

La sentencia en referencia se limitó a examinar la legalidad formal del Laudo arbitral sin pronunciarse sobre el fondo de la materia planteada debido a que esa posibilidad no se consideró en el compromiso arbitral.

El problema se deriva de "una imperfecta repartición de competencia entre las jurisdicciones internacionales".

<sup>78</sup> Algunas veces la utilización de Cámara *ad hoc* por la Corte Internacional de Justicia puede contribuir a superar ciertas dificultades. 1979.

<sup>79</sup> L. Caflisch, *ob. cit.*, p. 10 y sig.

<sup>80</sup> Louis Caravé, "L'arrêt de la CIJ du 18-11-60 e les moyens d'assurer l'exécution des sent. arb.," en *Mélanges offerts à H. Rollin*, cit. pp. 39 y sig.

Lo lógico es contemplar una atribución plena de competencias al órgano jurisdiccional a fin de que en caso de que considere ajustada a derecho la petición de nulidad se pronuncie sobre el fondo del problema planteado.

### *La delimitación de fronteras fluviales y la práctica de los Estados*

A. El profesor D. Montaz, de la Universidad de Teherán<sup>81</sup>, examina en detalle la espinosa cuestión de la delimitación fluvial entre Irán e Irak y del régimen aplicable al Chatt-El-Arab.

B. A simple título ilustrativo, la cuestión puede resumirse en los siguientes términos: Irak ha sostenido que el límite en Chatt-El-Arab radica en la costa iraní (*limite à la rive*) en base a que esta fórmula fue acogida en el *Protocolo de Constantinopla* (1913) y rodeado de ciertas excepciones por el *Tratado de 1937*. Irán sostiene que, la no ejecución de las obligaciones contractuales asumidas por Irak en el *Tratado de 1937*, quitó todo fundamento jurídico a su pretensión.

Irán ha rechazado la pretensión de Irak sobre la interpretación del *Tratado de Erzernoum* debido a que dicho instrumento “no traza, en términos directos, netos, categóricos, por encima del curso del río la frontera en la costa, precisión necesaria en términos formales, a fin de derogar el principio fundamental de la igualdad soberana de ambos ribereños hasta el medio del río”.

C. El planteamiento del tema, sin que amerite ni se justifique pronunciamiento alguno sobre la cuestión de fondo puede, no obstante, servir de ilustración de métodos y posiciones que han contribuido a estimular los puntos de divergencia entre los pueblos y gobiernos, hasta llevarlos al punto extremo en que se encuentra la guerra.

---

<sup>81</sup> “La frontière Irano-Irakien ne dans le Chatt-El-Arab”. Rapport national iranien.

## 8. LA EVOLUCION DEL DERECHO INTERNACIONAL Y LOS CONFLICTOS RELATIVOS A LAS FRONTERAS MARITIMAS

En el campo marítimo han ocurrido y continúan ocurriendo acontecimientos de importancia destacada que están ejerciendo una influencia determinante en la posibilidad de crear conflictos de diversa índole.

Esos acontecimientos han tenido su foro más trascendental en la III Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar —en adelante *Confemar*—, cuya misión ha sido tanto la codificación como el desarrollo progresivo del Derecho Internacional Marítimo<sup>82</sup>.

Los hechos y normas que están repercutiendo con mayor intensidad en el campo de las relaciones internacionales marítimas son los siguientes:

1) La extensión del mar territorial a un máximo de 12 millas náuticas.

2) La creación de una Zona Económica Exclusiva con una amplitud máxima de 188 millas adicionales, hasta alcanzar las 200 millas náuticas.

3) La nueva definición del concepto de plataforma continental que puede llegar al borde exterior del margen continental.

4) La consagración del concepto de Estado Archipelágico que se define por “el polígono archipelágico, a la vez límite exterior de las aguas archipelágicas y punto de partida del cálculo de las zonas económicas exclusivas” (Guy de Lacharrière, Consejero de Estado, Francia)<sup>83</sup>.

5) La adopción de reglas sustantivas destinadas a la delimitación tanto de la Zona Económica Exclusiva como de la Plataforma Continental (Arts. 74 y 83 del Proyecto de Convención).

6) La incorporación a la Convención de un mecanismo de solución de controversias destinado a resolver los problemas de

<sup>82</sup> Proyecto: preámbulo.

<sup>83</sup> “Las nuevas tendencias del Derecho Internacional destinadas a la solución de conflictos concernientes a la delimitación de zonas marítimas”.



carácter marítimo y que, aun cuando bastante complicado, representa un esfuerzo de sistematización en tan delicada materia.

Todo este conjunto de normas y determinaciones se traduce en apropiación de sectores marítimos de diversa naturaleza que necesariamente modifican y alteran las normas tradicionales regulatorias de los espacios marítimos y crean conflictos potenciales entre Estados limítrofes, así como entre Estados costeros y la comunidad internacional.

Si bien es cierto que la Convención sobre Derecho del Mar<sup>84</sup> no es sino *derecho en gestación, reglas "in statu nascendi"*, no es menos cierto que muchas de sus disposiciones ya cuentan con un alto grado de aceptación, lo que ha dado lugar a su incorporación al Derecho Interno mediante la promulgación de legislaciones unilaterales. Incluso la jurisprudencia le ha reconocido algún grado de aceptación en la medida en que sean codificadorias de reglas pre-existentes<sup>85</sup>.

En la reciente sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso Libia-Túnez, las partes habilitan a la Corte a "tener en cuenta las nuevas tendencias aceptadas en la medida en que dichas tendencias representan un estado avanzado de proceso de elaboración"<sup>86</sup>. Si bien es cierto que este Convenio sólo es vinculante para las partes, la propia Corte consideró que debía aplicar aquellas disposiciones del Proyecto que consagren "una regla de derecho consuetudinario preexistente o en vía de formación"<sup>87</sup>.

En este sentido es conveniente destacar que parece existir una práctica uniforme y sistemática de los Estados, en cuanto a la creación de Zonas Económicas, zonas pesqueras o de conservación pesquera realizada por Estados ribereños. Esta práctica, según E. Jiménez de Aréchaga<sup>88</sup>, "constituye una práctica estatal muy abundante,

---

<sup>84</sup> De acuerdo con lo dispuesto por el Art. 308 del Proyecto, la Convención entrará en vigor doce meses después de la fecha del depósito del sexagésimo instrumento de ratificación.

<sup>85</sup> Corte Int. de Justicia. Sent. Libia-Túnez, parág. 24.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> Sentencia. Voto individual, parág. 4.

que es clara y bien merece una regla consuetudinaria que constituye una regla irreversible del derecho contemporáneo del mar”.

En el ámbito de las aguas interiores, la innovación de importancia consiste en el reconocimiento del *concepto de Estados Archipelágicos*.

Se entiende por archipiélago un grupo de islas, incluidas partes de islas, las aguas que las conectan y otras características naturales, y que forman: a) una entidad geográfica; b) económica, y c) política, o que históricamente ha sido considerada como tal. Los Estados Archipelágicos pueden alcanzar hasta 100 millas náuticas y en algunos casos hasta 125 millas náuticas (Art. 47).

### *Delimitación de aguas territoriales*

En esta materia la Convención consagra la anchura del mar territorial en 12 millas náuticas.

Al propio tiempo adopta íntegramente en su Artículo 15, el texto del Artículo 12 de la Convención de Ginebra de 1958 sobre Mar Territorial y Zona Contigua. La norma acoge como criterio, salvo acuerdo en contrario, la fórmula equidistancia-circunstancias especiales.

La regla, no obstante, no será aplicable cuando, por la existencia de derechos históricos o por otras circunstancias especiales, sea necesario delimitar el mar territorial de ambos Estados en otra forma.

Tampoco la zona contigua ha sido objeto de innovaciones en *Confemar*, salvo la extensión de su ámbito espacial de 12 (Ginebra, Art. 24) a 24 millas (Convención, Art. 33), su naturaleza de carácter policial en contraste con lo ocurrido con las Zonas Económicas no fue objeto de interés específico por parte de la Conferencia.

Las reglas relativas a la delimitación tanto de la Plataforma Continental como la Zona Económica Exclusiva (Artículos 74 y 83) contemplan puntos de vista que modifican el contenido de las normas consagradas por las Convenciones de Ginebra de 1958.

La Zona Económica Exclusiva constituye un aporte novedoso a la Convención. Fue propuesta como tal *por la Delegación de Kenia* en la reunión del Comité Jurídico Consultivo Afro-asiático, reunido en Lagos en enero de 1972, en tanto que los países latinoamericanos proponían la creación de un mar patrimonial de 200 millas náuticas en la Conferencia Especializada de Países del Caribe, reunida en Santo Domingo, República Dominicana, en junio de 1972.

La noción de Plataforma Continental, por su parte, ha sido objeto de una evolución significativa.

Se ha considerado el año 1945 como el punto de partida de la incorporación del concepto de plataforma continental al derecho internacional<sup>89</sup> con motivo de la famosa proclama del Presidente Truman.

En todo caso correspondió a la Convención de 1958 reconocer al Estado ribereño el ejercicio de derechos soberanos sobre la plataforma continental, a los fines de su exploración y explotación<sup>90</sup>. La expresión plataforma continental hizo referencia al lecho y subsuelo de las regiones submarinas adyacentes a las costas, situadas más allá del mar territorial.

El problema fundamental radicó, no obstante, en la imprecisión en cuanto al límite exterior de la plataforma continental, como consecuencia de combinar el criterio batimétrico (200 metros de profundidad) con el criterio de explotabilidad, que hacía depender la extensión apropiable de la evolución tecnológica.

La Convención consagra el concepto como integrado por "el lecho y subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial, y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde continental o bien hasta una distancia de 200 millas náuticas contadas a partir de las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia" (Art. 76).

<sup>89</sup> Según E. Jiménez de Aréchaga. Voto individual. Caso Libia-Túnez, parág. 28.

<sup>90</sup> Artículo 2º, parág. 1. Convención de Ginebra sobre Plataforma Continental.

La presente definición es el resultado de una larga y controvertida evolución. Ya en 1958 se *evitó consagrar* una definición en base puramente geológica de la plataforma para incluir aquellos casos en que no existe una plataforma continental en sentido geológico como es el caso de los países del Pacífico Sur, como Chile y Perú. Por esa razón se agregó al criterio batimétrico, el criterio de explotabilidad. Como lo expresó claramente el juez Ammoun en su opinión individual en la Sentencia de 1969, “no juzgando la geología un papel determinante en la doctrina jurídica es difícil oponerse a las reivindicaciones de los Estados ribereños que no poseen plataforma en el sentido geológico del término, sea en el Golfo Pérsico o en América Latina” (CIJ, Recueil, 1969, pág. 111).

La nueva definición, en cambio, se fundamenta en el principio de prolongación natural del territorio, lo cual hace referencia a factores geológicos o geomorfológicos.

La Corte Internacional de Justicia en el *caso del Mar del Norte* estableció que la institución de la plataforma continental surgió del reconocimiento de un hecho natural y de la vinculación entre el hecho y el derecho, sin el cual nunca hubiera existido y continúa siendo un elemento importante en la aplicación del régimen jurídico en la institución. La plataforma continental es, por definición, una zona que prolonga físicamente el territorio de la mayor parte de los Estados marítimos hacia esa especie de zócalo, que atrajo primero la atención de geógrafos e hidrógrafos y luego de los juristas.

La importancia del aspecto geológico se pone de manifiesto por la preocupación que la Comisión de Derecho Internacional tuvo desde el comienzo de sus estudios en documentarse sobre sus características. La dependencia geológica en que se encuentra la plataforma continental respecto de los países ribereños ante cuyas costas se extiende es, por lo tanto un hecho y el examen de la geología de dicha plataforma puede ser de utilidad con el fin de averiguar si algunas características de su configuración pueden influir en la delimitación, precisando en ciertos lugares la noción misma de dependencia de la plataforma continental respecto del Estado cuyo territorio en realidad prolonga (Sent. parág. 95).

No basta con afirmar que la plataforma continental “se extiende, independientemente de la existencia de fosas, depresiones u

otros accidentes y cualquiera que sea su estructura geológica, hasta 200 millas de las líneas de base, salvo si el borde extremo del margen continental se extiende más allá”<sup>91</sup>.

Es cierto que en algunos casos la Plataforma Continental puede y debe considerarse la prolongación natural de los dos o tres territorios en disputa, como ocurre cuando existe una sola y única estructura geológica, pero igualmente ocurre que la plataforma es prolongación natural de sólo un territorio e incluso que tenga una estructura geológica o geomorfológica distinta a los otros territorios que se la disputan.

No se trata simplemente de proyectar hacia el mar la fachada marítima de cada Estado.

La propia Sentencia del Mar del Norte fue enfática al advertir la necesidad de atribuir, en toda la medida de lo posible, a cada parte la totalidad de zonas de plataforma continental que constituyan la prolongación natural de su territorio bajo el mar y no invadir la prolongación natural del territorio del otro (parág. 101, C).

No es tarea fácil la de establecer con certeza hasta dónde alcanza la prolongación natural del territorio de un Estado. La propia Corte Internacional de Justicia, en la *Sentencia del Golfo de Gabes (Libia-Túnez)*, señala que “sería un error creer que en todos los casos o su mayor parte sea posible o apropiado establecer que la prolongación natural de un Estado se extiende, en relación al otro Estado, hasta un punto bien determinado, de suerte que las dos prolongaciones se encuentren sobre una línea fácil de definir” (Sentencia, parág. 44).

Seguidamente, la Corte destaca que “El respeto de los principios equitativos en el proceso de delimitación es de capital importancia”, como la Corte lo demostrará seguidamente y la identificación de prolongación natural puede, si las circunstancias geográficas lo permiten, jugar un importante papel en la definición de una delimitación equitativa, vista la importancia que la prolongación reviste en ciertos casos como fundamento del derecho sobre la plataforma continental (Sent. parág. 44).

---

<sup>91</sup> F. Jiménez de Aréchaga. Voto individual. Caso Libia-Túnez, parág. 51.

En el *caso del Golfo de Gabes*, al examinar los factores geológicos, la CIJ consideró que “no era posible definir jurídicamente las zonas de plataforma continental pertenecientes a Libia o a Túnez, considerando únicamente o principalmente las consideraciones geológicas. El deber de la Corte consiste en no recurrir a la geología, sino en la medida en que lo exige la aplicación del derecho internacional” (Sent. parág. 61).

El examen de los citados factores, permitió a la Corte establecer la existencia de configuraciones similares de una *plataforma continental* única que constituye el bloque pelágico, por lo cual acudió a la aplicación de principios equitativos (parág. 67).

Las normas sustantivas aplicables a la delimitación, consagradas en el Proyecto de la Plataforma Continental, así como a la Zona Económica Exclusiva entre Estados con costas enfrentadas o adyacentes, han experimentado una variación significativa entre el texto del Artículo 6 de la Convención de Ginebra sobre Plataforma Continental que consagra el criterio equidistancia-circunstancias especiales como elemento fundamental del acuerdo entre las partes. La Decisión Arbitral en el *caso de las Islas del Canal* consideró que la regla equidistancia-circunstancias especiales y las reglas de derecho consuetudinario tienen un mismo objeto: “la delimitación de la línea limítrofe de acuerdo a principios equitativos”<sup>92</sup>.

La Convención en sus Artículos 74 y 83, relativos a la delimitación de la Zona Económica Exclusiva y a la Plataforma Continental, adoptó el criterio que se fundamenta en el acuerdo entre las partes, la cual deberá realizarse sobre la base del derecho internacional, a que se hace referencia en el Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, a fin de llegar a *una solución equitativa*. Es pues, el “resultado equitativo” el objetivo por alcanzar, sin que el método o métodos utilizados tengan relevancia al efecto.

9. LOS MECANISMOS DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS ADOPTADOS POR EL PROYECTO DE CONVENCION SOBRE DERECHO DEL MAR

Es bien sabido que la adopción de mecanismos obligatorios de solución de controversias con intervención de terceros ha origi-

<sup>92</sup> Decisión, parág. 75.

nado ardua polémica en la evolución del Derecho Internacional y específicamente en el campo marítimo.

La Conferencia de Ginebra de 1958 sólo logró la creación de un *Protocolo Facultativo* que confirió jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia, con un procedimiento previo de conciliación o arbitraje, si así lo acuerdan las partes (Art. IV) <sup>93</sup>.

El Protocolo sólo logró el respaldo de 40 Estados, sin incluir en ellos los EEUU, ni la Unión Soviética.

En la Conferencia del Mar se enfrentaron dos corrientes de pensamiento: los países que consideraron necesario un mecanismo obligatorio de solución de controversias con intervención de terceros y los países que no aceptaron someterse anticipadamente a la Jurisdicción de un Tribunal preestablecido.

El debate abarcó, igualmente, la determinación del mecanismo a implantar, sus diferentes etapas, la naturaleza del Tribunal, el carácter vinculante o no de su decisión, etc.

A la par de reglas sustantivas la Convención incorporó un mecanismo global de solución de controversias. En efecto, se contempla: a) un *Procedimiento General* (Parte XV) estructurado de acuerdo con el principio de libre escogencia por las partes del medio pacífico de su elección (Art. 280); b) la creación del *Tribunal Internacional del Derecho del Mar* con una *Sala Especial* de controversias de los Fondos Marinos; c) un *Procedimiento General de Arbitraje*; d) el *Procedimiento Especial de Arbitraje* aplicable a las controversias surgidas de interpretación o aplicación de reglas relativas a pesquería, protección y preservación del medio marino, investigación científica marina, y navegación, incluida la contaminación causada por buques y por vertimiento (Anexo VIII).

El *sistema de solución de controversias* constituye un conjunto de modalidades obligatorias y facultativas de solución de controversias. Al propio tiempo, se contempla tanto limitaciones a la aplicabilidad del procedimiento (Art. 297) como excepciones facultativas a la aplicabilidad (Art. 298).

---

<sup>93</sup> Ginebra, 29 de abril de 1958. Entró en vigor el 30 de septiembre de 1962.

El *sistema de solución de controversias* adopta los siguientes principios fundamentales:

A. La obligación de resolver las controversias por medios pacíficos (Art. 297) reiterando así la obligación genérica contemplada en el Artículo 2º, parágrafo 3 de la Carta de Naciones Unidas.

B. La libre escogencia de medios pacíficos por las partes (Art. 280). Esta norma, no obstante, está complementada por otra (Art. 283) que obliga a las partes, al surgir una controversia relativa a la interpretación o aplicación de la Convención a intercambiar opiniones con miras a resolverla mediante negociación o por otros medios pacíficos.

Esta norma otorga a las *negociaciones diplomáticas* un carácter prioritario en relación a los otros medios de solución de controversias<sup>94</sup>.

C. Al propio tiempo, la Convención concede un carácter subsidiario a los procedimientos por ella previstos, ya que ellos no se aplicarán sino en caso de que el mecanismo escogido por las partes no hubiese dado resultado (Art. 281). Por otra parte, se requiere la solicitud de una de las partes, esto es, no existe una transferencia automática entre ambos procedimientos.

D. Se contempla una *gran flexibilidad* en cuanto a la escogencia de los mecanismos de solución de controversias, ya sean regionales, generales o especiales de carácter obligatorio.

En efecto, al firmar la Convención, al adherirse a ella o en cualquier momento ulterior, los Estados podrán elegir libremente entre cuatro alternativas: a) el Tribunal Internacional del Derecho del Mar; b) la Corte Internacional de Justicia; c) un Tribunal arbitral general; d) un Tribunal arbitral especial aplicable a determinadas controversias (Anexo VIII).

Un tratamiento especial para determinadas categorías de controversias que deberán resolverse de acuerdo con determinados pro-

<sup>94</sup> Véase, al respecto, G. Lenoux, "La troisième Conférence sur le Droit de la Mer et le règlement obligatoire des différends", en *The Canadian Yearbook of Int. Law*, 1980, pp. 31 y sig.



cedimientos: las controversias relativas a la Parte XI (Zona de Fondos Marinos y Oceánicos) que deberán ser resueltas exclusivamente por los mecanismos contemplados en esa sección<sup>95</sup>, salvo que una disposición expresa los someta a otro procedimiento (Art. 285). Eso explica que ninguna declaración sobre los mecanismos de solución aplicables pueden afectar la obligación del Estado parte de aceptar la competencia de la Sala de Controversias de los Fondos Marinos del Tribunal Internacional del Derecho del Mar.

Es conveniente destacar la *no competencia de la Sala de Controversias de los Estados Marinos* respecto al ejercicio por la Autoridad de sus facultades discrecionales ejercidas de conformidad con la Parte XI (Art. 189). Entendemos que el espíritu del legislador es el de preservar esas facultades discrecionales como privativas de la autoridad, evitando así un conflicto de competencia. Seguidamente se agrega que “en ningún caso sustituirá por la propia la facultad discrecional de la Autoridad” (Art. 189).

En nuestro criterio el Tribunal sí tiene competencia para realizar el *control de la legalidad de los actos discrecionales* como es admitido en el Derecho Administrativo moderno, lo que explica, al propio tiempo, la limitación de que “el Tribunal no sustituirá por la propia la facultad discrecional de la Autoridad”.

Por otra parte, la Sala carece de competencia para pronunciarse respecto a la conformidad entre el Derecho derivado (actos emanados de la Autoridad) con las disposiciones del Derecho Primario (Convención), por lo que no puede declarar la nulidad de tales normas, reglamentos o procedimientos. En tal caso la Sala se limita a determinar si la aplicación de tales normas, reglamentos o procedimientos de la Autoridad a casos particulares está en conflicto con las obligaciones contractuales de las partes en la controversia, o con las derivadas de la Convención.

En verdad entendemos el pronunciamiento sobre la aplicación de las normas de la Autoridad y la Convención, pero no el con-

<sup>95</sup> Los procedimientos son: 1) una sala ad hoc de la Sala de Controversias de los Fondos Marinos; 2) una Sala Especial del Tribunal Internacional del Derecho del Mar, y 3) el arbitraje comercial obligatorio en caso de interpretación o aplicación del contrato.

flicto entre las normas de la Autoridad y las obligaciones contractuales. Si las normas emanadas de la Autoridad no están en conflicto con la Convención, sino de acuerdo con ella, deben privar sobre cualquier obligación contractual. Lo contrario es concebir la reforma o violación de las normas de la Convención utilizando el mecanismo contractual, lo cual sería absurdo y contrario a la estructura jurídica de la propia Convención.

La Sala puede conocer, igualmente, de las reclamaciones relativas a la extralimitación en el ejercicio de la competencia o desviación de poder, así como de las reclamaciones por daños y perjuicios u otras reparaciones derivadas de la Convención.

También podrá emitir *opiniones consultivas* cuando así lo soliciten la Asamblea o el Consejo sobre cuestiones jurídicas que “se planteen dentro del ámbito de actividades de esos órganos”. La última frase parece ser de carácter limitativo, tendiente a restringir la competencia a los problemas internos de los órganos. En todo caso, tocará a la jurisprudencia pronunciarse sobre su alcance y consecuencia.

Se establece un procedimiento especial de arbitraje para las controversias relativa a: 1) pesquería; 2) protección y preservación del medio marino; 3) investigación científica marina, y d) navegación, incluida la contaminación causada por buques y vertimiento.

La escogencia de los Estados puede abarcar “una o varias de las categorías de controversias que en él se especifica” (Art. 287).

El objetivo fundamental de esta disposición fue que, por su naturaleza, estas materias deben ser decididas por expertos.

De acuerdo a lo dispuesto por el párrafo 3 del Artículo 297 estas controversias se resolverán de conformidad con la sección 2 de la Parte XV (Procedimientos obligatorios conducentes a Decisiones obligatorias). Ese principio está sometido, no obstante, a importantes limitaciones derivadas de la oposición de los Estados costeros a someter ciertas facultades soberanas a mecanismos de solución obligatoria de controversias.

Eso explica la existencia de la Sección 3 de la Parte XV que se refiere a las “limitaciones a la aplicabilidad de la Sección 2ª”.

Esa sección contempla los casos en que se someterán a los procedimientos obligatorios (Sección 2ª) las cuestiones relativas al ejercicio por parte del Estado ribereño de sus derechos soberanos o su Jurisdicción previstos en la Convención. Esos casos son: a) cuando se alegue infracción por el Estado ribereño de disposiciones de la Convención sobre usos internacionalmente legítimos del mar establecidos en el Artículo 58 (navegación, sobrevuelo, tendido de cables, etc.); b) cuando se alegue infracción por Estado del pabellón en el ejercicio de las anteriores libertades, de disposiciones de la Convención, leyes, reglamentos y otras normas de derecho internacional no incompatibles con ella.

### *Las excepciones facultativas*

La confrontación de puntos de vista entre los Estados partidarios de aplicar un régimen global obligatorio de solución de controversias y los Estados no dispuestos a someter a dicho mecanismo ciertos temas vinculados a sus derechos soberanos contribuyó a la adopción de un *sistema intermedio* en virtud del cual se facultó a los Estados para excluir del procedimiento global ciertos tipos de controversias, bajo ciertas condiciones.

Los tipos de controversias son las siguientes:

A. Las relativas a la interpretación o aplicación de los Artículos 15, 74 y 83, referentes a la delimitación de zonas marítimas o las relativas a bahías o títulos históricos.

Aun cuando la redacción de la disposición es equívoca y hasta contradictoria, de las discusiones y debates se desprende que: 1) se aplica a las controversias surgidas después de la entrada en vigor de la Convención —*exceptio ratione temporis*— a fin de respetar el principio de no retroactividad de sus disposiciones; 2) no incluye las controversias que entrañen necesariamente el examen concurrente de una controversia no resuelta respecto de la soberanía u otros derechos sobre un territorio continental o insular; 3) que después de un *período razonable* de negociaciones entre las partes, el Estado acepte que la cuestión sea sometida al procedimiento de conciliación previsto en la Sección 2ª del Anexo V; 4) en base al informe de la Comisión de Conciliación las partes deben negociar un acuerdo. En caso de no alcanzar un acuerdo someterán la cuestión

por mutuo consentimiento a los procedimientos obligatorios de la Sección 2<sup>a</sup>.

B. Las controversias relativas a actividades militares o buques no comerciales.

C. Las controversias respecto a las cuales el Consejo de Seguridad ejerza funciones que le confiere la Carta de las Naciones Unidas.

Es importante destacar que el Estado puede declarar en cualquier momento que no acepta uno o varios de los procedimientos de solución de controversias previstos en la Sección 2<sup>a</sup> en cuanto concierne a una o varias *categorías de controversias*.

## 10. CONCLUSIONES

1. La idea de la seguridad colectiva y de la solución de controversias mediante medios pacíficos adquiere cada vez mayor importancia en el mundo contemporáneo.

2. A pesar de la evolución del derecho internacional en el campo de los métodos de solución pacífica de controversias, nos hallamos prácticamente como en 1908, al terminar la II Conferencia de La Haya, con excepción del recurso judicial, de naturaleza voluntaria, ante la Corte Internacional de Justicia, que fuera creado pocos años después<sup>96</sup>. Eso explica que se acentúe el carácter rudimentario del proceso de adjudicación internacional. Se afirma que los organismos internacionales de naturaleza política han puesto el acento en mantener la paz a toda costa, relegando a un segundo plano la solución pacífica de controversias.

3. Si bien la solución de controversias mediante medios pacíficos forma parte esencial de la Carta de Naciones Unidas, su ámbito está restringido a las controversias que tengan carácter internacional, que sean "susceptibles de conducir a quebrantamiento de la

<sup>96</sup> "Necesidad de la revitalización de los procesos de arreglo pacífico de Controversias". *Libro homenaje a Don Antonio de Luna*. Inst. Fco. de Vitoria, Madrid, 1968, pp. 130 y sig.

paz" (Art. 2, núm. 3 y numeral 1). Es decir, "si el peligro de quebrantar la paz no existe las partes pueden abstenerse de buscar el arreglo de la controversia"<sup>97</sup>.

El párrafo 3 del Artículo 2 no está concebido en términos claros y precisos. No existe en rigor, afirma Jiménez de Aréchaga<sup>98</sup>, una obligación de los miembros de la Organización de arreglar sus controversias mediante medios pacíficos, sino de no solucionarlos por esos medios pacíficos. No es una obligación de hacer sino de *no hacer*.

4. Prevalece el criterio de que los procedimientos pacíficos no pueden ser utilizados sin el consentimiento de las partes litigantes, salvo lo señalado en referencia a las negociaciones diplomáticas.

La Corte Permanente de Justicia Internacional así lo estableció en la *Opinión Consultiva relativa al Estatuto de la Karelia Oriental el 23 de julio de 1923*, en los siguientes términos: "ningún Estado puede ser obligado a someter las controversias con otros Estados a la mediación, el arbitraje o a cualquier otro procedimiento de solución pacífica sin su consentimiento"<sup>99</sup>.

Este no es el caso, sin embargo, de la Jurisdicción Consultiva de la Corte Internacional de Justicia, la cual "no depende del consentimiento de los Estados interesados" como lo decidió en el caso de Interpretación de los Tratados de Paz<sup>100</sup>, ratificado en 1975 en el *caso de Karelia Oriental*<sup>101</sup>.

Sin embargo, el denominado "principio de libre elección de los medios" ha sido duramente criticado, especialmente al ser interpretado como un principio absoluto resultante de la igualdad soberana de los Estados, lo cual "a menudo en la práctica conduce a un "impasse" que prolonga indefinidamente la controversia y trans-

<sup>97</sup> Citado por J. M. Ruda, *ob cit.*, p. 133.

<sup>98</sup> *Idem*, p. 139.

<sup>99</sup> Como lo ha dicho Sereni, "la competencia de los tribunales internacionales, fundada en una obligación asumida por los Estados y que constituye una limitación de su soberanía, no se presume y debe ser interpretada restrictivamente". "La Jurisdicción Internacional", *cit.*, p. 35.

<sup>100</sup> ICJ, Reports, 1950, p. 71.

<sup>101</sup> ICJ, Reports, 1975, p. 25.

forma el deber de arreglo pacífico resultante de la Carta en una obligación imperfecta" (E. Jiménez de Aréchaga, "El Derecho Internacional Contemporáneo", cit., p. 176).

5. En todo caso, la negociación diplomática ha evidenciado constituir el mecanismo más idóneo y adecuado para la solución de controversias mediante medios pacíficos.

De las 317 delimitaciones que el geógrafo del Departamento de Estado ha considerado necesario realizar, una aplastante mayoría de las realizadas lo han sido aplicando el método de la negociación directa<sup>102</sup>. Esto explica que constituya el método prioritario como lo evidencia la cláusula usual de sólo ocurrir a los otros métodos de solución en los casos "que no ha sido posible resolver mediante la negociación directa"<sup>103</sup>. Sólo cuando una controversia no ha sido resuelta mediante negociación directa, alcanzando un punto muerto, se aplican los otros mecanismos de solución.

En Africa y Asia *los métodos diplomáticos*, con la intervención colectiva o individual de los otros Estados africanos, han sido los únicamente utilizados para resolver cuestiones limítrofes<sup>104</sup>.

6. El *procedimiento de investigación* ha reiterado su eficacia como procedimiento intermedio de soluciones, bien para preparar otros procedimientos o para esclarecer hechos en discusión.

7. Los *buenos oficios*, de utilización frecuente en el siglo XIX, no han sido usados con la misma frecuencia recientemente, quizá debido, entre otras razones, a la desconfianza de los nuevos Estados de la influencia de terceros que puede ser ineficaz y peligrosa<sup>105</sup>.

En cambio, *los buenos oficios en forma colectiva* o por medio de organizaciones regionales, tanto en Africa como en América han producido resultados positivos.

<sup>102</sup> Hodgson y Smith, "Boundary Issues created by extended National Marine Jurisdiction 69", en *Geographical Review*, 1979, pp. 423-426.

<sup>103</sup> L. B. John, "International Arbitration today", p. 12.

<sup>104</sup> J. Bothell, *ob. cit.*, pp. 133 y 136.

<sup>105</sup> J. Bothell, *ob. cit.*, p. 140.

8. El procedimiento de *mediación* adquiere cada día mayor respeto y admiración como mecanismo adecuado y pertinente para el arreglo de cuestiones que no haya sido posible resolver mediante el mecanismo de negociación directa<sup>106</sup>. En América Latina se ha enfatizado esa tendencia con motivo del exitoso resultado producido en el conflicto El Salvador-Honduras, donde intervino el eminente jurista Dr. José Luis Bustamante y Rivero. El propio *Convenio de mediación de 6 de octubre de 1976* ha sido considerado como una expresión de las nuevas tendencias en cuanto a los mecanismos de solución de controversias. La propia mediación papal entre Argentina y Chile mantiene viva la esperanza de su eficacia práctica.

9. También el procedimiento de *conciliación*, tanto facultativo como obligatorio, ha venido acentuando su aceptación como lo revela su utilización en la Convención sobre Derecho del Mar<sup>107</sup>.

Es considerado un procedimiento particularmente adecuado para la solución de *controversias políticas*.

10. La práctica de los Estados pone de manifiesto una mayor escogencia del arbitraje como método de solución de controversias y especialmente del acatamiento de sus decisiones.

11. Se plantea la cuestión de la ejecución de las sentencias arbitrales. La práctica internacional evidencia que la mayor parte de las sentencias arbitrales han sido cumplidas<sup>108</sup>.

Ha habido, en cambio, casos de incumplimiento de Sentencias de la Corte Internacional de Justicia: a) Canal de Corfú; b) Anglo-Iranian Oil Company; c) Suroeste Africano; d) Islandia en el caso de la competencia en materia de pesquerías, y e) Francia en el caso de las pruebas nucleares.

También en materia arbitral el caso del Canal de Beagle preocupó a la opinión mundial.

12. Se admite en doctrina que *el procedimiento judicial* no es idóneo para la solución de todas las controversias internacionales, ya que "las exigencias de justicia, seguridad y bienestar de

<sup>106</sup> Artículo 65 y anexo.

<sup>107</sup> Artículos 297 y 298.

<sup>108</sup> Véase, al respecto, A. P. Sereni, "La Jurisdicción Internacional", cit., p. 74.

una sociedad requieren a veces la aplicación y, en ocasiones, la modificación del derecho vigente” (Sereni, “La Jurisdicción Internacional”, cit., pág. 23).

La solución de controversias por *procedimiento judicial* está circunscrito a las *controversias jurídicas*, en tanto que las de naturaleza política no pueden decidirse conforme a derecho estricto.

13. Es evidente que siguen vigentes las ventajas de los tribunales permanentes en relación con los mecanismos temporales u ocasionales, “como órganos capaces de desarrollar una Jurisprudencia estable, establecer una serie de precedentes que enriquezcan y hagan progresar el corpus del Derecho Internacional” (E. Jiménez de Aréchaga, *ob. cit.*, pág. 179).

14. La modificación del *Reglamento de la Corte en 1972* tiende evidentemente a incorporar elementos de naturaleza arbitral, flexibilizando los mecanismos de constitución de las Salas *ad hoc* y permitiendo que la elección de los magistrados se funde en un consenso entre la Corte y las partes, entre los cuales pueden incluirse Jueces *ad hoc*, esto es, magistrados especialmente designados por las partes.

Al propio tiempo, la posibilidad de formular reservas a la cláusula opcional ha generado un número importante de éstas, que han afectado la utilización de la cláusula opcional y su eficacia jurídica.

15. Los estudios de diversas instituciones, como los de la *American Society of International Law*<sup>109</sup>, la iniciativa de los EEUU, de incorporar el tema “Revisión del papel de la Corte Internacional de Justicia” en la agenda de la 25a. Sesión de la Asamblea General han intentado explicar la razón por la cual sólo 45 Estados han aceptado la jurisdicción de la Corte como obligatoria, y una fracción de ellos han sometido casos a su criterio<sup>110</sup>. La propia ONU con sus Resoluciones 2.723 (XXV) del 15-12-1970, y 3.232 (XIX) del 12-11-1974, ordenó al Secretario General indagar entre los miembros y la propia Corte sobre su misión y proyección de futuro.

<sup>109</sup> *Ibidem.*

<sup>110</sup> *Ibidem.*



Entre las proposiciones formuladas merecen destacarse el procedimiento de votación en las Sentencias y Opiniones Consultivas a fin de eliminar el voto decisivo del Presidente, la posibilidad de acceso a la Corte, a las Corporaciones y en algunos casos a los individuos, y el derecho aplicable por la Corte a fin de incluir en el Artículo 38 *las declaraciones y resoluciones de la Asamblea General* creadoras de derecho (*Lawmaking character*).

16. La creación de nuevas normas en el Derecho Internacional Marítimo aumenta la posibilidad de conflictos potenciales fronterizos tanto frontales como adyacentes.

La Convención sobre Derecho del Mar adoptó un *mecanismo global* de solución de controversias. Se establece un procedimiento general estructurado de acuerdo con el principio de libre escogencia por las partes del medio pacífico de su elección, bien sea: a) el Tribunal Internacional del Derecho del Mar; b) la Corte Internacional de Justicia; c) un Tribunal Arbitral general, y d) un Tribunal Arbitral especial.

El sistema de solución de controversias adoptado constituye un conjunto de modalidades facultativas y obligatorias, a la par que limitaciones a la aplicabilidad del procedimiento, como excepciones facultativas a su aplicabilidad.

17. Persisten los límites, de diversa naturaleza, a la aplicación de los procedimientos de solución de controversias.

Esos límites se originan, esencialmente, en: a) el carácter facultativo del procedimiento de adhesión; b) la posibilidad de adherir a sólo una parte de la Convención<sup>111</sup>; c) la posibilidad de formular reservas demasiado extensas.

18. La cuestión fundamental en materia de escogencia de solución de controversias continúa radicando en el factor confianza. Con razón Charles de Visscher ha dicho que "el árbitro en gran medida es el hombre de confianza de las dos partes" (*R.C.A.D.I.*, 1954, II, pág. 54).

---

<sup>111</sup> J. Salmon, *La Convention Européenne pour le règlement pacifique des différends*. Edit. Pedone, París, 1959, p. 28.

## BIBLIOGRAFIA

- Agenda de la política exterior de Venezuela.* Inst. Est. Polít., UCV, Caracas, 1983.
- Aguilar Navarro. *Dcho. Int. Púb.* Madrid, 1952.
- Arcaya, Pedro M. *Historia de las reclamaciones contra Venezuela.* Edit. Pens. Vivo, Caracas, 1964.
- Area, Leandro y Nieschulz de Stokhausen, Elke. *El Golfo de Venezuela.* Inst. Est. Políticos, UCV, 1984.
- Arenal, Celestino del. *La teoría de las rel. int. en España.* Int. Law, Madrid, 1979.
- . *Introducción a las relaciones internacionales.* Edit. Tecnos, Madrid, 1984.
- Arellano Moreno, Antonio. *Orígenes de la econ. venezolana.* ACE, México, 1947.
- Aron, Raymond. *Paz y Guerra entre Naciones.* Edic. Rev. de Occid., Madrid, 1963.
- . *Los últimos años del siglo.* Espasa-Calpe, Madrid, 1984.
- Baldó Casanova, Alfredo. "La Política Exterior de Venezuela (1974-9)", en *Revista Política Internacional* Nº 4, Caracas, oct.-dic. 1986.
- Baralt, R. M. *Resumen de Hist. de Venezuela.* Edic. ANH, París, 1939.
- Bello, Andrés. *Obras completas.* La Casa de Bello, Caracas, 1981.
- Betancourt, Rómulo. *Posición y doctrina.* Edit. Cordillera, Caracas, 1959.
- Boersner, Demetrio. *Venezuela y el Caribe, presencia cambiante.* Monte Avila, Caracas, 1978.
- . "Cambio de énfasis en la política exterior venezolana 1969-1978", en *Política Int.* Nº 8, Caracas, 1987.
- Bourne, C. *Crisis intern. de la deuda y estrato de desarrollo en la Comunidad de Naciones del Caribe.* SELA, Nº 2, 1984.

- Brocard, G. *Le statut juridique de la Mer des Caribes*. Press Univ. de France, París, 1979.
- Brown Scott, J. *El origen hispánico del Dcho. internac.* Oxford, 1934.
- Caldera, Rafael. *Especificidad de la Democracia Cristiana*. Edit. Dimensiones, Caracas, 1978.
- Calvani, Arístides. *Política Internacional de Venezuela. Venezuela moderna*. Fund. E. Mendoza, Caracas, 1976.
- Cantor, Robert D. *Contemporary Int. Politics*. Washington, Pub. Comp. 1986.
- . *El Caribe entre los mundos*. Edit. Equinoccio, Univ. S. Bolívar, Caracas, 1978.
- Carrillo, J.A. *La crisis constit. de Naciones Unidas*. Inst. Francisco de Vitoria, Madrid, 1966.
- CONASEDE, Sec. Permanente. *Ley Org. Seguridad y Defensa*.
- Consalvi, Simón A. *Seguridad y Defensa*. Instituto Altos Estudios de la Defensa Nacional, N° 5, Caracas, 1988.
- Churchill, Winston. *Triunfo y tragedia*. Boston-Washington, 1953.
- D'Ascoli, Carlos. *Esq. Hist. Económ. de Venezuela*. Banco Central de Venezuela, 1974.
- De Visscher, Ch. *Teorías y realid. en Dcho. Int.* Edit. Bosch, Barcelona, 1962.
- Deutsch, Karl. *El análisis de las relaciones internac.* Edit. Paidós, Buenos Aires, 1974.
- Erisman, H. Michael. *The Caribbean Challenge*. Westview Press, Boulder, Colorado, 1984.
- Escuela de Guerra Naval. "Seguridad en los Espacios Fluviales", en *Armada de Venezuela*. Edic. Congreso de la República, Caracas, 1987.
- García Pelayo, Manuel. *El Estado Social y sus implicaciones*. UNAM, México, 1975.
- . *Idea de la Política Int.* Est. Políticos, UCV, 1968.
- Gosser, Alfred. *L'étude des relat. int.* RESP, París, 1956.
- Grocio, Hugo. *De Jure belli et pacis*. París, 1625.
- . *La libertad de los Mares*. 1608.
- Hallstein, W. *La Comunidad Europea: nuevo orden jurídico*. B.I.D. Intal., Washington, 1967.
- Haring, C. H. *El comercio y la navegación entre España e Indias*. París-Brujas, 1939.

- Hernández, Dilio. *Historia diplomática de Venezuela, 1830-1900*. UCV, Caracas, 1986.
- Herrera y Rubio, A. *Derecho de Gentes*. Valladolid, 1979.
- Herrero de la Fuente, A. *Seguro Colect. y arreglo pacífico de controversias*. Cuadernos J. B. Scott, Valladolid, 1973.
- Hoffman, S. *Teorías contemporáneas de las relaciones internacionales*. Edit. Tecnos, Madrid, 1963.
- Holsti y Coplin. *Int. Politics*. Prentice Hall, Inglewood Cliffs, N. J. 1976.
- Josko de Guérón, E. "Pluralismo intergubernamental", en *Rev. Politeia*, Inst. Est. Políticos, Fac. Dcho., UCV, 1975.
- Kegley, Ch. Wittkoff, E. *World Politics*. St. Martin Press, N. Y., 1985.
- Kennan, George. *American Diplomacy 1900-50*. Univ. de Chicago Press, 1951.
- Kim, Samuel S. *The quest for a just world order*. Westview Press, Boulder, Colorado, 1984.
- Kissinger, H. A. *A world restored*. Gollanz, London, 1977.
- Klir, G. J. *Teoría polifónica gral. de los sistemas*.
- Koreny, B. *How For. Policy decision are made in the Third World*. Westview Press, Boulder, Colorado, 1986.
- . *Princ. of Int. Law*. N. York, 1966.
- . *El Derecho y la Paz en las relaciones internacionales*. Edit. Nac., México, 1974.
- Kunz, J. L. *La crise et la transf. du droit de gens*. Rec. de Cours, La Haya, 1955.
- La Viña F. y H. Baldomir. *Manual de Política Int. Contemporánea*. Edit. De Palma, Buenos Aires, 1983.
- Lachawire, Guy de. *Politiques nationales à l'égard du droit de la mer*. Edit. A. Pedone, París, 1977.
- Lagos Muñoz. "Democracia y Política Exterior", en *Gaceta Int.* Vol. 3, 1984.
- Laredo, Iris M. *Los regionalismos en la estructura mundial de poder*. Edit. De Palma, Buenos Aires, 1979.
- Leal Torres, Homero. *Nuevos sistemas para arribar a decisiones*. IAEDEN, Caracas, Nº 1, p. 133.
- Lenin, V. I. *Collected Works*, Vol. 31. Foreign Lang. Publishing House, 1961.

- Leu, Hans. *Teoría de las Rel. Int.* Edit. Juríd. Venezolana, Caracas, 1978.
- . *La doctrina de las Rel. Int.* Edit. Juríd. Venezolana, Caracas, 1980.
- Libro Amarillo.* Ministerio de Relaciones Exteriores. Caracas.
- Liévano Aguirre, Ind. *Bolívar.* Edit. Oveja Negra, Bogotá, 1981.
- Luchini, Laurent y Voelchel, Michel. *Les Etats et la Mer: le nationalisme maritime.* Janvier, París, 1978.
- Maiz Vallenilla, E. y otros. *El Caribe: un mar entre dos mundos.* Equinoccio, Univ. Simón Bolívar, 1978.
- Marts, John D. "Venezuela: foreign policy towards Latin America", en Bond, Rob. *Contemporary Venezuela and its role in international affairs.* Council of Foreign Relations, New York, 1977.
- Medina, Manuel. *Teoría y formación de la Soc. Int.* Edit. Tecnos, Madrid, 1983.
- . *Teoría de las relaciones internacionales.* Madrid, 1973.
- Mesa, R. *Teoría y práctica de las relaciones internacionales.* Edit. Taurus, Madrid, 1977.
- . *La sociedad internacional contemporánea.* Doc. Bás. 2 vols. Edit. Taurus, Madrid, 1983.
- Mestre Vivas, Tomás. *La política Internacional como política de Poder.* Edit. Labor, Barcelona, 1979.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. *Venezuela en las Naciones Unidas.* Inst. Est. Internac., Caracas, 1986
- . *Mariano Picón Salas. Embajador de Venezuela.* Inst. Est. Internac., 1987.
- Morales Paúl, Isidro. *La delimitación de áreas marinas y submarinas al norte de Venezuela.* Acad. C. Polít. y Soc., Caracas, 1986.
- . *La contribución de Andrés Bello a la form. princ. IP en América.*
- . *Discurso de incorporación.* Acad. Ciencias Pol. y Sociales.
- Morgenthau, H. J. *Politics among Nations.* A. Kroff, N. Y., 1948.
- Murillo, Fernando. "El orden jurídico internac.". en *Bello y la América Latina.* Casa de Bello, Caracas, 1982.
- Nussbaum, Arthur. *Historia del Dcho. Int.* Edit. Dcho. Privado, Madrid, 1949.
- ONU *Resoluciones:* 1803 (XVII); 1544 (XV); 3281 (XVI); 1653 (XVI); 2773 (XXII).
- Osgood, R. E. y Tucker R. W. *Force, order and justice.* Baltimore, Johns Hopkins Press, 1967.

- Payne, Rob. *The life and death of Lenin*. Simon & Schuster, N.Y., 1964.
- Pearson y Rochester. *Intern. Relations*. Ranson House, N. York, 1984.
- Pérez, Carlos Andrés. *Manos a la obra*. Edic. Pres. Rep., Caracas, 1977.
- . *Un nuevo Orden Económico es esencial para la paz mundial*. Caracas, 1976.
- Politeia*. Rev. del Inst. Est. Polít., Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Política Exterior Soviética*. Edit. Progreso, Moscú, 1979.
- Puig, Juan C. *Doct. Int. y autonomía latinoamericana*. Inst. Altos Estudios de América Latina, USB, Caracas, 1980.
- Rangel, Carlos. *El tercermundismo*. Monte Avila, Caracas, 1982.
- . *Del buen salvaje al buen revolucionario*. Monte Avila, Caracas, 1976.
- Ranseran, R. "The Bahamas: A review of post-indep. Foreign Relations", en *The Caribbean Yearbook Int. Relations*. Sijthoff, Leyden, 1973.
- Renowoin, Pierre y Duroselle, J. B. *Introd. à l'hist. des rel. intern.* A Colin, París, 1964.
- Reuter, Paul. *Derecho Int. Público*. Edit. Bosch, 1978.
- Rey, Juan Carlos. "La democracia, la opinión pública y la política exterior", en *Política Internacional*, N° 1, Caracas, enero-marzo 1986, p. 2.
- . *Ideología y cultura política: el caso del populismo latinoam.*, en *Prob. Soc. Política de América Latina*. Edit. Ateneo, Caracas, 1980.
- Reynolds, P. A. *Int. al Est. de las Relaciones Internacionales*. Edit. Tecnos, Madrid, 1977.
- Rodríguez Iturbe, José. "El área vital para la seguridad y defensa y la política exterior venezolana", en *Agenda*, Caracas, 1983, pp. 189-222.
- Romero, Aníbal. *La miseria del populismo*. Edit. Centauro, Caracas, 1986.
- . *Seguridad, defensa y democracia en Venezuela*. Edit. Equinoccio, Univ. S. Bolívar, Caracas, 1980.
- Rosenau, James. *Int. Politics and For. Policy*. The Free Press, N.Y., 1969.
- Schwarzenberg, G. *Power Politics*. Stever, London, 1941.
- Schelling, Thomas C. *The strategy of conflict*. Harvard Univ., Cambridge, Mass.
- Schumpeter, Joseph. *Capitalism, socialism and democracy*. Allen and Unwin, London, 1976.
- Sereni, A. P. *La jurisd. internac.* Cuadernos Cátedra J. B. Scott, Valladolid, 1969.

- Singer, D. J. "The relevance of behav. to the study of int. relations", en *Behavioral Sciences*, 10 oct. 1961.
- Stedtmüller, G. *Hist. del DIP*, Edit. Aguilar, Madrid.
- Terzian, Pierre. *OPEC: The inside story*. Zed Booh., 1985.
- Tomberg, V. *La problem. del D. Int. a través de la historia*. Edit. Bosch, Barcelona, 1961.
- Toro H., Alfredo. *¿Para qué una pol. exterior?* Edit. Ateneo, Caracas, 1984.
- Toynbee, Arnold. *Peace and war*. Doubleday, N. Y., 1977.
- Truyol, A. *Fundam. de DIP*. Edit. Tecnos, Madrid, 1977.
- . *La teoría de las relaciones int. como sociología*. Int. Est. Polít., Madrid, 1957.
- . *La soc. internac.* Alianza Edit., Madrid, 1984.
- Tugwell, F. "The US and Venezuela prospects for acomodation", en Bond, Rob. *Contemporary Venezuela and its role in international affairs*. New York, 1977.
- Urbaneja, Diego B. "Perspectivas ideolog. de la democracia en Venezuela", en *El Nacional*, Caracas, 1980.
- Uslar Pietri, Arturo. *Seguridad y Defensa*. Pub. Inst. Altos Est. Defensa Nacional, Nº 1, p. 44.
- Vitoria, Francisco de. *Relaciones teológicas*. Bob. Aut. Cust., Madrid, 1960.
- Vivas, Freddy. *Venezuela en la Sociedad de las Naciones 1920-1939*. Fac. Juríd. y Políticas, Univ. Central de Venezuela, Caracas, 1981.
- Waltz, K. *Theory of Int. Politics*. Readings, Mass., 1979.
- Weil, Prosper. *Perspective du droit de la delimitation maritime*. Ed. A. Pedone, París, 1988.
- Williams, Erick. "The threat to the Caribbean Community", en *Caribbean Yearbook of Int. Relations*. Sijthoff, Leyden, 1976.
- Wright, Quincy. *The study of Int. relations*. Appleton Century, N. York, 1955.
- Zimmer, A. *The League of Nations and the rule of Law*. N. York, Macmillan, 1939.

## INDICE

	Pág.
PRÓLOGO, por Efraín Schacht Aristeguieta . . . . .	12
INTRODUCCIÓN . . . . .	17
Capítulo I. <i>Conceptos generales</i> . . . . .	21
Capítulo II. <i>Teorías sobre las relaciones internacionales</i> . . . . .	51
Capítulo III. <i>Los sistemas internacionales</i> . . . . .	61
Capítulo IV. <i>Paz y orden internacional</i> . . . . .	73
Capítulo V. <i>Toma de decisiones y relaciones internacionales</i> . . . . .	101
Capítulo VI. <i>El interés nacional y los objetivos nacionales</i> . . . . .	117
Capítulo VII. <i>Andrés Bello y las relaciones internacionales de su tiempo</i> . . . . .	131
Capítulo VIII. <i>La crisis energética y las relaciones internacionales</i> . . . . .	153
Capítulo IX. <i>Características generales de la política exterior</i> . . . . .	173
Capítulo X. <i>Lineamientos generales de la política exterior de Venezuela</i> . . . . .	189
Capítulo XI. <i>El Caribe y su geopolítica</i> . . . . .	213
Capítulo XII. <i>El sistema de solución de controversias de la Carta de las Naciones Unidas</i> . . . . .	231
Capítulo XIII. <i>El procedimiento de negociación diplomática como mecanismo de solución de controversias. El caso de Venezuela</i> . . . . .	249
Capítulo XIV. <i>Las nuevas tendencias del derecho internacional para la solución de controversias relativas a zonas fronterizas</i> . . . . .	279
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	327



Este libro se terminó de imprimir  
en Caracas, Venezuela, en los  
Talleres de Anauco Ediciones, C.A.,  
en el mes de diciembre de mil  
novecientos ochenta y nueve.