

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO



**REVISTA**  
DE LA  
**FACULTAD DE DERECHO**



AÑO LECTIVO 1973-1974

No. 17

CARACAS

VENEZUELA

UNIVERSIDAD CATOLICA  
ANDRES BELLO

AUTORIDADES CENTRALES

*Rector*

ING. GUIDO ARNAL ARROYO

*Vice-Rector Administrativo*

R.P. LUIS AZAGRA, S.J.

*Secretario*

DR. FÉLIX HUGO MORALES

FACULTAD DE DERECHO

*Decano*

DR. JORGE SOSA CHACÍN

*Directora de la Escuela de Derecho  
de Caracas*

ABOGADO LEONOR ARAUJO DE SALGUEIRO

*Director de la Escuela de Derecho  
de San Cristóbal*

DR. JULIO SUÁREZ LOSADA

*Representante de los Egresados ante  
el Consejo de Facultad*

DR. BERNARDO PAÚL

*Representantes Estudiantiles en el  
Consejo de Facultad*

MARCO ANTONIO ANGELI LUCIANI

ENRIQUE URDANETA FONTIVEROS

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO

REVISTA  
DE LA  
FACULTAD DE DERECHO



AÑO LECTIVO 1973-1974

No. 17

CARACAS

VENEZUELA

## SUMARIO

	Pág.
<b>DOCTRINA</b>	
LOS PRECEDENTES VENEZOLANOS DEL CÓDIGO BUSTAMANTE, por <i>Gonzalo Parra Aranguren</i> .....	9 ✓
EL CONFLICTO INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, por <i>Henrique Meier</i> .....	119 ✓
REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNAS VIOLACIONES DEL AR- TÍCULO II - ORDINAL 4 DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS - HECHO VS. DERECHO, por <i>Adolfo Pedro Salgueiro</i> .....	141 ✓
EL CONTROL EJERCIDO POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA SOBRE LOS INSTITUTOS OFICIALES AUTÓNÓ- MOS, por <i>Alvaro Rotondaro Gómez</i> .....	159 ✓
LA PROYECCIÓN SOCIAL DEL PACTO SUB-REGIONAL ANDINO, por <i>Ramón Humberto Silva Tovar</i> .....	181 ✓
<b>MISCELANEA</b>	
LA APLICACIÓN DE MEDIDAS DIFERENCIADAS EN LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN, por <i>Juan Martín Echeverría</i> ..	267 ✓
DE LAS SOCIEDADES EXTRANJERAS EN VENEZUELA, por <i>An- gel César Rivas</i> .....	277
RECENSIONES BIBLIOGRAFICAS .....	287 ✓
CRONICA DE LA FACULTAD .....	291

## DOCTRINA

## LOS PRECEDENTES VENEZOLANOS DEL CODIGO BUSTAMANTE \*

*Gonzalo Parra-Aranguren*

	<u>Pág.</u>
1. La Convocatoria del señor JAMES G. BLAINE el veintinueve de noviembre de 1881 .....	13
2. El aplazamiento de la Conferencia .....	14
3. La declaratoria de Caracas el catorce de agosto de 1883 .....	15
4. La Ley del Congreso de los Estados Unidos de América del veinticuatro de mayo de 1888 .....	19
5. La Convocatoria del señor T. F. BAYARD el trece de julio de 1888 .....	20
6. La Primera Conferencia Internacional Americana ....	21
7. La Convocatoria del Ecuador el veintiseis de diciembre de 1895 .....	22
7-a La Ley colombiana de 1898 .....	23
8. La Convocatoria para la Segunda Conferencia Internacional Americana .....	23
9. La Circular del Ministerio de Relaciones Exteriores venezolano del veintidós de junio de 1901 .....	24
10. La Segunda Conferencia Internacional Americana ....	24
11. Actitud venezolana frente a la Segunda Conferencia Internacional Americana .....	26
12. La Convocatoria para la Tercera Conferencia Internacional Americana .....	27

\* En el presente trabajo se utilizan las siguientes abreviaturas: LA = El Libro Amarillo; MMRE = Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores; MMRI = Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores; RDI = Revista de Derecho Internacional (La Habana); RDLDV = Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela; TPAIV = Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela.

	<u>Pág.</u>
13. La Tercera Conferencia Internacional Americana ....	28
14. La invitación del Brasil en dieciocho de marzo de 1907	29
15. Diferimientos sucesivos de la Primera reunión de la Junta de Jurisconsultos .....	30
16. Los Proyectos de Código presentados por el Gobierno del Brasil .....	33
17. Envío de los Proyectos al Colegio de Abogados del Distrito Federal .....	34
18. El Informe del Colegio de Abogados: a) la naturaleza e importancia de la Junta de Jurisconsultos .....	35
19. b) Comentarios sobre el Proyecto de Código de Derecho Internacional Público .....	37
20. c) Objeciones a las normas sobre Derecho Civil Internacional .....	38
21. d) Comentarios sobre los preceptos de Derecho Procesal Civil Internacional .....	41
22. e) Comentarios sobre Derecho Mercantil Internacional	41
23. f) Conclusiones del Informe del Colegio de Abogados del Distrito Federal .....	42
24. La aprobación ejecutiva del Convenio del veintitrés de agosto de 1906 .....	42
25. La reunión de la Junta de Jurisconsultos de Río de Janeiro .....	44
26. El resultado de la reunión .....	45
27. El Informe del doctor PEDRO MANUEL ARCAYA del veintiseis de agosto de 1912 .....	47
28. Comentarios del doctor PEDRO MANUEL ARCAYA sobre el Proyecto de Tratado de Extradición .....	48
29. El Proyecto de Ley de Aplicación del Derecho Internacional Privado del doctor PEDRO MANUEL ARCAYA	51
30. Los Trabajos de la Tercera Subcomisión de Santiago de Chile .....	56
31. La Quinta Subcomisión con sede en Montevideo .....	57
32. La Sexta Subcomisión: instalación y reparto del trabajo	58
33. El Proyecto del señor Don ALBERTO ELMORE .....	59

	<u>Pág.</u>
34. El Informe del Doctor PEDRO MANUEL ARCAYA del veintisiete de agosto de 1913 .....	60
35. La reunión de la Sexta Subcomisión en Lima .....	64
36. Solicitud de diferimiento de la segunda reunión de la Junta de Jurisconsultos .....	65
37. Nombramiento por la Cancillería venezolana de una Comisión especial para estudiar el Proyecto de Lima ..	66
38. La Exposición del doctor PEDRO MANUEL ARCAYA del ocho de octubre de 1914 .....	67
39. Nombramiento de una Subcomisión especial por la Comisión Panamericana de Venezuela .....	70
40. Solicitud por la Subcomisión especial de los diferentes proyectos elaborados .....	71
41. El Informe de los doctores CARLOS F. GRISANTI y JOSE SANTIAGO RODRIGUEZ de veintinueve de diciembre de 1914 .....	72
42. Aprobación del Informe por el Gobierno venezolano ..	77
43. Nuevo aplazamiento de la segunda reunión de la Junta de Jurisconsultos .....	77
44. El diferimiento de la Quinta Conferencia Internacional Americana .....	78
45. Convocatoria para la Quinta Conferencia Internacional Americana .....	78
46. Imposibilidad de celebrar la segunda reunión de la Junta de Jurisconsultos antes de la Quinta Conferencia Internacional Americana .....	79
47. La Quinta Conferencia Internacional Americana .....	80
48. El nombramiento de nuevos Representantes venezolanos en la Junta de Jurisconsultos .....	81
49. La iniciativa de CHARLES EVANS HUGHES .....	82
50. La Resolución del Consejo Directivo de la Unión Panamericana del dos de enero de 1924 .....	84
51. La Circular de CHARLES EVANS HUGHES del dos de enero de 1924 .....	85
52. Las dificultades surgidas en el Instituto Americano de Derecho Internacional .....	85
53. La Convocatoria del doce de octubre de 1924 .....	86

	<u>Pág.</u>
54. La sesión de Lima de diciembre de 1924 .....	87
55. La Comisión especial designada para revisar los Proyectos de Convenio sobre Derecho Internacional Público .....	88
56. Resultado de la revisión .....	88
57. Las Resoluciones del Consejo Directivo de la Unión Panamericana en dos de marzo de 1925 .....	89
58. La Comisión designada en Lima para estudiar el Derecho Internacional Privado .....	89
59. El Proyecto de Código del doctor ANTONIO SANCHEZ DE BUSTAMANTE Y SIRVEN .....	90
60. El Informe de la Comisión nombrada por el Instituto Americano de Derecho Internacional .....	91
61. Las ideas del doctor JOSE MATOS sobre la ley aplicable al estado y capacidad de las personas .....	92
62. Envío del Proyecto a la Unión Panamericana .....	93
63. La presentación del Proyecto al Consejo Directivo de la Unión Panamericana .....	93
64. La Resolución del tres de febrero de 1926 .....	94
65. La fijación de fecha para la segunda reunión de la Junta de Jurisconsultos .....	94
66. La reunión de Montevideo del Instituto Americano de Derecho Internacional .....	95
67. La Segunda Reunión de la Junta de Jurisconsultos: a) su instalación .....	98
68. b) La Subcomisión de Derecho Internacional Público .....	99
69. c) La Subcomisión de Derecho Internacional Privado .....	101
70. d) Los trabajos de la tercera Subcomisión .....	106
71. e) La Cuarta Subcomisión .....	107
72. f) El Informe de los doctores CELESTINO FARRERA y ALEJANDRO URBANEJA .....	107
73. La Convocatoria para la Sexta Conferencia Internacional Americana .....	109
74. La Tercera Comisión de la Sexta Conferencia Internacional Americana .....	110

	Pág.
75. La aprobación del Proyecto de Código de Derecho Internacional Privado .....	110
76. La aprobación del Tratado .....	114
77. La actitud de la Sesión Plenaria de la Sexta Conferencia Internacional Americana .....	117

1. El Secretario de Estado de los Estados Unidos, señor JAMES G. BLAINE, se dirigió el *veintinueve de noviembre de 1881* a la República Argentina en Circular, luego enviada a los Países Independientes de la América del Norte, del Centro y del Sur, para convocarlos a una Conferencia que debería reunirse en Washington el *veinticuatro de noviembre de 1882*, "con el objeto de estudiar y discutir los métodos de prevenir la guerra entre las Naciones de América"<sup>1</sup>.

Al respecto dijo el Secretario de Estado:

"El Presidente desea especialmente que se tome en cuenta que, al dirigir esta invitación, los Estados Unidos no asumen la actitud de aconsejar o tratar de aconsejar, por órgano del Congreso, ninguna solución concreta de cuestiones existentes que en la actualidad dividan a algunas de las Naciones Americanas... También parece oportuno negar de antemano todo propósito, por parte de los Estados Unidos, de prejuzgar las cuestiones que se someterán al Congreso. Está muy lejos del ánimo de este Gobierno presentarse en modo alguno ante el Congreso como protector de sus vecinos o como árbitro predestinado y necesario de sus disputas. Los Estados Unidos tomarán parte en las deliberaciones del Congreso sobre un mismo pie que las demás Naciones en él representadas y con la leal determinación de considerar cualquier solución propuesta, no sólo por lo que importa a su propio interés ni con la mira de que se sienta su poderío, sino como una entre muchas Naciones coordinadas e iguales entre sí"<sup>2</sup>.

La propuesta fue bien acogida en los diversos Países hispanoamericanos; y en la Memoria de fecha *veinte de febrero de 1882* al Congreso de la República nuestro Canciller, RAFAEL SEIJAS, le hizo los siguientes comentarios:

<sup>1</sup> "Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936)", Washington, 1938, *Introducción. Anexo*, pág. XXXIII.

<sup>2</sup> "Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936)", *op. cit.*, *Introducción. Anexo*, págs. XXXIII-XXXV.

"No otra cosa pretendió Bolívar con el célebre Congreso de Panamá, que no tuvo el éxito de él esperado. A igual fin han mirado las tentativas posteriores de algunas Repúblicas de este Continente, que también han fracasado... Pero, cuando es un Gobierno como el de los Estados Unidos el que toma a su cargo el arduo empeño, no es posible que el resultado sea también adverso. Mucho menos porque, interesado como está en que no se frustre su obra, ha de rodearla de las precauciones indispensables para hacerla eficiente"<sup>3</sup>.

2. No obstante, la iniciativa resultó frustrada, en particular por la muerte del Presidente de los Estados Unidos, JAMES A. GARFIELD, y la subsiguiente remoción del señor JAMES G. BLAINE. En efecto, el *nueve de agosto de 1882* el nuevo Secretario de Estado, FREDERICK J. FRELINGHUYSEN se dirigió al Representante Diplomático acreditado en Caracas a fin de informarle acerca del aplazamiento "para algún día futuro de la reunión proyectada", "por cuanto no existe aquella condición pacífica de las Repúblicas de la América del Sur que se consideró como esencial para la útil y armoniosa reunión del Congreso"; y, además, se argumentó que el Congreso no había provisto los fondos necesarios para el evento<sup>4</sup>.

En vista de tal declaratoria, el Ministro de Relaciones Exteriores, RAFAEL SEIJAS, impartió instrucciones al Representante Diplomático venezolano en Washington para hacer del conocimiento de la Secretaría de Estado los sentimientos de nuestra República; y al respetco le dijo en *primero de septiembre de 1882*:

"Venezuela, que aceptó el convite con entusiasmo y que en su realización vinculaba la esperanza de grandes resultados, siente que los motivos expuestos hayan hecho diferir la celebración del Congreso de Paz de los Estados del Continente Americano. Pero le es grato saber que no sólo no se ha abandonado la idea, sino que se considera como un bien el efecto producido por la convocación, esto es, haber fijado el pensamiento de las Repúblicas en la importancia de definir de un modo satisfactorio las relaciones entre ellas. El Presidente juzga hoy, como juzgó ayer, que el

<sup>3</sup> MMRE, 1882, "Exposición Preliminar", pág. XXXIX.

<sup>4</sup> "Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936)", op. cit., "Introducción. Anexo", págs. XXXV-XXXVI; LA, 1883, Tomo I, págs. 441-442. En la notificación del aplazamiento se menciona como fecha fijada para reunir el Congreso, el veintidos de noviembre de 1882; pero en la circular del veintinueve de noviembre de 1881 la convocatoria aparece hecha para el veinticuatro de noviembre de 1882.

destino de la América Española necesita de la voz de aliento de los Estados Unidos..."<sup>5</sup>.

3. No obstante el aplazamiento de la Reunión, la idea se mantuvo latente; y a instancias del Presidente de la República, General ANTONIO GUZMÁN BLANCO, se reunieron en Caracas el *catorce de agosto de 1883* los Representantes de los Países Americanos que asistieron al grandioso homenaje conmemorativo del centenario del nacimiento del Libertador, SIMÓN BOLÍVAR, señores CARLOS CALVO CAPDEVILLA (República Argentina) MODESTO OMISTE (Bolivia), General SERGIO CAMACHO (Colombia), JOSÉ MARÍA ROJAS PAÚL (Ecuador), MARTÍN J. SANABRIA (México), GUILLERMO L. PAREJA (Perú), L. HERNÁNDEZ (El Salvador), JOSÉ NÚÑEZ CÁCERES (Santo Domingo) y ANTONIO LEOCADIO GUZMÁN (Venezuela).

En esa oportunidad fue convenido *ad-referendum*:

"1º El mayor y más solemne homenaje que los Ministros Plenipotenciarios y Representantes de distintas Repúblicas asistentes al Centenario, reunidos hoy en Caracas, pueden tributar a la Memoria del Libertador, es el de contribuir a dar nueva vida a las ideas y propósitos que concibió y persiguió Bolívar en su brillante carrera pública, y que han venido siendo sostenidas por los Gobiernos de los distintos Estados americanos en repetidas ocasiones, para asegurar la independencia y soberanía de las Naciones del Nuevo Mundo y la perdurable paz del Continente".

Los Representantes de los Países americanos reunidos en Caracas afirmaron su formal desconocimiento del llamado "Derecho de Conquista" y reconocieron el principio del *uti possidetis* de 1810, la urgencia de la recíproca asistencia en el amparo de la respectiva soberanía y la conveniencia del arbitraje "como única solución de toda controversia sobre sus derechos e intereses que puedan llegar a estar en pugna". De igual modo aprobaron:

"6º Que la reunión de un Congreso Diplomático Continental, iniciado por Bolívar, ha llegado a ser de imperiosa necesidad para dar fórmula expresa y positiva a la Unión Americana; que este Congreso tomará en consideración las cuestiones territoriales y las materias de unificación de la ciudadanía, igualdad de peso y ley de las monedas, así como de pesos y medidas, facilitará las

<sup>5</sup> LA, 1883, Tomo I, pág. 443. El Ministro venezolano en Washington SIMÓN CAMACHO, informó a la Cancillería el *dieciseis de octubre de 1882* haber transmitido al Secretario de Estado el pensamiento venezolano sobre el aplazamiento del Congreso.

comunicaciones internacionales de mar y tierra y convendrá en la unificación de su *Derecho Internacional Privado*, y los demás puntos de contacto entre las Naciones de América; y luego someterá el resultado de sus trabajos a los respectivos Estados representados en el Congreso, para que sean discutidos y resueltos de conformidad con sus Leyes Fundamentales”.

También se aprobó que dicho Congreso Diplomático Continental debería reunirse en Caracas, a la brevedad posible, en una fecha como el nueve de diciembre de 1844; y se dispuso hacer la anterior declaratoria de “conocimiento de los Gobiernos que no tienen actual representación en esta Conferencia para que puedan adherirse a ella si lo tuvieron por conveniente y se comunicará de igual modo a los Gobiernos de los respectivos firmantes para su consideración y consiguiente resolución, la que se comunicará oportunamente a los Gobiernos mediante circular de Cancillería”.

Por último, los Representantes de los Países americanos reunidos en Caracas convinieron:

“9º Que el Excelentísimo señor Presidente de Venezuela, iniciador de la presente Conferencia, queda encargado de procurar la ratificación de esta declaratoria y la adhesión de los demás Estados latinoamericanos y los Estados Unidos de la América del Norte, así como de coadyuvar con eficacia a la reunión del Congreso continental”<sup>6</sup>.

El Licenciado RAFAEL SELJAS hizo mención expresa del asunto en su Memoria al Congreso de la República con el carácter de Ministro de Relaciones Exteriores, fechada en *veinte de febrero de 1884*; y son dignos de recordatorio especial los siguientes párrafos:

“El digno complemento del aniversario lo formó la conferencia oficiosa de 14 de agosto, en que tuvieron participación Venezuela, promotora de ella por el órgano de su Presidente el Ilustre Americano, los Estados Unidos de Colombia, Bolivia, la República Argentina, el Perú, el Ecuador, Santo Domingo y México. Refirióse a la ejecución del sublime Proyecto de Bolívar, de unir firmemente en idénticos propósitos a las Naciones todas de América, unas en su origen, unas en su causa, aliadas en la guerra primero por la naturaleza y después por pactos, y establecer las bases esenciales de su intimidad, paz y progreso, reconocien-

<sup>6</sup> GONZÁLEZ GUINÁN, Francisco. “*Historia Contemporánea de Venezuela*”, Tomo XIII, Caracas, 1924, págs. 10-11.

do, además de la conveniencia del arbitraje para decidir sus disputas sin apelación a la guerra, el principio de su soberanía e independencia y el de la integridad de sus territorios cual existían en 1810. Estos son los mismos principios que los Estados Hispano-americanos han proclamado varias veces desde 1822 y que en 23 de enero de 1865 se insertaron en dos tratados hechos entonces en Lima, por las Repúblicas de Venezuela, Bolivia, Colombia, Chile, El Ecuador, El Perú y El Salvador... La Legislatura Nacional de Venezuela aprobó ambos importantes tratados, el Ejecutivo los ratificó, y, lo que es más, aquél Cuerpo Soberano los adoptó como norma de conducta. Verdad es que no corrieron igual suerte en los otros países contratantes, ni han sido canjeados; pero eso no disminuye la fuerza del principio convenido en ellos y que es la expresión del Derecho público americano, invocado por todas las Naciones de este Continente cuando las circunstancias lo han exigido”<sup>7</sup>.

Luego de haber dado cuenta de la Convención en Gabinete y con el voto favorable del Consejo Federal, el Presidente de la República, General ANTONIO GUZMÁN BLANCO, resolvió “aprobarla, publicarla desde luego y encomendar al Ministerio de Relaciones Exteriores poner en ejecución los números 8º y 9º para procurar obtener en breve la ratificación de los Estados firmantes y la adhesión de los que no han sido representados en el acto.

El Licenciado RAFAEL SEIJAS, en su carácter de Ministro de Relaciones Exteriores, también informó en su memoria al

<sup>7</sup> MMRE, 1884, “*Exposición Preliminar*”, págs. 18-19. En el mismo orden de ideas agregó el Licenciado RAFAEL SEIJAS: “A ponerlo por obra se han encaminado las tentativas hechas desde la época de Bolívar, autor de un pensamiento en cuyo elogio se han empleado ilustres políticos y la calificada voz del Presidente de los Estados Unidos, Exmo. Señor Adams, sin que hasta ahora se haya podido lograr su realización tan anhelada. Es la misma idea que, en la gran Federación del Norte, trató de llevar a cabo su actual Primer Magistrado para el mes de Noviembre de 1882, y que no está abandonada, sino solamente diferida. De ella fue también parte el propósito que tuvo Colombia de reunir en la histórica ciudad de Panamá otro Congreso que adoptara el arbitraje como la única solución de las desavenencias internacionales, tomando pie del Convenio celebrado entre la vecina República y la de Chile, que no llegó a perfeccionarse... Oportuno es decir que, en los tiempos modernos, de América es de donde ha salido, así como la declaración de los derechos del hombre, la idea de encarecer el arbitramento. La inició Bolívar. Luego las Legislaturas de algunos Estados de la Federación del Norte, y después las Cámaras del Congreso de la misma, y el Presidente de aquella República han contribuido en alto grado a favorecer el civilizador propósito. Y ese Magistrado no se ha ceñido a la expresión de un deseo, sino que ha puesto en práctica, en cuestiones de alta gravedad, el propio medio de solución que también ha aconsejado no pocas veces a las Repúblicas Hispano-americanas. Para tal fin precisamente las llamó en 1882 a un Congreso de paz, que por desgracia se ha diferido”. (ID., págs. 22-23).

Congreso de la República de fecha *veinte de febrero de 1884*, acerca de las gestiones realizadas; y al respecto le dijo:

"...se puso en práctica, participándola a los Gobiernos de los firmantes, al del Brasil y al de los Estados Unidos del Norte, con los objetos prescritos. *Chile*, se negó a recibirla, como lo ha informado el Cónsul en Santiago a quien se encargó de entregar personalmente el oficio. *El Salvador* acogió el punto con el mayor entusiasmo tanto los nobles propósitos que sugirieron el pensamiento, como las declaraciones y principios que fueron resultado de las deliberaciones; y aprovechando la próxima reunión de una Asamblea Nacional Constituyente, se proponía recomendar a su preferente atención el conocimiento de las diversas partes del acto. *Colombia* hizo presente que el Senado de Plenipotenciarios, a quien se dio cuenta, como debía ejecutarse según su derecho constitucional, por estar ya muy avanzadas sus sesiones y ocuparse de preferencia en la solución de urgentes dificultades políticas y fiscales, no consideró dicho documento y difirió de esta manera su determinación para el año entrante. Eso se escribió en 3 de octubre de 1883. *Nicaragua* ofreció informar a su tiempo de la resolución que tomase. La *República Argentina* no ha adherido a las declaraciones del Protocolo, "que si bien las considera inspiradas por un sentimiento patriótico, no cree llegado el momento de anticipar compromisos en esa forma, que puedan en lo más mínimo alterar los principios de Derecho internacional público". *Santo Domingo*, aunque ha hecho algunas indicaciones, no por eso objeta la Conferencia ni se niega a la asistencia por medio de su Plenipotenciario al Congreso Americano; al contrario, aceptando en principio, como acepta, los puntos de la Conferencia, honra para la República Dominicana será estar representada en él; pero importa a su dignidad, por lo mismo que es una Nación pequeña, que se sepa de antemano la situación excepcional en que se halla colocada respecto de los demás Estados americanos, para que, cuando llegue el caso de hacer valer tales circunstancias, no aparezca que exige más de lo que debe exigir, ni pueda

<sup>8</sup> LA, 1884, págs. 242-243. La Resolución fue expedida por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, debe advertirse que, de acuerdo con la Constitución del *veintisiete de abril de 1881*, vigente en la época, correspondía al Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, con el voto deliberativo del Consejo Federal, "dirigir las negociaciones y celebrar toda especie de tratados con otras Naciones, sometiendo éstos a la Legislatura Nacional" (artículo 66, inciso 5°); y en forma concordante disponía el artículo 43: "La Legislatura Nacional tiene las atribuciones siguientes: ...16. Aprobar o negar los Tratados o convenios diplomáticos. Sin este requisito no podrán ratificarse ni canjearse" (RDLDV, Tomo IX, nr. 2303, págs. 223-225). Aun cuando tales exigencias aparentemente no fueron cumplidas con el Acuerdo celebrado en Caracas el catorce de agosto de 1883, el Poder Ejecutivo inició las gestiones pertinentes con los diversos Países Americanos.

esto sorprender como la novedad de un caso inesperado. Hasta hoy no han venido otras contestaciones"<sup>9</sup>.

El Licenciado RAFAEL SELJAS concluye sus anteriores informaciones al Congreso de la República con el siguiente comentario:

"No será pues, culpa de Venezuela que tampoco esta vez se conviertan en realidad las sabias previsiones de Bolívar que tan aceptables parecieron en su tiempo a todas las Repúblicas Hispano-americanas recién creadas, y de cuyos objetos hablaba con inspiración en el éxtasis de su entusiasmo"<sup>10</sup>.

4. El fracaso práctico de las iniciativas anteriores no perturbó la fe de los Estadistas americanos<sup>11</sup>; y la idea tuvo de nuevo cauces definidos en la Ley del Congreso de los Estados Unidos de América aprobada el *veinticuatro de mayo de 1888*: el Presidente fue autorizado para arreglar la celebración de una Conferencia con los Estados Unidos de América y las Repúblicas de México, Centro y Sud América, Haití, Santo Domingo y el Imperio del Brasil, a fin de "discutir y recomendar a los respectivos Gobiernos la adopción de un plan de arbitraje para el arreglo de los desacuerdos y cuestiones que puedan en lo futuro suscitarse entre ellos; de tratar de asuntos relacionados con el incremento del tráfico comercial y de los medios de comunicación directa entre dichos países; de fomentar aquellas relaciones comerciales recíprocas que sean provechosas para todos y asegurar mercados más amplios para los productos de cada uno de los referidos Países"<sup>12</sup>.

Expresamente fueron señalados ocho puntos principales que podrían ser discutidos, dentro de los cuales se incluyeron medidas tendientes a la formación de una unión aduanera americana; el establecimiento de comunicaciones frecuentes y regu-

<sup>9</sup> MMRE, 1884, "*Exposición Preliminar*", págs. 23-24.

<sup>10</sup> MMRE, 1884, "*Exposición Preliminar*", pág. 24.

<sup>11</sup> En 1884 el Gobierno de los Estados Unidos nombró una Comisión con el fin de "intensificar las relaciones internacionales y comerciales entre los Estados Unidos y los Países de la América Central y del Sur"; y de acuerdo con la respectiva ley aprobatoria tuvo también el encargo de establecer si las demás Naciones del Continente estarían dispuestas a celebrar Tratados de Comercio con los Estados Unidos de América, previa la convocatoria de una conferencia donde se examinarían problemas de interés general a los países de América" (URRUTIA, Francisco José. "*La Codificación du Droit International en Amérique*", en "*Recueil des Cours*", Año 1928 II, Tomo 22, pág. 108).

<sup>12</sup> "*Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936)*", op. cit., pág. 3; LA, 1890, "*Documentos*", págs. 63-64.

lares entre los puertos americanos; la adopción de normas uniformes sobre régimen de aduanas; la uniformidad de preceptos sobre pesas y medidas, sobre patentes, privilegios de invención, marcas de fábrica, propiedad literaria; y el establecimiento de una moneda de plata común de curso forzoso.

Particular interés revestían los temas: "Medidas que tiendan a conservar la paz y fomentar la prosperidad de los diversos Estados Americanos", a que se contrajo el Punto Uno; el estudio de un plazo definitivo de arbitraje para que "puedan terminarse pacíficamente y evitarse guerras", contemplado en el Tema Séptimo; y también, la generalidad de los términos del Punto Octavo, concebido así: "las demás materias relacionadas con la prosperidad de los diversos Estados representados en la Conferencia, que cualquiera de ellos estime oportuno someter a discusión"<sup>13</sup>.

5. En cumplimiento del mandato del Congreso, el Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, señor T. F. BAYARD, con fecha *trece de julio de 1888* se dirigió formalmente a los Gobiernos de las Repúblicas de México, Centro y Sud América, Haití, Santo Domingo y el Imperio del Brasil, para convocarlos a una Conferencia que debería inaugurarse en Washington el dos de octubre de 1889; y presentan particular interés los términos de la Circular respecto a las finalidades perseguidas, pues en este orden de ideas afirmó:

"Debo llamar especialmetne la atención de V. hacia el objeto y esfera de acción de la proyectada Conferencia, que como se ve consiste solamente en hacer consultas y recomendaciones. La Conferencia no podrá obligar en nada a ninguna de las Naciones que concurran a ella, y no tiene por objeto afectar o menoscabar en grado alguno el cumplimiento y efectos de los Tratados vigentes celebrados entre esos Estados. Las materias sometidas a su discusión y deliberación son, evidentemente, de la mayor importancia, y es de creer que un cambio de opiniones, franco y amistoso, respecto de ellas, producirá beneficios prácticos y que merced a una inteligencia recíproca promoverá eficazmente la expansión e intimidad de relaciones sociales y comerciales que tantos bienes acarrearán a todos los interesados"<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> "Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936)", op. cit., pág. 3; LA, 1890, "Documentos", págs. 63-66.

<sup>14</sup> "Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936)", op. cit., pág. 5; LA, 1890, "Documentos", págs. 61-63.

Con fecha *veintitres de mayo de 1889* el Congreso venezolano autorizó formalmente al Ejecutivo para hacer representar a la República en el Congreso convocado por los Estados Unidos de la América del Norte<sup>15</sup>; y a tal efecto, se designó en el mes de *Agosto de 1889* al señor NICANOR BOLET PERAZA<sup>16</sup>, pero en *diecinueve de septiembre de 1889*, la Delegación fue ampliada para incluir a los señores FRANCISCO ANTONIO SILVA y JOSÉ ANDRADE<sup>17</sup>.

6. La Primera Conferencia Internacional Americana se instaló en la ciudad de Washington bajo la Presidencia del señor JAMES G. BLAINE el dos de octubre de 1889 y estuvo reunida hasta el diecinueve de abril de 1890: durante sus sesiones fue resuelto crear la "*Unión Internacional de las Repúblicas Americanas para la pronta compilación y distribución de datos sobre el Comercio*"<sup>18</sup>; y es particularmente interesante la actitud asumida frente al Congreso Jurídico Sud Americano que concluyera actividades ese mismo año: en diversas Resoluciones se recomendó a los Países del Continente adherir a los Convenios suscritos en Montevideo sobre Propiedad Literaria y Artística, sobre Patentes de Invención y Marcas de Comercio y de Fábrica<sup>19</sup>; a los Tratados de Derecho Internacional Privado Civil, Comercial y Procesal<sup>20</sup> y al Convenio sobre Derecho Penal Internacional<sup>21</sup>.

Dignas de recordatorio especial son las frases pronunciadas por el señor JAMES G. BLAINE en su discurso de clausura, cuando dijo:

<sup>15</sup> LA, 1890, "*Documentos*", pág. 67; RDLDV, Tomo XIV, nr. 4272, pág. 240.

<sup>16</sup> LA, 1890, "*Documentos*", pág. 69: La Resolución impresa no tiene fecha; y debe advertirse que no aparece incluida en la Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela.

<sup>17</sup> LA, 1890, "*Documentos*", pág. 70. Ante el requerimiento del Ministro de los Estados Unidos acreditado en Caracas, señor WILLIAM L. SCRUGGS, acerca de la actitud de nuestro País frente a la Conferencia, tuvo lugar una reunión informativa el *diecinueve de julio de 1889* con el doctor FRANCISCO PAREJO en la sede de la Cancillería venezolana.

<sup>18</sup> La "*Unión*" fue establecida formalmente en 1890 en Washington bajo la Superintendencia del señor WILLIAM E. CURTIS, su primer Director, nombrado el *veintiseis de agosto de 1890*. La Segunda Conferencia Internacional Americana le cambió el nombre por el de "*Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas*", y en la Cuarta Conferencia Internacional Americana fue denominada "*Unión Panamericana*", nombre que todavía conserva. Venezuela aceptó formar parte de la Unión el *veinte de junio de 1891* (LA, 1892, Tomo I, *Documentos*, págs. 342-343).

<sup>19</sup> "*Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936)*", op. cit., pág. 14.

<sup>20</sup> "*Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936)*", op. cit. págs. 14-15.

<sup>21</sup> "*Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936)*", op. cit., págs. 14-15.

"La extensión y el valor de lo que se ha hecho tan dignamente por la Conferencia no puede apreciarse bien en el momento actual. La tenemos demasiado cerca. El tiempo es quien definirá y levantará a su debida altura el valor de los trabajos a que se ha dado realización. La experiencia confirmará nuestra presente fe; y los resultados finales servirán a Ustedes de laudo y vindicación. Si en estos últimos momentos, la Conferencia no tuviese que celebrar sino uno de sus hechos, ese bastaría sin embargo para fijar la atención del Mundo respecto a la manera deliberada, confiada y solemne con que dos grandes Continentes consagraron su atención a la Paz y a la prosperidad, que en la Paz tiene su fundamento. Nosotros mantenemos que esta nueva Magna Carta por la cual es abolida la guerra entre las Repúblicas Americanas, y sustituida por el arbitraje, es el primero y el gran fruto de la Conferencia Internacional Americana"<sup>22</sup>.

7. Nueva tentativa de dar cauce estable a las reuniones de los Gobiernos Americanos se debe al Presidente de la República del Ecuador: a través del Ministro de Relaciones Exteriores, señor V. ROBLES, se dirigió el *veintiseis de diciembre de 1895* a la Cancillería venezolana, en Circular también enviada a las demás Repúblicas del Continente, para invitarla a un Congreso Internacional, que debería reunirse en Ciudad de México el diez de agosto de 1896: aparte de ventilar ciertos problemas de importancia común para los pueblos del Nuevo Mundo, se pretendía el establecimiento de un Derecho Público Americano, con eficacia suficiente para hacer respetar la doctrina que garantiza a todos la integridad territorial<sup>23</sup>.

Venezuela no aceptó la convocatoria<sup>24</sup>; y aun cuando algunas de las Repúblicas invitadas enviaron sus Representantes a Ciu-

<sup>22</sup> LA, 1891, Tomo I, "Documentos", págs. 331-332.

<sup>23</sup> LA, 1897, "Exposición Preliminar. Ecuador". págs. CXIX-CXX; el texto de la Circular se encuentra reproducido en: LA, 1897, "Documentos. Ecuador", págs. 217-220.

<sup>24</sup> La Circular ecuatoriana incluía el siguiente párrafo: "Como por desgracia entre algunas de nuestras Repúblicas existen hoy diferencias por hechos especiales que traen su origen de años atrás, como la discusión sobre límites, no debe el Congreso de ninguna manera, ni en forma alguna, ocuparse de estos asuntos, porque ello podría traer dificultades mutuas, y hacer hasta perjudicial la benéfica labor que deseamos llevar a cabo". Tales comentarios no fueron considerados aceptables por nuestra Cancillería, en un momento en el cual Venezuela pretendía apoyo del Continente para la defensa de sus derechos en su antiguo problema limítrofe con la Guayana Británica; y para eliminar cualquier duda al respecto fue suscrito un Protocolo aclaratorio entre Venezuela y el Ecuador el seis de julio de 1896 (LA, 1897, "Documentos. Ecuador", págs. 220-221).

dad de México, la reunión no tuvo éxito alguno debido al escaso número de Países concurrentes<sup>25</sup>.

7-a. Tampoco se obtuvo el resultado pretendido por la Ley Colombiana de 1898 en la cual fue prevista la reunión en Bogotá de un "Congreso internacional formado por Plenipotenciarios de las Repúblicas latinoamericanas, con el objeto de definir la condición de los Extranjeros en América y los otros principios de Derecho Público Americano que el propio Congreso encuentre conveniente establecer"; y en forma expresa se incluyeron dentro del temario las siguientes materias: arbitraje, colonización, libre navegación de los ríos internacionales, condición de los extranjeros, extradición, definición del bloqueo y tránsito interoceánico<sup>25-a</sup>.

No obstante su fracaso, la nueva tentativa hizo decir a FRANCISCO JOSÉ URRUTIA:

"Si el fin contemplado por el Congreso de Colombia no fue obtenido, la precitada Ley y los motivos que la inspiraron testimonian, sin embargo, que el ideal de Bolívar ha impuesto deberes particulares a los países que han recibido su preciosa herencia"<sup>25-b</sup>.

8. El Secretario de Relaciones Exteriores mexicano, IGNACIO MARISCAL, con fecha *quince de agosto de 1900* se dirigió a los Ministros Plenipotenciarios de las Repúblicas de la América Septentrional, Central y Meridional, para convocarlos a la Segunda Conferencia Internacional Americana que debería reunirse en Ciudad de México el veintidos de octubre de 1901; y fueron especialmente hermosas sus palabras cuando dijo:

"Por más que un pesimismo desconsolador declare inútiles los esfuerzos dirigidos a realizar entre los hombres el predominio de la justicia y la proscripción de la fuerza como sustituto del derecho, es preciso convenir en que la afirmación constante de sanas

<sup>25</sup> La información anterior se encuentra en: LA, 1897, "*Exposición Preliminar, Ecuador*", pág. CXX, MOORE, por el contrario, informa incorrectamente que Venezuela concurrió a Ciudad de México (MOORE, John Basset. "*History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a party*", Tomo IV, Washington, 1898, nr. 696, pág. 602).

<sup>25-a</sup> YÉPEZ, Jesús María. "*La Contribution de l'Amérique Latine au développement du Droit International Public et Privé*", en "*Recueil des Cours*", Año 1930 II, Tomo 32, pág. 718.

<sup>25-b</sup> URRUTIA, op. cit., págs. 160-161.

teorías y su sanción oficial por los gobiernos mediante convenios o declaraciones en común que moralmente los obliguen, siquiera falte el medio de compelerlos a su observancia, irán labrando una opinión tan poderosa que acabe por extirpar los abusos más arraigados, como ha sucedido con la esclavitud y otras aberraciones que parecían baluartes inexpugnables para la razón y la filosofía”<sup>26</sup>.

9. La Convocatoria mexicana fue recibida con singular beneplácito por el General CIPRIANO CASTRO; y cumpliendo expresas instrucciones suyas, con fecha *veintidos de junio de 1901*, el Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela se dirigió por Circular a los Gobiernos de las Repúblicas del Continente, a los fines de exaltar la importancia de la Segunda Conferencia Internacional Americana, ya que “se trata de la realización de uno de los hechos más importantes en la vida política del Nuevo Mundo”. En este orden de ideas se hizo hincapié en los siguientes conceptos:

“Venezuela concurrirá al Congreso de México con la fe de que allí se alcance, mediante arbitrios decorosos y justos, la solución de muchos, ya que no de todos, los puntos que vienen contribuyendo al aislamiento moral que lamentamos, y cuyos efectos llegarían a ser hondamente funestos a estos Países, llamados a llevar, tanto para la seguridad de sus intereses como para el ensanche de su progreso, verdadera vida de familia. Tiempo es ya de evitar que quede reducido a fórmulas de simple y periódica cortesía, lo que se debe a las tradiciones del origen y a las exigencias del afecto”<sup>27</sup>.

10. La Segunda Conferencia Internacional Americana inició sus actividades el veintidós de octubre de 1901, con la presencia de los doctores JOSÉ GIL FORTOUL y JOSÉ MARÍA GALAVÍS en repre-

<sup>26</sup> “*Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936)*”, op. cit. págs. 49-51.

<sup>27</sup> LA, 1902. “*Documentos: Segundo Congreso Panamericano*”, pág. 70. La mayoría de los Países acogieron favorablemente la iniciativa venezolana: Estados Unidos de América el *veintiseis de julio de 1901* (ID, pág. 71); México el *treintuno de julio de 1901* (ID, págs. 71-72); El Salvador el *seis de agosto de 1901* (ID, págs. 72-73); Haití, el *nueve de agosto de 1901* (ID, pág. 74); Nicaragua el *diecisiete de agosto de 1901* (ID, págs. 74-75); Costa Rica, el *veintiseis de agosto de 1901* (ID, págs. 75-76); Brasil, el *veintiseis de agosto de 1901* (ID, págs. 76-77); Honduras, el *dieciseis de octubre de 1901* (ID, pág. 77); Paraguay, el *dieciseis de octubre de 1901* (ID, págs. 78-79); Guatemala el *veintiuno de octubre de 1901* (ID., págs. 79-80); República Dominicana el *catorce de noviembre de 1901* (ID., págs. 80-81) y Perú el *veintiuno de noviembre de 1901* (ID., págs. 81-82).

sentación de Venezuela<sup>28</sup>; y el *cuatro de noviembre de 1901* el Delegado de Brasil, doctor JOSÉ HYGINO DUARTE PEREIRA, dijo las siguientes palabras:

“Considerando que es un fin primordial de la Conferencia Panamericana organizar la unión de las Repúblicas de América sobre bases jurídicas. Considerando que de esas bases las principales son: a) el arbitraje como medio regular para la solución de los conflictos que surjan entre las Naciones de América; b) un Tribunal internacional permanente, al cual sean sometidos esos litigios; c) una Ley internacional, según la cual aquellos sean juzgados. Considerando que el último *desideratum* no puede ser conseguido sin trabajos pausadamente preparados y sometidos de antemano a la consideración de los Gobiernos interesados, de modo que puedan habilitar sus Delegados a una futura Conferencia con las debidas instrucciones, el Delegado de la República del Brasil tiene la honra de formular el siguiente Proyecto: Artículo 1º — La Comisión Ejecutiva de la Secretaría Internacional de las Repúblicas Americanas nombrará una Comisión de tres jurisconsultos encargados de organizar, en el intervalo de la actual a la futura Conferencia, un Código de Derecho Internacional Público y un Código de Derecho Internacional Privado, que regirán las relaciones entre los diversos Países de América”<sup>29</sup>.

Sobre la base de la anterior propuesta, el *veintisiete de enero de 1902* fue aprobada la “*Convención para la formación de los Códigos de Derecho Internacional Público y Privado de América*”<sup>30</sup>; y en su artículo primero se dispuso:

<sup>28</sup> Los Representantes venezolanos fueron nombrados por Resolución del *siete de septiembre de 1901*; oportunidad en la cual también se designó a ENRIQUE PÉREZ VALENCIA como Secretario de la Delegación (RDLDV, Tomo XIV, nr. 8495, págs. 383-384).

<sup>29</sup> La propuesta del doctor JOSÉ HYGINO DUARTE PEREIRA se encuentra reproducida en el “*Informe sobre la Codificación del Derecho Internacional Privado presentado a la Tercera Comisión de la Sexta Conferencia Internacional Americana*” por EDUARDO ESPÍNOLA (RDI, La Habana, Año 1928, Tomo XIII, nr. 25, pág. 171); y fue hecha siguiendo instrucciones expresas del Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, OLINTO MÁXIMO DE MAGALHAES, contenidas en documento reservado del *dieciseis de septiembre de 1901*, que decía como sigue: “No tenemos, felizmente, intereses políticos en juego y nuestra situación será más elevada siempre que el Brasil pueda intervenir para disipar controversias y hacer triunfar las reglas de Derecho. En este terreno mucho puede hacer el Congreso y por tal motivo será digno de aplausos cerrar los trabajos votando un “Código de Derecho Internacional Americano” (ESPÍNOLA, Eduardo y ESPÍNOLA FILHO, Eduardo. “*Do Direito Internacional Privado Brasileiro. Parte Geral (Exposição dos princípios gerais, precedida de histórico e da codificação do Direito Internacional Privado)*”, Río de Janeiro - Sao Paulo, 1941, nr. 62, págs. 382). El doctor JOSÉ HYGINO DUARTE PEREIRA informó a su Cancillería el *ocho de noviembre de 1901* acerca de la propuesta formulada.

<sup>30</sup> El Proyecto fue pasado a la Comisión de Derecho Internacional compuesta por FRANCISCO LEÓN DE LA BARRA (México), JUAN CUESTAS (Uruguay),

"El Secretario de Estado de los Estados Unidos de América y los Ministros de las Repúblicas signatarias, acreditados en Washington, nombrarán una Comisión de cinco juristas de América y dos europeos de reconocida reputación, que se encargarán de organizar, en el intervalo de la actual a la futura Conferencia, y a la mayor brevedad posible, un Código de Derecho Internacional Público y otro de Derecho Internacional Privado, que regirán las relaciones entre las Naciones de América"<sup>31</sup>.

11. La importancia atribuída por el General CIPRIANO CASTRO a la reunión en Ciudad de México explica que le dedicara un párrafo especial en el Mensaje presentado al Congreso de la República el *veintidos de febrero de 1902*; y en esa oportunidad destacó:

"Del resultado de sus trabajos no es dable juzgar todavía; pero desde luego es satisfactorio ver que ninguna vicisitud ni contrariedad de orden interior borra en los pueblos del Nuevo Mundo al antiguo deseo de realizar un acercamiento moral que sin el menor detrimento de sus fueros jurisdiccionales ni de su soberanía, les asegure sosiego recíproco y los mantenga libres de toda extraña contingencia"<sup>32</sup>.

Dentro de la misma tónica, JOSÉ RAFAEL PACHANO en su carácter de Ministro de Relaciones Exteriores informó al Poder Legislativo en la Memoria de fecha *veinte de febrero de 1902*:

"La obra del Congreso Panamericano no puede valorarse todavía. Requiere para ello, al par que el estudio de todos sus actos y del vario espíritu que animó los debates del Honorable Cuerpo, un cotejo, en cierto modo político, con los resultados de la Confe-

---

BALTASAR ESTUPINIÁN (El Salvador), FERNANDO E. GUACHALLA (Bolivia), EMILIO BELLO CODECIDO (Chile), ISAAC ALZAMORA (Perú), ANTONIO BERMEJO (Argentina) y de la cual era Secretario ALEJANDRO ALVAREZ (Chile); luego de su estudio, el *veinte de diciembre de 1901* regresó a la Asamblea Planaria, con la nota siguiente: "La Comisión de Derecho Internacional, al informar a la Honorable Conferencia del Proyecto sometido a su estudio, cumple ante todo con el deber de tributar un homenaje a la memoria de su malogrado Presidente, el ilustre jurista Sr. Dr. José Hygino Duarte Pereira, que ha sido también el autor del Proyecto que, con ligeras modificaciones, sometemos a la consideración de la Conferencia" (ESPÍNOLA y ESPÍNOLA FILHO, op. cit., nr. 62, págs. 383-384, nota b). El doctor JOSÉ HYGINO DUARTE PEREIRA no pudo compartir el éxito alcanzado, por cuanto falleció el dieciocho de diciembre de 1901.

<sup>31</sup> *Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936)*. Op. cit., págs. 61-62. La Segunda Conferencia Internacional Americana concluyó sus labores el *treintuno de enero de 1902*, y el día anterior hizo pública una Resolución dirigida a las Repúblicas de Venezuela y de Colombia, para que "lleguen a un arreglo equitativo y fraternal de sus actuales diferencias" (ID., pág. 106).

<sup>32</sup> "Mensajes Presidenciales". Tomo III, Caracas, 1971, págs. 344-345.

rencia anterior, para deducir cuánto haya podido adelantar en el decurso de los últimos doce años la idea colectiva a que obedece la celebración periódica de Asambleas Americanas. Los Delegados de Venezuela presentarán en breve al Gobierno el Informe general que les corresponde"<sup>33</sup>.

12. El Excelentísimo señor M. DE OLIVEIRA LIMA, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de los Estados Unidos del Brasil se dirigió el *treinta de abril de 1906* a la Cancillería venezolana para formalizar la invitación a la Tercera Conferencia Internacional Americana, a reunirse en Río de Janeiro el veintiuno de julio de 1906; y en esa oportunidad expresamente le hizo saber:

"El Gobierno del Brasil espera vivamente que el de Venezuela no dejará de concurrir a aquella reunión, dando así una prueba más de su espíritu de solidaridad continental y en particular de la cordialidad que siempre reinó entre las dos Repúblicas, ligadas por tan numerosos lazos de raza, de contiguidad geográfica, de civilización común y de aspiraciones morales. No he menester insistir en la importancia política de la próxima Conferencia, que es, seguro estoy de ello, justamente apreciada por este Gobierno, pues de ella pueden resultar verdaderos beneficios para la civilización americana"<sup>34</sup>.

El doctor JOSÉ DE JESÚS PAÚL respondió la nota anterior el *ocho de junio de 1906* en los términos siguientes:

"El señor Primer Vicepresidente, Encargado de la Presidencia Constitucional de la República, me ha dado instrucciones para manifestar a V.E. que el Gobierno de Venezuela agradece altamente la muy cortés invitación que V.E. le hace, a nombre de su Gobierno, y participa al mismo tiempo de los vivos deseos que expresa V.E. en su nota, tendientes a establecer los lazos de raza, de civilización común y de aspiraciones morales que siempre han existido entre las dos Repúblicas. Muy propicia sería la ocasión que ofrece la Tercera Conferencia Internacional que ha

<sup>33</sup> LA, 1902. "Exposición Preliminar. Congresos y Asociaciones Internacionales", págs. LIV-LV. Sin embargo, debe tenerse presente que el Gobierno instruyó por cable de fecha *catorce de enero de 1902* al doctor JOSÉ MARÍA GALAVIS, quien se encontraba al frente de la Delegación, para que se retirara de la Conferencia; y éste, en cumplimiento de la orden recibida, hizo la correspondiente participación que fue leída el *diecisiete de enero de 1902*: el retiro tuvo eficacia retroactiva al *treintiuno de diciembre de 1901*, y, por tanto, Venezuela no suscribió el Convenio del *veintisiete de enero de 1902* ("Second International American Conference, México (1901-1902). Organization of the Conference, Projects, Reports, Motions, Debates and Resolutions", México, 1901-1902, págs. 148-160).

<sup>34</sup> LA, 1907, *Documentos, Brasil*", págs. 135-136.

de reunirse en Río de Janeiro próximamente, para el mayor aumento de los bienes que aquellos vínculos están llamados a producir; pero con gran sentimiento del Primer Magistrado debe el Gobierno de Venezuela abstenerse de concurrir a la Conferencia precitada, por las razones que comunicó este Despacho oportunamente a su Encargado de Negocios en Washington, a raíz del incidente que V.E. sin duda conoce, ocurrido en aquella ciudad, cuando se trató por primera vez en la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas, de fijar el lugar y la fecha para la celebración de la Conferencia de que se trata, y cuyas graves razones aún subsisten<sup>35</sup>.

13. La Tercera Conferencia Internacional Americana se instaló en Río de Janeiro el veintitres de julio de 1906, sin la asistencia de Venezuela<sup>36</sup> y el *veintitres de agosto de 1906* fue aprobado un "*Convenio sobre Derecho Internacional*", cuyo artículo primero disponía:

"Una Junta Internacional de Jurisconsultos, que se compondrá de un Representante por cada uno de los Estados signatarios, nombrado por su respectivo Gobierno, se constituirá para tomar a su cargo la preparación de un proyecto de Código de Derecho Internacional Privado y otro de Derecho Internacional Público, que reglen las relaciones entre las Naciones de América".

Dentro de estas directrices se previno en el artículo quinto:

"Con el objeto de determinar las materias que deben comprender los Proyectos, la Tercera Conferencia Internacional Americana recomienda a las Comisiones que presten atención preferente a los principios que hayan sido objeto de acuerdos uniformes en los Tratados y Convenciones, y en que exista conformidad entre las Leyes Nacionales de los Estados de América, y especialmente que tengan en cuenta los Tratados de Montevideo de 1889, los proyectos adoptados en la Segunda Conferencia Internacional celebrada en México en 1902, y los debates a que unos y otros dieron lugar, y demás cuestiones que importen un progreso jurídico efectivo, o que tiendan a la eliminación de causas de desinteligencias o conflictos entre aquellos mismos Estados"<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> LA, 1907, "*Documentos, Brasil*", págs. 136-137.

<sup>36</sup> Los Trabajos de la Tercera Conferencia concluyeron el veintisiete de agosto de 1906.

<sup>37</sup> "*Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936)*", Op. cit., págs. 129-131. La "*Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas*" en *veintiocho de marzo de 1906* agregó el punto relativo a la Codificación del Derecho Internacional Público y Privado en el Proyecto de Programa de la Tercera Conferencia Internacional Americana que había preparado su Relator, JOAQUÍN D. CASASUS (México): a esta sesión asistieron el Presidente, señor ELIHU ROOT, Secretario de Estado de los Estados Unidos de la América del Norte;

De acuerdo con los términos del Convenio la Junta Internacional de Jurisconsultos debía reunirse en la ciudad de Río de Janeiro en el curso de 1907; y se consideraría constituida cuando estuvieran reunidos por lo menos doce de los Estados signatarios<sup>38</sup>.

14. El Encargado de Negocios *ad-interim* de los Estados Unidos del Brasil acreditado en Caracas, Excelentísimo señor LUIZ R. DE LORENA FERREIRA, con fecha *dieciocho de marzo de 1907*, se dirigió al Ministro de Relaciones Exteriores para excitar al Gobierno de Venezuela a unirse a sus hermanas del Continente en los Trabajos de la Junta Internacional de Jurisconsultos que habría de reunirse en Río de Janeiro en el curso de 1907, de acuerdo con el Convenio suscrito en la misma ciudad con ocasión de la Tercera Conferencia Internacional Americana<sup>39</sup>.

Tal solicitud fue respondida por el Canciller venezolano, doctor JOSÉ DE JESÚS PAÚL, el *veintiuno de marzo de 1907* de la manera siguiente:

"Participa el Gobierno de Venezuela de la muy justa y elevada opinión de V.S., tocante a la trascendental importancia de los

---

y los señores JOAQUÍN AURELIO NABUCO DE ARAUJO (Brasil); J. B. CALVO, (Costa Rica); JOAQUÍN WALKER MARTÍNEZ (Chile); GONZALO DE QUESADA (Cuba); EPIFANIO PORTELA (Argentina); y JOAQUÍN D. CASASUS (México). (ESPÍNOLA y ESPÍNOLA FILHO, Op. cit., nr. 62, págs. 384-385). El Programa y el Reglamento de la Tercera Conferencia Internacional Americana fueron aprobados los días *cuatro y veintiseis de abril de 1906*; y en el primero de dichos instrumentos quedó incluido el siguiente punto: "V. *Codificación del Derecho Internacional Público y Privado*. Un Convenio que establezca la creación de una Comisión de Jurisconsultos que prepare, para someterlo a la siguiente Conferencia, un Proyecto de Código de Derecho Internacional Público y Privado, y que así mismo determine la manera de pagar los gastos que exige la obra; recomendando especialmente a la consideración de dicha Comisión de Jurisconsultos, los Tratados celebrados en el Congreso de Montevideo de 1889 de Leyes civiles, comerciales, criminales y procesales". ("Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936)", op. cit., pág. 112). Al discutirse el asunto durante la Tercera Conferencia Internacional Americana, el Delegado del Brasil, AMARO CAVALCANTI, propuso sin éxito que en vez de "elaborar desde luego un Código completo de Derecho Internacional Público y Privado, se adoptase el método de escoger entre las reglas o principios ya admitidos en las prácticas internacionales, en los Tratados y Conferencias anteriores aquellos que parezcan capaces de ser convertidos en Proyectos de Convención, para el fin de ser constituido un derecho común regulador de las relaciones de las Repúblicas Americanas" (TENORIO, Oscar. "Dereito Internacional Privado", Volumen I, Rio de Janeiro - Sao Paolo, 1962, nr. 174, pág. 128).

<sup>38</sup> Los nombramientos debían estar hechos antes del primero de abril de 1907, y se previó la posibilidad de que dos o más Gobiernos nombraran un solo Representante.

<sup>39</sup> LA, 1907. "Documentos. Brasil", pág. 138.

trabajos encomendados a la Junta de Jurisconsultos de que se trata en la nota en referencia; y por tanto, mi Gobierno se hallaría inclinado a contribuir en la realización de tan valioso proyecto, tendiente a unificar las reglas que gobiernen las relaciones internacionales entre las Repúblicas Americanas; pero del examen de la Convención celebrada en la Tercera Conferencia Internacional ya aludida, de la cual V.S. me trasmite una copia, se desprende por su artículo 8º que los Gobiernos representados en esa Conferencia deben previamente ratificar la mencionada Convención y hacerlo saber así al de los Estados Unidos del Brasil, a fin de que ese Gobierno lo comunique a los demás por la vía diplomática, haciendo este trámite las veces de canje"<sup>40</sup>.

En consecuencia, el Canciller concluyó:

"Siendo demasiado corto el lapso que queda para la notificación al Gobierno del Brasil del nombramiento de Delegados que concurren por parte de Venezuela, a la Junta de Jurisconsultos, no es posible por ahora dar curso a la solicitud de V.S. mientras mi Gobierno no sea notificado en debida forma de que han sido cumplidas las solemnidades establecidas en el artículo 8º de la Convención para su ratificación y canje"<sup>41</sup>.

15. Dificultades de diverso género hicieron necesario posponer por cinco veces la oportunidad fijada para reunión de la Junta Internacional de Jurisconsultos prevista por el Convenio del veintitres de agosto de 1906. En efecto, el quince de abril de 1907, el Encargado de Negocios *ad-interim* del Brasil informó a la Cancillería venezolana que se había contemplado aplazar la reunión para el diez de abril de 1908; y en tal virtud hizo el siguiente comentario:

"Queda así concedido un plazo suficiente no sólo para los preparativos de los miembros que han de componer aquella Junta,

<sup>40</sup> En este orden de ideas fue agregado: "Comprenderá fácilmente V.S. que no figurando la República de Venezuela como signataria de la Convención supra-dicha por no haberle sido posible concurrir a la Tercera Conferencia Pan-americana, sólo le sería potestativo adherirse a la Convención sobre Derecho Internacional, fecha 23 de agosto de 1906, después de tener lugar la ratificación de los respectivos Gobiernos signatarios y de que el Gobierno de los Estados Unidos del Brasil lo haya hecho saber, por la vía diplomática, a los no concurrentes, cuya adhesión se solicita. Procediéndose de otra manera pudiera incurrirse en el riesgo de que el Gobierno de Venezuela se adhiera a la referida Convención y nombre Delegados para constituir la Junta de Jurisconsultos, y que ésta no se efectúe por falta de la debida ratificación de los Gobiernos signatarios".

<sup>41</sup> LA, 1907. "Documentos. Brasil", págs. 139-140. La Convención del veintitres de agosto de 1906 aparece publicada a las páginas 140-144.

sino también para que la referida Convención pueda ser ratificada por todos los Gobiernos que la firmaron"<sup>42</sup>.

En *diecisiete de abril de 1907* el Gobierno venezolano aceptó en principio la invitación, a reserva de designar los Plenipotenciarios tan pronto le fueran notificadas las respectivas ratificaciones del Convenio del veintitres de agosto de 1906<sup>43</sup>.

Nuevamente, el Encargado de Negocios *ad-interim* del Brasil se dirigió al Ministerio de Relaciones Exteriores venezolano y el *treintuno de marzo de 1908* le hizo saber:

"...ha resuelto mi Gobierno proponer el diferimiento de esa reunión para el 10 de mayo de 1909, en vista de que no puede efectuarse por la falta de tiempo, el 10 de abril próximo, como estaba convenido. Debidamente autorizado, tengo pues la honra de someter a la aprobación de este Gobierno la misma propuesta de aplazamiento, esperando obtener su asentimiento"<sup>44</sup>.

Por su parte el Canciller Venezolano, doctor JOSÉ DE JESÚS PAÚL, se limitó a contestar el *dos de abril de 1908* que la República sólo esperaba la ratificación del Convenio del veintitres de agosto de 1906 en debida forma, "para resolver sobre su concurrencia a la expresada reunión"<sup>45</sup>.

El *cinco de abril de 1910*, la Representación diplomática del Brasil hizo saber a la Cancillería Venezolana que el Convenio del veintitres de agosto de 1906 "se halla ratificado, con excepción de las Repúblicas de Cuba y Haití, de modo que ya trece nombraron sus Delegados a la referida Junta"; y de seguida expresó:

"Espera mi Gobierno que Venezuela no dejará de cooperar con sus hermanas en la preparación de un monumento de jurisprudencia internacional que será de capital importancia para la realización del ideal de unión y fraternidad de las Naciones del Continente Americano".

De igual modo el Encargado de Negocios *ad-interim* del Brasil propuso que la reunión de la Junta de Jurisconsultos se difiriera para el veintiuno de mayo de 1911 por cuanto en la

<sup>42</sup> LA, 1907, "Documentos. Brasil", pág. 144.

<sup>43</sup> LA, 1907, "Documentos. Brasil", pág. 145. En "El Libro Amarillo", no aparece publicado el cambio de notas relativo al diferimiento de la reunión para el nueve de agosto de 1910.

<sup>44</sup> LA, 1909, "Documentos. Brasil. Junta de Jurisconsultos", pág. 71.

<sup>45</sup> LA, 1909, "Documentos. Brasil. Junta de Jurisconsultos", pág. 72.

fecha últimamente prevista, nueve de agosto de 1910, debía encontrarse sesionando en Buenos Aires la Cuarta Conferencia Internacional Americana<sup>46</sup>.

Ante este nuevo requerimiento, el General JUAN PIETRI, con el carácter de Canciller, respondió el *seis de abril de 1910*:

"El Ejecutivo se complacerá en dar cuenta de la atenta invitación del Gobierno del Brasil al Congreso de la República, próximo a reunirse, y solicitará de ese Alto Cuerpo la autorización necesaria para llevar a efecto la adhesión de Venezuela a la Conferencia arriba mencionada"<sup>47</sup>.

El Encargado de Negocios *ad-interim* de los Estados Unidos del Brasil participó el *quince de marzo de 1911* un nuevo diferimiento para el *veintidos de abril de 1912*<sup>48</sup>; y, por último, el *veintiseis de diciembre de 1911* fue propuesto al Consejo Directivo de la Unión Panamericana el *veintiseis de junio de 1912* como fecha de instalación<sup>49</sup>. Ante esta sugerencia se decidió el *quince de enero de 1912*:

"1) que el 26 de junio de 1912 sea la fecha escogida para la reunión de la Junta de Jurisconsultos en Río de Janeiro; y 2) que

<sup>46</sup> LA, 1910, "Documentos. Apéndice", págs. 553-554. En efecto, el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, V. DE LA PLAZA, cursó la invitación formal el *diez de agosto de 1909*, aceptada por Venezuela según nota del *veintisiete de septiembre de 1909*. (LA, 1910, "República Argentina. Cuarta Conferencia Internacional de las Repúblicas Americanas", págs. 52-76). La Cuarta Conferencia Internacional Americana inició sus sesiones el *doce de julio de 1910* y estuvo reunida hasta el *treinta de agosto de 1910*: Venezuela designó una Delegación compuesta por el Doctor LAUREANO VILLANUEVA, quien debía presidirla, y los doctores MANUEL DÍAZ RODRÍGUEZ y CÉSAR ZUMETA (RDLDV, Año 1910, Tomo XXXIII, nr. 10829, pág. 31). Aun cuando el tema de la Codificación internacional no fue expresamente incluido, BUSTAMANTE y SIRVEN informa: "Cada una de las Naciones concurrentes explicó allí su situación respecto del Convenio para la Comisión de Jurisconsultos y la República de Chile sugirió la división de sus trabajos en materias de interés universal y de interés americano. Nada concreto decidió la Conferencia sobre este particular; pero quedó demostrado una vez más el propósito de América, favorable a la codificación del Derecho Internacional Público y Privado" (BUSTAMANTE y SIRVEN, Antonio Sánchez de. "La Comisión de Jurisconsultos de Río de Janeiro y el Derecho Internacional", La Habana, 1927, nr. 15, pág. 16).

<sup>47</sup> LA, 1910, "Documentos. Apéndice", pág. 555.

<sup>48</sup> LA, 1912, "Documentos. Brasil", pág. 93.

<sup>49</sup> El doctor PEDRO EZEQUIEL ROJAS transmitió la propuesta brasileña a la Cancillería el *treinta de diciembre de 1911*, por vía cablegráfica y el *once de enero de 1912* pidió instrucciones también por cable, requerimiento que le fue respondido el *quince de enero de 1912* en los términos siguientes: "Mientras Congreso no apruebe Convención brasileña no podemos ocuparnos asunto juriscultos. Estudiándose proyectos enviados: será materia de futuro arreglo". (LA, 1912, "Documentos. Brasil", págs. 100-102).

los Gobiernos interesados pueden hacerse representar en dicha Junta por dos Delegados en vez de uno, pero con un sólo voto por cada País representado"<sup>50</sup>.

16. El sucesivo diferimiento de la reunión no puede considerarse tiempo perdido, pues como señala el ilustre jurista ANTONIO SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE y SIRVEN, "aparte de lo que ganan estas cosas para su éxito con irse haciendo populares y generalmente conocidas, hay dos hechos que importa señalar porque han influido grandemente en el triunfo". Dentro de esta directriz destaca, en primer término, "una comunicación dirigida al Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil en 31 de marzo de 1909 por el eminente jurisconsulto de la propia Nación, DR. RODRIGO OCTAVIO. En ella se llama la atención sobre las grandes diferencias entre el Derecho Internacional Privado y el Público, y se insinúa la conveniencia de que cada República nombre dos jurisconsultos en vez de uno, para que la Comisión tuviera hombres competentes en ambas materias y para que en las Subcomisiones hubiera la debida representación de todos los Estados"<sup>51</sup>.

En segundo lugar BUSTAMANTE y SIRVEN advierte:

"Una Comisión numerosa es muy difícil que haga Códigos. Tiene que empezar por una ponencia; pero si la ponencia precede a la Comisión, los Gobiernos y sus Delegados pueden estudiarla con tiempo y con reposo, y llevar así a las sesiones un criterio madurado y seguro"<sup>52</sup>.

Acorde con tal perspectiva, el Secretario de Estado del Brasil, Barón de Río Branco, encargó la preparación de los respectivos Proyectos de Código, para someterlos al examen de los diversos Países americanos; y del mismo modo, el Excelentísimo señor LUCILLO DA CUNHA BUENO, Encargado de Negocios *ad-interim* de los Estados Unidos del Brasil significó a la Cancillería venezolana el *dieciseis de diciembre de 1911*:

"Con el propósito de facilitar la tarea que va a emprenderse y con el exclusivo deseo de concretar desde luego los trabajos, ha hecho preparar el Gobierno Brasileño sobre esas materias dos Proyectos de Códigos, cuyo envío espero por el próximo correo,

<sup>50</sup> LA, 1912, "Documentos. Brasil", pág. 104; LA, 1913, "Documentos. Brasil", págs. 133-134.

<sup>51</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "La Comisión...", Op. cit., nr. 12, pág. 15.

<sup>52</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "La Comisión...", Op. cit., nr. 14, pág. 16.

para poder entonces ofrecerlos al examen de V.E. La circunstancia de haber confiado la preparación de esos Proyectos a juristas eminentes, como el Consejero Lafayette, Rodrigues Pereira y el Doctor Epitacio Pessoa, antiguos Ministros de Estado, no impide al Gobierno del Brasil ver en ellos sino simples bases para armonizar las discusiones. Esos proyectos, convenientemente apreciados, facilitarán la obra práctica de la Junta de Jurisconsultos, a la cual podrán concurrir los Delegados llevando instrucciones ciertas sobre puntos fundamentales y concretos, evitándose así el régimen de incertidumbres e imprevisiones"<sup>53</sup>.

Tales propósitos habían sido ya comunicados el *siete de diciembre de 1911* por los Representantes del Brasil al Ministro Plenipotenciario venezolano acreditado en Washington doctor PEDRO EZEQUIEL ROJAS; y en esa oportunidad se le hizo saber:

"El Gobierno del Brasil tomó esta iniciativa con el fin de facilitar los trabajos de la Conferencia, dando forma precisa y definida, en cuanto fuese posible, a los principios y doctrinas que representan el criterio político así como la cultura jurídica de las Naciones americanas. Es una simple base de estudio que permitirá a los Gobiernos interesados dar a sus Delegados instrucciones para la discusión de puntos determinados. Mi Gobierno se tendrá por bien recompensado de la iniciativa que ha tomado, si los referidos Proyectos son favorablemente acogidos por el Gobierno de V.E., teniendo en cuenta el espíritu que dictó su preparación"<sup>54</sup>.

17. En virtud de la anterior conducta, el Canciller de la República, General MANUEL ANTONIO MATOS, se dirigió al Ministerio de Relaciones Interiores el *diez de enero de 1912* para significarle:

"El Gobierno del Brasil, ha enviado a este Despacho, el Proyecto de Código de Derecho Internacional Público por Epitacio Pessoa y el de Derecho Internacional Privado por Lafayette Rodrigues Pereira, mandados a preparar por dicho Gobierno para ser presentados a los Gobiernos Americanos, como contribución a los trabajos de la Junta de Jurisconsultos que debe reunirse en Río de Janeiro el 22 de abril próximo venidero, y acerca de los cuales,

<sup>53</sup> LA, 1912, "*Documentos. Brasil*", pág. 94. La nota concluye con el siguiente párrafo: "Mi Gobierno propone a los Gobiernos Americanos que tomarán parte en la Junta, que autoricen a sus Representantes en Washington para que en calidad de Miembros del Consejo Director de la Unión Panamericana, negocien un acuerdo en el sentido de que cada País pueda tener dos Delegados en aquella Junta, más sólo un voto deliberativo".

<sup>54</sup> LA, 1912, "*Documentos. Brasil*", pág. 96. El Embajador de Venezuela acusó recibo de la nota anterior el *quince de diciembre de 1911*; y envió los Proyectos a la Cancillería el *diecinueve de diciembre de 1911* (ID, págs. 95, 97-98). Por su parte, el Representante Diplomático del Brasil, acreditado en Caracas, envió duplicado de dichos Proyectos el *tres de enero de 1912* (ID, pág. 98).

antes de seguir adelante el asunto, desea el Gobierno de Venezuela saber la opinión del Colegio de Abogados a cuyo efecto tengo a honra remitir a Usted dichos Proyectos, con la súplica de que se sirva trasmitirme dicha opinión sobre el particular lo antes posible, pues la mencionada Junta se reunirá, como se expresa, en abril próximo"<sup>55</sup>.

El Ministerio de Relaciones Interiores, a cargo del General FRANCISCO LINARES ALCÁNTARA, por circular del *veintiseis de marzo de 1912*, remitió a la Cancillería "el informe anexo que fue aprobado por la referida Corporación y adoptado como opinión del Colegio"<sup>56</sup>; documento que, sin fecha, aparece suscrito por los doctores NICOMEDES ZULOAGA, CARLOS F. GRISANTI, ANGEL CÉSAR RIVAS, EMILIO CONSTANTINO GUERRERO, JOSÉ SANTIAGO RODRÍGUEZ, ALEJANDRO URBANEJA y FRANCISCO GERARDO YANES.

18. La Comisión designada por el Colegio de Abogados del Distrito Federal hizo hincapié en la naturaleza de los trabajos a realizarse por el Organismo creado de acuerdo con el Convenio del veintitres de agosto de 1906; y en este orden de ideas expuso:

"La tarea encomendada a la Junta no tiene un carácter meramente científico, sino el de definir concretamente las normas que han de regular el trato internacional del Continente, a fin de destinarlas a la observancia de los pueblos que lo forman. Cuanto a su objeto esencial, la obra encomendada a la Junta de Jurisconsultos responde igualmente al reclamo de un propósito americano, perseguido de muy atrás, en el que mancomunadamente han de tomar parte, por razón de sus fines, todas y cada una de las Repúblicas del Continente"<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> LA, 1912, "*Documentos. Brasil*", pág. 99. De igual modo la Cancillería hizo saber al Despacho de Relaciones Interiores: "En 5 de abril de 1910, participó el Representante del Brasil que la Convención había sido ratificada por los Estados signatarios; y en tal virtud, se solicitó del Congreso la necesaria autorización para que Venezuela se adhiciese al citado pacto. El Congreso no se ocupó en el asunto ni en sus sesiones de 1910 ni en las de 1911". El Ministerio de Relaciones Interiores acusó recibo el *doce de enero de 1912* y manifestó haber enviado los Proyectos en referencia al Colegio de Abogados (LA, 1912, "*Documentos. Brasil*", pág. 100). Ninguna referencia al asunto se encuentra en las Memorias del Ministerio de Relaciones Interiores correspondientes a 1912 y 1913.

<sup>56</sup> LA, 1913, "*Documentos. Brasil*", pág. 137.

<sup>57</sup> LA, 1913, "*Brasil. Documentos*", pág. 137. La Comisión señala como precedentes de utilidad en las labores de la Junta de Jurisconsultos: el artículo adicional del Tratado de 1826 suscrito en Panamá; el Convenio de Lima de 1878; los Tratados de Montevideo de 1888 - 1889; las Conferencias Panamericanas hasta 1910; las Conferencias de Paz de La Haya y las habidas en la misma ciudad de 1893 a 1905 que codificaron en forma de convenios "las reglas más importantes del Derecho Internacional Privado" (ID., págs. 137-138).

De igual modo hizo particular énfasis en la necesaria participación de nuestro País en los trabajos a realizarse; y al respecto fue dicho:

"La Comisión considera que el concurso de Venezuela no ha de faltarle a la Junta de Jurisconsultos. Tratándose de una obra de carácter continental, de la iniciativa de una Unión de que es parte, su no participación la pondría fuera de un concierto político y sólo le reportaría las reconocidas consecuencias del aislamiento internacional. Además de esto debe tenerse presente que la discusión de los principios que en definitiva hayan de adoptarse, sólo podrá tener efecto en el seno de la Junta, tanto porque esta Asamblea ha de estar compuesta de técnicos, como porque el papel de la Conferencia Pan-Americana quedará reducido a computar votos, a darle carácter de pacto a aquellos principios respecto de los cuales hubiere habido conformidad o acuerdo entre los miembros de la Junta. Retardar la acción de la República en materia tan grave y de trascendencia suma para cuando los principios discutidos y adoptados por la Junta hayan de ser ordenados en forma de Tratado, es, sin duda, un plan o arbitrio que la Comisión no se atreve a recomendar. Cuando llegue tal oportunidad habrá pasado ya la época de la discusión, y la República podrá verse en la alternativa de tener que aceptar lo convenido por otros sin que su voz haya sido oída y quizás contra sus intereses, o en la de abstenerse en manera absoluta de suscribir los pactos en referencia, o lo que es lo mismo, habrá de sustraerse a la norma única a que han de quedar sujetas las relaciones políticas del Continente. Venezuela estará en capacidad de discutir y de hacer porque se eliminen los principios contrarios a las prácticas del Continente o que manifiestamente le fueren a ella dañosos; podrá también, con el concurso de otras Naciones o por obra de propia iniciativa conseguir la admisión de las reglas que le sean provechosas o que su interés reclame, y, en todo caso, pues que se trata de formular el derecho aplicable a muchas Naciones, hacer de modo, cuando no sea posible lo que acaba de mencionarse, porque se alcance y consagre la fórmula de armonía y de verdadera conveniencia recíproca"<sup>58</sup>.

Seguidamente la Comisión electa por el Colegio de Abogados hizo los siguientes comentarios generales:

"Aun cuando tales Proyectos no representan sino la sola y única opinión del Brasil, es el caso que ellos encierran varias normas que la República rechaza, otras que, si aceptables, necesitan para serlo algunas atenuaciones, en tanto que omiten reglas impres-

<sup>58</sup> LA, 1913, "Documentos. Brasil", págs. 138-139.

cindibles para el afianzamiento de las relaciones internacionales o formulan otras de manera inadecuada o susceptibles de mejoramiento"<sup>59</sup>.

19. Desde este punto de partida, la Comisión entra a examinar el Proyecto de Código de Derecho Internacional Público, aun cuando advierte que "parece lo más conveniente que por ahora este último se limite a las relaciones que surgen del estado de paz", por cuanto "tal vez sea prematuro, en verdad, codificar todo lo relativo al derecho de guerra"; aparte de existir sobre esta materia "muy pocos elementos genuinamente americanos"<sup>60</sup>.

Dentro de estas directrices, la Comisión examina diversas de sus reglas, incluidas en definitiva en el Código de Derecho Internacional Privado: al respecto señala la conveniencia de ampliar el principio del artículo 77, para someter expresamente a los extranjeros transeúntes a la jurisdicción de las leyes del territorio; y la posibilidad de admitir el artículo 131 con la reserva de que los actos practicados por el Ministro Diplomático de acuerdo con su ley y respecto a sus nacionales serán válidos, siempre que con ello no se invada la jurisdicción de las autoridades locales. Por otra parte, rechaza la equiparación hecha en ciertos casos de los Cónsules a los Ministros Diplomáticos; destaca la inconveniencia del principio que impone la obligación de ratificar los Tratados sin reservas y que admite la posibilidad de analizar los motivos esgrimidos por un País para abstenerse de ratificar un Convenio internacional. De igual modo, la Comisión critica las reglas sobre asilo, tanto por delitos comunes como en el caso de asilados políticos; considera inaceptable la ingerencia de los Cónsules en materia de extradición y rechaza el deber de la extradición entre los Estados en los términos del artículo 284 del Proyecto<sup>61</sup>.

20. De seguida el Informe entra al estudio del Proyecto de Código de Derecho Internacional Privado, y en primer término observa:

<sup>59</sup> LA, 1913, "Documentos. Brasil", pág. 139.

<sup>60</sup> LA, 1913, "Documentos. Brasil", pág. 143. No obstante, critica la norma sobre condición de los extranjeros que tomen parte en una guerra civil, por cuanto permite las reclamaciones del Estado de que son ciudadanos "cuando se trate de imposición de penas evidentemente excesivas". (ID, pág. 143).

<sup>61</sup> LA, 1913, "Documentos. Brasil", págs. 140-143.

"como de la consideración del artículo 12 pudiera surgir la duda de que así como la Ley nacional rige la incapacidad de las personas a que se refiere, también puede aplicarse esa Ley para determinar la capacidad de las mismas, la Comisión juzga que debe agregarse al artículo esta moción: "Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 4"<sup>62</sup>.

Respecto al régimen de los bienes, la Comisión hizo la siguiente advertencia:

"el artículo 47 del Proyecto somete únicamente a los inmuebles y los muebles que se hallen colocados en el País en lugar determinado y de manera durable, a la Ley territorial, quedando, por consiguiente, los muebles que se encuentren accidental o fortuitamente en un País, regidos por la Ley personal del viajero. Ahora bien, la ley venezolana no distingue entre estas dos clases de muebles"<sup>63</sup>.

Idénticos argumentos fueron considerados válidos por el Informe para rechazar el criterio propuesto para regular la posesión definitiva que puede acordarse a los herederos, como uno de los efectos de la ausencia (artículo 17 del Proyecto), y la cual conlleva la aplicación de las reglas sucesoriales. Al respecto se lee:

"La Ley patria no considera que la herencia se rija por la ley nacional del *de cuius*, no obstante haberse Venezuela apartado de tal principio en la Conferencia de Lima<sup>64</sup>, sino que sujeta a la Ley territorial venezolana los bienes muebles e inmuebles que se encuentran en su territorio, sin atender a que estén poseídos por extranjeros".

<sup>62</sup> LA, 1913, "Brasil. Documentos", pág. 144.

<sup>63</sup> LA, 1913, "Brasil. Documentos", pág. 145.

<sup>64</sup> El artículo 24 del Convenio suscrito en Lima el nueve de noviembre de 1878 dispuso: "La sucesión intestada se regirá por la ley nacional del difunto, con las limitaciones contenidas en el artículo 20. A falta de parientes con derecho a la herencia, los bienes existentes en la República quedarán sujetos a las leyes de ésta"; y el artículo 20 decía así: "La capacidad para suceder y la sucesión se regirán por la Ley a que se haya sujetado el testador, con las restricciones siguientes: 1º No tendrán efecto las disposiciones testamentarias sobre bienes existentes en la República, si se oponen a lo que se establece en el artículo 54. 2º En la sucesión de un extranjero tendrán los nacionales, a título de herencia, de porción conyugal, o de alimentos, los mismos derechos que según las leyes del Estado les corresponderían sobre la sucesión de otro nacional; y los harán efectivos en los bienes existentes en el País". Por su parte, el artículo 54 previno: "Las leyes, sentencias, contratos y demás actos jurídicos que hayan tenido origen en País extranjero, sólo se observarán en la República, en cuanto no sean incompatibles con su Constitución política, con las leyes de orden público o con las buenas costumbres".

Ahora bien, por cuanto el Proyecto de Código atribuye competencia a la Ley de nacionalidad de las personas, tanto para regir los efectos de la ausencia como el régimen sucesoral, la Comisión advierte de manera terminante:

“si se admitiese en estos dos puntos que están estrechamente ligados, las ideas del Proyecto, habría que modificar los principios que hoy rigen ambas materias en nuestra Legislación”<sup>65</sup>.

Conceptos similares tienen vigencia respecto al artículo 29 que incluye los efectos civiles del matrimonio dentro del estatuto personal, tanto en lo relativo a los bienes como a la persona de los cónyuges.. Sobre el particular la Comisión destaca las consecuencias de aceptar tal principio, a saber:

“que los derechos y obligaciones recíprocos de éstos, la incapacidad de la mujer y la patria potestad se sometan al referido estatuto personal de los cónyuges, lo cual sería inaceptable dado el espíritu de nuestra Legislación que no podría permitir, por ejemplo, que el hijo nacido en Venezuela de un matrimonio francés fuera sometido a la tutela de la madre en vez de a la patria potestad de la misma, dándose el caso de haber muerto el padre legítimo”<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> LA, 1913, “*Documentos. Brasil*”, págs. 144-145.

<sup>66</sup> LA, 1913, “*Documentos. Brasil*”, pág. 145. La referencia ejemplificativa se fundamenta en una decisión dictada el *veintiseis de febrero de 1902* por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil del Distrito Federal, a cargo del doctor E. ENRIQUE TEJERA, con motivo de la solicitud de apertura de tutela, conforme a los preceptos del Código Civil de Francia, a unos menores nacidos en el territorio de Venezuela de padre francés, en virtud de la muerte de éste. En primer término el Juzgado resolvió en favor de la nacionalidad venezolana el conflicto surgido por el funcionamiento simultáneo del *ius soli* y del *ius sanguinis*; y seguidamente estableció: “Las leyes relativas al estado y capacidad de las personas, dice el artículo 7º del Código Civil, obligan a los venezolanos, aunque residan o tengan domicilio en país extranjero”. Es evidente que las reglas en virtud de las cuales se dá tutor a una persona y que regulan su condición de incapaz, forman parte de las disposiciones a que se refiere el artículo citado. En efecto, las relaciones de derecho privado que pueden existir entre un menor y cualquiera otra persona, bien así como la condición que aquél tiene, entran de lleno dentro de las prescripciones relativas a la constitución de la familia, la cual corresponde exclusivamente al Estado en razón de que aquella situación y aquellas relaciones están enlazadas de modo íntimo con los intereses generales de la sociedad. Consideraciones de índole diversa, todas ellas relacionadas directamente con las peculiaridades y modos de ser del país, llevan a cada Estado, regulador y gerente de los intereses colectivos, a dictar todas aquellas medidas que juzga conveniente para la mejor y más amplia seguridad de la protección que debe a los individuos. La observancia de tales medidas es condición necesaria de los lazos que sujetan la persona a la Nación de que forma parte, por manera que los preceptos de ese orden son obligatorios y no admiten excepción alguna cuanto a su efectividad. Como consecuencia de lo expuesto, es la Ley venezolana, reguladora del estado y capacidad de

Dentro de esta línea de pensamiento la Comisión agregó:

"Por lo que respecta al artículo 31 que establece que la mujer que enviuda conserva la nacionalidad del marido, basta observar que contraría el art. 19 del Código Civil que justamente establece un principio contrario respecto de la mujer venezolana"<sup>67</sup>.

También hizo diversos comentarios acerca de la posibilidad de celebrar matrimonio ante Cónsules extranjeros, aceptada por el artículo 22 del Proyecto; y en tal sentido fue dicho:

"Juzga la Comisión que este artículo estaría en abierta oposición con nuestra Ley que reglamenta el servicio consular, siendo además de observar que, excepción hecha de lo establecido en la citada Conferencia de Lima<sup>68</sup>, la República se ha negado categóricamente a reconocer como válido el matrimonio que extranjeros domiciliados en Venezuela han pretendido celebrar no ya ante el Consulado de su País, sino ante sus respectivas Lega-

---

las personas que están bajo su imperio, a la que debe atenerse el Tribunal para fallar debidamente en este caso. El tiene que hacer caso omiso, en esta circunstancia, de toda Ley extranjera, por más que ésta determine la condición de los padres de aquellas personas a quienes la Constitución de la República considera como venezolanos. Las medidas que en resguardo de los intereses y de la persona de un incapaz toma la ley, no se dictan en consideración a la persona a quien es atribuída la protección o guarda de dicho incapaz sino únicamente en favor de los que la han menester. De modo pues que el Tribunal debe atenerse a la Ley venezolana para decidir si efectivamente ha llegado la oportunidad de proveer de tutor a los menores Lassere. Tal es el criterio del Legislador, unánimemente reconocido por la doctrina". Y luego de citar a HUC (*"Commentaire théorique et pratique du Code Civil"*, Tomo III, página 350), WEISS (*"Traité Élémentaire du Droit International Privé"*, pág. 128), el doctor E. ENRIQUE TEJERA concluyó con el siguiente párrafo: "Ahora bien, nuestra Ley, a diferencia de la francesa, no atribuye la tutela de los hijos menores habidos en el matrimonio al cónyuge sobreviviente. Según el artículo 282 del Código Civil venezolano, la tutela no se abre sino cuando han muerto el padre y la madre, o se ha declarado respecto de ella la ausencia, o cuando por cualquier causa han cesado en el ejercicio de la patria potestad. Como se vé, no hay constancia en estas diligencias de que se haya realizado uno sólo de los casos previstos en el artículo últimamente citado, por lo cual se hace improcedente la solicitud de la señora madre de los menores, a cuyas manos ha pasado, en virtud del fallecimiento de su esposo, el ejercicio de la patria potestad que a aquél correspondía" (*"Gaceta Oficial"*, N.º. 8476, primero de marzo de 1902). La decisión anterior, debidamente traducida, apareció publicada en el *"Journal de Droit International Privé"*, bajo el rubro *"Bulletin de la Jurisprudence Vénézuélienne"*, por PAUL SUMIEN, Año 1903, págs. 221-223.

<sup>67</sup> LA, 1913, *"Documentos. Brasil"*, pág. 145. El artículo diecinueve del Código Civil del nueve de abril de 1904 disponía: "La venezolana que se casare con un extranjero se reputará como extranjera respecto de los derechos propios de los venezolanos, siempre que por el hecho del matrimonio adquiera la nacionalidad del marido y mientras permanezca casada".

<sup>68</sup> El artículo octavo del Convenio suscrito en Lima el nueve de noviembre de 1878, estaba concebido así: "Se reputará también válido para los mismos efectos, el matrimonio contraído por un nacional en el extranjero ante el

ciones. La Ley venezolana ha juzgado que dada la trascendencia del matrimonio sería imprudente conferirle a los Cónsules la facultad de autorizarlo y sistemáticamente se ha negado a hacerlo hasta ahora"<sup>69</sup>.

21. En el campo del Derecho Procesal Civil Internacional, la Comisión hizo dos comentarios básicos:

En primer término se refirió a la *cautio judicatum solvi*, eliminada en el artículo 80 del Proyecto para los extranjeros, a fin de dejar constancia:

"Respecto de este punto la ley venezolana exige la citada fianza de todo demandante no domiciliado en Venezuela, a no ser que posea en el País bienes en cantidad suficiente, sin atender a su condición de extranjero, y que en materia mercantil no se le exige"<sup>70</sup>.

También hizo referencia a los requisitos previstos por el artículo 83 del Proyecto para el reconocimiento de las sentencias extranjeras; y sobre el particular dijo la Comisión:

"Ha encontrado que son insuficientes aquellos requisitos. Bastará observar que no se exige, como sí lo hace la Ley venezolana, el requisito de que el demandado haya sido debidamente citado con arreglo a la Ley del lugar donde se ha seguido el juicio"<sup>71</sup>.

22. La Comisión analizó de seguida los artículos del Proyecto sobre Derecho Mercantil Internacional; y en primer término hizo la siguiente advertencia:

Agente Diplomático o Consular de la República, con arreglo a sus leyes".

<sup>69</sup> LA 1913, "Documentos. Brasil", pág. 145. Véase al respecto: PARRA ARANGUREN, Gonzalo. "Los antecedentes de la Codificación Civil y el Derecho Internacional Privado Venezolano (1810-1862)", en "Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello", Caracas, Año 1966, nr. 2, págs. 119-122.

<sup>70</sup> LA, 1913. "Documentos. Brasil", pág. 146. El artículo 27 del Código Civil del nueve de abril de 1904 dispuso: "El demandante no domiciliado en Venezuela debe afianzar el pago de lo que fuere juzgado y sentenciado, a no ser que posea en el país bienes en cantidad suficiente"; y el artículo 1076 del Código de Comercio del veinte de enero de 1904 ordenó: "En materia comercial no está obligado el demandante no domiciliado en Venezuela a afianzar el pago de lo que fuere juzgado y sentenciado".

<sup>71</sup> LA, 1913, "Documentos. Brasil", pág. 146. El Código de Procedimiento Civil del dieciocho de abril de 1904, en su artículo 723, disponía: "Requíerese además para que a la sentencia extranjera pueda darse fuerza ejecutoria en Venezuela: ...3° Que la sentencia haya sido pronunciada habiéndose citado a las partes, conforme a las disposiciones legales de la Nación donde se siguió el juicio y del país donde se efectuó la citación, con tiempo bastante para poder ocurrir el demandado a su defensa".

“Juzga útil, si, en interés del comercio y de la industria la innovación que contiene el art. 88 por el cual quedan regidos por la Ley territorial, la capacidad de los comerciantes, las condiciones y requisitos para el ejercicio de su profesión, las relaciones con sus empleados y sus derechos y obligaciones recíprocas”<sup>72</sup>.

El régimen de la quiebra, consagrado por el Capítulo IV de la Parte II del Proyecto, impuso los siguientes comentarios a la Comisión:

“Todas las disposiciones que contiene el Capítulo descansan en el principio de la unidad de la quiebra. El principio contrario, que es el de la pluralidad, es el más aceptable, el seguido hasta hoy y el que armoniza todos los intereses”<sup>73</sup>.

23. La Comisión electa por el Colegio de Abogados rindió también homenaje a los autores de los Proyectos de Código<sup>74</sup>; y son particularmente importantes sus comentarios finales:

“A los Delegados (de Venezuela) corresponderá también el deber de estipular la manera conforme a la cual haya de procederse periódicamente a la revisión de las reglas que se codifiquen. Sin ello no sería dable, ciertamente, aprovechar las enseñanzas del futuro y se dejaría de atender al carácter esencialmente evolutivo de una rama del derecho que, cual la Internacional, se halla bajo la influencia directa del incesante perfeccionamiento y de la incesante variación de los usos y de las necesidades de los Estados”<sup>75</sup>.

24. Una vez fijado el veintiseis de junio de 1912 como fecha definitiva para la reunión de la Junta de Jurisconsultos, el Encargado de Negocios *ad-interim* de los Estados Unidos del Brasil, Excelentísimo señor LUCILLO DA CUNHA BUENO, se dirigió a la Cancillería el *veinticuatro de mayo de 1912*, “para pedir nuevamente la colaboración de Venezuela a esa magna obra de confraternidad americana, a la cual dieron ya su adhesión las demás Repúblicas hermanas del Continente”; y para que designara los respectivos Delegados<sup>76</sup>.

<sup>72</sup> LA, 1913, “*Documentos. Brasil*”, pág. 146.

<sup>73</sup> LA, 1913, “*Documentos. Brasil*”, pág. 146.

<sup>74</sup> Sobre el particular dijo: “Al dejar cumplido de este modo su cometido, la Comisión juzga de su deber expresar la excelente impresión que le han procurado los Proyectos Brasileños. En efecto, ellos han sido elaborados con esmero, laboriosidad y competencia y responden cumplidamente a los fines a que están destinados. No se le escapa a la Comisión que los reparos que ha hecho a los Proyectos, sean los únicos que pudieran formularse” (LA, 1913, “*Documentos. Brasil*”, pág. 146).

<sup>75</sup> LA, 1913, “*Documentos, Brasil*”, págs. 146-147.

<sup>76</sup> LA, 1913, “*Documentos. Brasil*”, pág. 147.

Ante el nuevo requerimiento fue resuelto el *veinticuatro de mayo de 1912*:

"El Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, ha tenido a bien prestar su aprobación al Acuerdo celebrado con el Consejo Directivo de la Unión Panamericana del 15 de enero de 1912 y en consecuencia Venezuela nombrará un Representante en la Junta de Jurisconsultos que se reunirá en Río de Janeiro el 26 de junio próximo"<sup>77</sup>.

El mismo día, *veinticuatro de mayo de 1912*, fue designado el doctor PEDRO MANUEL ARCAYA, Vocal de la Corte Federal y de Casación<sup>78</sup>; y el *treinta de mayo de 1912* la Cancillería venezolana hizo saber al Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la República de Colombia, Excelentísimo señor Don JOSÉ C. BORDA:

<sup>77</sup> LA, 1913, "Documentos Brasil", págs. 148-149. La Resolución no aparece incluida en la "Recopilación de Leyes y Decretos vigentes de Venezuela"; y resulta, por lo menos singular, el método utilizado para dar efectividad al Convenio del veintitres de agosto de 1906, sin aprobación del Congreso de la República: consentimiento que la propia Cancillería reconoció necesario en su oficio del *diez de enero de 1912* al Ministerio de Relaciones Interiores. (Véase antes el nr. 17 de este trabajo, nota 54). Por tanto, no deben extrañar los siguientes comentarios oficiales hechos mucho tiempo después: "Venezuela no asistió a la Tercera Conferencia de los Estados Americanos reunida en Río de Janeiro en 1906 y no es parte en las Convenciones adoptadas por ella. Aunque la República no ha suscrito la Convención sobre la Codificación del Derecho Internacional, concluida en esta Conferencia, se ha hecho representar, mediante Delegado Plenipotenciario, en la Junta de Jurisconsultos de Río de Janeiro; y este cumplimiento de la Convención, tácitamente aceptado por los signatarios, se ha interpretado como una adhesión implícita. Debe tenerse presente, sin embargo, que el procedimiento y el organismo establecidos en la Tercera Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional, fueron modificados por las Resoluciones aprobadas al respecto en la Conferencia de La Habana (1928), en la Conferencia de Montevideo (1933) y en la Conferencia de Consolidación de la Paz (1936)". (LA, 1937, "Exposición. Sección III. Situación de Venezuela respecto de las Convenciones y Tratados Interamericanos", págs. 114-115). El anterior Informe de la Cancillería fue utilizado para cumplir con el requerimiento contenido en el número vigésimo segundo del "Programa de la Octava Conferencia Internacional Americana", que tenía el siguiente título: "Consideración del informe sobre el estado de los tratados y convenciones suscritos en Conferencias anteriores" (LA, 1939, Tomo I, "Exposición. Dirección de Política. Conferencias Interamericanas. VIII Conferencia Internacional Americana" pág. 78).

<sup>78</sup> LA, 1913, "Documentos. Brasil", pág. 149. En *veinticinco de mayo de 1912* se notificó al doctor PEDRO MANUEL ARCAYA el nombramiento y se le expidieron las Credenciales y el Pasaporte; la Corte Federal y de Casación y el Encargado de Negocios *ad-interim* del Brasil fueron informados el mismo día de la designación hecha: El doctor EMILIO CONSTANTINO GUERRERO, a nombre del Supremo Tribunal, acusó recibo inmediatamente; y lo propio hizo el Excelentísimo señor Don LUCILLO DA CUNHA BUENO el *veintinueve de agosto de 1912*. Por su parte, el doctor PEDRO MANUEL ARCAYA aceptó el nombramiento en *treinta de mayo de 1912* (LA, 1913, "Documentos. Brasil", págs. 150-153, 158 y 159).

"Desea el Gobierno de Venezuela, por juzgarlo de importancia, que los Representantes de las Naciones Bolivianas en la mencionada Asamblea se unan para marchar de acuerdo y lograr así igualdad de miras y unión en el pensamiento, a fin de obtener los satisfactorios resultados que se desean; y en tal sentido ha dado instrucciones a su Comisionado: y se ha dirigido a los Gobiernos de las referidas Repúblicas Bolivianas en nota de 30 de los corrientes, que para conocimiento de V.E. tengo a honra enviarle en copia"<sup>79</sup>.

En efecto, el mismo día *treinta de mayo de 1912*, la Cancillería venezolana se dirigió a los Ministros de Relaciones Exteriores de Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia para significarles:

"de importancia sería que los Representantes de las Naciones Bolivianas en la referida Junta, se unieran para marchar de acuerdo, y lograr así igualdad de miras y unión en el pensamiento a fin de obtener los satisfactorios resultados que se desean. A tal fin, este Ministerio se ha dirigido a los Gobiernos de Colombia, Ecuador y Perú. Dadas las buenas relaciones que existen entre nuestros dos Gobiernos y la mutua corriente de simpatía entre Bolivia y Venezuela, fácil habrá de ser la consecución de esa igualdad de miras, si se tiene en cuenta la benévola cooperación de Vuestra Excelencia. En tal propósito, ruego a Vuestra Excelencia transmita por cable a los Representantes de Bolivia ante la Junta de Jurisconsultos, instrucciones en el sentido indicado"<sup>80</sup>.

Los Gobiernos de Ecuador y Bolivia aceptaron decididamente la sugerencia venezolana; y el Ministro de la República de Colombia, Excelentísimo señor doctor JOSÉ M. GONZÁLEZ VALENCIA, en su nota del *diecisiete de julio de 1912*, se limitó a expresar que la iniciativa venezolana "llegó a este Despacho demasiado tarde para que se pudieran dar nuevas instrucciones a los Delegados de Colombia; pero las que éstos recibieron se inspiran en el mismo criterio de fraternidad y unión que V.E. preconiza; así es que confío en que la Delegación colombiana se habrá hallado en armonía con la de Venezuela"<sup>81</sup>.

25. La sesión inaugural tuvo lugar el *veintiseis de junio de 1912*, y a los trabajos de la Junta de Jurisconsultos asistieron Representantes de diecisiete Países, a saber: Estados Unidos de América, República Argentina, Bolivia, Estados Unidos del

<sup>79</sup> LA, 1913, "Documentos. Brasil", pág. 154.

<sup>80</sup> LA, 1913, "Documentos. Brasil", págs. 154-158. En el texto se transcribe la comunicación dirigida al Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia: las enviadas al Ecuador, Perú y Colombia tuvieron idéntico contenido.

<sup>81</sup> LA, 1913, "Documentos. Brasil", págs. 160-162.

Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Salvador, Uruguay y Venezuela. Por tanto, la convocatoria puede calificarse como un verdadero éxito, aun cuando —según señala ANTONIO SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE y SIRVEN— “no todas las Delegaciones llegaron a tiempo y alguna República se hizo representar por persona, en otros órdenes competentísima, pero que no era ni siquiera abogado”<sup>82</sup>.

El ilustre jurista cubano hace igualmente hincapié en el propósito de algunas Delegaciones de obstaculizar cualquier resultado práctico inmediato, en un deseo de aplazar los trabajos para otra oportunidad. Al respecto explica BUSTAMANTE y SIRVEN:

“Esta actitud que puede atribuirse a diversas causas, se evidenció en una solicitud escrita de las Delegaciones argentina y chilena para que, prescindiendo, sin decirlo, de los Proyectos preparados por los Sres. Pessoa y Rodríguez Pereira, se nombrara una Comisión de cinco miembros que, recogiendo la opinión de las diversas Delegaciones sobre las dudas expuestas en esa proposición y sobre lo demás que tuvieran a bien indicar, estudiara todo eso e investigara hasta qué punto y en qué sentido existía un acuerdo. Aprobada la moción, sin más disidencia que la manifestada razonadamente por el Delegado del Salvador, Sr. Alonso Reyes Guerra en la segunda sesión ordinaria, propuso la Comisión designada que se organizaran dos Comisiones de cinco miembros cada una, encargadas de presentar en esa reunión un Proyecto de Extradición y otro sobre el cumplimiento de sentencias extranjeras y que se designaran además seis Comisiones especiales, llamadas a actuar más adelante, para preparar la codificación del Derecho Internacional Público y del Internacional Privado. La Junta de Jurisconsultos debería reunirse nuevamente en el mes de junio de 1914”<sup>83</sup>.

26. El resultado concreto de las labores de la Junta de Jurisconsultos fue bastante reducido, pues se limitó a aprobar un Proyecto de Tratado de Extradición que ni siquiera tuvo carác-

<sup>82</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, “La Comisión...”, Op. cit., nr. 16, pág. 17. Solamente dejaron de concurrir Haití, Honduras y Nicaragua; y el Delegado de la República Dominicana, que llegó después de haberse clausado las sesiones. El Representante venezolano, doctor PEDRO MANUEL ARAYA, se incorporó el *trece de julio de 1912*, “no habiendo podido hacerlo antes por la demora del viaje, debida a causas independientes de su voluntad”, según lo manifestara en el Informe presentado al Ministerio de Relaciones Exteriores el *veintiseis de agosto de 1912*. (LA, 1913, “Documentos. Brasil”, pág. 164).

<sup>83</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, “La Comisión...”, Op. cit., nr. 17, págs. 17-18. Las seis Sub-comisiones fueron creadas el *seis de julio de 1912* (El acta respectiva está impresa en LA, 1915, Tomo I, “Documentos. Brasil”, págs. 115-117).

ter definitivo, por cuanto la materia sería objeto de nuevo estudio por la Sexta Subcomisión con sede en Lima.

El éxito fue todavía menor en materia de reconocimiento y ejecución de las sentencias extranjeras, debido a las discrepancias en el seno de la propia Comisión, que no pudo unificar su criterio: por una parte, el Delegado del Brasil, señor CÁNDIDO DE OLIVEIRA, presentó un Proyecto; y los cuatro Miembros restantes elaboraron otra Ponencia, pero el señor MIGUEL CRUCHAGA, Delegado de Chile, le hizo una importante reserva al artículo primero, por cuanto aceptó el recíproco reconocimiento "solamente en el sentido de que esa sentencia no fuese contraria a las leyes del país de su ejecución". En vista de la sustancial diferencia de criterios, a solicitud del Representante de México, señor VÍCTOR MANUEL CASTILLO, la Comisión Plenaria resolvió remitir el asunto a la Subcomisión de Lima para su ulterior estudio<sup>84</sup>.

Por tanto, la labor efectiva de la Junta de Jurisconsultos se redujo al nombramiento de Seis Subcomisiones: las cuatro primeras debían ocuparse de temas de Derecho Internacional Público<sup>85</sup>; y las dos últimas tendrían a su cargo las materias propias del Derecho Internacional Privado. Aún dentro de esta limitada perspectiva, el doctor BUSTAMANTE y SIRVEN comenta:

"Esas Sub-Comisiones, sin nexo común y reuniéndose, sin razón científica o metódica, en diversos lugares, alejados unos de otros, no podían tener un criterio uniforme, y su obra carecería de unidad. Compuestas, por otra parte, de un grupo reducido de miembros, no escogidos ciertamente en razón de la índole de los trabajos que debían realizar, era muy difícil que su obra representara el pensamiento del Mundo Americano. Estas objeciones, sin embargo, que a primera vista se ocurren, no parecen haberse

<sup>84</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, op. cit., nrs. 20-21, págs. 21-22.

<sup>85</sup> La Primera funcionaría en Washington, formada por dos Delegados de los Estados Unidos de América, uno de México, dos de Guatemala, uno del Salvador, otro de Costa Rica y otro de Panamá, con el objeto de preparar proyectos sobre la Guerra Marítima y los Derechos y Deberes de los Neutrales, pudiendo subdividirse en dos. La Segunda sesionaría en Río de Janeiro, integrada por un Representante del Brasil, Colombia, Perú y Cuba, para estudiar los Proyectos relativos a la Guerra Terrestre, la Guerra Civil y las Reclamaciones de los Extranjeros procedentes de ambas. La Cuarta tendría su sede en Buenos Aires, con Delegados de la República Argentina, Colombia, Chile y Uruguay, para tratar sobre la solución pacífica de los conflictos y la organización de los tribunales internacionales. (Véanse luego los números 30, 31 y 32 de este trabajo, en lo que se refiere a la Tercera, Quinta y Sexta Subcomisión).

formulado, ni tenido en cuenta al aceptar ese método de trabajo"<sup>86</sup>.

27. A su regreso de Río de Janeiro, el doctor PEDRO MANUEL ARCAÑA rindió cuenta a la Cancillería; y en el Informe que presentara el *veintiseis de agosto de 1912* comenta los trabajos de la Junta de Jurisconsultos en los términos siguientes:

"no actuó en sus sesiones de Río de Janeiro, ni obrará en las posteriores, como un Congreso o Conferencia de Plenipotenciarios, sino como una Comisión técnica, cuyo objeto, conforme a la Convención que la creó, es simplemente preparar los Tratados que habrán de constituir el Código internacional, esto es, redactar los Proyectos, que sometidos luego al estudio de los Gobiernos respectivos, serán, si éstos los aceptan, convertidos en Tratados por medio de la Conferencia Pan-Americana... Mientras tanto, ellos no pasan de ser meros Proyectos que no representan sino la opinión particular de los Delegados sobre las materias en ellos contenidas. En suma, la Junta de Jurisconsultos es de naturaleza semejante, siendo sólo distintas las materias sometidas a su estudio, a la de las Comisiones, que para preparar o reformar sus Códigos nacionales, suelen nombrar los Gobiernos de cada País"<sup>87</sup>.

Seguidamente hizo referencia a las actividades de la Junta de Jurisconsultos y a la creación de las Seis Sub-comisiones de trabajo. El doctor ARCAÑA advirtió sobre el particular:

"No estaba aún el suscrito incorporado a la Junta cuando se discutió y aprobó este Acuerdo. Se me designó para ser uno de los Miembros de la Sexta Comisión, la cual, aunque como queda dicho, funcionará en Lima, se instaló en el propio Río de Janeiro, fijándose para comenzar sus sesiones en la capital del Perú el mes de febrero del año entrante. Privó en la Junta el criterio de que para aceptar hacer parte de las referidas Comisiones, no necesitaban los Delegados autorización especial de sus respectivos Gobiernos, por cuanto el nombramiento de Delegado es por su naturaleza para todo el tiempo que haya de funcionar la Junta y por cuanto es potestativo de ésta reglamentar el procedimiento que crea más conveniente para el mejor desempeño de su cometido, estando previsto en la propia Convención que la creó, la posibilidad de que sus sesiones hubiesen de efectuarse con inter-

<sup>86</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "La Comisión...", Op. cit., nr. 23, pág. 23.

<sup>87</sup> LA, 1913, "Documentos. Brasil", págs. 163-164. El *nueve de septiembre de 1912* la Cancillería acusó recibo del Informe y dispuso su publicación en el "Boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores" (ID. pág. 170). Previamente al Informe del *veintiseis de agosto de 1912*, con fecha *catorce de julio de 1912* el doctor PEDRO MANUEL ARCAÑA había hecho a la Cancillería ciertos comentarios de carácter general sobre la Junta de Jurisconsultos (ID, págs. 162-163).

valos de tiempo y aún en diferentes lugares y también la de que se dividiese en Comisiones. Estas razones obraron, sin duda, en el ánimo de los Delegados al aceptar llanamente las designaciones para hacer parte de las Comisiones especiales arriba especificadas, mas, por lo que a mí tocaba, no lo hice sino con la salvedad de que mi aceptación era a reserva de lo que este Gobierno resolviera sobre el particular"<sup>88</sup>.

28. Con su informe del veintiseis de agosto de 1912 el doctor PEDRO MANUEL ARCAJA se limitó a acompañar el Proyecto de Tratado sobre reconocimiento de sentencias extranjeras; pero en materia de Extradición hizo diversos comentarios, en especial para destacar sus diferencias con el Acuerdo suscrito en el Congreso Boliviano en dos puntos de fondo, a saber:

"1º Que establece la extradición para toda infracción de la ley penal, excepto los delitos políticos, castigados en ambos Estados con una pena no inferior a dos años de prisión, sin especificar los delitos como lo hizo el Tratado del Congreso Boliviano. 2º Que permite el juzgamiento del reo en el Estado que ha obtenido su extradición por otro delito que el que dio lugar a la extradición, con tal que en ello consienta el mismo reo (Artículo 10), mientras que en el Tratado del Congreso Boliviano no se hizo esa excepción, al principio de que el juicio no puede versar sino sobre los hechos declarados al ser entregado el reo"<sup>89</sup>.

La solución aceptada en primer término no era justificable al sentir del doctor PEDRO MANUEL ARCAJA:

"En efecto: hay el riesgo de la falta de reciprocidad, pues durante el tiempo en que las legislaciones de dos Estados fijan para un delito determinado una pena no inferior a dos años, uno de ellos estará obligado a conceder la extradición que el otro le exige de reos enjuiciados por ese delito, y pudiera resultar después que si este último modificase su legislación castigando el mismo delito con pena inferior a dos años, no estaría obligado a conceder a su vez la extradición que por razón del propio delito solicitase de él entonces el primer Estado. Hay también la duda de si por pena no inferior a dos años, debe entenderse a aquella cuyo minimum es de ese tiempo o bastará que no baje de dos años la pena resultante como término medio entre el maximum y el minimum, pues ésta es la que se considera como pena fija en el nuestro y otros Códigos Penales Americanos"<sup>90</sup>.

<sup>88</sup> LA, 1913, "*Documentos. Brasil*", pág. 165.

<sup>89</sup> LA, 1913, "*Documentos. Brasil*", págs. 165-166.

<sup>90</sup> LA, 1913, "*Documentos. Brasil*", págs. 166-167. El doctor ARCAJA agregó en este orden de ideas: "Además, la evolución de la Ciencia Penal moderna, tiende a dejar una larga escala para el castigo de cada delito entre un minimum bajo y un máximo alto, a fin de que el Juez pueda aplicar la

El doctor PEDRO MANUEL ARCAYA expuso también sus razones para combatir el segundo punto de vista:

“por considerar que de allí pueden resultar algunos riesgos, aunque la excepción sólo se establezca para el caso de que el mismo reo así lo acepte, pues no tendrá el Estado que lo entregó la manera de controlar si efectivamente hubo este convenimiento; y si bien entre los Estados como entre las personas naturales y más aún, debe presumirse la buena fe, también hay que tener en cuenta el estado de exaltación a que en los países americanos suele desgraciadamente llegarse en épocas de conflagraciones políticas. Además, en materias que afectan el orden público no tiene importancia la voluntad del procesado”<sup>91</sup>.

Las críticas anteriores no fueron aceptadas por la Comisión Plenaria de la Junta de Jurisconsultos, y el doctor ARCAYA tan sólo obtuvo se aceptara un aditamento al artículo 24 del Proyecto, a fin de que quedara “expresamente establecido que continuasen en vigor los Tratados existentes, especialmente en lo relativo a las infracciones que dan lugar a la extradición”<sup>92</sup>.

También se destaca en el Informe del veintiseis de agosto de 1912 la discrepancia procesal existente entre el Tratado suscrito en el Congreso Boliviano y el Proyecto de la Junta de Jurisconsultos, al aceptar este último “que a falta de Agentes Diplomáticos se la pueda pedir por órgano de los Cónsules”. Sin embargo, esta diferencia podría resultar aceptable según el doctor PEDRO MANUEL ARCAYA:

pena, teniendo lo más posible en cuenta los elementos característicos del hecho concreto que debe sentenciar y las circunstancias de temibilidad o posible regeneración del encausado, por lo cual en el tiempo serán escasos los delitos para los cuales el extremo inferior de la pena sea de dos años y para éstos, por consiguiente, no habría extradición, cuando por otra parte la evolución del Derecho moderno es también en el sentido de facilitarla” (ID., pág. 167).

<sup>91</sup> LA, 1913, “*Documentos. Brasil*”, pág. 167.

<sup>92</sup> LA, 1913, “*Documentos. Brasil*”, pág. 166. En tal virtud, el doctor ARCAYA explica: “Así, si el Proyecto de la Junta de Río de Janeiro llegara a convertirse en Tratado, habría entre los países de la América dos sistemas en materia de extradición: uno respecto de los países cuyas relaciones mutuas no estén regidas sino por el nuevo Tratado continental y otro para aquellos que además se encuentren ligados por Tratados en que se definan los delitos, de modo que, aun cuando la pena que alguno de éstos merezca no sea de dos años por lo menos, procederá la extradición en virtud del Tratado especial. Esto aminora en mucho los inconvenientes que habría traído la aceptación como sistema único del aceptado en el proyecto de la Junta, pues a pesar del respeto que me merece la opinión de los ilustres jurisconsultos de quienes tuve el honor de ser compañero en Río de Janeiro, juzgo que existen esos inconvenientes” (ID., pág. 166).

“En efecto, pedir la extradición de un reo no es un acto que por su naturaleza sea una función diplomática, desde luego que no se roza con las relaciones de carácter político de los Estados, y aún se concibe que sería posible la celebración de Tratados en que se estableciese que se la pida por el Poder Judicial de un Estado directamente al del otro, sin intervención del Poder Ejecutivo de uno y otro, nada más que para cumplir las decisiones del Poder Judicial. La extradición no es, en suma, sino el cumplimiento en un Estado de una orden de detención dictada por el Poder Judicial de otro Estado; tiene así puntos de contacto, aunque diferenciándose radicalmente en su objeto, con la ejecución en un país de las disposiciones judiciales de carácter civil dictadas por Tribunales extranjeros; sobre estas últimas se ha llegado ya a la conclusión, de que dentro de los límites que al Tribunal a quien se pida la ejecución asignen sus leyes nacionales o Tratados vigentes, es sólo al Poder Judicial al que corresponde decidir el punto y a quien directamente se ocurre”<sup>93</sup>.

Dentro de esta línea de pensamiento, el doctor ARCAÑA agregó:

“Hay, además, que tener en consideración que el proyecto, si se convirtiese en Tratado, no regiría sino entre los Estados contratantes y si los demás de la América podrían en Venezuela solicitar extradiciones por medio de sus Cónsules, también igual derecho tendría Venezuela respecto de ellos. Las naciones europeas no podrían alegar un pacto *inter alios*”<sup>94</sup>.

Por cuanto el Colegio de Abogados del Distrito Federal en su Informe había criticado la facultad concedida a los Cónsules de solicitar la extradición, aceptada en el Proyecto de Código de Derecho Internacional Público que prepara el eminente jurista brasileño EPITACIO PESSOA, el doctor PEDRO MANUEL ARCAÑA se vio precisado a explicar:

“en el Tratado sobre Cónsules del Congreso Boliviano, se sentó el precedente de que sí puede autorizárseles para dirigirse al Gobierno en casos determinados, definidos convencionalmente; en efecto, en el artículo 5º de dicho Tratado se lee: “Los Cónsules podrán ejercer las atribuciones siguientes: 1º Dirigirse a las autoridades del Distrito de su residencia y ocurrir, en caso necesario al Gobierno General por medio del agente diplomático de su nación si lo hubiere y *directamente en caso necesario*, reclamando contra cualquier infracción de los Tratados de Comercio que se cometa...”. Este precedente no era, sin duda, conocido del

<sup>93</sup> LA, 1913, “Documentos. Brasil”, pág. 168.

<sup>94</sup> LA, 1913, “Documentos. Brasil”, pág. 168.

respetable Colegio de Abogados, por no haberse aprobado aún por el Congreso Nacional ni por consiguiente publicándose los tratados celebrados en el Congreso Boliviano cuando dicho Colegio emitió el informe en referencia"<sup>95</sup>.

El doctor PEDRO MANUEL ARCAÑA hizo referencia también a la crítica del Colegio de Abogados del Distrito Federal en el sentido de que el Proyecto de Convenio no debía consagrar la extradición como obligatoria entre los Países; y al respecto advirtió:

"esta observación se originó sin duda, de haberse entendido que iba a formular un Código de principios generales de derecho que sirviese de norma a los países americanos para sus relaciones internacionales en general. Ahora bien, el plan adoptado por la Junta de Jurisconsultos es que se haga la codificación por medio de tratados que ligen entre sí a las Naciones americanas. Así pues, es claro que la extradición pactada así, debe ser obligatoria para las partes contratantes"<sup>96</sup>.

Todas las consideraciones anteriores justificaron la conclusión del doctor PEDRO MANUEL ARCAÑA:

"me permito sugerir acerca del proyecto sobre extradición, que sería conveniente no convertirlo desde ahora en Tratado, sino dejar su consideración para cuando la Junta de Jurisconsultos formule en sus sesiones de 1914 los demás proyectos que habrá de elaborar, a fin de que la propia Junta pueda revisarlo en aquellas sesiones según lo que resulte de los estudios que la Sexta Comisión hará sobre conflictos de Leyes Penales, materia conexas con la extradición"<sup>97</sup>.

29. El doctor PEDRO MANUEL ARCAÑA no redujo sus esfuerzos al Informe de fecha veintiseis de agosto de 1912; y a los fines de facilitar la ansiada uniformidad legislativa internacional, en el propio mes de agosto de 1912 se dirigió a la Comisión Revisora de Códigos Nacionales<sup>98</sup> en los términos siguientes:

<sup>95</sup> LA, 1913, "Documentos. Brasil", págs. 168-169. En verdad el Acuerdo sobre Cónsules suscrito en el Convenio Boliviano, aprobado por Ley del once de junio de 1912, sólo fue confirmado y ratificado el diecinueve de diciembre de 1914 por el doctor VICTORINO MÁRQUEZ BUSTILLOS, con el carácter de Presidente Provisional de los Estados Unidos de Venezuela (RDLDV, Tomo XXXVII, nr. 11674, págs. 591-593); habiéndose hecho en la misma fecha el depósito correspondiente.

<sup>96</sup> LA, 1913, "Documentos. Brasil", pág. 169.

<sup>97</sup> LA, 1913, "Documentos. Brasil", pág. 169.

<sup>98</sup> Por Decreto del veinticuatro de julio de 1912 el General JUAN VICENTE GÓMEZ, Presidente de la República, había ordenado "revisar los Códigos Civil y de Comercio", con sus respectivos procedimientos, a cuyo efecto nombró sendas Comisiones codificadoras, que se instalaron formalmente el primero de

"Propongo que se supriman de los Códigos Civil, de Comercio y de Procedimiento Civil todas las disposiciones referentes al Derecho Internacional Privado y que se redacte un Código especial denominado "Ley de Aplicación del Derecho Internacional Privado" en que se dé cabida a aquellas disposiciones junto con otras muchas que sobre la materia es menester dictar a fin de que los Jueces sepan cómo deben proceder en los asuntos que envuelvan cuestiones de esta índole. Como desarrollo de esta moción, ofrezco someter al estudio de esta Junta un Proyecto de Ley en referencia a comienzos del año entrante"<sup>99</sup>.

El doctor PEDRO MANUEL ARCAJA, además de señalar que "los Códigos de carácter general de un país no deben tratar de situaciones jurídicas especiales, como son las que resultan de los casos en que es menester tomar en cuenta las disposiciones de leyes extranjeras"<sup>100</sup>, hizo las siguientes consideraciones para justificar su propuesta:

"Hoy se afanan las Naciones de la América, como saben mis Honorables colegas, en codificar así el Derecho de Gentes como el Internacional Privado; mas creo que para esto es menester previamente que cada Nación codifique los principios que adopta, pues, por lo demás, conocido es que son múltiples los sistemas propuestos por los tratadistas. Hecho esto, será más fácil determinar cuáles son los puntos de acuerdo y desacuerdo entre los varios países, respecto de cómo aplica cada uno el Derecho internacional, esto es, cómo lo entiende o concibe cada Nación: así será posible entonces armonizar los varios sistemas en un gran sistema único y en consecuencia cada país, sin tocar sus Códigos generales, reformaría en lo que fuese menester sus leyes especiales de aplicación del Derecho de gentes y del Derecho internacional privado".

agosto de 1912 (MMRI, 1913, Tomo II, "Documento n° 161", págs. 422-424). El doctor PEDRO MANUEL ARCAJA fue electo para integrar la Comisión Revisora de los Códigos de Procedimiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal, en unión con los doctores ALEJANDRO URBANEJA, FÉLIX MONTES, MANUEL ANTONIO PONCE, PEDRO MIGUEL REYES, PEDRO M. BRITO GONZÁLEZ y JUAN JOSÉ MENDOZA (RDLDV, Tomo XXXV, nr. 11287, pág. 494).

<sup>99</sup> ARCAJA, Pedro Manuel.—"Moción del Doctor P. M. Arcaya sobre Codificación del Derecho Internacional Privado", en "Gaceta Jurídica", Tomo I, 1912, nr. 3, pág. 63.

<sup>100</sup> De esta manera el doctor PEDRO MANUEL ARCAJA se convirtió en pionero de la autonomía legislativa del Derecho internacional privado, que no viene a constituir sino el necesario complemento de su independencia científica. Las mismas pautas fueron seguidas mucho tiempo después por los doctores ROBERTO GOLDSCHMIDT, GONZALO PARRA-ARANGUREN y JOAQUÍN SÁNCHEZ-COVISA en el "Proyecto de Ley de Normas de Derecho Internacional Privado", aparecido en Caracas en 1963 y publicado en 1965 nuevamente con ciertas reformas; y en la respectiva "Exposición de Motivos" se explican las razones que explican la promulgación de una Ley especial.

De igual modo el doctor PEDRO MANUEL ARCAJA hizo la siguiente aclaratoria:

"No es que Venezuela vaya a legislar sobre Derecho Internacional, no es que vaya a crearlo ni a pretender dictar leyes a la gran sociedad de las Naciones, lo cual sería simplemente absurdo; es que partiendo del hecho de que existe el Derecho internacional, independientemente de la voluntad de ella misma, pero reconociendo también el hecho de que son varias las interpretaciones y varios los sistemas que en el campo de este derecho se presentan, va a decir: cuáles son los principios que acoge legislativamente el país. Sobre el Derecho Internacional Privado es en virtud de disposiciones legislativas internas, hoy consignadas en el Código Civil, que están obligados los Jueces venezolanos a respetar el principio de que las personas en lo relativo a su estado y capacidad se rigen por su ley nacional, sin que puedan, so pretexto de que también se le sostiene por autoridades del Derecho Internacional Privado, seguir el sistema de la Ley del domicilio. Luego esto mismo que se dice en una Ley llamada Código Civil, bien puede decirse en otra que se llame "Ley de aplicación del Derecho Internacional Privado" y en este mismo orden de ideas bien pueden traerse a éste muchas otras disposiciones que hoy hacen notable falta en nuestra Legislación"<sup>101</sup>.

La propuesta del doctor PEDRO MANUEL ARCAJA fue leída en la tercera conferencia de la Comisión General Revisora de los Códigos Nacionales, el *treinta de agosto de 1912*; y en esa oportunidad se decidió:

"que se fije la consideración de la moción para la orden del día de la próxima reunión plenaria de estas Comisiones"<sup>102</sup>.

El asunto fue considerado por la Comisión General Revisora de los Códigos Nacionales el *veintiuno de septiembre de 1913*; y el acta respectiva informa sobre el particular:

"El doctor Guerrero apoyó la moción, fundado en razones pertinentes. Seguidamente el doctor Montes expuso: que sin conocer los artículos que contiene el Proyecto de Ley de aplicación del Derecho Internacional Privado del doctor Arcaya, no podría

<sup>101</sup> ARCAJA, "Moción...", art. cit., págs. 63-64. Respecto a la denominación propuesta dijo el doctor ARCAJA: "esta materia la define el Derecho alemán en una ley especial denominada: "Ley de Introducción del Código Civil". Yo he escogido el título "Ley de Aplicación del Derecho Internacional Privado", porque dá lugar a que se trate no sólo de los casos de Derecho internacional privado en que el Código Civil puede ser aplicable o nó, sino también de los relativos a los Códigos de Comercio y de Procedimiento".

<sup>102</sup> "Gaceta Jurídica", Tomo I, 1912, nr. 3, págs. 76-78.

entregarse a suprimir desde luego las disposiciones relativas a la materia contenidas en el Código Civil. Continuada la discusión, el doctor Urbaneja propuso, con apoyo: que se difiera la consideración de la moción Arcaya y de los artículos referentes al Derecho Internacional Privado, en el Código Civil, en el de Comercio y en el de Procedimiento, hasta después de terminada la revisión total de los dichos Códigos. El doctor Ponce adicionó la anterior moción, en su parte final, así: para cuya época habrá presentado el doctor Arcaya el Proyecto ofrecido. Puesta en consideración la moción adicionada, fue largamente debatida; y sometida a votación resultó aprobada<sup>103</sup>.

El doctor PEDRO MANUEL ARCAYA efectivamente presentó un Proyecto completo de "Ley de aplicación del Derecho Internacional Privado", impreso en la "*Gaceta Jurídica*", órgano de las Comisiones Codificadoras, en los números correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de 1912; marzo y agosto de 1913, y diciembre de 1914<sup>104</sup>; y el acta del tres de diciembre de 1914 de la Comisión Revisora de los Códigos Civil y de Comercio expresa al respecto en sus partes pertinentes:

"Al tratar de la orden del día, la Presidencia presentó un trabajo del doctor Arcaya, sobre un Proyecto de Ley de Aplicación del Derecho Internacional Privado, en sus relaciones en los Códigos Civil, Mercantil y de Procedimiento; trabajo escrito por el Doctor Arcaya de acuerdo con lo resuelto en la sesión de la Comisión General de 30 de agosto de 1912<sup>105</sup>. Se dio lectura, y se acordó transcribirlo tanto a los miembros de la Comisión, como a los de la de Procedimiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal, para considerarlo en Comisión General"<sup>106</sup>.

El Proyecto de "Ley de Aplicación del Derecho Internacional Privado" no parece haber sido objeto de estudio por la Comisión General: en efecto, en treinta de diciembre de 1914 el

<sup>103</sup> "*Gaceta Jurídica*", Tomo II, 1913, nr. 18, pág. 42.

<sup>104</sup> "*Gaceta Jurídica*", Tomo I, 1912, nr. 6 (noviembre), págs. 161-162; Tomo I, 1912, nr. 8 (diciembre), págs. 230-232; Tomo I, 1913, nr. 11 (marzo), págs. 273-275; Tomo I, 1913, nr. 16 (agosto), págs. 387-388; y Tomo III, 1914, nrs. 29, 30, 31 y 32 (diciembre), págs. 1-4. El Proyecto del doctor PEDRO MANUEL ARCAYA fue reproducido, mucho tiempo después, en la "*Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela*", Caracas, Año 1954, nr. 1, págs. 161-174.

<sup>105</sup> En verdad la referencia debe ser a la decisión adoptada el veintiuno de septiembre de 1913.

<sup>106</sup> "*Gaceta Jurídica*", Tomo III, 1915, nrs. 33-34 (enero y febrero), pág. 128. En esa misma oportunidad fue aprobado el Título Preliminar del Código Civil, aun cuando se hizo la siguiente reserva: "salvo modificaciones que pueda sufrir por virtud del Proyecto del Doctor Arcaya, al ser considerado en Comisión General".

Ministerio de Relaciones Interiores, a cargo del propio doctor PEDRO MANUEL ARCAJA, resolvió prorrogar sólo hasta el veintiocho de febrero de 1915 el lapso concedido a las Comisiones Codificadoras para que "presenten los Proyectos de Código Civil y de Procedimiento Civil, debiendo también presentarse en el mismo plazo el Proyecto de Código de Enjuiciamiento Criminal"<sup>107</sup>.

El nuevo plazo concedido a las Comisiones Codificadoras venció antes de haberse considerado el Proyecto de Ley del doctor PEDRO MANUEL ARCAJA; y al recordar este singular acontecer el doctor LORENZO HERRERA MENDOZA expresa los siguientes conceptos:

"En las respectivas actas de las sesiones de la Junta Codificadora, publicadas en la citada Gaceta Jurídica, consta que la moción de Arcaya y luego su Proyecto de Ley estuvieron varias veces fijados en la orden del día de diversas sesiones efectuadas en los años 1912, 1913 y 1914, sin que realmente llegara a deliberarse jamás sobre ninguno de los ciento un artículos de que constaba el Proyecto. Tampoco llegó a admitirse ni a rechazarse explícitamente la moción previa de separar de los Códigos generales las materias del Derecho Internacional Privado, a fin de reunir las en alguna ley especial. Ni por cortesía con su autor, se le prestó ninguna atención al proyecto, al cual se le hizo una larga faena simplemente dilatoria; y por último, en diciembre de 1914, se decidió posponer la consideración del asunto hasta que estuvieran completamente concluidos los demás trabajos relativos a todos los Códigos de la República. El Proyecto que tan largo e intenso esfuerzo intelectual había exigido a su autor, murió de asfixia, ahogado por la oposición del vacío y del silencio"<sup>108</sup>.

<sup>107</sup> RDLDV, Tomo XXXVII, nr. 11690, págs. 616-617. Poco tiempo antes, por Decreto del siete de noviembre de 1914 habían sido reorganizadas las Comisiones Revisoras de los Códigos Nacionales: los doctores CARLOS ALBERTO URBANEJA, FEDERICO URBANO, NICOMEDES ZULOAGA y ALEJANDRO PIETRI HIJO fueron incorporados a la Comisión Revisora de los Códigos Civil y de Comercio; y en la Comisión Revisora de los Códigos de Procedimiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal se incluyeron a los doctores RAFAEL CABRERA MALO, F. A. GUZMÁN ALFARO, G. MANRIQUE PACANINS y J. E. MUÑOZ RUEDA. De igual modo fue dispuesto que debían enviar en la segunda quincena del mes de enero de 1915 al Ministerio de Relaciones Interiores, "los Proyectos que hayan formulado, debiendo en todo caso remitir los trabajos verificados hasta entonces en la revisión de los Códigos Civil y de Procedimiento Civil" (RDLDV, Tomo XXXVII, nr. 11654, pág. 571).

<sup>108</sup> HERRERA MENDOZA, Lorenzo.—"La Escuela Estatutaria en Venezuela y su Evolución hacia la territorialidad", Caracas, 1943, pág. 94; reproducido en "Estudios sobre Derecho Internacional Privado y Temas Conexos", Caracas, 1960, pág. 209.

30. La Tercera Subcomisión creada por la Junta de Jurisconsultos de Río de Janeiro debía actuar en Santiago de Chile, compuesta por un Delegado de la República Argentina, Bolivia, Chile y Ecuador, para ocuparse de los problemas de Derecho Internacional Público en tiempo de paz. Sin embargo, celebró su primera reunión en el Palacio Monroe en Río de Janeiro el quince de julio de 1912, con la asistencia de N. QUIRNO ACOSTA, ALEJANDRO ALVAREZ, V. E. SANJUIS, M. ALONSO CRIADO y como Secretario, JUAN BAUTISTA ARAMBURU, Jefe de la Dirección América y Africa del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina.

El Acta correspondiente informa al respecto:

“Se entró en seguida a seleccionar las materias que la Comisión cree pueden codificarse, eligiéndose principalmente aquellas que tienen especial interés para el Continente Americano y en que más vivamente se hace sentir la necesidad de una reglamentación. Una distinción se imponía, según que ellas hubieran sido o no tratadas en las Conferencias Panamericanas, porque en las no consideradas en dichas Conferencias es más necesario tener datos e informaciones de los respectivos Países”<sup>109</sup>.

Seguidamente se nombró “*rapporteur*” al Delegado de Chile, señor ALEJANDRO ALVAREZ, y fue dispuesto pedir los informes necesarios a los diversos Gobiernos para elaborar el Proyecto respectivo, que debía considerarse en la próxima reunión, “en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, en el mes de febrero del año próximo”<sup>110</sup>.

Al efectuar la escogencia de los temas, la Tercera Subcomisión mezcló asuntos en muchos aspectos inconexos, dentro de los cuales pueden mencionarse algunos que, en última instancia, fueron incluidos en el Código de Derecho Internacional Privado, a saber: propiedad literaria y artística; propiedad in-

<sup>109</sup> LA, 1914. “*Documentos. Brasil*”, págs. 103-104. En esa oportunidad fue también resuelto: “4º Dar un voto de aplauso a la iniciativa tomada para fundar un Instituto Americano de Derecho Internacional, pues consideran una Institución de esta especie de gran utilidad para cooperar a la obra de la codificación que se han propuesto los Estados del Nuevo Mundo”.

<sup>110</sup> El doce de septiembre de 1912, el señor ERNESTO BOSCH, de la Dirección América y Africa del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, pidió a la Cancillería venezolana los informes necesarios para los trabajos de la Tercera Subcomisión; y en trece de febrero de 1913, el doctor J. L. ANDARA respondió haber atendido la solicitud. (LA, 1914, “*Documentos. Brasil*”, págs. 102-108).

dustrial; deberes y derechos de los extranjeros; extradición; agentes diplomáticos y consulares; nacionalidad y condición de las personas jurídicas.

Sin embargo, al reunirse en Santiago de Chile, el *veintiocho de febrero de 1913*, con asistencia de tres de sus miembros, la Tercera Subcomisión resolvió ocuparse preferentemente de los siguientes asuntos: Declaraciones generales; Agentes Diplomáticos; Agentes Consulares; Derechos y Deberes de los Estados limítrofes en territorios litigiosos no delimitados; Canje de publicaciones e intercambio de profesores y alumnos<sup>111</sup>; y en la sesión siguiente del *once de marzo de 1913*, que fue la última, se discutieron los Proyectos presentados por el señor ALEJANDRO ALVAREZ, y se declaró que "no tenían carácter definitivo y eran susceptibles de todas las modificaciones que se estimaren convenientes"<sup>112</sup>.

31. La Quinta Subcomisión creada por la Junta de Jurisconsultos debía actuar en Montevideo, compuesta por un Delegado del Brasil, dos del Paraguay y uno del Uruguay, para ocuparse de los problemas del Derecho Internacional Privado relativos a la capacidad de las personas, condición de los extranjeros, derecho de familia y sucesiones. Sin embargo, celebró su primera reunión en Río de Janeiro el *veintisiete de julio de 1912*, con el objeto de distribuir el trabajo entre sus miembros: a los doctores CECILIO BÁEZ y EUSEBIO AYALA, Delegados del Paraguay, fue encomendada la parte referente a la capacidad de las personas y a la condición de los extranjeros; al doctor PEDRO JOSÉ VARELA, del Uruguay, el Derecho de Familia y al Representante del Brasil, doctor CÁNDIDO DE OLIVEIRA, el tema de las sucesiones.

La segunda sesión tuvo lugar en Montevideo el *veintiocho de febrero de 1913*<sup>113</sup>: en esa oportunidad el doctor CÁNDIDO DE OLIVEIRA presentó un Proyecto de Convenio de Derecho Civil Internacional sobre los temas asignados a la Subcomisión, pre-

<sup>111</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "La Comisión..." op. cit. nr. 30, pág. 30. El Proyecto distinguido con el número uno, bajo el título "Declaraciones Generales", incluye preceptos sobre temas diversos, entre los cuales puede destacarse el artículo quinto que dispone: "que los nacidos en el territorio de un Estado de América son nacionales de dicho Estado, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres" (ID., nr. 31, pág. 31).

<sup>112</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "La Comisión..." op. cit., nr. 30, pág. 30.

<sup>113</sup> La reunión estaba fijada para el *quince de febrero de 1913*: el doctor EUSEBIO AYALA del Paraguay, no pudo asistir.

cedido de una amplia defensa del principio de la nacionalidad, "porque no representaba un obstáculo a la atracción de capitales y a la permanencia de los inmigrantes, pretendiendo cortar sus relaciones con el País de origen"<sup>114</sup>.

Inmediatamente el doctor PEDRO JOSÉ VARELA hizo la defensa de los Tratados de Montevideo al mismo tiempo que sostuvo las ventajas del principio del domicilio para resolver los problemas de escogencia de la ley competente en el campo del estatuto personal; y en tono conciliatorio propuso una fórmula similar, aunque en sentido contrario, a la aprobada en las Conferencias de La Haya, a saber: "Se aplicará la Ley del domicilio, pero si ésta estableciera que la Ley a aplicarse es la de la nacionalidad, se aplicaría la ley nacional"<sup>115</sup>.

Por cuanto el doctor CECILIO BÁEZ, Representante del Paraguay, adhirió a las manifestaciones del doctor PEDRO JOSÉ VARELA les fue encomendado presentar el correspondiente Proyecto, que, en términos generales, reproduce las soluciones de los Convenios de Montevideo de 1889; y este trabajo, con la Ponencia del doctor CÁNDIDO DE OLIVEIRA, fue enviado a la Junta de Jurisconsultos de Río de Janeiro, para que adoptara una Resolución definitiva sobre el asunto: así concluyeron, en forma bastante insatisfactoria, por cierto, —comenta BUSTAMANTE y SIRVEN— los trabajos de la Quinta Subcomisión<sup>116</sup>.

32. La Sexta Subcomisión creada por la Junta de Jurisconsultos debía actuar en Lima, compuesta por un Delegado de Cuba, del Perú y de Venezuela, para ocuparse de todas las materias comprendidas en el Derecho Internacional Privado que no habían sido asignadas a la Quinta Subcomisión, inclusive la parte referente a las Leyes penales. Sin embargo, también se reunió por primera vez en el Palacio Monroe en Río de Janeiro el dieciséis de julio de 1912 con la asistencia de los doctores ALBERTO ELMORE, Presidente de la Delegación del Perú; VÍCTOR SAN JINES, Representante de Bolivia; ANICETO VALDIVIA, de Cuba, y PEDRO MANUEL ARCAÑA, en Representación de Venezuela<sup>117</sup>.

<sup>114</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "La Comisión...", op. cit., nr. 37. pág. 34, quien analiza el Proyecto a los Nrs. 37-38, págs. 34-38.

<sup>115</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "La Comisión...", op. cit., nr. 39. pág. 38.

<sup>116</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "La Comisión...", op. cit., nrs. 39-40, págs. 38-41.

<sup>117</sup> En el acta respectiva se lee: "Los señores San Jines y Valdivia expresaron que, aunque no están suscritos a la Comisión que ha de funcionar en Lima,

Tres días después, el *diecinueve de julio de 1912*, aprobó por unanimidad el siguiente cuadro de materias para sus trabajos:

"A) *Derecho Civil*: 1º Derechos Reales. 2º Obligaciones. Propiedad Literaria y Artística. Patentes de Invención. Marcas. B) *Derecho Procesal*: 1º Competencia. Juicio. 2º Ejecución de Sentencias Extranjeras. C) *Derecho Comercial*: 1º Acto Comercial. Comerciantes. Sociedades. 2º Letra de Cambio. 3º Comercio Marítimo. Gente de Mar. Averías. Arribadas. Naufragios. Abordajes. 4º Quiebras. D) *Conflicto de Leyes Penales*: 1º Jurisdicción Penal. 2º Asilo. 3º Extradición"<sup>118</sup>.

33. El doctor ALBERTO ELMORE preparó el Proyecto de Convenio con fecha *veinticuatro de mayo de 1913*<sup>119</sup>; y cuatro ejemplares del mismo fueron remitidos por WENCESLAO VALERI, Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, a la Cancillería venezolana el *diez de junio de 1913*, con el siguiente ruego del Presidente de la Subcomisión:

"que se solicite de los Gobiernos de las Naciones Americanas informe sobre los proyectos que en ella se discutirán, pidiéndoles, a la vez, formulen todas las observaciones que estimen oportunas, en vista de la legislación interna de cada País, de las Resoluciones judiciales o administrativas expedidas, de las convenciones celebradas, de los usos establecidos y de los casos internacionales ocurridos y las soluciones que se les haya dado; y, también, para que puedan proponer la reglamentación que estimen más adecuada para los asuntos objeto de esos proyectos"<sup>120</sup>.

representarán a sus Países en las sesiones que se celebren en Río de Janeiro, en defecto de los que han de formar parte de dicha Comisión y que no se hallan en esta ciudad, expresando el señor Delegado de Bolivia, que creía que su Gobierno haría el nombramiento respectivo. Se acordó que el Presidente de la Comisión solicitase los datos necesarios de los Gobiernos y que el Secretario fuere el de la Legación del Perú, Dr. LUIS ALAYZA PAZ SOLDÁN. El Dr. ARCAÑA hizo constar que, no teniendo instrucciones expresas de su Gobierno, acerca del método de organización y trabajo que ha adoptado la Junta de Jurisconsultos, subdividiéndose en Comisiones y resolviendo la prolongación de sus labores, sólo ha convenido en formar parte de esta Comisión especial y en lo demás que reza la presente acta, a reserva de lo que disponga dicho Gobierno". (LA, 1913, "*Documentos. Brasil*", págs. 171-172. Véase antes el nr. 27 de este trabajo).

<sup>118</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "*La ComisiónLLL*", op. cit., nr. 41, pág. 41.

<sup>119</sup> LA, 1914, "*Documentos. Brasil*", págs. 110-13.

<sup>120</sup> LA, 1914, "*Documentos. Brasil*", pág. 109. De igual modo informó la Cancillería peruana: "Diversas causas, ajenas a la voluntad de los Gobiernos que deben nombrar Delegados a la Subcomisión que se establecerá en Lima, han retardado hasta hoy su funcionamiento". Posteriormente, y con referencia a la nota del diez de junio de 1913, el Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Perú, FRANCISCO TUDELA B., remitió el *once de septiembre de 1913* "cuatro ejemplares del Proyecto de Codificación del Derecho Internacional Privado, que ha preparado el Presidente de la Sexta Subcomisión de

El requerimiento fue respondido por el Canciller venezolano, doctor J. L. ANDARA, el *dieciseis de julio de 1913*, y de manera categórica expresó:

"me esforzaré en activar los informes y estudios que a Venezuela corresponda enviar a la Honorable Subcomisión de Lima, para dejar por nuestra parte satisfecho el alto encargo que tiene cometido por la Junta Internacional de Río de Janeiro"<sup>121</sup>.

34. La Cancillería encomendó al Representante venezolano en la Sexta Subcomisión, el estudio de los recaudos enviados por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Perú; y en el Informe que presentara el *veintisiete de agosto de 1913*, el doctor PEDRO MANUEL ARAYA encontró aceptables las Bases del Proyecto del doctor ALBERTO ELMORE en las materias siguientes: obligaciones, (capítulo II, Parte Primera); seguros, naves mercantes, fletamento, préstamos a riesgo marítimo, gente de mar, averías, abordajes y naufragios (capítulos III a IX, ambos inclusivos, de la Parte Tercera); y jurisdicción penal (capítulo I, Parte Cuarta).

El doctor ARAYA tampoco propuso objeción de fondo a las reglas consagradas en materia de propiedad literaria y artística (Capítulo III, Parte Primera); patentes de invención, dibujos y modelos industriales, marcas de comercio y de fábrica (Capítulo IV, Parte Primera) y en lo relativo a la ejecución de sentencias y cartas rogatorias extranjeras (Capítulo II, Parte Segunda). Sin embargo, sobre estos asuntos expuso:

"sería deseable por parte de Venezuela, que se adoptase el Tratado que sobre esta materia elaboró el Congreso Boliviano reunido en Caracas, en 1911"<sup>122</sup>.

Por el contrario, el doctor PEDRO MANUEL ARAYA objetó el sistema consagrado por el Capítulo Primero ("*Derechos Reales*") de la Parte Primera ("*Derecho Civil*") para determinar la ley aplicable a los bienes individualmente considerados; y al respecto hizo los comentarios siguientes:

la Junta de Jurisconsultos de Río de Janeiro, Doctor Don ALBERTO ELMORE, y que, con las observaciones que formulen los Gobiernos americanos, será sometido al estudio de dicha Subcomisión que se reunirá próximamente en esta ciudad" (ID., pág. 122). El Canciller venezolano, J. L. ANDARA, se limitó a acusar recibo el *veintuno de octubre de 1913 AID.*, págs. 122-123).

<sup>121</sup> LA, 1914, "*Documentos. Brasil*", pág. 113.

<sup>122</sup> LA, 1914, "*Documentos. Brasil*", págs. 118-119.

"Me parece aceptable esta redacción, salvo las notificaciones (léase: modificaciones) siguientes: en el artículo 47 del Proyecto Rodríguez-Pereira suprimir la parte final en que hace una excepción al principio de la territorialidad de la Ley sobre los bienes respecto de los muebles que se encuentren en el País accidentalmente, disponiéndose que éstos se rijan por el Estatuto personal del propietario. Suprimir también la disposición completamente inadmisibles del Artículo 53 del propio Proyecto, por cuanto permite que sobre los inmuebles sitios en un País puedan valer las hipotecas legales establecidas por una Ley extranjera. La Legislación venezolana, al igual de lo que estableció el Tratado de Montevideo ya citado, dispone (Código Civil, art. 8º) que los bienes *muebles e inmuebles* situados en Venezuela aunque estén poseídos por extranjeros se regirán por la Ley venezolana"<sup>123</sup>.

El doctor PEDRO MANUEL ARCAJA propuso en el Capítulo Primero ("*Competencia Judicial*") de la Parte Segunda ("*Derecho Civil Procesal*"):

"que se suprima también el artículo 75 del Proyecto Rodríguez-Pereira y que se agregue al número 2º de su artículo 74 la frase siguiente, u otra que exprese la misma idea: "*o que la obligación demandada haya sido contraída o deba ejecutarse en el País donde se intenta la acción*". Esta agregación tiene por objeto armonizar el Proyecto de Derecho Internacional Privado con el artículo 26 del Código Civil venezolano que dice: "Pueden ser demandados en Venezuela aún los no domiciliados en ella por obligaciones contraídas en la República o que deban tener ejecución en Venezuela"<sup>124</sup>.

Acorde con este planteamiento, el doctor PEDRO MANUEL ARCAJA sugirió en el Capítulo Segundo ("*Letra de Cambio*") de la Parte Tercera ("*Derecho Comercial*"):

"respecto al artículo 34 del Tratado de Montevideo, el cual no da competencia sino a los Jueces del domicilio del demandado, for-

<sup>123</sup> LA, 1914, "*Documentos. Brasil*", págs. 117-118.

<sup>124</sup> LA, 1914, "*Documentos. Brasil*", pág. 118. La cita es al Código Civil del *nueve de abril de 1904*: el precepto se encuentra reproducido textualmente por el artículo 35 del Código Civil vigente del *trece de agosto de 1942*. En concordancia con las normas sustantivas transcritas, el Código de Procedimiento Civil del *dieciocho de abril de 1904*, en sus artículos 101 y 102, atribuye competencia a las autoridades judiciales venezolanas, aun cuando el demandado no tuviere domicilio en la República y bien se encontrare o no presente en Venezuela, "si se trata de obligaciones provenientes de contratos, o hechos verificados en la República, o que deban ser ejecutados en ella". Preceptos idénticos están reproducidos en el Código de Procedimiento Civil vigente, del *cuatro de julio de 1916*, bajo los números 88 y 89.

mulo la observación de ser menester ampliarlo conforme queda explicado con relación al Capítulo I, de la Parte Segunda<sup>125</sup>.

El doctor PEDRO MANUEL ARCAJA hizo también el siguiente comentario en relación al Capítulo Primero de la Parte Segunda:

“Por lo demás, aunque la Ley venezolana exige la caución *judicatum solvi* a los no domiciliados, de ella podría prescindirse en un Tratado Internacional en gracia de la reciprocidad... Para mayor claridad podría especificarse en el Artículo 80 de éste que el no domiciliado no está obligado a prestar dicha caución, aunque sea extranjero<sup>126</sup>.

El régimen previsto en el Capítulo Primero (“Acto Comercial, Comerciantes y Sociedades”) de la Parte Tercera (“Derecho Comercial”) motivó la siguiente advertencia del doctor PEDRO MANUEL ARCAJA:

“Hay que observar que el Código de Comercio venezolano contiene una Sección que es la IX del Título VII, Libro I (artículos 293 a 300) dedicada a las Sociedades Extranjeras; allí se establecen los requisitos que deben llenar las que pretendan ser tenidas por domiciliadas en Venezuela, y especialmente respecto a las de Seguros se dispone que para hacer negocios en Venezuela deben poseer en el País propiedades inmuebles según lo determine el Ejecutivo Nacional<sup>127</sup>. De allí que proponga el suscrito la agregación al Proyecto que indica el señor Elmore de un artículo en que se diga que la Ley de cada País determinará las formalidades que deben llenar las Sociedades Extranjeras que aspiren a domiciliarse en el respectivo País, y también podrá exigir que posean allí bienes inmuebles las que se dediquen a operaciones de seguros<sup>128</sup>.

En relación al Capítulo Décimo (“Falencia”) de la Parte Tercera (“Derecho Comercial”), el doctor PEDRO MANUEL ARCAJA estimó aceptable la propuesta de dar preferencia al régimen contenido en los artículos 35 a 48 del Tratado de Montevideo sobre el sistema aceptado en el Proyecto Rodríguez-Pereira, “que consagra la unidad de la quiebra dando competencia exclusiva para declararla con efectos internacionales, al Juez del lugar donde el deudor tenga el asiento principal de sus negocios”; y, por tanto, se opuso a la adición “de los artículos 113 y

<sup>125</sup> LA, 1914, “Documentos. Brasil”, pág. 119.

<sup>126</sup> LA, 1914, “Documentos. Brasil”, págs. 118-119.

<sup>127</sup> La referencia es al Código de Comercio del veinte de enero de 1904.

<sup>128</sup> LA, 1914, “Documentos. Brasil”, pág. 119.

166 del Proyecto Rodríguez-Pereira", como lo sugería el doctor ALBERTO ELMORE, "porque no cuadran bien con el sistema del Tratado de Montevideo que se va a acoger sustancialmente"<sup>129</sup>.

El doctor PEDRO MANUEL ARCAJA justificó su criterio de la manera siguiente:

"La Jurisprudencia venezolana ha considerado siempre la quiebra como un procedimiento de ejecución, y se ha inspirado en la teoría que le compete declararla al Juez de cada País donde el deudor tenga bienes y negocios, de modo que contra una misma persona pueden seguirse al mismo tiempo dos o más juicios de quiebra, en diferentes Naciones. Así, por ejemplo, fue decretada hace algunos años por los Tribunales del Estado Falcón la quiebra de *The Coro and La Vela Railroad and Ymprovement Company*, sociedad norteamericana que se constituyó en New Jersey donde también han sido objeto de otro concurso los bienes que allá poseía"<sup>130</sup>.

Sin embargo, el doctor ARCAJA objetó la inclusión del artículo 44 del Tratado de Montevideo; y al efecto dijo:

"Los privilegios sobre los bienes no pueden regirse sino por la ley de su situación en el momento en que se les considere, sin tener en cuenta su situación anterior; si ésta hubiese necesidad de averiguarla, resultarían múltiples inconvenientes en la práctica"<sup>131</sup>.

En relación al Capítulo Segundo ("Asilo") de la Parte Cuarta ("*Conflicto de Leyes Penales*"), dijo el doctor PEDRO MANUEL ARCAJA:

"Hay que observar que Venezuela nunca ha reconocido a las Legaciones ni a los Consulados extranjeros el Derecho de Asilo, no sólo respecto de reos de delitos comunes sino que tampoco en cuanto a los perseguidos por hechos de carácter político"<sup>132</sup>.

Por último, en referencia a la "*Extradición*" (Capítulo Tercero de la Parte Cuarta), el doctor PEDRO MANUEL ARCAJA se limitó a reproducir los comentarios que había hecho en su Informe del veintiseis de agosto de 1913<sup>133</sup>.

<sup>129</sup> LA, 1914, "*Documentos. Brasil*", pág. 120.

<sup>130</sup> LA, 1914, "*Documentos. Brasil*", pág. 120.

<sup>131</sup> LA, 1914, "*Documentos. Brasil*", pág. 120.

<sup>132</sup> LA, 1914, "*Documentos. Brasil*", pág. 121.

<sup>133</sup> Véase antes el número 28 de este trabajo.

35. El *veintinueve de agosto de 1913*, el Ministerio de Relaciones Exteriores resolvió comisionar al General IGNACIO ANDRADE, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la República en el Ecuador, Perú y Bolivia, "para que presente los Informes y estudios que a Venezuela corresponde enviar a la Sexta Comisión de Jurisconsultos Americanos que se establecerá en Lima y suscriba las Actas respectivas, por no poder asistir a aquella Honorable Comisión el Delegado Venezolano, ciudadano doctor PEDRO M. ARCAÑA, actual Procurador General de la Nación"<sup>134</sup>.

En efecto, la Sexta Subcomisión se reunió el *siete de octubre de 1913* en la ciudad de Lima; y al referirse a sus trabajos, el jurista BUSTAMANTE y SIRVEN nos informa:

"dio cuenta su Presidente, el Delegado peruano Dr. Alberto Elmore, de que había preparado y distribuido a las Cancillerías de América, un Proyecto sobre todas estas cuestiones y se acordó proceder a su discusión inmediata. Diez sesiones emplearon en debatirlo amplia y concienzudamente su propio autor y los doctores Alfredo Azcarray, Delegado de Bolivia, Carlos de Armenteros, Delegado de Cuba, que propuso más de una enmienda y sostuvo *docta y competentemente sus puntos de vista*, y el General Ignacio Andrade, Delegado de Venezuela, a lo que hay que sumar las observaciones hechas en un Informe por el Dr. Arcaya. El resultado fue la aprobación de ciento setenta y cinco artículos, divididos en cuatro Libros..."<sup>135</sup>.

<sup>134</sup> LA, 1914, "Documentos. Brasil", pág. 114. El mismo *veintinueve de agosto de 1913*, la Cancillería hizo la respectiva notificación al señor Doctor VÍCTOR M. MAURTUA, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario del Perú en Venezuela (ID., págs. 114-115). Al día siguiente, *treinta de agosto de 1913*, se envió la correspondiente participación al General IGNACIO ANDRADE, a quien, además, se le dijo: "Acompañe a Usted el Informe rendido por el señor doctor PEDRO M. ARCAÑA, el cual se servirá presentar a la Sexta Comisión de Jurisconsultos Americanos, a que se ha hecho referencia. Las Actas de la citada Comisión pueden ser suscritas por Usted sin hacer constancia de salvedad alguna, toda vez que se trata de meros proyectos que han de ser sometidos a la consideración de la Junta Plena que se reunirá en Río de Janeiro el año próximo venidero" (ID., pág. 115). El General IGNACIO ANDRADE acusó recibo el *veintisiete de septiembre de 1913* (ID., pág. 421).

<sup>135</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN "La Comisión...", op. cit., nr. 41, pág. 41). El General IGNACIO ANDRADE informó a la Cancillería, el *ocho de octubre de 1913*, que el día anterior, "presidida por el Señor Ministro de Relaciones Exteriores, se reunió en su Despacho y se instaló, la Sexta Comisión"; y que "oportunamente me incorporé a dicha Comisión, consignado en manos de su Presidente el Informe del Honorable doctor ARCAÑA" (LA, 1914, "Documentos. Brasil", pág. 123). El Canciller venezolano, J. L. ANDARA, acusó recibo de la nota anterior el *cinco de noviembre de 1913* (ID., pág. 124).

El análisis comparativo de los preceptos aprobados por la Sexta Subcomisión reunida en Lima permite las afirmaciones siguientes:

El convenio suscrito en México en 1902, con muy ligeras variantes, inspiró los artículos sobre Propiedad Literaria y Artística; Patentes de Invención; Dibujos y Modelos Industriales y Marcas de Fábrica y de Comercio. Por su parte, el régimen de las sentencias extranjeras tuvo como punto de partida el Proyecto presentado en la reunión de la Junta de Jurisconsultos de Río de Janeiro en 1912. En cambio, el Tratado de Montevideo de 1889 constituye la estructura del Libro Tercero del Proyecto, en sus Capítulos Primero, Tercero, Quinto, Sexto, Séptimo, Octavo, Noveno y Décimo; y también inspiró el Capítulo Segundo sobre Letra de Cambio y Vale a la Orden, aunque esta materia estuvo igualmente influenciada por el Proyecto de Rodríguez-Pereira y por el Proyecto de Ley Uniforme de La Haya de 1910. En última instancia, cabe señalar que el Libro Cuarto, sobre Conflicto de Leyes Penales, tomó como modelo el Tratado de Derecho Penal Internacional suscrito en Montevideo en 1889<sup>136</sup>.

36. La Junta de Jurisconsultos de Río de Janeiro debía reunirse por segunda vez en el mes de junio de 1914. Sin embargo, el propósito no pudo ser realizado, y por telegrama recibido en la Cancillería venezolana el *tres de enero de 1914* la Legación del Brasil le hizo saber:

"El trabajo de esas Comisiones no quedará concluído, sin embargo, a tiempo de ser canjeado entre ellas y de tomar conocimiento de él los Gobiernos americanos, como se esperaba"<sup>137</sup>.

En tal virtud, propuso diferir la reunión para el mes de junio de 1915; solicitud que explica las necesarias facultades conferidas por la Cancillería, en *nueve de enero de 1915*, al Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Venezuela en los Estados Unidos, "para negociar con los Representantes Diplomáticos de las Naciones interesadas, el diferimiento, para

<sup>136</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "La Comisión...", op. cit., nrs. 42-52, págs. 41-52. El Proyecto aprobado por la Sexta Subcomisión reunida en Lima aparece reproducido en LA, 1915, Tomo I, "Documentos. Brasil", págs. 120-150).

<sup>137</sup> LA, 1914, "Documentos. Brasil", págs. 124-125.

junio de 1915, de la reunión de la Comisión de Jurisconsultos de Río de Janeiro<sup>138</sup>.

37. En *doce de junio de 1914* el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú envió a la Cancillería venezolana un folleto contentivo de las Actas de la Sexta Subcomisión que se había reunido en Lima, y el "proyecto de codificación de Derecho Internacional Privado que le fue encomendado"<sup>139</sup>. En tal virtud, la Cancillería resolvió dirigirse al Presidente de la Comisión Panamericana de Venezuela<sup>140</sup>, con fecha *veintinueve de septiembre de 1914*, para hacerle saber:

<sup>138</sup> LA, 1914, "Documentos. Brasil", pág. 126. La Legación Brasileña en Caracas fue informada de esta actitud por nota del *ocho de enero de 1914* (ID., pág. 125).

<sup>139</sup> LA, 1915, Tomo I, "Documentos. Brasil", pág. 118. De igual modo fueron pedidos los informes de la Legislación venezolana sobre los puntos tratados en el Proyecto. Este último requerimiento fue respondido por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela el *veinticinco de septiembre de 1914*, con el simple recordatorio del oportuno envío del Informe del doctor PEDRO MANUEL ARCAYA, fechado en *veintisiete de agosto de 1913*.

<sup>140</sup> La Tercera Conferencia Internacional Americana resolvió el *trece de agosto de 1906*: "Recomendar a los Gobiernos representados en ella que nombren una Comisión dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y compuesta, si fuere posible, de personas que hubieren sido Delegados a alguna Conferencia Internacional Americana, a fin de que: I. Gestione la aprobación de las resoluciones adoptadas por las Conferencias Internacionales Americanas; II. Suministre a la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas todos los datos que ella necesite para la preparación de sus respectivos trabajos, y III. Ejercer las demás atribuciones que los respectivos Gobiernos tuvieren por conveniente conferirle". ("Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936)" Op. cit., pág. 137). Posteriormente, en la Cuarta Conferencia Internacional Americana fue suscrito el *once de agosto de 1910* un Convenio para reorganizar la Unión Panamericana, que previno: "Artículo III: Habrá en la Capital de cada una de las Repúblicas de esta Unión, una Comisión Panamericana, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, compuesta, si fuere posible, de antiguos Delegados a alguna Conferencia Internacional Americana, con el encargo de: a) Gestionar la aprobación de las Resoluciones adoptadas por estas Conferencias. b) Suministrar a la "Unión Pan-Americana" con precisión y a la mayor brevedad, todos los datos que ella necesite para la preparación de sus trabajos. c) Presentar, por iniciativa propia, los Proyectos que juzgue convenientes a los fines de la "Unión", y ejercer las demás atribuciones que a los mismos fines les confieren los Gobiernos". (ID., pág. 186; términos idénticos utiliza el Artículo X de la Resolución adoptada el mismo *once de agosto de 1910*, que aprobó la reorganización de la Unión de las Repúblicas Americanas; ID., pág. 186). En la Quinta Conferencia Internacional Americana fue nuevamente considerado el asunto y el *primero de mayo de 1923* se aprobó una Resolución para reorganizar la Unión Panamericana, cuyo artículo IV dispuso: "En cada capital de las Repúblicas de América que forman la Unión Panamericana, funcionarán oficinas anexas al Ministerio de Relaciones Exteriores, o bien, comisiones compuestas, en cuanto sea posible, de ex-Delegados a las Conferencias Internacionales Americanas. Las Comisiones u Oficinas tendrán las siguientes atribuciones: a) Cooperar a la obtención de la ratificación de los Tratados y Convenios, así como a la observancia de los acuerdos

"se ha resuelto confiar el estudio y la preparación del Informe a una Comisión especial compuesta de la Comisión Panamericana de Venezuela, el Consultor de este Ministerio y el doctor Pedro M. Arcaya, Procurador General de la Nación y Delegado de la República a la Subcomisión de Lima"<sup>141</sup>.

38. El doctor PEDRO MANUEL ARCAJA envió el *nueve de octubre de 1914* al Ministerio de Relaciones Exteriores una "*Exposición de los Puntos en que el Proyecto de Derecho Internacional Privado de la Comisión de Lima está en desacuerdo con el informe que pasó a ese Despacho en 27 de agosto de 1913 y el cual fue acogido por esa Cancillería y transmitido al Representante de Venezuela en aquella capital, General IGNACIO ANDRADE*"<sup>142</sup>.

En dicha "*Exposición*" fechada el *ocho de octubre de 1914*, el doctor PEDRO MANUEL ARCAJA se refirió al "*Régimen de los Bienes Muebles*", sancionado por el artículo segundo del Proyecto de la manera siguiente:

tomados por las Conferencias; b) Suministrar a la Unión Panamericana rápidas y completas informaciones, cuando sean necesarias, para la preparación de su trabajo; c) Presentar, de propia iniciativa, aquellos proyectos que pueda considerar adecuados a los propósitos de la Unión, y desempeñar las funciones que, de acuerdo con estos propósitos, les sean conferidas por los respectivos Gobiernos" (ID., pág. 269); y en el Tratado de la Unión Panamericana suscrito el *dieciocho de febrero de 1928* en la Sexta Conferencia Internacional Americana, el artículo IX previno: "*Cooperación de las organizaciones oficiales Panamericanas. Con el objeto de coordinar el resultado de los trabajos de otras organizaciones oficiales Panamericanas y de establecer entre ellas relaciones de estrecha cooperación, el programa de sus trabajos y el desarrollo de sus actividades serán materia de acuerdo entre sus cuerpos directivos y el Consejo Directivo de la Unión Panamericana, en cuanto sea posible. Los Gobiernos miembros de la Unión que no tengan un órgano eficiente para el estudio e información de asuntos Panamericanos, establecerán una Comisión compuesta de persona o personas de experiencia en esos asuntos, o una oficina anexa al Ministerio de Relaciones Exteriores, encargada de asuntos Panamericanos. Estas Comisiones u Oficinas tendrán las siguientes atribuciones: (a) Cooperar cerca de sus respectivos Gobiernos a la obtención de la ratificación de los Tratados y Convenios, así como a la ejecución de los acuerdos aprobados por las Conferencias Internacionales Americanas. (b) Suministrar en tiempo oportuno a la Unión Panamericana las informaciones necesarias para la preparación de sus trabajos. (c) Presentar a la Unión, por medio de los órganos adecuados, aquellos proyectos que puedan considerar útiles para los propósitos de la Unión*" (ID., pág. 362). El Congreso venezolano ratificó el anterior convenio el *cuatro de junio de 1929*; la ratificación del Poder Ejecutivo tuvo lugar el *diez de octubre de 1932* y el Depósito del instrumento de ratificación se produjo el *dieciocho de noviembre de 1932* (TPAIV, Tomo IV, págs. 146-153).

<sup>141</sup> LA, 1915, Tomo Primero, "*Documentos. Brasil*", págs. 150-151. Al mismo tiempo se le exigió "la mayor actividad en la preparación del Informe", habida cuenta de que el folleto objeto de la remisión había llegado con notable retardo.

<sup>142</sup> LA, 1915, Tomo I, "*Documentos. Brasil*", pág. 152. El doctor PEDRO MANUEL ARCAJA, había aceptado el encargo el *treinta de septiembre de 1914*. (ID., págs. 151-152).

"Los inmuebles permanecen, de manera absoluta, bajo la Ley del País en que se hallan. Repútase también sujetos a la Ley territorial los muebles, que se encuentran en un país, en lugar determinado y de una manera permanente. Pero quedan bajo el estatuto personal del propietario los muebles, que se encuentran accidental o fortuitamente en un país, como los que acompañan a los viajeros, los géneros y las mercancías en tránsito. (Proy. L.R.P. Art. 47)"<sup>143</sup>.

Al respecto dijo el doctor ARCAÑA:

"Ahora bien, el Código Civil venezolano, cuyas disposiciones tuve en mira para mi Informe, asienta el principio absoluto de que los bienes de toda especie se rigen por la Ley del lugar. Mas, en beneficio de la conciliación de doctrinas opuestas creo que podría Venezuela asentir a la redacción"<sup>144</sup>.

En materia de "*Ejecución de Sentencias Extranjeras*", el doctor PEDRO MANUEL ARCAÑA se limita a señalar que el Proyecto sigue, con ligeras variantes, las soluciones contenidas en el proyecto a la propia Junta de Juriconsultos de Río de Janeiro, sin tomar en cuenta el Convenio suscrito en el Congreso Boliviano<sup>145</sup>; y en lo que respecta a las "*Sociedades Extranjeras*" sugirió la conveniencia de reformar el artículo 74 del Proyecto en el sentido de aclarar más que la ley de cada país determinará las formalidades que deben llenar las que aspiren domiciliarse allí, "y también podrá exigir que posean en el territorio respectivo bienes inmuebles las que se dediquen a operaciones de seguros"<sup>146</sup>.

<sup>143</sup> LA, 1915, Tomo Primero, "*Documentos. Brasil*", pág. 120.

<sup>144</sup> LA, 1915, Tomo Primero, "*Documentos. Brasil*", pág. 154.

<sup>145</sup> LA, 1915, Tomo Primero, "*Documentos. Brasil*", pág. 155.

<sup>146</sup> LA, 1915, Tomo Primero, "*Documentos. Brasil*", pág. 155. El artículo 74 del Proyecto había quedado redactado así: "El contrato social se rige, tanto en su forma, como respecto de las relaciones jurídicas entre los socios y la sociedad y los terceros, por la Ley del País en que aquella tiene su domicilio comercial (Trat. Montev. cit. Art. 4°). Las sociedades anónimas tendrán, además, las condiciones esenciales exigidas por la ley del lugar en que se formen (Proy. L.R.P. Art. 92)". En verdad, la referencia hecha por el doctor ARCAÑA parece ser al artículo 77 del Proyecto que dispone: "Las sucursales o agencias constituidas en un Estado, por una sociedad radicada en otro, se considerarán domiciliadas en el lugar en que funcionan, y sujetas a la jurisdicción de las autoridades locales, en lo concerniente a las operaciones que practiquen; debiendo darse al contrato social la publicidad que las leyes locales requieran. (Trat. Montev. cit. Art. 6° modif.)". (ID., pág. 132).

Seguidamente, el doctor PEDRO MANUEL ARCAYA hizo el siguiente recordatorio respecto al régimen del "Asilo" consagrado por el Proyecto:

"Acercas del particular dijo el señor Elmore en la Comisión de Lima (página 42 del folleto) que "en el artículo 143 se dispone que para los delitos políticos puede existir el derecho de asilo en las Legaciones extranjeras, aunque el Excelentísimo Señor Arcaya pedía la supresión de esta inmunidad. Pero el asilado por delitos políticos puede ser no sólo un hombre honrado, sino un gran patriota de notable mérito —extraviado o no en sus ideales— pero digno de apoyo en caso de desgracia; de ahí el que se mantenga el asilo". El General Ignacio Andrade se adhirió a este criterio: manifestando que no creía conveniente entregar a los delincuentes políticos, defensores, a veces, de causas hermosísimas, a los excesos del rencor, que en los primeros momentos solía afectar formas extremas".

En relación a los anteriores comentarios dijo el doctor PEDRO MANUEL ARCAYA:

"Ciertamente es que en la práctica se haría difícil, aún no reconociéndolo en teoría, a los Gobiernos Americanos, extraer de las Legaciones de Potencias europeas a los asilados políticos que en ellas se refugian: si lo hicieron por la fuerza el hecho traería graves consecuencias y sin duda, reconociéndolo así, adoptó la Comisión de Lima un sistema que es en el fondo idéntico al que siguió la Cancillería venezolana en 1858, representada entonces por el doctor Wenceslao Urrutia, en el célebre Protocolo relativo al General José Tadeo Monagas; la intervención que en aquel Protocolo le reconoció el Doctor Urrutia a los Diplomáticos extranjeros que asilaron al General Monagas, es la misma que en el sentido de exigir las garantías necesarias para que el refugiado salga del Territorio Nacional reconoce el Proyecto de la Comisión de Lima al Jefe de la Legación de asilo. Sin embargo, entonces aquel Protocolo fue calificado acerbamente porque se pusieron en juego las pasiones políticas que todo lo desnaturalizan y tal atmósfera se le formó que en lo que no había sino la aplicación de uno de los sistemas que se dividían a la sazón, y continúan hoy dividiéndose, la práctica internacional, se vio un acto inusitado que hasta llegó a calificarse terminantemente de traición a la patria".

Con base en tales antecedentes, el doctor PEDRO MANUEL ARCAYA recordó:

"Mas el sistema del reconocimiento del derecho de asilo, en que se inspiró aquel Protocolo, no fue seguido por nuestra Cancillería. La interpretación que al acto dio luego el Ministro Toro

sentó el criterio definitivo del Gobierno venezolano en el sentido de negarle formalmente tal derecho a las Legaciones extranjeras y este criterio ha seguido predominando hasta hoy —especialmente después que lo hizo suyo y lo defendió nuestro ilustre Seijas. Fue por eso por lo que objeté el sistema que ha acogido la *Comisión de Lima. El pro y el contra en materia del derecho de asilo* pueden verse largamente explanados en la obra de Moore. Toca ahora a la Cancillería venezolana optar entre el reconocimiento del derecho de que se trata, tal como lo propone la Comisión de Lima y lo convino el General Andrade, y la negativa y desconocimiento de la facultad de dar asilo a ningún perseguido por causas políticas, tal como lo ha venido sosteniendo la República desde el Ministerio de Toro en 1858<sup>147</sup>.

Por último, el doctor PEDRO MANUEL ARCAYA comentó el régimen de la "*Extradición*" para señalar que se había seguido el Proyecto elaborado en la Junta de Jurisconsultos de Río de Janeiro; y en tal virtud sólo reprodujo las consideraciones que había hecho a la Cancillería en su Informe del veintiseis de agosto de 1912<sup>148</sup>.

39. En dieciseis de diciembre de 1914 la Comisión Panamericana de Venezuela resolvió nombrar una Subcomisión especial, compuesta por los doctores CARLOS F. GRISANTI y JOSÉ SANTIAGO RODRÍGUEZ, para que rindiera el Informe pedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el Proyecto de Codificación del Derecho Internacional Privado que elaborara la Sexta Subcomisión de la Junta Internacional de Jurisconsultos. Así lo notificó el doctor JOSÉ GIL FORTOUL a la Cancillería el veintinue-

<sup>147</sup> LA, 1915, Tomo Primero, "*Documentos. Brasil*", págs. 156-157. Los comentarios del doctor ARCAYA incidían sobre los artículos 143 y 144 del Proyecto. El primero de ellos dispuso: "El reo de delitos comunes que se asilare en una Legación, deberá ser entregado por el Jefe de ella a las Autoridades locales, previa gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuando no lo efectúe espontáneamente. Dicho asilo será respetado, con relación a los perseguidos por delitos políticos, pero el Jefe de la Legación está obligado a poner, inmediatamente, el hecho en conocimiento del Gobierno del Estado, ante el cual esté acreditado; quien podrá exigir que el perseguido sea puesto fuera del territorio nacional, dentro del más breve tiempo posible. El Jefe de la Legación podrá exigir a su vez, las garantías necesarias, para que el refugiado salga del territorio nacional, respetándose la inviolabilidad de su persona. (Trat. Montev. cit. Art. 17. - 1ª, 2ª y 3ª parte)". El artículo 144 del Proyecto estaba concebido así: "Las mismas disposiciones del artículo anterior se observarán, con respecto a los asilados en los buques de guerra surtos en aguas territoriales; y también a los asilados en aerósatos militares extranjeros, o en el campamento de ejército extranjero, que ocupare territorio de otro Estado con el consentimiento de éste. (Trat. de Montev. cit. Art. 17 parte f. modif. Proy. Pessoa Art. 283. 97)". (ID., pág. 144).

<sup>148</sup> LA, 1915, Tomo Primero, "*Documentos. Brasil*", pág. 157.

ve de diciembre de 1914, cuando ya había cumplido su cometido; y en esa oportunidad le hizo también saber:

"Las conclusiones del Informe elaborado por la Subcomisión serán discutidas en la sesión del 30 del corriente y, llegado a un acuerdo, la misma Subcomisión se reunirá con los demás miembros de la Comisión General designada por el Consejo de Ministros, a fin de formular las opiniones que hayan de presentarse a la Cancillería venezolana"<sup>149</sup>.

40. La Subcomisión designada por la Comisión Panamericana de Venezuela para estudiar el Proyecto de Codificación del Derecho Internacional Privado aprobó el *veintitres de diciembre de 1914* la siguiente propuesta:

"Que se dirija al Ministro de Relaciones Exteriores un oficio en el cual se le exponga la conveniencia de solicitar los demás proyectos de codificación del Derecho Internacional elaborados por las diferentes Comisiones de la Junta Internacional de Jurisconsultos, para utilizarlos, llegado el caso, en la preparación de las Instrucciones que habrán de guiar a los Delegados de la República en las futuras Conferencias"<sup>150</sup>.

En tal virtud el Canciller venezolano, General IGNACIO ANDRADE, hizo el pedimento correspondiente, tan sólo frustrado respecto a los trabajos de la Cuarta Comisión que debía funcionar en Buenos Aires. En efecto, el Representante Diplomático de la República Argentina en Caracas comunicó el *veintitres de julio de 1915*:

"Mi Gobierno me encarga hacer saber a V.E. que el Doctor Carlos Rodríguez Larreta, Delegado argentino a la Junta de Jurisconsultos y miembro de la referida Cuarta Comisión, ha informado que ésta (la Cuarta Comisión) no ha podido funcionar, por encontrarse ausentes de Buenos Aires los demás miembros de la misma. En efecto, el señor Curuchaga Tocornal, Delegado de Chile, reside actualmente en Berlín; el señor Ancizar, Delegado de Colombia, se encuentra en Washington, y el señor Zorrilla de San Martín, Delegado de Uruguay, en Montevideo. En tales circunstancias, los mencionados señores no han podido concurrir a las reuniones de la Comisión ni han sido reemplazados hasta la fecha por los gobiernos que representan"<sup>151</sup>.

<sup>149</sup> LA, 1915, Tomo Primero, *Documentos. Brasil*", pág. 158.

<sup>150</sup> LA, 1916, *"Documentos. Brasil"*, pág. 40.

<sup>151</sup> LA, 1916, *"Documentos. Brasil"*, pág. 44.

41. La Subcomisión especial designada por la Comisión Panamericana de Venezuela rindió su Informe el *veintinueve de diciembre de 1914*; y en primer término comentó el sistema acogido en el Proyecto para determinar la ley aplicable a los bienes considerados aisladamente en los términos siguientes:

*"Derechos Reales.* En esta materia no tenemos sino una sola observación que hacer, y es, que los bienes muebles, que "se encuentran accidental o fortuitamente en un país, como los que acompañan a los viajeros, los géneros y las mercancías de tránsito, se rigen por el Estatuto personal del propietario" (Art. 2). Esta prescripción discrepa de lo estatuido por el art. 8º de nuestro Código Civil, a saber: que los bienes muebles, situados en Venezuela, aunque estén poseídos por extranjeros, se rigen por las *Leyes venezolanas. Como se ve, este artículo no hace la distinción que contiene el Proyecto. Nuestra observación consta también en el Informe rendido por el Doctor Arcaya al Ministro de Relaciones Exteriores, el 27 de agosto de 1913. El asunto se discutió ampliamente en Lima, y entre la doctrina de nuestro Código, y la diametralmente opuesta, de sujetar siempre los bienes muebles al Estatuto Personal del propietario, se aceptó una doctrina intermedia que sujeta a la ley local los muebles situados de modo permanente, y a la ley nacional del propietario, los que se hallan en un territorio, fortuito, o accidentalmente"*<sup>152</sup>.

Seguidamente los doctores CARLOS F. GISANTI y JOSÉ SANTIAGO RODRÍGUEZ se refirieron a los preceptos sobre "*Propiedad Literaria y Artística. — Patentes de Invención, Dibujos, etc.*"; y luego de destacar ciertas diferencias con los Acuerdos suscritos en el Congreso Boliviano de 1911, por no haberse admitido la propuesta del doctor PEDRO MANUEL ARAYA, expresamente dejaron constancia:

*"Esto hará comprender que Venezuela no podrá adherir a lo que estatuye el Proyecto, sino en el caso de que los Países signatarios de los enunciados Acuerdos del Congreso Boliviano, convengan, por su parte, en las modificaciones que contiene el Proyecto"*<sup>153</sup>.

El Informe de la Subcomisión señaló también que las reglas atributivas de competencia de los Tribunales consagradas por el Proyecto, no prevenían las hipótesis establecidas por el artícu-

<sup>152</sup> LA, 1915, Tomo Primero. "*Documentos. Brasil*", págs. 159-160.

<sup>153</sup> LA, 1915, Tomo Primero. "*Documentos. Brasil*", pág. 160.

lo 104 del Código de Procedimiento Civil venezolano<sup>154</sup>. En tal virtud los doctores GRISANTI y RODRÍGUEZ hicieron el siguiente comentario:

"En estos casos, puede intentarse la demanda en Venezuela ante la Autoridad Judicial en que el actor tenga su domicilio o habitación. Conceptuamos este punto importante, porque la jurisdicción de los Tribunales es de orden público, y porque conviene atribuirle a los Magistrados en todos los casos, en que se halla interesado en pedir la declaración de un derecho, algún individuo domiciliado en la República. Esta conveniencia debe ceder solamente a los casos en que colida con los principios del orden público internacional"<sup>155</sup>.

<sup>154</sup> La referencia es al artículo 104 del Código de Procedimiento Civil venezolano del *dieciocho de abril de 1904* que dispone: "Cuando el contrato no se ha celebrado en Venezuela, y la persona no tenga habitación o domicilio elegido en la República, ni haya un lugar establecido para la ejecución del contrato, la acción personal se propondrá ante la autoridad judicial del lugar en que el actor tenga su domicilio o habitación; y si versare sobre inmuebles determinados, ante el Tribunal del lugar donde se encuentren éstos". Precepto de contenido similar se había introducido en la reforma del Código de Procedimiento Civil del *veinte de febrero de 1873*, bajo el número 46, sobre el modelo del artículo 107 del Código italiano de 1865; fue reproducido con ciertas variantes en el artículo 46 del Código de Procedimiento Civil del *diez de diciembre de 1880*; y en la actualidad, el artículo 91 del Código de Procedimiento Civil del *cuatro de julio de 1916* no hace sino repetir textualmente el precepto consagrado en la reforma de 1904.

<sup>155</sup> LA, 1915, Tomo Primero, "*Documentos. Brasil*", págs. 160-161. La doctrina patria está conforme en calificar el artículo 91 del Código vigente como un precepto regulador de la competencia interna de los Tribunales venezolanos, que presupone ya resuelta afirmativamente la pregunta acerca de la competencia internacional correspondiente a Venezuela; en consecuencia, resulta sorprendente, por lo menos, la crítica del Informe de la Sub-comisión. La diferencia precisa entre ambos conceptos se encuentra claramente expuesta en el artículo del doctor JOAQUÍN SÁNCHEZ COVISA, bajo el rubro: "*Anotaciones sobre la Competencia Procesal Internacional Indirecta*" en "*Studia Iuridica*", Caracas, Nr. 1 (1957), págs. 433-436. Al respecto comenta el doctor ARMINIO BORJAS: "No se trata en ella de crear un nuevo fuero competente para el conocimiento de las controversias que hayan de ser ventiladas en juicio contra personas no domiciliadas en Venezuela. Los artículos 88 y 89 establecen que éstas pueden ser demandadas ante los Jueces nacionales. Se trata únicamente de determinar cuál es en cada uno de los casos posibles el Tribunal venezolano a quien corresponda especialmente conocer". ("*Comentarios al Código de Procedimiento Civil Venezolano*", Tomo I, Caracas, 1924, nr. 114, I, págs. 271-272). En el mismo sentido se expresa RAFAEL MARCANO RODRÍGUEZ: "Atribuída en general la competencia a los Tribunales de la República para las acciones de que trata esta Sección, debemos determinar ahora concretamente los Tribunales que han de conocer de ellas...". ("*Apuntes Analíticos sobre las materias fundamentales y generales del Código de Procedimiento Civil Venezolano*", Tomo II, Caracas, 1941, nr. 213, pág. 125). Dentro de la misma directriz cabe mencionar a HUMBERTO CUENCA ("*Derecho Procesal Civil*", Tomo II, Caracas, 1960, nr. 104, pág. 73 y JUAN MARÍA ROUVIER, quien destaca concisamente: "Luego de haber establecido las normas de competencia general o internacional, el Legislador venezolano regula la competencia especial o interna, en los artículos 90 y 91". ("*Principios fundamentales del Derecho procesal internacional. Jurisdicción y Normas de*

En lo que respecta a la exigencia de *cautio judicatum solvi*, consagrada por el artículo 60 del Proyecto, los doctores GRISANTI y RODRÍGUEZ se limitaron a opinar, "con el doctor ARCAÑA, que no había inconveniente en que se sancionase"<sup>156</sup>; y para concluir sus comentarios sobre "Derecho Civil Procesal" el Informe de la Subcomisión hizo referencia al régimen previsto en el Proyecto sobre "Ejecución de Sentencias y de Cartas Rogatorias Extranjeras" en los términos siguientes:

"El Art. 723 del Código de Procedimiento Civil Venezolano, requiere como primera condición, para otorgar *exequatur* a una sentencia extranjera, que no verse sobre bienes inmuebles situados en Venezuela, condición que deriva lógicamente del principio sancionado por la mayoría de las legislaciones, y que el Proyecto adopta (Ar. 2), de que esa clase de bienes, aunque estén poseídos por extranjeros, se rige por la Ley del país de su ubicación. Feo da a esa disposición de nuestro Código una interpretación amplísima. En su concepto, no sólo se refiere al caso en que la sentencia recae sobre la propiedad de un inmueble o sobre un derecho real, sino también a todos aquellos en que se ha litigado cualquier relación jurídica inmediata concerniente a bienes raíces. Nos parece demasiado extensiva tal interpretación, y preferimos la de Sanojo que circunscribe la aplicación del precepto a los casos en que el fallo tiene por objeto la propiedad o alguna de sus desmembraciones. (Véanse: Feo: "Estudios sobre el Código de Procedimiento Civil Venezolano", Tomo 3, pág. 193 y Sanojo: "Exposición del Código de Procedimiento Civil", pág. 447)."<sup>157</sup>

Con base en tales antecedentes continuó el Informe de la Subcomisión:

"El Art. 63 del Proyecto, que expresa los requisitos a que está sujeta la concesión del *pase* a una sentencia extranjera, no contiene la antedicha condición de nuestro Código"<sup>158</sup>. No creemos

*Competencia internacional*", en "Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia", 1973, Año XIII, nr. 38, pág. 70). Actitud similar había adoptado el Licenciado LUIS SANOJO, al comentar el artículo 46 del Código de Procedimiento Civil del veinte de febrero de 1873. ("Exposición del Código de Procedimiento Civil Venezolano con su texto", Caracas 1876, nr. 144, pág. 86).

<sup>156</sup> LA, 1915, Tomo Primero, "Documentos. Brasil", pág. 161. El artículo 60 del Proyecto decía como sigue: "Los extranjeros, aún siendo transeúntes no están obligados a prestar la caución *judicatum solvi*, en las causas que intenten, siempre que sus respectivos Países concedan la reciprocidad. (Pry. L.R.P. Art. 80 modif.)". (ID., págs. 130-131).

<sup>157</sup> LA, 1915, Tomo Primero, "Documentos. Brasil", pág. 161.

<sup>158</sup> El Artículo 63 del Proyecto disponía: "El otorgamiento del *exequatur* u homologación depende de los siguientes requisitos: 1º Que la sentencia se halle revestida de las formalidades externas que aseguren su autenticidad;

que pueda considerarse implícita en el inciso tercero de ese artículo, a saber: "que no contrarie" el fallo "las leyes de orden público del Estado en que se pida la ejecución"; en primer término, porque nuestra Ley los conceptúa distintos, puesto que exige esta condición en otro inciso del propio artículo 723, y porque en sentir de algunos autores, entre ellos Fiore, no todas las leyes relativas a los bienes raíces son de orden público. Acaso haya juzgado la Comisión autora del Proyecto, que después de haber estatuido en el artículo 2 que "los inmuebles permanecen de manera absoluta bajo la ley del país en que se hallan", era innecesario exigir, para dar *pase* a una sentencia extranjera, el requisito de que no verse sobre inmuebles de la Nación en que va a ser ejecutada. Mas en punto de tan capital importancia conviene la disposición expresa, y ella es absolutamente indispensable si el mencionado precepto de nuestra legislación tiene en realidad el amplio alcance que Feo le reconoce"<sup>159</sup>.

En el campo del "Derecho Comercial, Letra de Cambio, Vale a la Orden" los doctores GRISANTI y RODRÍGUEZ analizaron concordantemente los artículos 79 y 81 del Proyecto; y al respecto dijeron:

"Discurriendo en la creencia de haber alcanzado el sentido de esta disposición concluimos que este último artículo establece un principio opuesto al sancionado en el anterior. Con efecto, la consecuencia de la primera disposición, es que cuando la letra de cambio contiene la forma y requisitos de la ley del país en que fue creada, se le reconozca tal carácter en todas las Naciones signatarias; por la segunda disposición ese reconocimiento depende de la ley del lugar donde la letra ha de producir sus efectos por virtud de aceptación, endoso o protesto"<sup>160</sup>.

2° Que haya pasado en autoridad de cosa juzgada en conformidad con la legislación del país en que se dictó; 3° Que no contrarie las leyes de orden público del Estado en que se pida la ejecución; 4° Que antes de pronunciarse hayan sido citadas las partes, y que no se haya dictado en rebeldía; y 5° Que haya sido expedida por Tribunal competente, en la esfera internacional" (Proy. sobre ejecución de sentencias y cartas rogatorias presentado a la Junta Internacional de Jurisconsultos de Río de Janeiro, en 22 de julio de 1912, Art. 3° modificado)" (LA, 1915, Tomo Primero, "Documentos. Brasil", pág. 130).

<sup>159</sup> LA, 1915, Tomo Primero, "Documentos. Brasil", pág. 162.

<sup>160</sup> LA, 1915, Tomo Primero, "Documentos. Brasil", pág. 162. El artículo 79 del Proyecto dispuso: "La forma y los requisitos del giro, del endoso y de la aceptación, así como la necesidad, forma y plazo del protesto de una letra de cambio, se sujetarán a la ley del lugar en que, respectivamente, se realicen dichos actos (Véase Trat. Montev. cit. Art. 26. Proy. L.R.P. Arts. 95, 96 pr. y 89 f. Proy. de Ley uniforme sobre letra de cambio, etc. Conf. especial de La Haya, 1910, Arts. 84 y 85)"; y el artículo 81, por su parte, previno: "La calificación del título, como letra de cambio, se sujeta a la ley del lugar, en que ella ha de producir sus efectos, por razón de aceptación, endoso o protesto" (ID., pág. 133).

El Informe de la Subcomisión se refiere de seguida al derecho de asilo en una Embajada extranjera por delitos políticos, materia que había sido objeto de amplios comentarios por parte del doctor PEDRO MANUEL ARCAÑA<sup>161</sup>; y sobre el particular observó:

“el Proyecto contiene una doctrina contraria a los principios que en esta grave materia ha venido sosteniendo la República, y contraria también a la más avanzada doctrina de Derecho Internacional, que tiende a limitar el antes amplísimo principio de la extraterritorialidad, circunscribiéndolo a los fines que natural y jurídicamente debe tener. Pero como quiera que mientras no llegue a ser universalmente reconocida la avanzada doctrina del Derecho de Gentes, a que hemos aludido, habrá que conceder que las Legaciones, por virtud de la ficción de la extraterritorialidad, son territorios extranjeros, quizás fuera lo mejor no hacer declaratoria alguna en un Código Internacional, acerca del asilo, en las circunstancias y por los delitos que examinemos, y por consiguiente ni reconocerlo ni negarlo, explícitamente, dejando desde luego, a la sabia prudencia de los Gobiernos, solucionar en la práctica los casos que puedan ocurrir, por medio de alguna fórmula que, evitando todo conflicto diplomático, deje a salvo el honor del Gobierno y coloque al asilado, quien puede darse el caso de que sea alguna víctima de un furor injustificado, en situación de sustraerse a las consecuencias de las venganzas políticas”<sup>162</sup>.

Por último, los doctores CARLOS F. GRISANTI y JOSÉ SANTIAGO RODRÍGUEZ criticaron la jurisdicción que se reconoce a la autoridad militar de un ejército extranjero en el caso previsto en el Proyecto; y al respecto hicieron el comentario siguiente:

“El otro punto a que antes aludimos, emana de la amplia redacción del Artículo 140 del Proyecto, que dice así: “Los delitos cometidos dentro del recinto del campamento de un ejército extranjero, que haya penetrado en el territorio del Estado con el consentimiento de éste, se hallan sujetos a la jurisdicción de la autoridad militar respectiva; salvo los perpetrados por unos habitantes de dicho Estado contra otros”. Como se ve, esta disposición del Proyecto es ilimitada, y por lo mismo peligrosa en su aplicación, siendo nuestro parecer que le toca al Gobierno de la República estudiarla detenida y cuidadosamente, para fijar su verdadero alcance y espíritu. Nos parece, al más ligero examen, que tal como está redactada, podría la autoridad militar extranjera, que contempla el Proyecto, infligir a nuestros nacionales

<sup>161</sup> Véase el número 38 de este trabajo.

<sup>162</sup> LA, 1915, Tomo Primero, “*Documentos. Brasil*”, págs. 162-163.

penas que nuestras leyes reprueban o no sancionan, lo cual vendría en grave perjuicio de la República"<sup>163</sup>.

42. La Comisión Panamericana de Venezuela aprobó el *treinta de diciembre de 1915* el Informe preparado por los doctores CARLOS F. GRISANTI y JOSÉ SANTIAGO RODRÍGUEZ y dispuso se enviara a la Cancillería; mandato cumplido por el doctor JOSÉ GIL FORTOUL, en su carácter de Presidente, el *veintiuno de enero de 1915*<sup>164</sup>. El Ministerio de Relaciones Exteriores acusó recibo el *dieciséis de febrero de 1915*, oportunidad en la cual también hizo saber:

"Compláceme asimismo, en comunicarle que, sometido a la consideración del Presidente Provisional de la República en Consejo de Ministros el referido Informe, fueron adoptadas sustancialmente como opinión del Gobierno de Venezuela, las observaciones contenidas en él"<sup>165</sup>.

43. La Junta de Jurisconsultos de Río de Janeiro no sesionó en el mes de junio de 1915. En efecto, a propuesta del Embajador de la República Argentina ante el Gobierno de los Estados Unidos, el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó unánimemente el *siete de abril de 1915* diferir la reunión hasta una nueva oportunidad que resolviese el Gobierno Brasileño; siendo de advertir que la fijación debía depender de la convocatoria para la Quinta Conferencia Internacional Americana a realizarse en Santiago de Chile. Así lo hizo saber el Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil el *veintiseis de abril de 1915*, cuando también agregó:

"De esa manera, los trabajos finales de la Comisión Internacional de Jurisconsultos, encargada de preparar un Código de Derecho Internacional Público y otro de Derecho Internacional Privado que regulen las relaciones entre los Países Americanos, serán presentados a la Conferencia de Santiago, para que ésta los examine y pueda aprovecharlos en uno o más Tratados, afirmando así los principios jurídicos sobre los cuales le sea posible establecer acuerdo"<sup>166</sup>.

El General IGNACIO ANDRADE, con fecha *siete de junio de 1915*, acusó recibo de la nota anterior y de la "participación que el

<sup>163</sup> LA, 1915, Tomo Primero, "Documentos. Brasil", pág. 163.

<sup>164</sup> LA, 1915, Tomo Primero, "Documentos. Brasil", pág. 159.

<sup>165</sup> LA, 1915, Tomo Primero, "Documentos. Brasil", pág. 164.

<sup>166</sup> LA, 1916, "Documentos. Brasil", pág. 38.

Gobierno de los Estados Unidos del Brasil dirigirá oportunamente al de Venezuela, sobre la época de la reunión aplazada"<sup>167</sup>.

44. El Consejo Directivo de la Unión Panamericana había escogido el *doce de mayo de 1913* a Santiago de Chile como sede de la Quinta Conferencia Internacional Americana; y en esa oportunidad también resolvió que el Gobierno invitante fijara la correspondiente fecha dentro de la segunda mitad de 1914<sup>168</sup>. En tal virtud, tentativamente se hizo la convocatoria para el veintinueve de noviembre de 1914<sup>169</sup>; pero el *doce de octubre de 1914*, el Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la República de Chile comunicó a la Cancillería venezolana que el Consejo Directivo de la Unión Panamericana había resuelto, por unanimidad, aplazar la Quinta Conferencia Internacional Americana hasta una nueva oportunidad, cuya fijación sería hecha por el Gobierno de Chile.

La actitud asumida se explicó por diversos motivos: en primer término, la imposibilidad de concurrir el Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, señor WILLIAM J. BRYAN; en segundo lugar "la honda perturbación que en la vida económica de los Países de este Continente ha causado la guerra que en los actuales momentos desgraciadamente desgarró a la Europa y conmueve al mundo entero, perturbación que los obliga a concretarse a solucionar sus problemas internos"; y, en última instancia, la forzosa ausencia de los Estados Unidos de México, "por falta de Gobierno reconocido"<sup>170</sup>.

45. No fue sino el *quince de diciembre de 1923* cuando el Encargado de Negocios *ad-interim* de Chile transmitió a la Cancillería de Venezuela la invitación para la Quinta Conferencia Internacional Americana, a inaugurarse en Santiago el veinticinco de marzo de 1923<sup>171</sup>; y en el programa respectivo, el número tercero decía como sigue:

<sup>167</sup> LA, 1916, "Documentos. Brasil", pág. 39.

<sup>168</sup> LA, 1914, "Documentos. Chile", págs. 144-161: El Acta del Consejo Directivo de la Unión Panamericana correspondiente al doce de mayo de 1913 aparece a las páginas 286-290.

<sup>169</sup> LA, 1914, "Documentos. Chile", págs. 242-243.

<sup>170</sup> LA, 1914, "Documentos. Chile", págs. 246-247.

<sup>171</sup> LA, 1923, "Documentos. Chile", pág. 274.

"Estudio de los trabajos realizados sobre la codificación del Derecho Internacional por el Congreso de Jurisconsultos de Río de Janeiro".<sup>172</sup>.

El Encargado de Negocios *ad-interim* de Chile se dirigió nuevamente el *veintidos de enero de 1923* a la Cancillería, para recomendar que los Delegados de Venezuela "lleven informaciones completas acerca de la situación por lo que respecta a este País, de las Convenciones y Resoluciones de las anteriores Conferencias"<sup>173</sup>. El Ministerio de Relaciones Exteriores venezolano acusó recibo de la nota anterior el *tres de febrero de 1923*, y al mismo tiempo hizo saber el nombramiento de los Representantes venezolanos, recaída en los doctores PEDRO CÉSAR DOMÍNICI, CÉSAR ZUMETA y JOSÉ AUSTRIA<sup>174</sup>.

46. Una vez fijada de manera definitiva la fecha de reunión de la Quinta Conferencia Internacional Americana, el Encargado de Negocios *ad-interim* de los Estados Unidos del Brasil, Excelentísimo señor P. RIBEIRO LESSA, manifestó al Canciller venezolano en *veintiuno de marzo de 1923*:

"El aplazamiento, sin fecha señalada, de la Quinta Conferencia Internacional Americana, indujo al Consejo Director de la Unión Panamericana a diferir igualmente la segunda reunión de la Comisión, hasta un día que el Gobierno del Brasil fijaría para antes de la Conferencia de Santiago. Señalado este día para el mes de marzo corriente, el Gobierno brasilero quiso, no obstante el corto plazo, convocar la segunda reunión plenaria de esa Comisión, pero observando que la Subcomisión de Washington no había terminado sus labores y que lo mismo acontecía a la Subcomisión de Buenos Aires, y que la Subcomisión de Santiago no había distribuido sus conclusiones, y que no habría tiempo para que se reuniera en Río de Janeiro la Comisión Plenaria para discutir tan copiosa materia y someter a la Conferencia de Santiago los Proyectos aprobados, ni habría tiempo para comunicar estos Proyectos a todas las Naciones americanas; mi Gobierno, por estas fuertes razones, se vé privado de poder cumplir el amable compromiso de llevar a efecto la referida convocación. La Delegación Brasileira a la Conferencia de Santiago expondrá el pensamiento del Brasil acerca del modo más eficaz de ejecutar la grande obra de la codificación, por la cual se esfuerza sin cansancio, desde el segundo Congreso Panamericano celebrado en México el año de 1912 (léase: 1902), cuando su Delegado el doctor Duarte

<sup>172</sup> LA, 1928, "Documentos. Chile", pág. 275.

<sup>173</sup> LA, 1928, "Apéndice. Documentos. Chile", págs. 7-8.

<sup>174</sup> LA, 1923, "Apéndice. Documentos. Chile", págs. 8-9.

Pereira formuló el Proyecto de donde nació la actual Comisión Internacional de Jurisconsultos, y que es una de las aspiraciones más nobles de nuestro Continente<sup>175</sup>.

47. De acuerdo con la convocatoria, la Quinta Conferencia Internacional Americana se instaló en Santiago de Chile el veinticinco de marzo de 1923<sup>176</sup>; y el *veintiseis de abril de 1923* resolvió rogar a los Gobiernos se sirvan nombrar dos Delegados por cada una de las Naciones de América para constituir la Comisión de Jurisconsultos de Río de Janeiro". Al mismo tiempo dispuso "recomendarles que reintegren las Comisiones nombradas por este mismo Congreso" y pedir "a estas Comisiones que reanuden y reconsideren sus trabajos con el fruto de la experiencia de los últimos años y con lo que pueda acordar la Quinta Conferencia Internacional Americana".

Igualmente se resolvió:

"Designar una Comisión de estudio de Derecho Civil Comparado de todos los pueblos de América para contribuir a la formación del Derecho Internacional Privado, de manera que sus trabajos puedan utilizarse en la próxima reunión del Congreso de Jurisconsultos. Es entendido que en el Derecho Civil se comprenden sus ramificaciones: Derecho Comercial, de Minería, Procesal, etc. También podría incluirse el Derecho Penal".

De la misma manera fue dispuesto "convocar al Congreso Internacional de Jurisconsultos a una reunión que se verificará en Río de Janeiro dentro del año 1925, en la fecha que determine la Unión Panamericana, de acuerdo con el Gobierno del Brasil"; y se recomendó al Congreso de Jurisconsultos que en materia de Derecho Internacional Público "la codificación sea gradual y progresiva, tomándose como base el trabajo, presentado a la Quinta Conferencia por el Delegado de Chile, señor ALEJANDRO ALVAREZ, intitulado: "La Codificación del Derecho Internacional en América".

Dentro de las mismas directrices se acordó:

"Recomendar a la Junta de Jurisconsultos que habrá de preparar un Código Americano de Derecho Internacional Privado, que

<sup>175</sup> LA, 1924, "*Documentos. Brasil*", pág. 23. El Canciller venezolano, doctor PEDRO ITRIAGO CHACÍN, se limitó a acusar recibo de la nota anterior el *once de abril de 1923*. (ID., pág. 33).

<sup>176</sup> La Quinta Conferencia Internacional Americana concluyó sus labores el tres de mayo de 1923.

resuelva, con carácter previo, si lo creyere conveniente, el sistema o sistemas jurídicos que habrá de adoptarse o combinarse como punto de partida de la reglamentación tendiente a evitar o a resolver los conflictos de legislación, incluyendo al efecto a las Comisiones nombradas para redactar el referido Código, teniendo en cuenta las proposiciones presentadas a la Quinta Conferencia Internacional Americana por las Delegaciones de Argentina, Brasil y Uruguay u otras que le sean sugeridas. Esta recomendación se extiende, desde luego, a los Gobiernos, a fin de que las transmitan a los Delegados que habrán de integrar las Comisiones de Derecho Internacional Público"<sup>177</sup>.

La Quinta Conferencia Internacional Americana, encomendó de manera particular a la Comisión de Jurisconsultos el estudio de los siguientes puntos: a) "las proposiciones formuladas con respecto al Tema XV, sobre consideración de la situación de los hijos de extranjeros nacidos dentro de la jurisdicción de cualquiera de las Repúblicas Americanas"<sup>178</sup>; b) "la determinación en el futuro Derecho Internacional Público, de los Derechos civiles y de las garantías individuales de que han de gozar los extranjeros en el territorio de cada Estado, con las excepciones que tengan cabida y los recursos a que haya lugar contra la violación de tales derechos y garantías"<sup>179</sup>; y c) "el proyecto presentado por la Delegación de Costa Rica, sobre creación de una Corte Permanente de Justicia Americana como también todos aquellos otros que los distintos Gobiernos Americanos formulen sobre ese particular"<sup>180</sup>.

48. Con fecha *veintiseis de agosto de 1923*, el doctor PEDRO MANUEL ARCAJA, Representante Diplomático venezolano ante los Estados Unidos, envió a la Cancillería un ejemplar de la Resolución adoptada en la Quinta Conferencia Internacional Ameri-

<sup>177</sup> "Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936)", op. cit., págs. 253-255. La Quinta Conferencia Internacional Americana también dispuso que "las Resoluciones de la Comisión de Jurisconsultos serán sometidas a la Sexta Conferencia Panamericana para que, si las aprueba, sean comunicadas a los Gobiernos y puedan convertirse en Convenciones".

<sup>178</sup> Resolución del *dos de mayo de 1923* ("Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936)", op. cit., pág. 283).

<sup>179</sup> La Resolución del *tres de mayo de 1923* también dispuso "remitir al Congreso de Jurisconsultos de Río de Janeiro, a título informativo e ilustrativo, las diversas proposiciones presentadas sobre este Tema en la Quinta Conferencia Internacional Americana, las que serán acompañadas con las correspondientes copias de las Actas de la Comisión Jurídica". ("Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936)", op. cit., págs. 281-282).

<sup>180</sup> Resolución del *tres de mayo de 1923* ("Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936)", op. cit., pág. 283).

cana para reorganizar la Comisión de Jurisconsultos de Río de Janeiro; y de igual modo lo hizo saber:

"La Unión Panamericana, al remitirme dicha Resolución, demuestra muy especial interés en que se le participe tan pronto como sea posible los nombres de los Delegados que se designen para representar en la expresada Comisión a Venezuela"<sup>181</sup>.

El Ministro de Relaciones Exteriores venezolano respondió al doctor PEDRO MANUEL ARCAÑA el *veintitres de enero de 1924*:

"han sido designados los doctores Alejandro Urbaneja y Juan Bautista Bance para representar a Venezuela en la Junta Internacional de Jurisconsultos que se reunirá en Río de Janeiro en el año de 1925. En consecuencia, los doctores Urbaneja y Bance representarán igualmente a Venezuela en la Sexta Comisión Internacional creada por la Primera Junta de Jurisconsultos en 1912"<sup>182</sup>.

49. En aquella época desempeñaba la Secretaría de Estado de los Estados Unidos de América el señor CHARLES EVANS HUGHES, quien puso todo su empeño en hacer efectiva la Resolución de Santiago de Chile. Sin embargo, su experiencia le indicaba "que la Comisión Internacional de Jurisconsultos no debía reunirse sin Proyectos de Derecho Internacional Público y Privado, para ser considerados por sus miembros, y que estos Proyectos debían prepararse bien anticipadamente por un organismo compuesto de jurisconsultos americanos que por acciones de sus Gobiernos, ya que su "sola autoridad debía descansar en la verdad y sapiencia de sus propias afirmaciones", para citar una de las frases felices de FRANCIS LIEBER"<sup>183</sup>.

<sup>181</sup> LA, 1925, Tomo Primero, "Documentos. Brasil", pág. 44.

<sup>182</sup> LA, 1925, Tomo Primero, "Documentos. Brasil", pág. 44. No obstante, BUSTAMANTE y SIRVEN hace el comentario siguiente: "No tenemos noticia de que los Gobiernos de América hayan hecho nuevas designaciones para las Subcomisiones creadas en 1912 y entendemos que ninguna de ellas ha vuelto a actuar. Esa recomendación de la Conferencia de Santiago de Chile no dio resultado alguno". ("La Comisión...", op. cit., nr. 58, pág. 55).

<sup>183</sup> SCOTT, James Brown.—"La Codificación Gradual y Progresiva del Derecho Internacional", en RDI, La Habana, 1927, Tomo XI, nr. 23, págs. 21-22. La idea de crear el "Instituto Americano de Derecho Internacional" se debe a los eminentes juristas ALEJANDRO ALVAREZ y JAMES BROWN SCOTT, quienes expresaron sus planes en carta del *tres de junio de 1911* dirigida al Honorable señor ELIHU ROOT, "entonces Senador de los Estados Unidos, sin el apoyo del cual ninguno de ellos quería dar un paso decisivo". En dicha carta le dijeron: "Después de pensarlo y discutirlo mucho hemos llegado a la conclusión de que la mejor manera de reunir a los directores del pensamiento sería la de crear un Instituto de Derecho Internacional en el que cada País tuviera igual representación, digamos, cinco miembros: que los

Sobre la base de estos considerandos, estimó que el Instituto Americano de Derecho Internacional constituía "un organismo compuesto por especialistas con tiempo suficiente a su disposición y aparejado para realizar sus trabajos en esa "atmósfera

miembros de cada País organicen en sus capitales una Sociedad local de Derecho Internacional; que el Instituto Americano de Derecho Internacional celebre en Washington la primera de sus reuniones periódicas para discutir cuestiones científicas de Derecho Internacional, especialmente aquellas referentes a la paz, de suerte que poco a poco pueda prepararse un Código de Derecho Internacional que represente el pensamiento ilustrado de los publicistas americanos y sea el resultado de su armoniosa cooperación... Nuestra opinión es la de que un Código de Derecho Internacional preparado por Delegados de los Gobiernos americanos tendría que conformarse necesariamente a las instrucciones expresas o a la práctica de sus Gobiernos y que un Código así preparado sería más bien político que científico; que podía prepararse un Código mucho mejor mediante el estudio cuidadoso de los publicistas no oficiales y que tal Código redactado en esas circunstancias no sería simplemente mucho mejor en sí mismo sino que tendría una mayor probabilidad de ser adoptado en todo o en parte por los Gobiernos o expresamente en alguna Conferencia Panamericana o en el silencio y detalle de la práctica de los diversos Ministerios de Relaciones Exteriores. En todo caso, nos ha parecido que la cooperación no oficial de un número igual de publicistas seleccionados en las Repúblicas que componen la Unión Panamericana sería de la más grande utilidad para la codificación del Derecho Internacional por Delegados oficiales reunidos en Conferencia" (SCOTT, "*La Codificación...*", art. cit., págs. 30-31). Tales propósitos fueron reiterados en la nota confidencial del diez de octubre de 1911 dirigida desde París por JAMES BROWN SCOTT y ALAJANDRO ALVAREZ a eminentes personalidades del mundo jurídico americano, en la cual fue precisado: "El objeto de este Instituto lo indicaría su misma naturaleza: vendría a ser el Derecho internacional público en general... El Instituto también se propondría discutir y estudiar los problemas peculiares de América, esto es, los que son de interés especial para nuestro continente, con el objeto de buscarles y darles una solución que estuviera en armonía con los principios generales y universalmente aceptados, si esto es posible, y si no, dar mayor amplitud a esos principios y aún desarrollarlos de conformidad con el deseo expreso o tácito de los Estados Americanos y con los principios fundamentales del derecho. Por último, se encargaría de publicar una colección especial de todos los documentos diplomáticos, tanto pasados como presentes, que pudieran ser de interés para los Estados del Nuevo Mundo... El Instituto, a ejemplo del *Instituto de Derecho Internacional*, debiera ser exclusivamente científico. Ninguna influencia ni designio político debieran tener cabida en esta empresa..." ("*Revista Americana de Derecho Internacional*", Tomo 6, Número 4 (Octubre, 1912), págs. 989-991); posteriormente, en nueva Circular enviada desde Washington el cuatro de julio de 1912 por JAMES BROWN SCOTT, se les acompañó un Proyecto de los Estatutos y del Reglamento basados en aquellos que regían al Instituto de Derecho Internacional. (ID., págs. 991-994). Sin embargo, no fue sino el siete de abril de 1915 cuando el señor JAMES BROWN SCOTT se dirigió a la Cancillería para sugerirle la creación de la "*Sociedad Venezolana de Derecho Internacional*". En esa oportunidad le significó: "El Proyecto de organizar un Instituto Americano de Derecho Internacional mereció la calurosa acogida del señor ELIHU ROOT, el cual ha consentido en aceptar la designación de Presidente Honorario del mismo. La idea del Instituto fue sugerida por el señor Alejandro Alvarez, de Chile, y el que suscribe, en la esperanza de que un cuerpo como éste, que deberá estar formado por un número igual de representantes de cada uno de los países americanos, podría prestar al Derecho Internacional servicios semejantes

de tranquilidad que es mucho más característica de los organismos científicos” que de las Conferencias políticas”<sup>184</sup>.

50. Las ideas expuestas por el Honorable CHARLES EVANS HUGHES tuvieron eco inmediato en el seno del Consejo Directivo de la Unión Panamericana, y luego de dar respuesta satisfactoria a una consulta informal, resolvió el *dos de enero de 1924*:

“que se comunique al Consejo Directivo del Instituto Americano de Derecho Internacional un voto expresivo de que sería de desear que tuviera una sesión el Instituto en 1924 para que los resultados de las deliberaciones del Instituto puedan comunicarse a la Junta Internacional de Jurisconsultos que se reunirá en Río de Janeiro en 1925”<sup>185</sup>.

a los que ha prestado el “*Institut de Droit International*” (LA, 1916, “*Documentos. Estados Unidos de América*”, pág. 122). La sugerencia fue acogida por el Gobierno y por Decreto del *catorce de agosto de 1915* se dispuso crear la Comisión Organizadora de la Sociedad Venezolana de Derecho Internacional: aprobados sus estatutos y constituida legalmente sería declarada de utilidad pública. Uno de los Considerandos que precedieron al Decreto dice así: “Que el Instituto Americano de Derecho Internacional, iniciado en Washington por eminentes diplomáticos y hombres de Estado, es acreedor al aplauso y apoyo de las Repúblicas de América, por su propósito de colaborar al desenvolvimiento del Derecho y a la práctica de la Justicia en las relaciones internacionales” (RDLDV, Tomo XXXVIII, nr. 12016, pág. 752). El “*Instituto Americano de Derecho Internacional*” se instaló formalmente en Washington el *veintinueve de diciembre de 1915*, con ocasión del Segundo Congreso Científico Panamericano: La Delegación venezolana estuvo compuesta por los señores Doctor JOSÉ GIL FORTOUL, General IGNACIO ANDRADE, Doctor PEDRO MANUEL ARCAYA, Doctor G. T. VILLEGAS PULIDO y Doctor DEMETRIO LOSSADA DIAS (LA, 1916, “*Documentos. Estados Unidos de América*”, págs. 144-145: los documentos relativos a la organización de la “*Sociedad Venezolana de Derecho Internacional*” se encuentran a las páginas 122-144). La actividad desplegada por el nuevo organismo fue objeto de recordatorio especial en la Quinta Conferencia Internacional Americana, que resolvió el *tres de mayo de 1923*: “Enviar un voto de agradecimiento al Instituto Americano de Derecho Internacional y al mismo tiempo manifiesta la esperanza de que el referido Instituto continúe en el futuro ejerciendo su benéfica influencia en favor de los principios del Derecho Internacional en el Continente americano”. (“*Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936)*”, op. cit., pág. 282).

<sup>184</sup> SCOTT, “*La Codificación...*”, art. cit., pág. 32.

<sup>185</sup> RDI, La Habana, 1925, Tomo VII, Número Extraordinario (Marzo), pág. 17. La Resolución estuvo precedida del Preámbulo siguiente: “Considerando que la Quinta Conferencia Internacional de los Estados Americanos aprobó un voto de gracias por los resultados obtenidos por el Instituto Americano de Derecho Internacional; Considerando que uno de los fines para que se organizó el Instituto Americano de Derecho Internacional es lograr la redacción de fórmulas bien definidas sobre las reglas del Derecho Internacional; Considerando que la codificación de las reglas del Derecho Internacional es la tarea más importante confiada a la Junta Internacional de Jurisconsultos; Considerando que los trabajos del Instituto Americano de Derecho Internacional prestarán un gran servicio a la Junta Internacional de Jurisconsultos para la realización de su tarea”.

51. El mismo *dos de enero de 1924* fue notificada al Presidente del Instituto Americano de Derecho Internacional la anterior Resolución; y al mismo tiempo el Honorable señor CHARLES EVANS HUGHES hizo los siguientes comentarios:

“La Comisión de Jurisconsultos organizada por la Resolución de Santiago, prestará un gran servicio internacional y estoy convencido de que el Instituto Americano de Derecho Internacional puede serle muy útil a ese fin. Espero, en consecuencia, que las indicaciones hechas por el Consejo Directivo del Instituto Americano de Derecho Internacional de la Unión Panamericana obtendrán la aprobación del Consejo Directivo del Instituto Americano de Derecho Internacional. Esta estrecha cooperación favorecerá el desenvolvimiento del trabajo que a la Comisión incumbe y nos aproximará de esa manera al resultado para que fue establecida la Comisión Internacional de Jurisconsultos”<sup>186</sup>.

52. La sugerencia hecha tuvo la unánime aprobación del Consejo Directivo del Instituto Americano de Derecho Internacional; y así lo comunicó su Presidente el *nueve de enero de 1924* a la Unión Panamericana. En consecuencia, se dispuso celebrar una sesión extraordinaria en Lima, simultáneamente con el Tercer Congreso Científico Panamericano, que también se reuniría en dicha ciudad del veinte de diciembre de 1924 al seis de enero de 1925<sup>187</sup>.

Ahora bien, la resolución adoptada planteó una embarazosa situación, según reconoció tiempo después el propio JAMES BROWN SCOTT en su Informe del *dos de marzo de 1925*:

“El Consejo Directivo del Instituto se enfrentó nada menos que con la obra de codificar el Derecho Internacional en general, puesto que la Comisión que ha de reunirse en Río de Janeiro tiene que estudiar el Derecho Internacional Público y el Derecho Internacional Privado. Era evidente que ambos aspectos del asunto no podían ser examinados en una misma sesión... Era asimismo evidente que ninguno de los dos aspectos del Derecho internacional podía ser discutido en su totalidad en una sesión del

<sup>186</sup> RDI, La Habana, 1925, Tomo VII, Número Extraordinario (Marzo), pág. 25.

<sup>187</sup> Al respecto expresa JAMES BROWN SCOTT: “Como la primera sesión del Instituto se había celebrado en Washington en conexión y bajo los auspicios del Segundo Congreso Panamericano, se estimó que la sesión solicitada por la Unión Panamericana podía oportunamente celebrarse en Lima, en conexión con el Tercer Congreso Científico Panamericano que debía reunirse en dicha ciudad en 20 de diciembre de 1924” (“La Codificación...”, art. cit., pág. 32).

Instituto, a menos que ésta se prolongase durante un período de tiempo mayor que el que sus miembros podían dedicarle...<sup>188</sup>.

Frente a esta alternativa, el Consejo Directivo del Instituto Americano de Derecho Internacional resolvió dar preferencia al Derecho Internacional Público; y dentro de este campo, restringir su estudio al Derecho de la paz, "ya que la paz debía ser, como lo es de hecho, el estado normal de las cosas", pero sólo aquella parte "que pareciese tener directa e inmediata aplicación a las Repúblicas americanas"<sup>189</sup>.

Una vez efectuada la escogencia, los miembros del Consejo Directivo del Instituto Americano de Derecho Internacional, en palabras de su Presidente, JAMES BROWN SCOTT, "creyeron que podía, con toda prioridad, es más, creyeron que era su deber, relevar a los miembros del Instituto, de esta labor preliminar, y presentar oportunamente en la sesión, un programa y una serie de proyectos con la esperanza de que el Instituto pudiera al mismo tiempo adoptar el programa e impartir su aprobación a los proyectos con aquellas mejoras que generalmente resultan de un cambio de impresiones basado en proposiciones concretas"<sup>190</sup>.

53. La actitud asumida fue notificada a los miembros en la Circular convocatoria del doce de octubre de 1924, fecha conmemorativa del descubrimiento de América, en los términos siguientes:

"El Consejo Directivo del Instituto se ocupa en este momento de la redacción de Proyectos relativos a la codificación de ciertas partes del Derecho internacional que serán sometidos para su examen a la Asamblea de Lima. Es de esperar que los miembros del Instituto estudiarán cuidadosamente el problema durante este tiempo y vendrán a la Asamblea preparados para hacer indicaciones en lo que toca al contenido y al alcance de los Proyectos que serán presentados por el Instituto a la Comisión Internacional de Jurisconsultos, establecida por la Resolución de Santiago"<sup>191</sup>.

<sup>188</sup> SCOTT, James Brown.—"Informe concerniente al adelanto realizado en la Codificación del Derecho Internacional presentado por el Consejo Directivo del Instituto de Derecho Internacional", en RDI, La Habana, 1925, Tomo VII, Número Extraordinario (Marzo), pág. 12.

<sup>189</sup> SCOTT, "Informe...", art. cit. pág. 13.

<sup>190</sup> SCOTT, "Informe...", art. cit., pág. 13.

<sup>191</sup> La Circular estuvo firmada por JAMES BROWN SCOTT (Presidente) y ALEJANDRO ALVAREZ (Secretario General) y contiene incluidas las palabras del señor

En efecto, los señores JAMES BROWN SCOTT (Estados Unidos de América), LUIS ANDERSON (Costa Rica) y ALEJANDRO ALVAREZ (Chile), prepararon treinta proyectos de Convenio sobre las materias encomendadas a estudio por la Unión Panamericana; pero cada uno se reservó el derecho de exponer su propio criterio respecto de los diversos artículos<sup>192</sup>.

54. De acuerdo con la convocatoria, el Instituto sesionó de manera informal en la ciudad de Lima del *veinte al treintiuno de diciembre de 1924*: luego de un activo intercambio de puntos de vista fueron rechazados el Proyecto 18 sobre Reconocimiento de la Beligerancia y el 29 sobre Adquisición y Pérdida del Territorio; se aprobaron no sólo los veintiocho restantes sino también otros dos Proyectos, uno para condenar la adquisición por medio de la conquista, y otro sobre Navegación de los Ríos Internacionales<sup>193</sup>.

Con tal motivo, el eminente jurista RODRIGO OCTAVIO reiteró un planteamiento ya tradicional de los Delegados brasileros: y al efecto dijo:

"Pienso que en los trabajos de Codificación del Derecho Internacional debemos considerar a los Estados americanos simplemente como Estados del Mundo y realizar una obra que pueda algún día incorporarse al esfuerzo universal de la codificación. No puedo concebir una gloria mayor ni un triunfo más completo para el Instituto Americano que ver su obra aceptada por todo

CHARLES E. HUGHES transcritas en el texto: Se encuentra reproducida en RDI, La Habana, 1924, Tomo VI, Número Extraordinario (Noviembre), págs. 237-239.

<sup>192</sup> Los Proyectos de Convenio versaron sobre los siguientes temas: (1) Preámbulo; (2) Declaraciones Generales; (3) Unión Panamericana; (4) Bases Fundamentales del Derecho Internacional; (5) Declaración de Derechos y Deberes de las Naciones; (6) Derechos fundamentales de las Repúblicas Americanas; (7) Derechos y Deberes Internacionales de las Personas Naturales y Jurídicas; (8) Nacionalidad y Naturalización; (9) Inmigración; (10) Derechos y Deberes de los extranjeros y protección diplomática; (11) Responsabilidad de los Gobiernos; (12) Vías de comunicación marítimas en tiempo de paz; (13) Neutralidad Marítima; (14) Libertad de tránsito; (15) Navegación aérea; (16) Tratados; (17) Reconocimiento de nuevos Estados y nuevos Gobiernos; (18) Reconocimiento de la beligerancia; (19) Agentes diplomáticos; (20) Cónsules; (21) Extradición; (22) Derechos y Deberes de los Estados en los territorios litigiosos no delimitados; (23) Canje de publicaciones; (24) Canje de profesores y alumnos; (25) Arreglo Pacífico; (26) Medidas de reparación; (27) Estados; (28) Jurisdicción; (29) Adquisición y pérdida de territorio; y (30) Dominio Nacional. Fueron originalmente redactados en francés e inglés: traducción de los mismos apareció en RDI, La Habana, 1924, Número Extraordinario, (Noviembre), págs. 243-399.

<sup>193</sup> SCOTT, "La Codificación...", art. cit., págs. 33-34.

el Mundo y obedecida, aunque sea parcialmente, como un Código Internacional. Si las Repúblicas americanas poseen problemas o aspiraciones especiales, como ciertamente las tienen, preparemos Convenios especiales para ellas; pero es mi opinión, en cuanto al Código de Derecho Internacional, que debemos tener en cuenta la totalidad de los Países y trabajar en el sentido de realizar una obra no sólo para América sino para todo el Mundo"<sup>194</sup>.

55. En la misma sesión de Lima y con el propósito de revisar formalmente los Proyectos, fue designado un Comité de siete miembros, compuesto por los señores JAMES BROWN SCOTT (Estados Unidos de América), ALEJANDRO ALVAREZ (Chile), LUIS ANDERSON (Costa Rica), PIERRE HUDICOURT (Haití), JOSÉ MATOS (Guatemala), RODRIGO OCTAVIO (Brasil), y ANTONIO SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE y SIRVEN (Cuba).

La Comisión elegida en la reunión de Lima presentó el *veinticinco de febrero de 1925* los treinta Proyectos de Convenio, debidamente revisados; y al hacerlo dejó expresa constancia: "Cada uno de los miembros firmantes se reserva su opinión sobre puntos particulares"<sup>195</sup>.

56. Seguidamente, los miembros del Instituto Americano de Derecho Internacional presentes en La Habana hicieron un detenido análisis de los Proyectos, con el resultado que sigue: se rechazó el Número 8, sobre Nacionalidad y Naturalización, "porque uno de los miembros del Comité entendía que propiamente pertenece esa materia al Derecho Internacional Privado"; se modificó el Número 29 sobre Pérdida de Territorio y se le dio el nombre de "Conquista", y el Número 25 sobre Solución Pacífica fue dividido en dos, al independizar la parte relativa al Tribunal Permanente de Justicia<sup>196</sup>.

<sup>194</sup> OCTAVIO, Rodrigo.—"Direito Internacional Privado (Parte Geral)", Río de Janeiro - Sao Paulo, 1942, nr. 107, págs. 236-237.

<sup>195</sup> RDI, La Habana, 1925, Tomo VIII, Número Extraordinario (Marzo), pág. 35. De inmediato aparecen publicados los Proyectos: págs. 36-154.

<sup>196</sup> SCOTT, "La Codificación...", art. cit., pág. 34. BUSTAMANTE y SIRVEN destaca al respecto: "En la lista aprobada en 1925 por el Consejo Directivo del Instituto Americano de Derecho Internacional no están incluidos los proyectos presentados bajo los rubros: Nacionalidad y Naturalización; Vías de Comunicación Marítima; Reconocimiento de la Beligerancia y Adquisición y Pérdida del Territorio. En cambio, aparecen cinco nuevos, que versan sobre los siguientes temas: Declaración de Unión y Cooperación Panamericana; Protección Diplomática; Navegación de Ríos Internacionales; Tribunal Panamericano de Justicia y Conquistas" ("La Comisión...", op. cit., nr. 62, pág. 58).

Al resumir la labor realizada, luego de referirse a los treinta Proyectos, el doctor BUSTAMANTE y SIRVEN hace los comentarios siguientes:

“Esta rápida enumeración debe convencer al más incrédulo de la importancia y la complejidad de las cuestiones ya reguladas por el Instituto en cuanto al Derecho Internacional Público. Si se necesitara una prueba gráfica y material de su extensión, baste decir que comprenden, sin incluir el Preámbulo, trescientos cincuenta y cuatro artículos y que, por lo tanto, distribuidos en Capítulos y Secciones, formarían más de un Libro del Código General de Derecho Internacional Público”<sup>197</sup>.

57. El Consejo Directivo de la Unión Panamericana resolvió el *dos de marzo de 1925* enviar a los diversos Gobiernos Americanos los Proyectos de Convenio para la Codificación del Derecho Internacional Público, con el objeto de someterlos posteriormente a la Junta de Jurisconsultos de Río de Janeiro; y respecto al mismo asunto también dispuso se expresara “al Instituto Americano de Derecho Internacional, el aprecio del Consejo por su importante contribución a la codificación del Derecho Internacional”<sup>198</sup>.

El mismo *dos de marzo de 1925* resolvió igualmente el Consejo Directivo de la Unión Panamericana:

“Por cuanto el Instituto Americano de Derecho Internacional ha prestado un importante servicio preparando una serie de Proyectos que comprenden el Derecho Internacional Público en tiempo de paz, se resuelve por el Consejo Directivo de la Unión Panamericana que se solicite de la Comisión Ejecutiva del Instituto Americano de Derecho Internacional, que prepare un Proyecto o serie de Proyectos que comprendan los principios y reglas del Derecho Internacional Privado, para su consideración por la Junta de Jurisconsultos”<sup>199</sup>.

58. En su reunión de Lima el Instituto Americano de Derecho Internacional se adelantó a la sugerencia hecha por el Consejo Directivo de la Unión Panamericana al disponer el nombramiento de un Comité con el objeto de preparar un Código de Derecho Internacional Privado: fueron elegidos para integrarlo

<sup>197</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, Antonio Sánchez de.—“Los Progresos de la Codificación del Derecho Internacional bajo los auspicios de la Unión Panamericana”, en RDI, La Habana, 1926, Tomo IX, nr. 18, pág. 197.

<sup>198</sup> RDI, La Habana, 1925, Tomo VII, Número Extraordinario (Marzo), págs. 9-10.

<sup>199</sup> RDI, La Habana, 1925, Tomo VII, Número Extraordinario (Marzo), pág. 10.

los doctores JOSÉ MATOS (Guatemala), RODRIGO OCTAVIO (Brasil), EDUARDO SARMIENTO y LASPIUR (República Argentina) y ANTONIO SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE y SIRVEN (Cuba). Este último fue designado Presidente, "y de la misma suerte que Francis Lieber había preparado un Código sobre las Leyes de la Guerra Terrestre, para someterlo a un Comité, así el Sr. BUSTAMANTE preparó un Código completo de Derecho Internacional, para someterlo al Comité de que era Presidente"<sup>200</sup>.

59. El doctor ANTONIO SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE y SIRVEN publicó el veinte de marzo de 1925 su "*Proyecto de Código Internacional Privado*" contentivo de 435 artículos que se repartieron en un Título Preliminar y Cuatro Libros, sobre "Derecho Civil Internacional", "Derecho Comercial Internacional", "Derecho Penal Internacional" y "Derecho Procesal Internacional"<sup>201</sup>. El Proyecto estuvo precedido de una "*Introducción*", de alta importancia científica, donde destacó la urgencia de un acuerdo previo "sobre ciertas ideas fundamentales relativas al concepto y al contenido del Derecho Internacional Privado y a los principios que deben inspirar sus reglas prácticas"<sup>202</sup>.

El doctor BUSTAMANTE y SIRVEN justificó su actitud en los términos siguientes:

"Nos ha parecido que las diversas Comisiones, mencionadas al comienzo, trabajarían con más facilidad y llegarían más rápidamente a un resultado sobre la base de un Proyecto, por imperfecto que fuera. Con este propósito hemos preparado uno que no se inspira en todas sus soluciones por el criterio científico de su autor, sino que en cada caso persigue la forma de armonizar los diferentes criterios o de conformarse a la práctica existente,

<sup>200</sup> SCOTT, "*La Codificación...*", art. cit., pág. 36. La referencia en el texto es a las "*Instrucciones para los Ejércitos en Campaña de los Estados Unidos*" que el Presidente ABRAHAM LINCOLN y sus Consejeros consideraron de necesaria promulgación; y las cuales, redactadas por FRANCIS LIEBER, Profesor de Ciencia Política en Columbia College, hoy Columbia University, fueron publicadas por el Departamento de la Guerra en abril de 1863 como Orden General n° 100.

<sup>201</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, Antonio Sánchez de.— "*Projet de Code de Droit International Privé*", Traduit de l'espagnol por PAUL GOULE, París, 1925. Sólo cuando el presente trabajo se encontraba en la imprenta tuvimos oportunidad de adquirir un folleto publicado en Washington, 1926, con el título siguiente: "*Codificación del Derecho Internacional Americano. Proyecto de Código de Derecho Internacional Privado*"; y el cual no pudo ser utilizado para las respectivas citas.

<sup>202</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "*Projet...*", op. cit., pág. 11.

cuando uno u otro procedimiento no presentan inconvenientes graves y serios"<sup>203</sup>.

Por último, el doctor BUSTAMANTE y SIRVEN hizo el comentario siguiente:

"No lo consideramos ni mucho menos una obra perfecta. Cuando las Comisiones se reúnan seremos los primeros en presentar más de una reforma. Si los otros miembros que las componen hacen lo mismo, se deberá ciertamente a su saber, a su talento, a su capacidad, poder formular definitivamente un Proyecto de Código de Derecho Internacional Privado que merezca la aprobación de los Estados y los aplausos de los hombres de ciencia"<sup>204</sup>.

60. El Proyecto fue objeto de estudio en la sesión del Instituto que tuvo lugar en La Habana a fines de año; y luego de un intercambio de criterios, los doctores ANTONIO SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE y SIRVEN, JOSÉ MATOS y RODRIGO OCTAVIO, redactaron, en *veintitres de diciembre de 1925*, el "*Informe de la Comisión nombrada por el Instituto Americano de Derecho Intrnacional para preparar un Proyecto de Código de Derecho Internacional Privado*"<sup>205</sup>.

La Comisión hizo énfasis en "el sistema adoptado para conciliar en lo posible las diversas doctrinas legislativas imperantes en materia de estatuto personal"; y al efecto hizo los comentarios siguientes:

"Ese sistema consiste, no en imponer un criterio determinado que obligue a ciertas naciones a variar su legislación interior, contra su tradición o contra sus convicciones jurídicas, sino en dejar íntegro a cada Estado el derecho soberano e independiente de regular como le plazca los límites en el espacio de su competencia legislativa, aplicando los demás Estados a las relaciones jurídicas de carácter personal de esos extranjeros, el derecho que la Nación de su procedencia ha señalado. De esta suerte, un país que acepte el criterio del domicilio está seguro de que nunca se impondrá a sus ciudadanos el sistema de la nacionalidad de la ley y de que estarán regidos por su propio derecho mientras conserven el domicilio en su territorio. Esos propios países respetarán en la misma forma el criterio de otras naciones. De

<sup>203</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "*Projet...*", op. cit., pág. 42.

<sup>204</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "*Projet...*", op. cit., pág. 43.

<sup>205</sup> El señor EDUARDO SARMIENTO LASPIUR, "de tan notoria competencia en estas materias", se vio impedido de tomar parte en las reuniones "por justificadas razones de orden personal", nos da a conocer el Informe. También se dejó expresa constancia de que cada miembro hizo reserva de la posibilidad de manifestar su propia opinión sobre puntos particulares.

este modo, cada país o Estado conservará su propia regla interior, el domicilio o la nacionalidad, sin manifestación o acto alguno, porque el Código no altera ni pretende alterar el sistema que cada nación tenga vigente ahora o en lo futuro"<sup>206</sup>.

De igual modo la Comisión presentó un Tratado para poner en vigor el Proyecto de Código; y destacó la importancia de la cláusula "que permite a cualquiera de las Naciones adherentes formular reservas respecto de uno o más artículos del Código que no acepte y que no la obligarán". El Precepto fue justificado así:

"En una obra de este alcance, que ha de afectar a gran número de Instituciones jurídicas, sometidas en muchos casos a particularidades locales, se imponía forzosamente ese principio de conciliación. Es la única manera de no hacer fracasar todo un Código por varios artículos y de permitir que se implante sin que obligue en lo que pueda ser dificultoso, a algunas de las Partes adheridas, esperando que la acción del tiempo, el progreso de las costumbres, el desenvolvimiento uniforme del Derecho Internacional y las demás causas de unidad jurídica humana vayan borrando diferencias que no pueden desaparecer en un día por obra de una Comisión de Jurisconsultos o de un Congreso Internacional"<sup>207</sup>.

61. La eventual discrepancia entre los Países americanos para determinar la ley aplicable al estado y capacidad de las personas; y la declarada pugna entre la nacionalidad y el domicilio habían sido también reconocidas públicamente por el doctor JOSÉ MATOS, integrante de la Comisión elegida en Lima. En efecto, en Conferencia dictada el *veintiuno de febrero de 1925* en la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, al referirse a la controversia existente, dijo las siguientes palabras:

"Creo, pues, firmemente que las condiciones político-sociales de los Estados Americanos aconsejan, si es que ha de escogerse entre uno y otro sistema, dar la preferencia a la del domicilio,

<sup>206</sup> RDI, La Habana, 1926, Tomo IX, nr. 17, pág. 119.

<sup>207</sup> RDI, La Habana, 1926, Tomo IX, nr. 17, págs. 117-121. La Comisión se refirió a la Resolución del *dos de marzo de 1925* del Consejo Directivo de la Unión Panamericana y a la Resolución del *veintiseis de abril de 1923*, de la Quinta Conferencia Internacional Americana; y sobre esta la última hizo el siguiente comentario: "Es de aplaudir en este acuerdo el carácter amplio del encargo conferido. La Comisión de Jurisconsultos puede a su arbitrio adoptar un sistema jurídico cualquiera para resolver los conflictos de Derecho Internacional Privado o *combinar* los existentes para mayor facilidad de su tarea y, al redactar el Código, ha de tener en cuenta cualquier proposición que le sea sugerida" (ID., pág. 118).

que sin duda responde mejor a las necesidades de la vida en estos pueblos y evita inconvenientes para su desenvolvimiento y progreso... Se acerca, pues, el momento en que, a falta de una uniformidad, que indudablemente no podrá obtenerse, entre otras causas porque los Países que adopten uno u otro sistema no parecen dispuestos a abdicar del que inspira sus respectivas legislaciones, deberá acudir a una fórmula transaccional, lo que prudentemente insinúa ya la misma Recomendación de la Conferencia de Santiago. Por fortuna, esa fórmula de conciliación existe. La proporcionó Valera en la Quinta Subcomisión..."<sup>208</sup>.

62. El Presidente del Instituto Americano de Derecho Internacional, JAMES BROWN SCOTT transmitió el mismo *veintitres de diciembre de 1925* al Honorable señor FRANK B. KELLOG, Presidente del Consejo Directivo de la Unión Panamericana, "un Proyecto comprometiéndolo los principios y reglas de Derecho Internacional Privado"; y luego de referirse a su historia pidió fuera presentado al Consejo Directivo de la Unión Panamericana en su sesión del tres de febrero de 1926.

En la respectiva nota fue dicho de manera textual:

"Se llama especialmente atención sobre la Introducción del Proyecto, preparada igualmente por el señor Bustamante, en la que brevemente se señalan los pasos dados hasta el presente hacia la Codificación del Derecho Internacional Privado y se razona el método adoptado en el Proyecto. Y se llama asimismo la atención sobre el Proyecto de Convenio mediante el cual será posible a las Repúblicas Americanas excluir de su aceptación los artículos del Código que no están dispuestas a admitir"<sup>209</sup>.

63. Una vez recibido el Proyecto de Código y el Tratado Anexo, el Honorable señor FRANK B. KELLOG, Secretario de Estado de los Estados Unidos de América y Presidente del Consejo Directivo de la Unión Panamericana, hizo la presentación correspondiente el *tres de febrero de 1926*; y en esa oportunidad destacó:

"Será una circunstancia feliz que al reunirse la Comisión Internacional de Jurisconsultos en Río de Janeiro, sus miembros encuentren preparados los valiosos proyectos elaborados por el Instituto Americano de Derecho Internacional. No obstante, cualesquiera diferencias de opinión que puedan surgir concernientes

<sup>208</sup> MATOS, José.—"Los Principios del Domicilio y de la Nacionalidad y la próxima reunión de Jurisconsultos en Río de Janeiro", en RDI, 1925, Tomo VII, nr. 14, pág. 307.

<sup>209</sup> RDI, La Habana, 1926, Tomo IX, nr. 17, pág. 124.

a los principios fundamentales o a los detalles de la preparación de esos Proyectos de Convenciones, ellos significan un paso muy importante en el desenvolvimiento de las relaciones internacionales. La uniformidad de normas en el Derecho Internacional Público y Privado es un importante factor en el desarrollo de más estrechas relaciones internacionales. En consecuencia, el Consejo Directivo tiene una verdadera deuda de agradecimiento con el Instituto Americano de Derecho Internacional por el importante servicio que le ha prestado, y estoy seguro de traducir vuestro pensamiento al expresar nuestra gratitud"<sup>210</sup>.

También recalcó el Honorable señor KELLOG:

"Comprendiendo que cuando se trata de un Proyecto de Derecho Internacional Privado, puede contener problemas de principio en que los diferentes países tengan profundas diferencias de opinión y que esos Proyectos puedan dar lugar a cuestiones que tendrán que ser cuidadosamente consideradas por cualquier Conferencia para la revisión del Derecho Internacional Privado. Sin embargo, el Proyecto presentado ofrece una base de discusión"<sup>211</sup>.

64. La Unión Panamericana consideró nuevamente la materia, una vez recibido el Proyecto de Código de Derecho Internacional Privado y el Convenio que debía ponerlo en vigor; y en el acta de la sesión correspondiente al propio *tres de febrero de 1926* se lee al respecto:

"El Consejo Directivo solicitó del Presidente que expresara su agradecimiento al Instituto Americano de Derecho Internacional por el servicio que le ha prestado, y resolvió que el Proyecto de Código de Derecho Internacional Privado sea remitido a los respectivos Gobiernos miembros de la Unión, por medio de sus representantes en el Consejo, de la misma manera en que se hizo la de los Proyectos para la Codificación del Derecho Internacional Público, sometidos al Consejo en la sesión del 2 de marzo de 1925"<sup>212</sup>.

65. Gracias al adelanto de los trabajos y en virtud de los acuerdos entre la Unión Panamericana y el Gobierno del Brasil, se resolvió convocar para el dieciseis de abril de 1927 la segunda reunión de la Junta de Jurisconsultos de Río de Janeiro<sup>213</sup>; y la Cancillería venezolana, ante la excusa justificada del doctor JUAN BAUTISTA BANCE, el *veintiuno de febrero de 1927* dispuso

<sup>210</sup> SCOTT, "La Codificación...", art. cit., pág. 36.

<sup>211</sup> SCOTT, "La Codificación...", art. cit., pág. 36.

<sup>212</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "La Comisión...", op. cit., nr. 64, pág. 59.

<sup>213</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "La Comisión...", op. cit., nr. 193, pág. 158.

que el doctor CELESTINO FARRERA, "en unión del doctor ALEJANDRO URBANEJA, nombrado por Resolución de este Ministerio de 23 de enero de 1924, represente a Venezuela en la Junta Internacional de Jurisconsultos que se reunirá en Río de Janeiro en el próximo mes de abril"<sup>214</sup>.

66. Un último acontecimiento científico, de particular importancia en el éxito de las labores de la Junta de Jurisconsultos, fue la Cuarta Sesión del Instituto Americano de Derecho Internacional que tuvo lugar en Montevideo del *veintiuno al veintiseis de marzo de 1927*<sup>215</sup>: de acuerdo con el programa previamente admitido debía discutir los Proyectos de Derecho Internacional Público y el Código de Derecho Internacional Privado del doctor BUSTAMANTE y SIRVEN; y, además, el Proyecto que presentara la Sociedad Uruguaya del Instituto.

En la sesión administrativa del *veintiuno de marzo de 1927* se reformaron los Estatutos en el sentido de incluir también dentro de su objeto el estudio del Derecho Internacional Privado, con vista del Proyecto ya existente del doctor ANTONIO SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE y SIRVEN; y se nombraron dos Comisiones: "una que tendría a su cargo el estudio de lo que debía hacerse en relación con los Proyectos de Derecho Internacional Público, y la otra, que debía considerar la actitud a tomar, si se adoptaba alguna, respecto al Proyecto de Código de Derecho Internacional Privado, en vista de la ausencia del doctor BUSTAMANTE, que era su autor exclusivo"<sup>216</sup>.

<sup>214</sup> LA, 1927, "Apéndice. Documentos. Brasil", págs. 3-4.

<sup>215</sup> La primera Reunión había tenido lugar en Washington, bajo los auspicios del Segundo Congreso Científico Panamericano que se reunió del veintisiete de diciembre de 1915 al ocho de enero de 1916; la Segunda en La Habana del veintidos al veintisiete de enero de 1917; y la tercera en Lima del veinte al treinta de diciembre de 1924, en forma simultánea con el Tercer Congreso Científico Panamericano.

<sup>216</sup> SCOTT, James Brown.—"La Sesión de Montevideo del Instituto Americano de Derecho Internacional", en RDI, La Habana, 1927, Tomo XI, nr. 23, págs. 8-10. De igual modo, "se consideró deseable modificar el campo de acción del Instituto y crear un Comité integrado por numerosos miembros que pudieran reunirse en los intervalos de sus sesiones regulares, y tener autoridad para hablar por anticipado en nombre y representación del Instituto, en los casos en que su opinión fuera solicitada" (ID., pág. 8). En consecuencia, se elevó a once el número de miembros del Consejo Directivo: tres *ex-officio* (el Presidente, el Secretario y el Tesorero), y ocho electos en forma de lograr una amplia representación de los diversos Países americanos. El Consejo Directivo quedó integrado así: JAMES BROWN SCOTT (Estados Unidos de América), quien fue electo Presidente; CARLOS SAAVEDRA LAMAS (República Argentina); ALBERTO GUTIÉRREZ (Bolivia); RODRIGO OCTAVIO (Brasil); ANTONIO

El Informe del Comité de Derecho Internacional Público fue presentado por el doctor VÍCTOR M. MAURTUA el *veinticinco de marzo de 1927*: en su primera parte se refiere a los treinta Proyectos del Instituto Americano de Derecho Internacional, que fueron aprobados por la Comisión; y en la segunda, luego de analizar las sugerencias de la Sociedad Uruguaya del Instituto, concluye en una serie de Resoluciones que se conocen con el nombre de "*Reglas de Montevideo para la formulación y desarrollo del Derecho Internacional Positivo en América*"<sup>217</sup>.

El Comité de Derecho Internacional Privado estuvo compuesto por los doctores EUSEBIO AYALA, RODRIGO OCTAVIO, RODOLFO RIVAROLA, JOSÉ PEDRO VARELA y CARLOS A. ALCORTA; y en el respectivo Informe, presentado el viernes *veinticinco de marzo de 1927*, se lee textualmente:

"Para la elaboración de la parte relativa a la Codificación del Derecho Civil el primer principio a fijarse es el que establece la ley personal y la honda divergencia entre las distintas legislaciones de América sobre este particular, especialmente entre la Argentina y Uruguay por un lado, en las que prevalece el principio de la *Lex Domicilii* y la del Brasil por otro lado donde rige el de la nacionalidad... es indispensable eludir el obstáculo intentando una fórmula de conciliación o de transacción que permita un entendimiento común. Aún en ese terreno el acuerdo no ha podido realizarse de inmediato... se acordó la redacción del siguiente texto: "El estado y la capacidad de las personas físicas en el territorio de un Estado, y en general, todas las relaciones jurídicas de carácter general de las mismas, se regirán por el sistema de Derecho Internacional Privado adoptado por la Legislación de dicho Estado". La Comisión está de acuerdo en considerar que esta fórmula no modifica la situación actual, desde que continúa cada país aplicando enteramente a los extranjeros domiciliados, en cuanto a las relaciones personales, o bien la ley de su domicilio o bien su ley nacional, según el principio *consagrado en la respectiva legislación*. Pero el texto indicado ofrece la ventaja de permitir que se prosiga en la tentativa de la

JOSÉ URIBE (Colombia); LUIS ANDERSON (Costa Rica) designado Tesorero; ANTONIO SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE y SIRVEN (Cuba); ALEJANDRO ALVAREZ (Chile) elegido Secretario General; GENARO FERNÁNDEZ MAC GREGOR (México); VÍCTOR M. MAURTUA (Perú) y BALTASAR BRUM (Uruguay). Como Presidente Honorario fue electo el Honorable ELIHU ROOT; y para desempeñar el cargo de Secretario General Adjunto se escogió a GEORGE A. FINCH y PEDRO MARTÍNEZ FRACA.

<sup>217</sup> SCOTT, "*La Sesión...*", art. cit., pág. 11.

codificación del Derecho Internacional Privado, en la parte referente al Derecho Civil<sup>218</sup>.

De igual modo se lee en el Informe:

"La solución ideal sería, sin duda: 1º Obtener un acuerdo para la fijación del principio único que debe regir la Ley personal. En la imposibilidad de ello, lo que deseamos no sea definitivo: 2º Que se busque con transacciones racionales de ambas partes una fórmula de conciliación que permita fijar las reglas para la solución de los conflictos de leyes que son en esencia conflictos de soberanía igualmente respetables. Si todavía no se encuentra esa fórmula transaccional y en tanto que se la encuentre: 3º Se acepte un texto que, como el indicado en este Informe, mantiene la situación legislativa actual de cada Estado no siendo obstáculo a que se prosigan los esfuerzos tendientes a la codificación del Derecho Civil Internacional. Adaptada una de las tres soluciones sustitutivas propuestas, la Comisión agrega todavía la siguiente: 4º Que se haga la reglamentación completa de lo que se entiende por domicilio, modo de adquirirlo y perderlo<sup>219</sup>.

También fueron hechas en el Informe las sugerencias siguientes:

"Acerca de las materias relativas a Contratos, Obligaciones, Derecho Mercantil, especialmente a la parte que atañe a las Letras de Cambio y a la Industria de la Navegación (y Derecho Marítimo en General), cree la Comisión: 5º Que paralelamente al esfuerzo que se realice para la codificación de las reglas tendientes a la solución de los conflictos para la determinación de la competencia legislativa o jurisdiccional respectivas, se intente la unificación de las distintas leyes correspondientes, cosa cuya practicabilidad vienen demostrando las últimas Conferencias internacionales. Finalmente, siendo un hecho de donde fluyen situaciones inconvenientes dentro del sistema del domicilio, la diversidad de edades para adquirir la capacidad civil, recomienda la Comisión sería altamente deseable: 6º Que los Estados de Amé-

<sup>218</sup> "Informe del Comité sobre Derecho Internacional Privado", RDI, La Habana, 1927, Tomo XII, nr. 23, págs. 15-16. Sobre este tema expresa JAMES BROWN SCOTT: "La dificultad en Montevideo, como en todas partes en que se discuta Derecho Internacional privado, consistía en que la América, como una casa están divididas dentro de ellas mismas. Un grupo fuerte, progresista y determinado insiste en la aceptación del domicilio o territorialidad y en rechazar la teoría de la nacionalidad. Un grupo mayor de Repúblicas americanas prefiere, sin embargo, la nacionalidad como base del Derecho Internacional Privado, aunque, deseoso de reducir el conflicto de las legislaciones, abogue por la adopción de un sistema aceptable sin la exclusiva referencia a uno o a otro de los dos en lucha" ("La Sesión...", art. cit., pág. 12).

<sup>219</sup> "Informe del Comité sobre Derecho Internacional Privado", RDI, La Habana, 1927, Tomo XII, nr. 23, págs. 16-17.

rica traten de uniformar en sus legislaciones el número de años para alcanzar la mayoría de edad en el individuo"<sup>220</sup>.

La reunión celebrada en 1927 por el Instituto Americano de Derecho Internacional tuvo influencia decisiva en los trabajos de la Junta de Jurisconsultos que sesionó el mes siguiente en Río de Janeiro; y el vínculo entre ambos acontecimientos fue objeto de comentarios particulares entre los miembros del Instituto presentes en Montevideo, según informa JAMES BROWN SCOTT:

"Se deseaba por algunos y otros se oponían a ello, que se considerara esa sesión del Instituto como una Sesión Preliminar de la Comisión. Tal cosa no podía ser, ya que el Instituto Americano es una organización científica particular sin carácter alguno gubernamental u oficial, y por otra parte, la Comisión Internacional de Jurisconsultos debía ser una reunión oficial de Delegados oficiales en cumplimiento de una Resolución oficial de la Quinta Conferencia Panamericana de Santiago de Chile de 1923. Era inevitable, no obstante, que las materias que debía estudiar el organismo oficial estuvieran presentes en la mente de los miembros del Instituto Americano que eran a la vez Delegados oficiales de la Comisión Oficial de Jurisconsultos. Y fue una suerte que tal sucediera porque el trato de esos delegados en el plano neutral de la ciencia facilitó el llegar a una inteligencia en el organismo no oficial que hizo posible el éxito del organismo oficial...<sup>221</sup>. No sería justo considerar la reunión del Instituto Americano en Montevideo como una sesión preliminar de la Comisión de Jurisconsultos de Río de Janeiro, pero si es justo decir, ya que es simplemente un hecho, que si no fue una sesión preliminar, fue, sin embargo, una sesión que aseguró el éxito de la subsecuente reunión de la Comisión de Jurisconsultos Americanos en Río de Janeiro, poco menos de un mes después. Las amistades de Montevideo produjeron las Convenciones de Río de Janeiro..."<sup>222</sup>.

67. En la noche del lunes *dieciocho de abril de 1927* fue inaugurada solemnemente en el Palacio Monroe de Río de Janeiro la segunda reunión de la Junta de Jurisconsultos por el Excelentísimo Señor Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, OCTA-

<sup>220</sup> "Informe del Comité sobre Derecho Internacional Privado", RDI, La Habana, 1927, Tomo XII, pág. 17. A propuesta del Delegado argentino CARLOS A. AL-CORTA, la Comisión también aprobó el principio contenido en la siguiente fórmula: "La nacionalidad del reo no puede ser invocada como causa para denegar la extradición" (ID., pág. 18).

<sup>221</sup> SCOTT, "La Sesión...", art. cit., pág. 10.

<sup>222</sup> SCOTT, "La Codificación...", art. cit., pág. 41.

VIO MANGABEIRA, con asistencia de diecisiete de las veintiun Repúblicas entonces existentes en el Continente Americano<sup>223</sup>.

El mismo día, *dieciocho de abril de 1927*, en conferencia administrativa previa en el tiempo, se había resuelto la creación de cuatro Subcomisiones: una para el Derecho Internacional Público y otra para el Derecho Internacional Privado; la tercera con el objeto de estudiar la permanencia y funcionamiento posterior de la Junta de Jurisconsultos; y la última tendría a su cargo sugerir las eventuales reformas en las leyes de los distintos países para el logro de su futura uniformidad<sup>224</sup>.

No obstante la advertencia hecha, únicamente nueve de las diecisiete Repúblicas Americanas asistentes habían designado dos Representantes cada una (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, México, Estados Unidos de América, Uruguay y Venezuela); y las ocho restantes sólo enviaron uno (Chile, Costa Rica, Ecuador, Haití, Panamá, Perú y Santo Domingo). Este hecho fue "una doble desgracia", al decir de JAMES BROWN SCOTT: "Hizo necesario que dos Delegados únicos asistieran a las dos Subcomisiones, duplicando de ese modo su trabajo y obligando a las Subcomisiones a reunirse en horas y sitios diferentes, reduciéndose de tal suerte a la mitad las sesiones que pudieron haber celebrado las respectivas Subcomisiones en dicha ocasión"<sup>225</sup>.

Sin embargo, los resultados obtenidos pueden calificarse de extraordinarios; y al clausurar solemnemente sus actividades, en la tarde del viernes *veinte de mayo de 1927*, la Junta de Jurisconsultos de Río de Janeiro tenía en su haber "doce Proyectos de Derecho Internacional Público y un Código de Derecho Internacional Privado de nada menos que de 437 artículos, todo lo cual y en el breve espacio de cinco semanas, fue hecho, principalmente, con los Proyectos del Instituto Americano"<sup>226</sup>.

68. La Subcomisión encargada del Derecho Internacional Público eligió como Presidente, por aclamación, al Excelentísimo Señor EPITACIO PESSOA y, a propuesta del Representante de los

<sup>223</sup> Dejaron de asistir a la reunión de 1927 de la Junta de Jurisconsultos El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Los trabajos no se iniciaron en la fecha prevista, *dieciséis de abril de 1927*, por no haber llegado a tiempo algunos de los Delegados.

<sup>224</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "La Comisión...", op. cit., nr. 194, pág. 160.

<sup>225</sup> SCOTT, "La Codificación...", art. cit., pág. 42.

<sup>226</sup> SCOTT, "La Codificación...", art. cit., pág. 19.

Estados Unidos de América, designó un Comité compuesto por los señores JAMES BROWN SCOTT, CARLOS SAAVEDRA LAMAS, CÉSAR SALAYA, ALEJANDRO ALVAREZ y JULIO BASTOS, bajo la dirección del Presidente, con la finalidad de organizar los trabajos que debían realizarse: en definitiva fueron objeto de estudio los Proyectos elaborados gracias a la actividad del Instituto Americano de Derecho Internacional; las sugerencias hechas por los Representantes argentinos, uruguayos, bolivianos y peruanos en la sesión de dicho Instituto de Montevideo en el mes anterior; el Informe del Delegado de Paraguay, señor HIGINIO ARBO, contentivo de un profundo estudio de los Proyectos; y un trabajo de especial importancia sobre Responsabilidad del Estado, obra del Representante argentino, LUIS A. PODESTA COSTA<sup>227</sup>.

La Subcomisión se reunió por primera vez el *diecinueve de abril de 1927*, y luego de un detenido estudio de los Proyectos del Instituto Americano de Derecho Internacional que no habían sido excluidos de su consideración<sup>228</sup>, fueron aprobados en definitiva doce Proyectos de Convenio con los títulos siguientes: I. — Bases Fundamentales del Derecho Internacional. II. — Es-

<sup>227</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "La Comisión...", op. cit., nr. 202, pág. 166. En la misma obra se encuentra reproducido el proyecto del Profesor argentino LUIS A. PODESTA COSTA, que versa sobre "Condición Jurídica de los Extranjeros, Responsabilidad del Estado y la Protección Internacional" (nr. 205, págs. 168-172).

<sup>228</sup> En la sesión administrativa del *dieciocho de abril de 1927* fueron excluidos del ulterior estudio los Proyectos del Instituto Americano de Derecho Internacional sobre *Navegación Aérea*, en virtud de haberse convocado una Conferencia especial a celebrarse en Washington para tratar los respectivos problemas, y sobre *Unión Panamericana*, debido a una Resolución de esta última. De igual modo, "a solicitud del doctor BUSTAMANTE, el Proyecto sobre Extradición fue transferido a la Subcomisión de Derecho Internacional Privado por sostener él y muchos de sus colegas, con excepción de los Delegados de los Estados Unidos, que la extradición era un asunto de Derecho Internacional Privado y no de Derecho Internacional Público" (SCOTT, "La Codificación...", art. cit., pág. 44). Posteriormente, bien por referirse a temas puramente doctrinarios o sin carácter práctico, bien por envolver problemas pendientes en América o materias de carácter político, el Comité de cinco miembros resolvió descartar los Proyectos del Instituto Americano de Derecho Internacional distinguidos con los números: Uno (Preámbulo), Dos (Declaraciones Generales), Tres (Derechos y Deberes de los Estados), Ocho (Derechos Fundamentales de las Repúblicas Americanas), Diez (Dominio Nacional), Once (Derechos y Deberes de los Estados en los territorios litigiosos por cuestión de límites), Doce (Jurisdicción), Veintiseis (Neutralidad Marítima) y Veintinueve (Medidas de Represión). No obstante, la materia relativa a la Neutralidad Marítima fue considerada por la Subcomisión y constituye el objeto del Proyecto aprobado con el número Once por la Junta de Jurisconsultos reunida en Río de Janeiro en 1927.

tados. III. — Condición de los Extranjeros<sup>229</sup>. IV. — Tratados. V. — Asilo<sup>230</sup>. VI. — Deberes de los Estados en Caso de Guerra Civil<sup>231</sup>. VII. — Canje de Publicaciones. VIII. — Intercambio de Profesores y Estudiantes<sup>232</sup>. IX. — Funcionarios Diplomáticos. X. — Cónsules<sup>233</sup>. XI. — Neutralidad Marítima. XII. — Solución Pacífica de los Conflictos Internacionales<sup>234</sup>.

69. La Subcomisión de Derecho Internacional Privado, presidida por el ilustre jurista brasileño RODRIGO OCTAVIO, debió resolver ciertos asuntos preliminares: en primer término, fue sugerida la conveniencia de proceder en forma gradual y progresiva como en el Derecho Internacional Público, pero este planteamiento había sido ya resuelto por el inciso octavo de la Resolución que reorganizó la Junta de Jurisconsultos en la Quinta Conferencia Internacional Americana; luego se discutió si el resultado de los trabajos debía denominarse Convenio o Con-

<sup>229</sup> Algunos de sus preceptos simplemente repiten artículos del Proyecto de Código de Derecho Internacional Privado; y según señala BUSTAMANTE y SIRVEN, "se presta a errores de interpretación, si ha de relacionarse con el Derecho Internacional Privado el artículo 4º, que sujeta a los extranjeros, tanto como a los nacionales, a la jurisdicción y leyes locales, sin más excepción que la de observar las limitaciones estipuladas en los convenios y tratados" (*"La Comisión..."*, op. cit., nr. 209, págs. 173-174).

<sup>230</sup> Este Proyecto no tiene antecedentes directos en los trabajos del Instituto Americano de Derecho Internacional; se limita a reproducir, con ligeras reformas, la parte pertinente del Proyecto de Código de Derecho Internacional Público preparado por el ilustre jurista brasileño EIPITACIO PESSOA, que la Sexta Subcomisión reunida en Lima había incluido en el Capítulo relativo al conflicto de Leyes penales (BUSTAMANTE y SIRVEN, *"La Comisión..."*, nr. 211, pág. 175).

<sup>231</sup> Tampoco tiene este Proyecto antecedentes directos en los trabajos del Instituto Americano de Derecho Internacional.

<sup>232</sup> Tanto este Proyecto como el anterior, distinguido con el número VII, no representan reglas fundamentales del Derecho Internacional Público pues, como destaca BUSTAMANTE y SIRVEN, "no puede decirse que constituyan más que actos prácticos de administración internacional, fundados en la solidaridad de los pueblos y posibles merced a ella" (*"La Comisión..."*, op. cit., nr. 213, págs. 175-176). JAMES BROWN SCOTT advierte que "se refieren a lo que puede llamarse cuestiones americanas ya que sus beneficiarios son únicamente americanos", y remonta sus antecedentes al Convenio y a la Resolución aprobadas por la Segunda y la Cuarta Conferencia Internacional Americanas, respectivamente. (*"La Codificación..."*, art. cit., págs. 49-50).

<sup>233</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN señala que algunos artículos de la Sección Segunda del Proyecto, relativa a las "Prerrogativas de los Cónsules", "invaden el terreno propio del Derecho Internacional Privado, regulando la eficacia y aplicación de las leyes penales y procesales, lo cual puede originar inconvenientes prácticos por estar esos casos en el Código de la materia, decididos sistemáticamente" (*"La Comisión..."*, op. cit., nr. 215, pág. 176).

<sup>234</sup> Los Proyectos aprobados por la Junta de Jurisconsultos reunida en 1927 en Río de Janeiro, se encuentran reproducidos en RDI, La Habana, Tomo XII, nr. 23, págs. 62-102; y en BUSTAMANTE y SIRVEN, *"La Comisión..."*, op. cit., págs. 203-230.

vención en vez de Código<sup>235</sup>; y en tercer lugar se analizó la propuesta de tomar como base de estudio únicamente los Acuerdos de Montevideo: fue nombrado un Comité, compuesto por los señores VÍCTOR M. MAURTUA (Perú), como Presidente; LAUREANO GARCÍA ORTIZ, (Colombia); RAFAEL H. ELIZALDE, (Ecuador) y ANTONIO SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE y SIRVEN (Cuba), que en última instancia recomendó un plan de trabajo similar al seguido por el Proyecto de Código de Derecho Internacional Privado que preparara BUSTAMANTE y SIRVEN<sup>236</sup>.

Motivo de controversia especial fue la determinación de la ley aplicable al estado y capacidad de las personas, materia que había originado numerosas dificultades en oportunidades anteriores; y al respecto nos comenta JAMES BROWN SCOTT:

“La mayor parte de las Repúblicas Americanas prefieren la doctrina de la nacionalidad aunque otras tienen una marcada tendencia hacia la ley del domicilio o del territorio en que la transacción legal tiene lugar. Un grupo ha adoptado esta última: Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Con excepción del Perú, estos Estados abogaron firmemente en favor de los Tratados de Montevideo de 1888-89 y de los Proyectos últimamente preparados aceptando la Ley del domicilio, hasta el extremo de oponerse a que se considerara el Código como base de discusión. En este propósito fueron derrotados y aunque mantuvieron sus posiciones los partidarios del Código del doctor Bustamante contaban con la mayoría requerida de las dos terceras partes para su aceptación por la Subcomisión y por la Comisión”<sup>237</sup>.

A este respecto reconoció el propio BUSTAMANTE y SIRVEN:

“La solución de la dificultad consistente en unificar el Derecho Internacional Privado, debe estimarse fracasada en América, al menos por ahora”<sup>238</sup>.

<sup>235</sup> Comenta a este respecto el doctor BUSTAMANTE y SIRVEN: “es curioso razonar en el sentido de que no debe hacer Códigos una Comisión Codificadora, e insistir en cambiar la denominación que constantemente ha venido usándose. Para que entre en vigor se necesitará un convenio internacional; pero la obra misma que en una serie de libros, títulos, capítulos y artículos desenvuelva y exponga toda la materia, será necesariamente un Código, sea cual fuere el nombre con que se la disfrace” (“La Comisión...”, op. cit., nr. 220, pág. 179).

<sup>236</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, “La Comisión...”, op. cit., nrs. 219-223, págs. 178-181.

<sup>237</sup> SCOTT, “La Codificación...”, art. cit., pág. 59.

<sup>238</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, Antonio Sánchez de.—“La Nacionalidad y el Domicilio. Estudio de Derecho Internacional Privado”, La Habana, 1927, Nr. 18, pág. 19.

Sin embargo, no resultaba aconsejable abandonar los esfuerzos hechos en virtud de este obstáculo, por muy importante que fuera la materia controvertida; y son muy elocuentes sobre el particular los comentarios del propio BUSTAMANTE y SIRVEN:

"El Proyecto de Código se había preparado para que pudiera regir en toda América, así en los países de sistema del domicilio, como en los del principio de la nacionalidad. De sus cuatrocientos treinta y cinco artículos, no tienen relación alguna con ese problema trescientos ochenta, y los cincuenta y cinco restantes, que señalan la esfera de acción propia a las leyes de orden público interno, se pueden aplicar indistintamente por los países de una u otra doctrina, bien hallando una fórmula de conciliación entre ambas, o bien dejándolas como hoy desenvolverse paralelamente. Siempre habrá la inmensa ventaja de deslindar el campo de las leyes personales y estar de acuerdo sobre las instituciones y relaciones jurídicas"<sup>239</sup>.

En base a tales conceptos, y luego de diversas tentativas conciliatorias, fue aprobada la segunda de las tres fórmulas propuestas por el doctor BUSTAMANTE y SIRVEN, en los términos siguientes:

"Cada Estado contratante aplicará como leyes personales las del domicilio o las de la nacionalidad, según el sistema que haya adoptado o adopte en lo adelante su legislación interior"<sup>240</sup>.

<sup>239</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "La Comisión...", op. cit., nr. 227, pág. 185. Conceptos similares reiteró el ocho de octubre de 1928 en Conferencia pronunciada por invitación de la Julius Rosenthal Foundation en la Escuela de Derecho de la Northwestern University (Evanston College), cuando dijo, al referirse a la controversia existente entre la ley del domicilio y la ley de la nacionalidad para regir el estatuto personal: "Es la más ruidosa, porque se han dado con motivo de ella grandes batallas en los libros y en las conferencias y congresos internacionales; pero dudamos mucho de que sea prácticamente la más importante. El Código de Derecho Internacional Privado que aprobó la Conferencia Panamericana de La Habana, tiene cuatrocientos treinta y siete artículos y entre ellos trescientos ochenta y dos, una mayoría enorme, no se relacionan en nada con el problema de la nacionalidad y el domicilio y pueden aplicarse sea cual fuere la solución que se le de y aunque no se logre ninguna. El doce y medio por ciento de artículos que se enlazan con eso no es una proporción de tal índole que pueda detener por sí sola o impedir en términos absolutos el acuerdo entre las Naciones sobre el ochenta y siete y medio por ciento restante de sus diferencias en cuanto al conflicto de las Leyes" ("Los Conflictos Americanos sobre el Conflicto de las Leyes y su Codificación", en RDI, La Habana, Tomo XV, Nr. 29, pág. 41). Idénticos conceptos expresó en su artículo: "Los sistemas americanos sobre el Conflicto de Leyes y su Conciliación", aparecido en 5 *Tulane Law Review*, Volumen 5, (1930-1931), pág. 562.

<sup>240</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "La Comisión...", op. cit., nr. 226-230, págs. 182-187. Las otras fórmulas propuestas por BUSTAMANTE y SIRVEN fueron: "Cada Estado contratante, según el sistema que haya adoptado o adopte su legislación, aplicará a los nacionales de las demás las leyes de orden público

La fórmula aceptada en la definitiva tenía grandes ventajas, al decir de su propio autor:

“Nótese en primer término, que no es una norma general y absoluta con la que no hay vencedores y vencidos... No hay regla general con que unos se regocijen, ni excepción en que otros se refugien. Ninguna susceptibilidad nacional se despierta o se provoca, y todos pueden salir de la firma de este acuerdo satisfechos de su propia situación y de no haber lastimado a los otros”<sup>241</sup>.

Vencido el anterior escollo quedaron suprimidos la mayoría de los problemas que presentaban los diversos artículos del Proyecto de Código; y al revisar las labores concluidas nos dice el eminente jurisconsulto JAMES BROWN SCOTT:

“La Subcomisión de Derecho Internacional Privado tuvo éxito tan completo como inesperado. El doctor Bustamante fue a la Conferencia con su Código de Derecho Internacional de 435 artículos y salió de ella, en menos de cinco semanas, con un Código de 437 artículos. Se modificaron algunos artículos aquí y allá; perdió alguno. Pero se añadieron dos por los que él perdió. La intención del doctor Bustamante fue la de dar forma de Código a la práctica generalmente aceptada de las Naciones civilizadas en materias de conflictos de leyes. Así lo hizo. Se unió al Código un Proyecto de Tratado según el cual las Repúblicas Americanas podían aceptar el Código haciendo reservas a los artículos que no deseaban suscribir”<sup>242</sup>.

interno del domicilio o de la nacionalidad”; y “Las leyes personales se aplicarán por cada Estado contratante en razón del domicilio o de la nacionalidad, según el sistema que haya adoptado o adopte en lo adelante su legislación interior”. Por su parte, JOSÉ PEDRO VARELA había sugerido la siguiente alternativa: “A los efectos de la aplicación de la presente convención, se entenderá por ley personal la ley del Estado en que la persona esté domiciliada. No obstante, la ley personal de los Estados signatarios de la presente convención que tenga adoptado en su legislación el principio de la nacionalidad, será la que ella determine”.

<sup>241</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, “*La Nacionalidad...*”, op. cit., nr. 63, págs. 61-62. BUSTAMANTE y SIRVEN insistió en estos conceptos en su Conferencia del ocho de octubre de 1928 en los términos siguientes: “Con eso se ha firmado la paz, sustituyendo a la guerra. Cada Estado sigue con su propio sistema, ya que hay tan serios obstáculos para la unificación que ha de ser obra del tiempo; pero todos admiten que cada uno haga lo mismo, y esta conducta, que antes parecía contraria al derecho de las diversas naciones, está ahora legalizada y amparada por el acuerdo común. Eso puede tener notoria trascendencia en la regularidad de los derechos adquiridos y suprimirá más de una vez la incertidumbre y la variabilidad a que se sujetaban las actuaciones personales y de familia, y de otros órdenes, en la esfera internacional” (“*Los Conflictos Americanos...*”, art. cit., pág. 43).

<sup>242</sup> SCOTT, “*La Codificación...*”, art. cit., pág. 58. El Proyecto de Convenio para poner en vigor el Código de Derecho Internacional Privado no fue objeto de examen por la Junta de Jurisconsultos reunida en Río de Janeiro en 1927.

El doctor BUSTAMANTE y SIRVEN, por su parte, expresa:

"Nadie se hubiera atrevido a profetizar, cuando la Subcomisión dio comienzo a sus trabajos, que una obra tan amplia, tan complicada y tan difícil iba a realizarse con éxito asombroso en un tiempo relativamente breve. Contribuyó sin duda a ese resultado el hecho de haberse distribuido el Proyecto de Código con dos años de anterioridad, de modo que fuera conocido y estudiado amplia y determinadamente por los Gobiernos y los jurisconsultos de América. Un factor más, de innegable trascendencia, es la propaganda incesante en favor de la Codificación del Derecho Internacional Privado, iniciada muchos años atrás, y cuya primera victoria está representada por los Tratados de Montevideo de 1889. A estas circunstancias de carácter general, hay que unir, como la más influyente y decisiva causa del éxito, el empeño y la competencia de los Delegados que colaboraron en la obra de la Subcomisión, unos con su apoyo decidido y otros con su crítica noble y real. A todos van nuestra gratitud y nuestro aplauso. Su esfuerzo valiosísimo y triunfal tuvo un impulso y una condensación perfectos en el tacto, el entusiasmo, la decisión y la competencia con que presidió día tras día las sesiones laboriosísimas de la Subcomisión el gran jurisconsulto brasileño, honor de América y del mundo científico universal, doctor Rodrigo Octavio, a cuyos méritos rendimos una vez más desde estas páginas el testimonio de nuestra admiración"<sup>243</sup>.

JAMES BROWN SCOTT coincide con las anteriores apreciaciones y al respecto afirma:

"La Comisión Internacional de Jurisconsultos, en una sesión de cinco semanas, ofrece el primer ejemplo afortunado de un organismo oficial de Delegados, reunidos con el consciente y expreso propósito de codificar el Derecho Internacional Público y Privado, y clausurar sus trabajos con más proyectos en ambas ramas que cualquier otro organismo oficial durante igual espacio de tiempo reunido. Y no es en realidad decir demasiado el afirmar que sus trabajos, en el campo del Derecho Internacional Privado, exce-

<sup>243</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "La Comisión...", op. cit., nr. 239, pág. 194. Al referirse a la intervención de los Delegados de Venezuela, con motivo de la propuesta del doctor LEOPOLDO MELO (República Argentina) de agregar las normas generales de los Convenios de Bruselas sobre Unificación del Derecho Marítimo en el Título III del Libro Segundo del Proyecto de Código, BUSTAMANTE y SIRVEN expresa: "La idea fue brillantemente combatida por... el eminente profesor de la Universidad de Caracas, Dr. CELESTINO FARRERA, que de tan plausible y hermosa manera representó a Venezuela en unión del respetado y sabio Dr. ALEJANDRO URBENEJA. Estos y gran número de los Delegados pusieron de relieve, con tanta claridad como elocuencia, las diferencias entre la unificación de las Leyes y el Derecho Internacional Privado". ("La Comisión...", op. cit., nr. 236, págs. 190-191).

den en cantidad y en calidad a los de cualquier otra reunión oficial jamás efectuada con tal objeto"<sup>244</sup>.

No obstante el éxito obtenido, deben recordarse las palabras de los Representantes de los Estados Unidos de América, quienes en la sesión plenaria del *nueve de mayo de 1927* anunciaron ya su actitud futura frente a los trabajos realizados:

"Al hacer constar su voto afirmativo la Delegación no desea implicar que los artículos por los que ella vota estén de acuerdo con las *Leyes de las diversas jurisdicciones de los Estados Unidos*, cuarenta y nueve en total. En realidad y como se sabe bien, la jurisprudencia de los Estados Unidos se basa en general en la teoría del domicilio mientras que el Proyecto de Código descansa en gran parte en la teoría de la nacionalidad. La razón de este voto afirmativo es que la Delegación de los Estados Unidos desea hacer adelantar el trabajo de la codificación del Derecho Internacional Privado. Desea, aún más, hacer este reconocimiento en favor de lo que ella entiende es un esfuerzo constructivo de valor muy considerable y desea que, mediante la adopción de estos artículos, la venidera Conferencia Panamericana de La Habana pueda tener a la vista para su debida consideración una base sustancial de discusión del Derecho Internacional Privado. En definitiva, la Delegación de los Estados Unidos quiere expresar sus esperanzas de que últimamente pueda proponerse un Código de Derecho Internacional Privado a los americanos en el cual los opuestos principios de las dos teorías del domicilio y de la nacionalidad pueden reconciliarse. En esta feliz circunstancia es de esperarse que los Estados Unidos puedan estar en condiciones de unirse a sus Repúblicas hermanas"<sup>245</sup>.

70. La Tercera Subcomisión nombrada en Montevideo el *dieciocho de abril de 1927* estuvo compuesto por los señores JAMES BROWN SCOTT (*Estados Unidos de América*), LUIS ANDERSON (*Costa Rica*), ANTONIO SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE y SIRVEN (*Cuba*), HORACIO ALFARO (*Panamá*) y VÍCTOR M. MAURTUA (*Perú*), con el objeto de estudiar la permanencia y funcionamiento ulterior de la Junta de Jurisconsultos. Resultado de sus labores fue la aprobación del Informe que presentara el Representante peruano, doctor VÍCTOR M. MAURTUA, en el sentido de crear tres Comités: uno en Río de Janeiro y otro en Montevideo, con la finalidad de ocuparse, respectivamente, del Derecho Internacional Público y del Derecho Internacional Privado; y el tercero, con sede

<sup>244</sup> SCOTT, "La Codificación...", art. cit., pág. 42.

<sup>245</sup> SCOTT, "La Codificación...", art. cit., pág. 60.

en La Habana, tendría a su cargo la Legislación Comparada y la Unificación de las Legislaciones. De igual modo contemplaba la reunión periódica de la Junta cada dos años; y la conveniencia de establecer vínculos perdurables con el Instituto Americano de Derecho Internacional, para preparar los Informes que servirían de base a ulteriores estudios de la Junta de Jurisconsultos<sup>246</sup>.

71. El dieciocho de abril de 1927 había sido creada también en Montevideo una Cuarta Subcomisión, compuesta por RODRIGO OCTAVIO (Brasil), JOSÉ MELCHOR CUADROS (Bolivia), ALEJANDRO ALVAREZ (Chile), HIGINIO ARBO (Paraguay) y JOSÉ PEDRO VARELA (Uruguay), con el objeto de sugerir las reformas posibles, tendientes a la unificación legislativa de las repúblicas americanas. Sin embargo, la ausencia de materiales y de trabajos previos impuso severos límites a sus actividades, que se redujeron a pedir los antecedentes necesarios a los diversos Gobiernos para su ulterior estudio y consideración<sup>247</sup>.

72. Una vez de regreso a esta ciudad, los doctores CELESTINO FARRERA y ALEJANDRO URBANEJA dieron cuenta a la Cancillería de los trabajos realizados por la Junta de Jurisconsultos en Río de Janeiro; y en su Informe del *seis de agosto de 1927* hicieron los siguientes comentarios previos:

"Conforme a las disposiciones reglamentarias, la Junta se dividió en dos Subcomisiones generales que debían ocuparse en el estudio del Derecho Internacional Privado la una, y del Internacional Público la otra... La labor de estas Subcomisiones facilitó el trabajo de la Junta, porque a la consideración de ésta llegaban así los proyectos ya discutidos y aprobados por todas las Delegaciones; quienes concurren en número de 17 representando a todas las Repúblicas de América, con excepción de las de Nicaragua, San Salvador, Honduras y Nicaragua"<sup>248</sup>.

Luego de enumerar los Proyectos sobre Derecho Internacional Público y de hacer referencia a sus fuentes respectivas, los doctores CELESTINO FARRERA y ALEJANDRO URBANEJA agregaron:

"Y en punto al Derecho Internacional Privado se elaboró un Código dividido en un Título Preliminar y cuatro Libros del Derecho Civil, Derecho Mercantil, Derecho Penal y Derecho Procesal

<sup>246</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "La Comisión...", op. cit., nr. 198, págs. 161-162.

<sup>247</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "La Comisión...", op. cit., nr. 197, pág. 161

<sup>248</sup> LA, 1928, "Documentos. Brasil", pág. 79.

Internacionales. Para la formación de este Código se tomaron en consideración en primer término el Proyecto del Código de Derecho Internacional Privado, preparado a solicitud del Consejo Directivo de la Unión Panamericana por el Instituto Americano del Derecho Internacional, obra del señor Dr. Antonio Sánchez de Bustamante, los trabajos realizados por las Subcomisiones de Lima y de Montevideo en 1912 y las Convenciones celebradas en esta última ciudad por las Repúblicas del Sur del Continente<sup>249</sup>.

Seguidamente fue hecha mención especial acerca de la controversia surgida para determinar la ley aplicable al estado y capacidad de las personas; y al respecto expresaron:

“En los debates que se suscitaron al ser considerada esta materia, surgió desde luego una gran disparidad de conceptos entre las Delegaciones del Norte y las Delegaciones del Sur en lo tocante al principio fundamental que había de servir de base para la resolución de los conflictos de Legislación. Dos sistemas opuestos se dividieron el campo: El de la nacionalidad y el del domicilio; el primero sostenido por la totalidad de las Repúblicas del Norte; y el segundo mantenido con vehemencia por las Repúblicas del Sur. Esfuerzos inauditos se hicieron para conciliar esos dos sistemas en una forma transaccional, cosa que no fue posible alcanzarla, por lo cual se llegó, después de largos debates, a convenir en que: Cada Estado contratante aplicase como leyes personales las del domicilio o las de la nacionalidad, según el sistema adoptado o que adopte en su Legislación interior, designándose con el nombre de Leyes personales a las relativas al estado y capacidad con sus naturales derivaciones”.

Los doctores CELESTINO FARRERA y ALEJANDRO URBANEJA concluyeron su Informe con el siguiente párrafo:

“Como advertirá el señor Ministro, el resultado no ha podido ser más fecundo, pues, si en lo tocante al Derecho Internacional Público la obra llevada a cabo es plausible, cuanto al Derecho Internacional Privado lo es mucho más aún, por haberse logrado lo que con tanto ahinco se había perseguido en vano en las diferentes Conferencias celebradas tanto en América como en Europa<sup>250</sup>.

<sup>249</sup> LA, 1928, “Documentos. Brasil”, pág. 80.

<sup>250</sup> LA, 1928, “Documentos. Brasil”, pág. 80. A su regreso los doctores ALEJANDRO URBANEJA y CELESTINO FARRERA dictaron en el Colegio de Abogados del Distrito Federal sendas Conferencias divulgativas sobre los trabajos de la Junta Internacional de Jurisconsultos de Río de Janeiro de 1927 (“Revista Jurídica”, Caracas, 1932, Año III, nr. 27 págs. 112-126); y poco tiempo después, en 1930, el doctor CELESTINO FARRERA publicó en esta ciudad un trabajo con el siguiente título: “El Código Bustamante y el Derecho Positivo Venezolano”, cuya finalidad fue expresada en un párrafo introductorio: “Nos prometemos demostrar con estos estudios que el Código Bustamante puede ser ratificado por

73. El Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la República de Cuba, Excelentísimo señor R. GUTIÉRREZ ALCAIDE, se dirigió a la Cancillería el *doce de enero de 1927* para invitarla formalmente a la Sexta Conferencia Internacional Americana que debería reunirse en La Habana el dieciseis de enero de 1928; y con tal motivo le hizo los siguientes comentarios:

"La alta importancia que Venezuela tiene en la vida internacional americana, afirmada y engrandecida bajo el patriótico y acertado Gobierno que preside sus destinos, se ha reflejado de manera muy hermosa en su hidalga y desinteresada labor de cordialidad entre los pueblos de América, y en los anales de las anteriores Conferencias Internacionales Panamericanas, la Patria del Libertador ha dejado un surco brillante de su leal y sapiente contribución en pro de los ideales panamericanos, no siendo de extrañar que ahora el Gobierno de Cuba, en el que recae el deber de extender las invitaciones para la VI Conferencia Internacional Americana, haciéndose también vocero de los demás Gobiernos de América, exprese al dignísimo Gobierno de V.E. el especial interés que tiene en la asistencia de Venezuela a esta Conferencia en cuyo seno se ha de laborar por hacer más firmes y sólidos los lazos de confraternidad americana"<sup>251</sup>.

El Gobierno venezolano aceptó la invitación y así lo hizo saber, en *veintitres de febrero de 1927*, al Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la República de Cuba<sup>252</sup>. Posteriormente, el *veintinueve de julio de 1927* le comunicó el nombramiento de los Delegados, recaído en los doctores SANTIAGO KEY AYALA y FRANCISCO GERARDO YÁNES<sup>253</sup>, a quienes fue incorporado el doctor RAFAEL ANGEL ARRAIZ, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Venezuela en Cuba, por Resolución Ejecutiva del *veintinueve de diciembre de 1927*<sup>254</sup>.

Venezuela, con muy contadas salvedades y reservas, porque las soluciones que ofrece respecto de los conflictos legislativos y de competencia no afectan sustancialmente el organismo constitucional de la República ni su armadura jurídica en sus principios esenciales" (pág. 10).

<sup>251</sup> LA, 1928, "Documentos. Cuba", pág. 102.

<sup>252</sup> LA, 1928, "Documentos. Cuba", pág. 103. El *veinticinco de febrero de 1927* el Representante Diplomático de Cuba acreditado en nuestro País, acusó recibo de la nota anterior. (ID., págs. 103-104).

<sup>253</sup> LA, 1928, "Documentos. Cuba", pág. 104. El Representante Diplomático de Cuba acusó recibo de la correspondiente participación, el *doce de agosto de 1927* (ID., pág. 105).

<sup>254</sup> LA, 1928, "Exposición. Cuba", pág. XVII. La Cancillería venezolana comunicó a la Representación Diplomática de Cuba el *veintinueve de julio de 1927* haber designado como Secretario al doctor ALBERTO ADRIANI (ID., págs. 105-106); a quien se agregó, por Resolución Ejecutiva del *veintinueve de diciembre de 1927*, el personal restante de la Legación venezolana en Cuba, a saber: JULIO A. MICHELENA, JOSÉ A. OLAVARRÍA MATOS y ALFREDO OLAVARRÍA (ID., pág. XVII).

74. De acuerdo con la convocatoria, la Sexta Conferencia Internacional Americana se instaló en La Habana el *dieciseis de enero de 1928* y estuvo sesionando hasta el día *veinte de febrero de 1928*. Su estilo marcó nuevas pautas a las Asambleas Diplomáticas posteriores, y así lo informa el doctor BUSTAMANTE y SIRVEN:

"A fin de facilitar los trabajos de las sesiones plenarias y para que las decisiones de las Comisiones reflejaran el sentimiento general de las Repúblicas de América, decidí en principio que todas estarían representadas en cada Comisión, lo cual constituía un medio de facilitar extraordinariamente las decisiones. Además, se resolvió, y ello representaba una novedad en la práctica generalmente seguida, que todas las sesiones de las Comisiones fueran públicas, o sea, conocidas tanto por periodistas como por un público numeroso y escogido"<sup>255</sup>.

La materia referente a la "*Codificación del Derecho Internacional Privado y Uniformidad Legislativa*" fue asignada a la Tercera Comisión, compuesta por Representantes y Asesores Técnicos nombrados por las veintiun repúblicas americanas, de la siguiente manera: Argentina: FELIPE A. ESPIL y CARLOS ALBERTO ALCOTA; Bolivia: JOSÉ ANTEZANA; Brasil: EDUARDO ESPÍNOLA; Colombia: JESÚS MARÍA YEPES y ROBERTO URDANETA ARBELÁEZ; Costa Rica; RICARDO CASTRO BEECHE; Cuba: ANTONIO SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE y SIRVEN y CÉSAR SALAYA; Chile: ALEJANDRO ALVAREZ y MANUEL BIANCHI; Ecuador: GONZALO ZALDUMBIDE; El Salvador: HÉCTOR DAVID CASTRO; Estados Unidos de América: MORGAN J. O'BRIEN y JAMES BROWN SCOTT; Guatemala: CARLOS SALAZAR; Haití: CHARLES RIBOUL; Honduras: MARIANO VÁZQUEZ; México: JULIO GARCÍA; Nicaragua: MÁXIMO H. ZEPEDA; Panamá: EDUARDO CHIARI; Paraguay: LISANDRO DÍAZ LEÓN y JUAN VICENTE RAMÍREZ; Perú: VÍCTOR M. MAURTUA y LUIS E. DENEGRI; República Dominicana: JACINTO R. DE CASTRO; Uruguay: LEONEL AGUIRRE y Venezuela; FRANCISCO GERARDO YANES<sup>256</sup>.

75. La Tercera Comisión se reunió por primera vez bajo la Presidencia del doctor ANTONIO SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE y SIRVEN, el *diecinueve de enero de 1928*: por unanimidad fue escogido Presidente el doctor VÍCTOR M. MAURTUA, Delegado del Perú, a propuesta del Representante de los Estados Unidos de

<sup>255</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, Antonio Sánchez de.—"*Le Code de Droit International Privé y la Sixième Conférence Panaméricaine*", Traducido por PAÛL GOULE, París, 1929, págs. 23-24.

<sup>256</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "*Le Code...*", op. cit., págs. 24-26.

América, MORGAN O'BRIEN; y por aclamación, fue electo Vicepresidente el ilustre jurisconsulto JAMES BROWN SCOTT (Estados Unidos de América), a sugerencia del Delegado de El Salvador, doctor HÉCTOR DAVID CASTRO.

Seguidamente, a propuesta del doctor BUSTAMANTE y SIRVEN, se dispuso repartir los temas de estudio en seis grupos de trabajo: el primero se ocuparía de la Codificación del Derecho Internacional Privado; y a los fines de redactar la Ponencia respectiva, fue escogido el doctor EDUARDO ESPÍNOLA, Representante por el Brasil<sup>257</sup>.

En la sesión del *veinticinco de enero de 1928*, el Presidente hizo leer por Secretaría el Informe del doctor EDUARDO ESPÍNOLA, y una vez concluido invitó a los concurrentes para que expresaran sus puntos de vista acerca de la forma de continuar los

<sup>257</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, (*Le Code...*), op. cit., págs. 63-67. (Lamentablemente no hemos podido consultar el Diario de Sesiones de la Sexta Conferencia Internacional Americana, motivo por el cual las citas se hacen de la reproducción hecha en francés en el citado libro del doctor BUSTAMANTE y SIRVEN). Según informa el acta correspondiente, intervino en el debate el doctor FRANCISCO GERARDO YANES, Representante Venezolano. Los demás grupos de trabajo fueron: "2. Uniformidad legislativa en materia de letra de cambio y títulos al portador. 3. Uniformidad legislativa acerca de los derechos civiles de la mujer, equiparándolos a los de los hombres y medidas legislativas que deben tomarse para que la mujer casada no pierda su nacionalidad por el hecho del casamiento. 4. Uniformidad legislativa en cuestiones de Derecho Comercial Terrestre y Arbitraje Comercial. 5. Uniformidad legislativa sobre el Derecho Comercial Marítimo y la reglamentación de la fuerza hidráulica. 6. Uniformidad legislativa en las cuestiones referentes a la nacionalidad". El Presidente de la Tercera Comisión, en uso de las facultades que le fueron conferidas, designó como Ponentes, respectivamente, a los señores JULIO GARCÍA (México), LEONEL AGUIRRE (Uruguay), MORGAN J. O'BRIEN (Estados Unidos de América), LUIS E. DENEGRI (Perú) y FRANCISCO GERARDO YANES (Venezuela); y dio a conocer los nombramientos en la sesión del *veintitres de enero de 1928*. En esa misma oportunidad, ante la falta de Proyectos y de estudios sistemáticos, que imposibilitaba presentar de seguida las Ponencias respectivas, el Presidente sugirió la conveniencia de crear un Comité que "seleccionase los tópicos susceptibles de ser recomendados a la Sexta Conferencia y que a la vez indicase otros que puedan ser considerados por los "Comités" a que se refieren las Resoluciones aprobadas por la Comisión Internacional de Jurisconsultos, reunida en Río de Janeiro en 1927". La propuesta fue aprobada y el Comité quedó compuesto por los Ponentes de los cinco grupos de trabajo, bajo la Presidencia del doctor VÍCTOR M. MAURTUA (Perú). ESPÍNOLA, Eduardo.—*Informe sobre los Trabajos de la Comisión III (Codificación del Derecho Internacional Privado y Uniformidad Legislativa)*, presentado a la VI Conferencia Internacional Americana", en RDI, La Habana, Año 1928, Tomo XIII, nr. 25, págs. 185-186. En su idioma original el "Informe" se encuentra reproducido como nota a pie de página en ESPÍNOLA, Eduardo y ESPÍNOLA FILHO, Eduardo.—*Do Direito Internacional Privado Brasileiro, Parte Geral. (Exposição dos princípios gerais, precedida do histórico e da codificação do Direito Internacional Privado)*, op. cit., págs. 412-419).

trabajos: era posible abrir un libre debate, o discutir y aprobar en forma global el Proyecto de Código de Derecho Internacional Privado. Después de haber intervenido los doctores LUIS E. DENEGRI (Perú), CARLOS ALBERTO ALCORTA (Argentina), el Presidente VÍCTOR M. MAURTUA (Perú), ANTONIO SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE y SIRVEN (Cuba), JULIO GARCÍA (México), MORGAN J. O'BRIEN (Estados Unidos de América), y HÉCTOR DAVID CASTRO (El Salvador), se convino en una discusión conjunta del Proyecto de Código de Derecho Internacional Privado, durante la cual podrían presentarse todas las enmiendas necesarias; y una vez finalizada esta materia se examinaría el Proyecto de Convenio tendiente a incorporar el Código a los diversos ordenamientos jurídicos nacionales<sup>258</sup>.

La Tercera Comisión se reunió por cuarta vez el *veintisiete de enero de 1928*: el doctor FRANCISCO GERARDO YANES hizo uso del derecho de la palabra para felicitar calurosamente al autor del Proyecto y exponer la actitud venezolana de aprobarlo globalmente *ad referendum*<sup>259</sup>; y después de un nuevo homenaje

<sup>258</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "*Le Code...*", op. cit., págs. 68-76. En esta sesión no estuvo presente el Delegado por Venezuela, doctor FRANCISCO GERARDO YANES.

<sup>259</sup> En esa oportunidad dijo el doctor YANES: "Es necesario dar un primer paso, aunque no sea sino uno, hacia la cristalización de ese derecho flotante que hasta ahora ha permanecido como un sueño irrealizable de los juristas americanos más aventajados. No es posible que salgamos de aquí cargados, como de ordinario, de recomendaciones y sugerencias. En la esperanza de corregir más tarde un error posible, antes de separarnos, es necesario firmar un acto de independencia jurídica por medio del cual se rompa el círculo de sugestión que todavía nos liga al viejo continente". Al referirse a la controversia entre la nacionalidad y el domicilio para regir el estado y capacidad de las personas, el doctor YANES comenta: "... el Código cubano ha resuelto una divergencia fundamental; no se pronuncia por la ley nacional o por la del domicilio, sino que las engloba en la concepción de la ley personal, ley que cada país determina conforme a su sistema de Derecho Internacional Privado. Esto es todo lo que puede ser hecho para la armonía del derecho continental. Ni los países de la ley nacional, ni aquellos de la ley del domicilio pueden pretender que América los siga en su manera exclusiva de resolver los conflictos de Leyes. Si hemos venido aquí para entendernos, si nos vamos a entender en esta materia, la solución no puede ser más equitativa". Y luego de afirmar que "el Derecho Internacional Privado es el derecho de los derechos, si me atrevo a expresarlo así, y que es por otra parte un derecho de excepción", el doctor FRANCISCO GERARDO YANES destaca que "la codificación definitiva no cierra la puerta a las reformas que pueda reclamar el futuro". Sin embargo, el doctor YANES hace el siguiente recordatorio: "Puede ser que el único problema que dejemos sin solución, por el momento, es la situación de los Estados Unidos, cuyo sistema legal no puede adaptarse en las circunstancias actuales a la codificación. Esto es lamentable, porque, en materia de derecho privado, es decir, de derecho de los individuos, no podemos contar por Naciones sino por ciudadanos, y porque hay 120.000.000

al doctor BUSTAMANTE y SIRVEN, rendido por el doctor ALEJANDRO ALVAREZ (Chile), se entró en materia. Seguidamente, los doctores EDUARDO ESPÍNOLA (Brasil), JACINTO R. DE CASTRO (República Dominicana), MÁXIMO H. ZEPEDA (Nicaragua) y CARLOS ALBERTO ALCORTA (República Argentina), presentaron enmiendas o hicieron reservas; y luego de las aclaratorias hechas por el doctor ANTONIO SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE y SIRVEN (Cuba) y por el Presidente de la Comisión, doctor VÍCTOR M. MAURTUA (Perú), el Delegado de Colombia, doctor JESÚS MARÍA YÉPEZ, propuso aprobar el Proyecto de Código en forma global.

De inmediato intervinieron nuevamente los doctores DE CASTRO (República Dominicana), MAURTUA (Perú) y YÉPEZ (Colombia); y también los doctores FRANCISCO GERARDO YANES (Venezuela)<sup>260</sup>, RICARDO CASTRO BEECHE (Costa Rica) y LEONEL AGUIRRE (Uruguay). Concluido el debate se procedió a la votación, en la cual sólo se abstuvieron los Estados Unidos de América<sup>261</sup>; el Proyecto de Código fue aprobado globalmente por los Delegados de dieciocho Repúblicas americanas; y los de Bolivia y El Ecuador, que se encontraron ausentes, adhirieron a la actitud asumida pocas horas después<sup>262</sup>.

Seguidamente fue fijado un plazo hasta el lunes *treinta de enero de 1928* para presentar y coordinar los trabajos sobre las reservas planteadas: serían objeto de análisis por una Comisión, compuesta por el Presidente VÍCTOR M. MAURTUA (Perú), CAR-

de hombres, la mitad de la América, que no puede entenderse con la otra mitad". (BUSTAMANTE y SIRVEN, "*Le Code...*", op. cit., págs. 80-86).

<sup>260</sup> El doctor FRANCISCO GERARDO YANES recordó cómo en la sesión anterior había sido resuelto que "se aprobaría el Código, si se lo discutía en forma global y que cada país presentaría sus reservas; pero que, con el objeto de disminuir esas reservas, se discutirían al mismo tiempo los artículos afectados por ellas. Luego de esos intercambios de impresiones, me parece que lo mejor sería discutir y aprobar el Código en su conjunto y que cada Delegado presente sus reservas para ver cuáles de ellas pueden ser armonizadas" (BUSTAMANTE y SIRVEN, "*Le Code...*", op. cit., págs. 102-103).

<sup>261</sup> El Representante de los Estados Unidos de América, MORGAN J. O'BRIEN, había destacado el *veinticinco de enero de 1928* la imposibilidad de su País para aprobar el Proyecto de Código "porque trata de materias de orden interior y que tocan a la jurisdicción de cuarenta y ocho Estados que tienen distintos reglamentos orgánicos". Sin embargo, ante la aclaratoria del doctor BUSTAMANTE y SIRVEN en el sentido de que muchas de las materias reguladas correspondían a la competencia federal, agregó que "era necesario examinar en detalle las diversas disposiciones del Código para decir cuáles eran aquellas que, conforme a los preceptos de la Constitución, interesaban los Estados Federados y cuáles al Poder Central". (BUSTAMANTE y SIRVEN, "*Le Code...*", Op. cit., págs. 74-75).

<sup>262</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "*Le Code...*", op. cit., págs. 76-108.

LOS ALBERTO ALCORTA (República Argentina), EDUARDO ESPÍNOLA (Brasil), JESÚS MARÍA YÉPEZ (Colombia), ANTONIO SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE y SIRVEN (Cuba), HÉCTOR DAVID CASTRO (El Salvador), JULIO GARCÍA (México), MÁXIMO H. ZEPEDA (Nicaragua) y JACINTO R. DE CASTRO (República Dominicana)<sup>263</sup>.

El Comité trabajó de manera intensa durante los días *primero, dos, cuatro y ocho de febrero de 1928*; y luego de haber sido retiradas algunas enmiendas, las restantes —al decir del doctor BUSTAMANTE y SIRVEN— podían clasificarse en tres grupos: “unas eran de simple redacción para aclarar o precisar ciertos conceptos. Otras afectaban el fondo mismo de los artículos, pero sin importancia especial. Las últimas, podían clasificarse entre las verdaderamente importantes desde el punto de vista de la esencia del precepto”<sup>264</sup>. Al concluir sus labores, dijo el Presidente, doctor VÍCTOR M. MAURTUA (Perú): “Señores: hemos terminado, con felicidad, nuestros trabajos. Quedaron algunas reservas de carácter irreductible; pero todas ellas se refieren, realmente, a puntos de orden público, en los que la transacción no fue posible”<sup>265</sup>.

En la misma oportunidad se dispuso que el doctor BUSTAMANTE y SIRVEN hiciera las reformas, de la manera aprobada, en la redacción definitiva; y al presentar el Proyecto de Código completamente revisado, en la sesión del *diez de febrero de 1928*, “expresáronse sobre declaraciones anteriormente hechas y sobre reservas explícitas las Delegaciones de Argentina, Brasil, República Dominicana, El Salvador, Paraguay y Uruguay”<sup>266</sup>.

76. Junto con el Proyecto de Código de Derecho Internacional Privado, obra del esfuerzo y sabiduría del doctor ANTONIO SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE y SIRVEN, el Instituto Americano de Derecho Internacional había presentado un Proyecto de Convenio para ponerlo en vigor, que no fue discutido por la Junta de Jurisconsultos en Río de Janeiro durante el año de 1927.

<sup>263</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, “*Le Code...*”, op. cit., pág. 31.

<sup>264</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, “*Le Code...*”, op. cit., págs. 31-32. Incluye dentro del primer grupo las enmiendas relativas a los artículos 2, 3, 7, 21, 136, 238, 274, 355, 377, 380, 410, 318, 326, 334; dentro de la segunda categoría las propuestas referentes a los artículos 35, 40, 53, 100 y 148; y calificaba como irreductibles las enmiendas sobre los artículos 18, 19, 99, 248, 255 y 409. (“*Le Code...*”, op. cit., págs. 32-37).

<sup>265</sup> ESPÍNOLA, “*Informe...*”, op. cit., pág. 189.

<sup>266</sup> ESPÍNOLA, “*Informe...*”, art. cit., pág. 191.

El Convenio delimitó el ámbito de vigencia del Código de Derecho Internacional Privado, en el artículo segundo, de la manera siguiente:

"Las disposiciones de este Código no serán aplicables sino entre las Repúblicas contratantes y entre los demás Estados que se adhieran a él en la forma que más adelante se consigna".

Por tanto, ninguna duda legítima podía suscitarse acerca de la finalidad perseguida por los países signatarios. Así lo expresa BUSTAMANTE y SIRVEN:

"no tiene el Código por objeto crear en América un Derecho Internacional uniforme que se aplique dentro de cada país a todas las relaciones jurídicas que allí se desenvuelven o se manifiesten. Lejos de eso, deja intacto y sin variación alguna el derecho nacional para todas las personas que no pertenezcan a los Estados contratantes y que seguirán regidas por las mismas leyes a que anteriormente se encontraban sometidas. Esta es la regla común a los tratados internacionales... Las disposiciones de este Código no serán obligatorias sino entre los Estados contratantes y adheridos. Y esa adhesión consiente a su vez nuevas y hasta capitales reservas sobre todas y cada una de sus disposiciones"<sup>267</sup>.

También se pretendía obviar de esta manera las dificultades promovidas por los países de la América del Sur, en virtud de estar ya vinculados por los Convenios de Montevideo. El propio BUSTAMANTE y SIRVEN hace al respecto los siguientes comentarios:

"Otro tanto puede decirse de los Tratados vigentes en la actualidad y de modo particular de los que se refieren al Derecho Internacional Privado, como los que ligan a cuatro o cinco Repúblicas Sudamericanas desde el famoso Congreso de Montevideo de 1888-1889 y el concertado entre Colombia y el Ecuador en 18 de junio de 1903... No es, por lo tanto, argumento contra la adopción de este Código por ciertas Naciones, la vigencia en ellas de los Tratados de Montevideo. Aunque obliguen entre sí, por ejemplo, a la Argentina y al Uruguay, para sus respectivos nacionales, nada les veda conservarlos a ese efecto en vigor y ligarse cada uno de ellas por el nuevo Código a Venezuela, o a Colombia, o al Brasil o a Cuba. Hasta pueden hacerlo constar así al ratificarlo... Más aún, si dos países ligados por los Tratados de Montevideo ratifican y ponen en vigor el Proyecto de Código, con el propósito de conservar vigentes los primeros, puede el segundo regular sus problemas de Derecho Internacional Privado recípro-

<sup>267</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "La Comisión...", op. cit., nr. 243, pág. 196.

cos, para todas aquellas cuestiones que los Tratados de Montevideo omiten y en que ha suplido su silencio o su vacío la nueva codificación"<sup>268</sup>.

El Proyecto de Tratado anexo al Código de Bustamante dispuso en su artículo tercero:

"Cada una de las Repúblicas contratantes, al ratificar el presente Convenio, podrá declarar que se reserva la aceptación de uno o varios artículos del Código anexo y no la obligarán las disposiciones a que la reserva se refiere".

El artículo ha sido explicado por BUSTAMANTE y SIRVEN en los términos que siguen:

"El fácil observar con la lectura del proyecto anterior que se ha tomado, para dejar a salvo el interés y la soberanía de los países contratantes, una precaución de gran importancia. Después de discutir prólijamente en Río de Janeiro el articulado del Código, y de introducir en él cuantas alteraciones podían ser necesarias para el acuerdo común, todavía se ha previsto la posibilidad de que uno o varios artículos parezcan a cualquier República Americana incompatibles con su sistema constitucional o con sus convicciones jurídicas arraigadas. Y para que eso no impida la adhesión al resto del Código, en que puede encontrar la misma República numerosas medidas favorables y convenientes, queda el derecho de apartar lo que esté en el primer caso, sin verse en la penosa necesidad de renunciar al resto"<sup>269</sup>.

Las disposiciones restantes del Proyecto de Convenio anexo al Código Bustamante regulan su entrada en vigor para las Repúblicas ratificantes (artículo cuarto); y los procedimientos para la ratificación (artículo quinto), adhesión (artículo sexto), modificación (artículo séptimo) y denuncia (artículo octavo). Por último, en el artículo noveno se encomienda a la Oficina de la Unión Panamericana llevar los registros respectivos y expedir las copias certificadas que solicite cualquier País contratante.

La Tercera Comisión de la Sexta Conferencia Internacional Americana no tuvo mayores problemas para aprobar el Proyecto de Convenio anexo al Código Bustamante; y así lo hizo en sesión del diez de febrero de 1928, con algunas reservas de escasa importancia hechas por la República Argentina: con tal

<sup>268</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "La Comisión...", op. cit., nr. 244, págs. 196-198.

<sup>269</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "La Comisión...", op. cit., nr. 242, págs. 195-196.

motivo, "el Delegado de la América del Norte, señor BROWN SCOTT, renovó la declaración que con anterioridad hizo el señor O'BRIEN, que su País sólo podría aceptar los dispositivos del Código que entrasen, por la Constitución norteamericana, en la competencia de la Unión Federal, lo que dependía del examen completo de toda la materia codificada"<sup>270</sup>.

De esta manera concluyeron las labores de la Tercera Comisión, que se reunió por última vez en la mañana del *trece de febrero de 1928*: en esa oportunidad fue aprobado el "luminoso Informe" del doctor EDUARDO ESPÍNOLA (Brasil), por medio del cual se daba cuenta de los trabajos a la Sesión Plenaria de la Sexta Conferencia Internacional Americana<sup>271</sup>.

77. Al iniciarse la Sesión Plenaria de la Sexta Conferencia Internacional Americana, en horas de la tarde del *trece de febrero de 1928*, el doctor ANTONIO SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE y SIRVEN requirió al Primer Vice-Presidente, doctor JESÚS M. SALAZAR (Perú), que se encargara de presidir la Asamblea; y de seguida el doctor NÉSTOR CARBONELL (Cuba), en su carácter de Secretario General, dio lectura al Informe del doctor EDUARDO ESPÍNOLA (Brasil) sobre las actividades de la Tercera Comisión. En ese importantísimo documento la actitud de los diversos Países frente al Proyecto de Código fue resumida en los términos siguientes:

"Tenemos, en primer lugar, un gran número de disposiciones que se podrá aplicar a todos los Estados Americanos, inclusive a la Unión norteamericana, ante las leales declaraciones de los señores O'Brien y Brown Scott. En seguida vemos un conjunto de artículos, abarcando cerca de tres cuartas partes del Código, aplicables a todos los Estados latinoamericanos, por referirse a las relaciones extrañas a la competencia de la Ley personal. Encontramos, por fin, la serie de reglas concernientes al estatuto personal, dividiéndose los Estados en dos grupos: en el primero, más numeroso, rige la ley del domicilio; en el segundo, la de la nacionalidad. Es de creer, por las manifestaciones de algunos Delegados de los países de ese último grupo, que disminuya o quizá desaparezca la divergencia anotada, imperando exclusivamente en América el principio del domicilio. Cuando eso se realice y se supriman en las legislaciones internas las causas de reservas, el Código, en virtud de sus habilísimas disposiciones, pasará a regir las relaciones privadas internacionales en todos los

<sup>270</sup> ESPÍNOLA, "Informe...", pág. 191.

<sup>271</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "Le Code...", op. cit., págs. 38, 109.

Estados latinoamericanos, sin que se altere alguna de sus disposiciones"<sup>272</sup>.

El doctor EDUARDO ESPÍNOLA también hizo la siguiente declaratoria:

"Al concluir esta Ponencia, no vacilamos en afirmar que si la Sexta Conferencia Internacional Americana se hubiese reunido exclusivamente para discutir y aprobar el Código Bustamante, sin meditar otros asuntos importantísimos ya resueltos o estudiados, sólo por el hecho de aprobar la obra de codificación monumental y dotar a la América del más perfecto cuerpo de Leyes que se podría imaginar para la solución de conflictos legislativos, se constituirá en la más memorable de todas las Conferencias realizadas en cualquier parte y en cualquier tiempo para la garantía de la paz y para el imperio de la justicia"<sup>273</sup>.

Una vez finalizada la lectura del Informe, el Presidente sometió a discusión el Proyecto de Tratado, con el Código anexo, "siendo entendido que la decisión tomada por la Asamblea sería correlativa a la decisiones de la Comisión, con las reservas que ésta ha formulado a justo título". Ninguno de los asistentes intervino en el debate abierto; en consecuencia, sometido a voto, fue aprobado por unanimidad.

Seguidamente, el doctor JESÚS M. SALAZAR (Perú) hizo énfasis en la trascendencia del momento, y rindió homenaje "al noble amigo, al Maestro insigne, encarnación y expresión de la sabiduría, al hombre cuya vida se desarrolla bajo la rara predestinación de servir eternamente de lazo de unión, de equilibrio y de amor entre los hombres y los pueblos". De inmediato, el doctor MÁXIMO H. ZEPEDA (Nicaragua) propuso el nombre de "Código Bustamante" como título oficial del Código de Derecho Internacional Privado y así se decidió por unanimidad<sup>274</sup>.

<sup>272</sup> ESPÍNOLA, "Informe...", op. cit., pág. 194.

<sup>273</sup> ESPÍNOLA, "Informe...", op. cit., págs. 194-195.

<sup>274</sup> BUSTAMANTE y SIRVEN, "Le Code...", op. cit., págs. 40-47.

## EL CONFLICTO INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO

*Dr. Henrique Meier E.*  
Profesor de Derecho Público.

### *INTRODUCCION: El problema Institucional del Desarrollo*

En la mayoría de los países del mundo actual, tanto en aquellos que han alcanzado un alto desarrollo socioeconómico como en los nuestros; países que comienzan un fuerte despegue industrial, los especialistas de la nueva ciencia económica han observado con estupefacción que contrariamente a la opinión tradicional de los economistas, el desarrollo como "fenómeno complejo" de múltiples implicaciones económicas, sociales, y políticas, presenta un innegable problema institucional, es decir, las instituciones, políticas y administrativas generalmente se presentan como inadecuadas para "canalizar" las nuevas fuerzas económicas y socio-políticas originadas por el desarrollo como "hecho" complejo que engloba la sociedad en su "totalidad", es decir, en cada una de sus estructuras.

En tal sentido, queremos en este breve análisis examinar los principales problemas administrativos que genera el desarrollo en la mayoría de nuestros países en vías de desarrollo. En este sentido veremos como la dificultad para adaptar las estructuras tradicionales de la Administración Pública Central, ha originado la tendencia a crear una administración paralela dependiente jurídicamente de la primera, pero que en la práctica en muchas ocasiones se ha desprendido de todo control efectivo. Asimismo, la ausencia de vocación de la administración local-tradicional (administración por estados o departamentos y administración municipal, es decir, la administración realizada en los niveles secundarios de las colectividades territoriales menores) para afrontar los nuevos desafíos que impone el desarrollo a la actividad estatal, ha originado la creación de un nuevo tipo de estructura en la administración territorial: La región.

Esos serían, entonces, los dos problemas institucionales de carácter administrativo que se plantean en nuestros países latinoamericanos, como consecuencia de la nueva función asumida por parte del aparato estatal: el desarrollo socio-económico.

### I. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL

Antes de referirnos al sentido de esta reforma, creemos conveniente enfatizar con claridad lo que nosotros concebimos o entendemos por Administración Pública Central.

En los estados de estructura unitaria con entes descentralizados como es el caso de la República de Venezuela esa entidad abstracta jurídico-política y personificación jurídica de nuestra colectividad nacional que es el Estado, requiere de un aparato instrumental para realizar sus fines. Los fines del Estado, que vienen a ser "aquellos" que la sociedad global a través del proceso constituyente de la estructura constitucional, ha establecido en nuestra magna carta, es decir, la Constitución Nacional vigente del 23 de Enero de 1961. Son las autoridades políticas y administrativas, órganos representativos del Poder Público Nacional, quienes deben instrumentalizar los fines abstractos del Estado: El bien común, la Seguridad Pública, la Justicia y el Orden Público.

La administración es en consecuencia, el conjunto de órganos, autoridades y funcionarios, que a través de ciertos medios y procedimientos y dentro del marco que establece la Constitución y demás leyes de la República, debe "concretizar" en la vida cotidiana de la colectividad mediante actos y operaciones materiales, las condiciones necesarias para que los fines del Estado sean actualizados en la práctica política. La administración, en este aspecto, es siempre una actividad instrumental y dependiente.

Se diferencia del gobierno, es decir, de la actividad gubernativa, porque esta última es siempre una actividad orientadora e interpretadora de los fines políticos del Estado. Previamente el gobierno es quien da unidad y organicidad a toda la vasta gama de autoridades y estructuras administrativas.

La Administración Pública Central sería entonces el conjunto de órganos, autoridades y funcionarios que tienen por misión fundamental el "instrumentalizar" los fines del Estado en su concepto global y totalizador, o sea, el Estado como ente jurídico de la Nación venezolana. Por lo tanto, la Administración Pública Central tendría una competencia jurídico-administrativa sobre todo el territorio nacional, ya que su misión es "actualizar" a nivel de la Nación, toda entera, los fines del Estado. Ahora bien, todos sabemos que aún en los Estados más centralizados esta Administración Central, no puede llegar a todos los rincones del país, y que una división o sectorización en circunscripciones administrativas del territorio nacional, se hace indispensable para lograr una administración más eficiente. Asimismo, es necesario para mantener la propia unidad del Estado, reconocer el valor de una cierta vida local, y es por ello que se le reconoce autonomía administrativa a comunidades territoriales locales para que "resuelvan" dentro del área de su circunscripción los problemas que le son propios. De estas dos necesidades han nacido "la administración del Estado a nivel local (órganos exteriores [en provincia] de los Ministerios) y la administración local descentralizada, es decir, aquella que no depende en forma directa de la Administración Central, sino que encuentra su propia legitimidad en la voluntad del constituyente, quien como poder supremo del Estado reconoce y valora la autonomía de la vida local y pretende dar una cierta participación a los ciudadanos que conforman esas colectividades territoriales autónomas en la solución de sus propios problemas. Tal es el caso de nuestra autonomía municipal.

En Venezuela, particularmente, existe un sistema unitario descentralizado, es decir, que la Constitución reconoce, al lado de la Administración Pública Central, una cierta administración local descentralizada.

#### *La Administración en Venezuela*

La República de Venezuela	}	Estado (Personificación jurídica de la Nación = Administración Central).
		Los Estados miembros de la supuesta federación = Administración Estatal.
		Los Concejos Municipales = Administración Municipal.

### *La Crisis de la Administración Pública Central*

El desarrollo como fenómeno complejo ha originado en la mayoría de los estados modernos y en el nuestro particularmente, una crisis en la concepción, las estructuras, las misiones, y los métodos de Administración Pública Central.

Al estado tradicional liberal no intervencionista en la vida económica y social de la sociedad ha venido a sustituirse una nueva concepción en la acción estatal. El estado promotor, orientador e incluso planificador de las actividades fundamentales de la vida colectiva. A este estado corresponde una nueva administración dinámica pensante y conceptual que es un factor decisivo en las transformaciones requeridas por la sociedad para canalizar institucionalmente las nuevas fuerzas o dinámicas surgidas en el desarrollo como fenómeno histórico de nuestra época.

Este hecho ha traído como consecuencia una transformación en el concepto tradicional de la Administración Pública Central. A los órganos y actividades de simple gestión o de ejecución de la actividad administrativa, han venido a incorporarse una serie de estructuras que no realizan tareas concretas de gestión, sino que por el contrario su misión general radica en la concepción, la orientación y la planificación de la actividad administrativa.

En consecuencia, la Administración Pública Central evoca hoy en día desde el punto de vista orgánico y material, dos niveles distintos, aunque íntimamente ligados, a saber:

- 1) Un primer nivel de "orientación global" o principista o conceptual, es decir un nivel donde se fijan los grandes objetivos de la actividad administrativa mediante la elaboración de políticas a mediano, largo o corto plazo. Se trata de la elaboración de planes, programas y presupuestos que tienden a la consecución de ciertos objetivos.

Los órganos que integran este nivel conceptual, de estado mayor de la administración han sido denominados "Administración de Misión".

- 2) Un segundo nivel de "carácter operacional" es decir, de ejecución de obras, de manejo o gestión de recursos. Este

nivel es el llamado a implementar, es decir, llevar a términos concretos, a una aplicación real, los programas y planes elaborados en el nivel conceptual o principista.

Sin embargo, a pesar de que materialmente (actividad) y orgánicamente puedan distinguirse dos (2) niveles en la Administración Pública Central, es importante insistir en el hecho de que la administración como fenómeno forma un conjunto de órganos, funciones, métodos, hombres y procedimientos que responden de acuerdo a los países y a las épocas a un sistema homogéneo llamado "Sistema Administrativo" el cual a pesar de tener un cierto valor propio, es sin embargo, un reflejo del sistema político, y en definitiva de la forma de gobierno aceptada y practicada en cada país y de las concepciones políticas que orientan la actividad de los órganos fundamentales del Estado.

#### *La Administración Moderna: Una Administración Paralela*

El problema que presenta la "esclerosis" de la Administración Pública Central tradicional, que es una administración caracterizada por su rigidez, su burocratización y su excesivo formalismo, puede ser resuelto mediante dos vías: o bien, se decide romper en forma definitiva con las estructuras tradicionales, creando para sustituirlas nuevas entidades mejor adaptadas a los problemas actuales o bien, se puede optar por otra solución, creando paralelamente a la administración tradicional nuevos organismos especializados y modernos, con vocación eminentemente interinstitucional, que vendrán a funcionar al lado de la administración tradicional. Esta última solución ha sido denominada el método de la administración paralela.

Esta administración paralela responde a la creciente necesidad que tiene el Estado moderno de dotarse de nuevos organismos acordes, con los nuevos fines que debe cumplir el aparato administrativo del Estado en un proceso de expansión económica y social.

#### *La Administración Moderna: Una Administración Indirecta*

Normalmente el Estado, sobre todo en su etapa liberal poco intervencionista en la vida económica y social de la colectividad, actúa en forma directa, es decir, asume a través del aparato administrativo central, las misiones administrativas, con su per-

sonal y sus medios propios. La doctrina administrativa ha llamado esta forma de gestión directa de los servicios públicos "servicios explotados directamente por la administración del Estado"<sup>1</sup>.

En este sentido el servicio público en esta concepción no tiene personalidad jurídica autónoma, por cuanto, la administración tradicional no posee ninguna personalidad jurídica ya que actúa en nombre y por cuenta del Estado, quien es el ente moral que posee la titularidad de la personalidad moral (Recursos hidráulicos, por ejemplo, constituyen un simple instrumento del Estado; pero no tiene personalidad jurídica propia).

Sin lugar a dudas, el derecho administrativo en los países europeos ya conocía antes de 1914 al lado de esta gestión administrativa directa (administración directa), fórmulas de administración indirecta, a través del llamado establecimiento público y de la fórmula administrativa de la concesión del servicio público y en los cuales, la característica esencial se situaba en que a diferencia de la administración directa, la acción administrativa era confiada a una persona jurídica distinta y en casos extremos existían concesiones otorgadas a particulares (administración indirecta). Sin embargo, en esa concepción del derecho administrativo, el establecimiento público era concebido como ligado o vinculado estrechamente a la Administración Pública Central, de la cual se distinguía por una simple ficción jurídica, dado que en la práctica, desde el punto de vista político y sociológico, la concesión de servicio público —por ejemplo— creaba entre la administración y el concesionario, un conjunto de vínculos y lazos que hacían de ese modo de gestión indirecta, una excepción que confirmaba la regla en la práctica administrativa, es decir, la administración directa.

En resumen a pesar de la existencia de formas jurídicas aparentemente diversas, la acción administrativa emanaba —de hecho— directamente de los órganos administrativos propiamente dichos, es decir, de los órganos gubernamentales y del conjunto de autoridades administrativas.

<sup>1</sup> El concepto clásico de administración tanto en su acepción material, como orgánica responde precisamente a esta idea de explotar el propio Estado los servicios públicos<sup>2</sup> en forma directa e inmediata.

La situación actual, en el Estado Moderno, preocupado por impulsar, orientar y planificar el desarrollo económico, es totalmente distinta. Si por un lado las formas de gestión clásica directa no han desaparecido han sufrido sin embargo, un conjunto de transformaciones que han alterado profundamente su naturaleza. La acción administrativa ha tomado hoy en día con bastante frecuencia el canal de las personas jurídicas privadas o de organismos mixtos, cuya naturaleza es bastante incierta y confusa. Asistimos entonces a la transformación de la Administración Pública Central: de una administración pública centralizada y directa a una administración descentralizada o desconcentrada indirecta.

1º) *Los establecimientos públicos (Institutos autónomos)*

El establecimiento público ha sido tradicionalmente definido como un servicio público dotado de personalidad jurídica. Al principio el establecimiento público, concebido como una simple entidad jurídica dentro de la propia administración, ha ido desligándose de esta última, al punto de que hoy en día forman —a veces— organismos al margen de la Administración Pública Central y vinculados por lazos sumamente débiles<sup>2</sup>.

2º) *Los organismos privados*

La acción administrativa, ha indudablemente desbordado el cuadro tradicional de las personas jurídicas de Derecho Público propiamente dichas.

Pasando el límite de los establecimientos públicos más descentralizados la acción administrativa integra hoy por hoy, personas jurídicas de derecho privado. Este fenómeno se revela como uno de los más importantes de la vida administrativa actual; y el mismo reviste un doble aspecto:

A) Por un lado la colaboración de particulares a la realización de tareas administrativas de interés general. Desde la mitad del Siglo XIX en los países europeos, principalmente en Francia la administración pública ha confiado la ejecución de ciertos servicios públicos de carácter técnico a promotores pri-

<sup>2</sup> Este fenómeno ha sido denominado por la ciencia administrativa como un "desmembramiento de la administración".

vados que ella consideraba como mejor preparados para ejecutar esos servicios públicos de una manera satisfactoria. Este ha sido el origen de la fórmula de la concesión de servicio público, mediante la cual una colectividad pública (Estado, Departamento, Municipio) encarga a un particular a través de un convenio, la realización de un servicio público, dejando los riesgos económicos y financieros a cargo del concesionario y remunerándolos por el mecanismo de las tasas impuestas a los usuarios del servicio.

Ahora bien, el fenómeno de la asociación de los particulares a las tareas administrativas no se limita a la fórmula jurídico-administrativa de la concesión.

La explotación de transportes en común, las actividades científicas, culturales y educativas y otras más, que si bien son asumidas por personas privadas, sin embargo no por ese hecho dejan de interesar de una manera primordial a la idea y principio del interés general, motor de toda la actividad administrativa desplegada por el Estado. A estos organismos privados que ejecutan tareas de interés general el Estado generalmente les acuerda subvenciones de carácter financiero o económico y en consecuencia trata de controlar en contrapartida, y de controlar un poco más las actividades desplegadas por esos organismos.

B) Por otro lado, la administración pública crea ella misma órganos de intervención dotados de fórmulas jurídicas de derecho privado. En este sentido, la administración no se contenta con asociar a particulares a su acción; sino que por razones de comodidad, ella crea organismos del derecho privado destinados a instrumentalizar con mayor flexibilidad las nuevas funciones que les son asignadas por la presión social y económica de la colectividad. Al lado de estos organismos auténticamente privados, la administración tiende también a crear órganos que *ficticiamente son de derecho privado, pero que en la práctica no son más que órganos administrativos cuyo carácter privado no es más que una fachada.*

De todas las técnicas del derecho privado, la correspondiente a la sociedad anónima, es una de las más perfeccionadas. Generalmente, cuando la administración pública decide gestionar ciertas actividades de carácter industrial tiende a crear órganos

bajo la técnica de la sociedad anónima, lo cual le permitirá una mayor flexibilidad en la planificación de las actividades, en la suscripción de capitales, y en el manejo del presupuesto y en el del personal.

Las variantes más diversas existen en esta técnica. Desde la hipótesis extrema donde el Estado crea una sociedad anónima cuyo capital le pertenece por entero (empresas), hasta las sociedades en las cuales las personas jurídicas de derecho público suscriben la cuasi totalidad, o una parte apreciable del capital y donde ellas poseen de hecho el control. Esas sociedades de economía mixta asocian, a veces capitales públicos y capitales privados.

Esta multiplicación de organismos intermedios de intervención provoca un verdadero desajuste en la administración pública central. La mayoría de dichos organismos tratan de eludir la rigidez de las reglas jurídicas del derecho administrativo. Esto nos debe hacer reflexionar sobre la necesidad en que se encuentran las estructuras y reglas administrativas tradicionales de una profunda transformación.

Pero, los inconvenientes de la proliferación de ese conjunto de nuevos organismos<sup>3</sup> "organismos paralelos" no pueden ser olvidados. La acción administrativa por tal causa, se hace cada día más difícil de limitar y de analizar, dado que ella engloba como hemos dicho no sólo las actividades de los organismos administrativos propiamente dichos, sino también aquellas actividades de personas y de organismos de estatutos jurídicos diversos y que siendo diferentes de la administración pública central, existen y actúan más o menos dentro de su órbita.

El recurso a la sociedad o a la asociación es en muchas ocasiones una ficción jurídica, ya que, lo que en realidad contienen dichas fórmulas son estructuras que en su sustancia misma no tienen nada que ver con la sociedad o con la asociación de derecho privado. En este sentido el contenido real ha perdido contacto con la fórmula jurídica que lo engloba; las pala-

<sup>3</sup> Que constituyen la llamada "Administración Paralela o Administración Indirecta, la cual está integrada a su vez por un cierto número de organismos que por el objeto especial de su acción han sido rubricados por la doctrina francesa bajo el nuevo concepto de "Administración-Misión".

bras han reemplazado a la realidad: la forma ha triunfado sobre el contenido.

Es por ello poco sorprendente que la distinción tradicional entre personas de derecho público y de derecho privado sea hoy en día difícil de mantener.

Ahora bien, hemos visto en la introducción de este trabajo, que la crisis de la Administración Pública, no se limita únicamente a los órganos centrales de la misma, sino que repercute también sobre la administración local-tradicional.

## II. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION TERRITORIAL TRADICIONAL: CREACION DE UNA NUEVA ESTRUCTURA: LA REGION

La administración territorial tradicional (administración por Estados (C. Venezuela) o departamentos (C. Francia) y la Administración Municipal son circunscripciones político-administrativas, que no responden a las nuevas necesidades estructurales creadas por el fenómeno del desarrollo. En algunos casos dichas circunscripciones desconocen los problemas propios de ciertas regiones naturales y cortan en forma artificial un cierto territorio que posee características geográficas, hidrográficas, sociales y culturales comunes.

En otras oportunidades dichas circunscripciones son demasiado exiguas para resolver los problemas urgentes que plantea a la comunidad el fenómeno del desarrollo, el cual en definitiva al introducir en la actividad estatal la necesidad de planificar en el tiempo y en el espacio las actividades de carácter económico, hace indispensable la creación de un nuevo nivel político-administrativo: La región, estructura adecuada para elaborar y aplicar las nuevas políticas de planificación y de ordenamiento del territorio.

Ahora bien, la región ha sido un tema de controversia jurídico-político en la mayoría de los sistemas políticos del mundo actual. En tal sentido, dos tendencias regionalistas se perfilan claramente dentro de la doctrina político-administrativa actual moderna.

El regionalismo descentralizado, cuyo modelo más importante es el experimento italiano y el regionalismo desconcentrado, que se practica actualmente en la república francesa.

1º) *El Regionalismo descentralizado en la Constitución Italiana de 1947*

El Estado Italiano es un estado unitario con formas descentralizadas de administración.

Es unitario porque la soberanía es única en el sentido de que ella reside en la colectividad nacional considerada desde un punto de vista global, es decir, sin tomar en consideración la diversidad de las aspiraciones locales o la variedad de las tendencias de los múltiples grupos secundarios que engloba la sociedad política. En una palabra un estado es unitario, cuando el centro del poder político está en manos de la colectividad estatal y no se reconoce ningún otro centro de poder político igual o superior al del ente estatal.

Es indudable que esta concepción aplicada en la práctica política en forma irrestricta, conduce necesariamente a un estado centralizado, con todos los riesgos y desventajas que un tal sistema desencadena.

Por esta razón en la práctica, el Estado Italiano ha tendido a la búsqueda de fórmulas jurídico-políticas conducentes hacia una cierta distribución del poder político y administrativo, entre el Estado y las colectividades territoriales secundarias, sin llegar esquema de la estructura federal del estado.

El Estado Italiano es descentralizado, porque aplica las técnicas de la descentralización, como un correctivo a la organización del poder político dentro de una estructura unitaria de poder inclinada a la excesiva "concentración" de dicho poder en las autoridades que conforman el poder central.

Es un hecho comprobable que por muy diligentes que sean los agentes del poder central, ellos no pueden velar y cumplir con todas las tareas que les han sido asignadas por la Constitución y las leyes fundamentales del Estado. Es necesario, al respecto, descentralizar los poderes y atributos del Estado hacia colectividades territoriales locales. En este orden de ideas generalmente se dice que una colectividad es descentralizada cuando las reglas que la presiden son dictadas por las autoridades emanadas del grupo o colectividad en cuestión.

La descentralización exige necesariamente dos supuestos jurídico-administrativos:

A) En principio, es indispensable una distinción entre el conjunto de necesidades que afectan a los habitantes de la colectividad nacional y aquellas necesidades "propias" de una determinada localidad. El reconocimiento por parte del legislador o del constituyente de ciertos intereses y necesidades locales distintos de los intereses y necesidades nacionales es el presupuesto básico de toda descentralización.

B) En segundo lugar, es indispensable que la colectividad territorial local secundaria disponga de personalidad jurídica, la cual le otorga autonomía financiera. Sin estos dos supuestos jurídicos no existe auténtica descentralización, dado que en ausencia de recursos financieros propios la colectividad local estará condenada a recibir subvenciones y otros tipos de ayuda por parte del Estado, hecho que limitará al extremo sus posibilidades de una acción autónoma y les será imposible gestionar sus propios servicios públicos para satisfacer las necesidades locales.

C) Siendo necesarias estas dos condiciones, sin embargo no son suficientes, ya que el Estado puede admitir la existencia de una colectividad territorial con personalidad jurídica que resuelve sus propios asuntos, conservando, sin embargo, una relación de subordinación entre los agentes locales y las autoridades que constituyen el Poder Central (Técnica de la desconcentración).

Al contrario, la descentralización aparece en el momento en que los órganos encargados de satisfacer las necesidades locales emanan de la propia colectividad local (a través del proceso de elecciones) y no del Estado y tienen además, respecto a este último una cierta autonomía. Prácticamente, la descentralización al menos, actualmente implica la elección de los órganos locales por la colectividad.

En Italia la idea regional es tan vieja como el Estado mismo. Puesta en crítica en el momento de la unificación por razones de unidad nacional y de los peligros que ella conlleva, no ha dejado sin embargo de ser, uno de los movimientos más fuertes dentro de las aspiraciones locales de la comunidad nacional italiana.

La Constitución Italiana de 1947, después de declarar la república como "una e indivisible" en su artículo 5º añade que la

república "reconoce y favorece" las autonomías locales. Este principio consagra no sólo la existencia de colectividades regionales con autonomía política, sino que a su vez enuncia también un principio general de organización político-administrativa.

El artículo 5º continúa especificando que la república realiza en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa, ella adopta los principios y los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización. Al respecto el artículo 31, de la Constitución enumera diecinueve regiones las cuales están sometidas a regímenes diferentes.

En efecto, algunas de dichas regiones llamadas "regiones a estatuto especial" benefician de una autonomía mayor que el resto de las regiones sometidas a un régimen ordinario o de derecho común.

Las regiones con estatuto especial disponen cada una de un régimen particular (el régimen de Sicilia le confiere una situación semejante a la de un estado miembro de una federación, mientras que el de Sardenña al contrario, no la distingue en forma sensible de las regiones de derecho común).

Teniendo en cuenta la importancia que presenta para la definición de la naturaleza del lazo que une una colectividad territorial al Estado que la engloba, el rol que le es reconocido en la elaboración de su propio estatuto; es interesante constatar que la intensidad de la participación de dichas regiones varía según se trate de regiones que disponen de un estatuto especial o de regiones sometidas a un estatuto de derecho común.

#### *Regiones sometidas a un estatuto de derecho común*

Estas regiones se distinguen de aquellas que se rigen por regímenes especiales, por las características siguientes:

a) No disponen de competencia constitucional. El estatuto se los fija la Constitución en el título V.

b) En consecuencia, su autonomía es limitada, tanto en su existencia como en su contenido por la voluntad del Estado. En este aspecto nada permite asimilar la región (entidad descentralizada) al Estado miembro de una federación de estados.

Los derechos del estado miembro de una federación son ejercidos en virtud de un poder que le es propio, es decir, que le pertenece (*soberanía*) por el contrario, la colectividad territorial descentralizada no puede utilizar sus derechos, sino en la medida en que ha sido autorizado expresamente por la ley del Estado Nacional<sup>4</sup>.

Por consiguiente, la colectividad descentralizada está regida por leyes del Estado del cual ella depende y no por aquellas que dicha colectividad pudiere darse libremente. El estado miembro de una federación, por el contrario, legisla de manera autónoma sobre las materias de su propia competencia. La ilustración más importante de esta diferencia podemos observarla en el poder de auto-organización que tienen los estados miembros de un estado federal, mediante el cual pueden establecer nuevas instituciones constitucionales, a través de procedimientos de reforma. En sentido inverso, las colectividades descentralizadas deben organizarse dentro del cuadro establecido por la ley del Estado unitario del cual ellas dependen.

Todas estas diferencias se resumen en definitiva en lo siguiente: El estado miembro en una federación posee en forma inherente a su propia esencia la posibilidad de disponer de un poder de auto-organización limitado sólo por aquellas normas de la constitución federal que son esenciales para que la estructura federal de ese estado complejo no desaparezca. En este sentido el federalismo supone la juxtaposición y la combinación de varios poderes estatales. En el estado unitario no importa el grado de descentralización que él consagra el poder es siempre único, es decir, aquel que emana de un centro único de poder: El Estado.

#### *Las regiones sometidas a estatutos especiales*

La situación de estas regiones es aparentemente distinta con respecto a las regiones de derecho común. Estas regiones, a pesar de que sus estatutos han sido creados por el poder constituyente italiano, pueden participar en cierta medida al proce-

<sup>4</sup> La Constitución Venezolana en su artículo 26, establece que "la organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales y por las disposiciones legales que en conformidad con aquellas dicten los Estados".

dimiento de revisión de la Constitución. Ahora bien, este grado de intervención no nos puede llevar a considerar que la región es la dueña de su propio estatuto.

La participación que se les otorga es sólo de orden consultivo y no puede concluirse que exista un verdadero poder constituyente en la revisión sus estatutos<sup>5</sup>.

En resumen, es difícil establecer que estas regiones tengan un verdadero poder de auto-organización el cual sería necesario para que pudieran ser catalogadas como colectividades asociadas por un vínculo federal.

#### *Juicio crítico sobre el regionalismo descentralizado*

1) Desde el punto de vista constitucional la descentralización italiana es una auténtica técnica de distribución del poder entre el Estado y las colectividades secundarias. Cada región dispone de una asamblea o consejo regional, órgano legislativo competente para votar las leyes y el presupuesto de la región y proponer textos legislativos al parlamento sobre el ángulo nacional.

El Poder Ejecutivo pertenece a la junta o gobierno regional, cuyos miembros son escogidos por la asamblea y son responsables de la gestión de la administración regional. Este gobierno está integrado por un presidente y por varios asesores, quienes son especies de ministros a nivel de los diferentes sectores de la administración regional.

Las relaciones entre la región y el estado son coordinadas por un comisario del gobierno residente en la capital de la región.

2) Sin embargo, el hecho jurídico de que una colectividad territorial disponga de órganos propios elegidos por los miembros de la misma, no es suficiente a nuestro juicio para afirmar si existe o no una auténtica descentralización territorial. Es indispensable, al respecto que las mismas posean competencias substanciales. Examinando críticamente las competencias del

<sup>5</sup> La función constituyente dentro del Estado es aquella fuerza política que crea, modifica, o elimina un orden constitucional. El poder constituyente es aquel poder canalizador de la función constituyente. En tal sentido, la doctrina constitucionalista tradicionalmente lo divide en originario y derivado. Originario es aquel poder que crea un nuevo orden constitucional; derivado es el encargado de reformar el orden constitucional primario.

Estado y de las regiones, podemos afirmar que en Italia sí existe una descentralización más o menos auténtica. Indiquemos al respecto, que las regiones al lado de sus atribuciones administrativas disponen de cierta competencia legislativa.

En la "praxis" política, de hecho, este poder legislativo regional no pasa de ser una realidad terminológica ya que la lista de las materias verdaderamente importantes y sobre las cuales puede legislar la región está estrictamente limitada por la propia Constitución.

La repartición de las competencias se ha establecido de acuerdo a una gradación jerárquica y en tal sentido la ley del Estado Italiano esboza los principios que la región debe luego concretizar mediante su actividad legislativa y administrativa. Esto nos demuestra que en el fondo no existe una fórmula intermedia entre el Estado o estructura federal integrado por auténticas entidades políticas autónomas unidas por un pacto federal y el estado unitario, en el cual el sólo ente que dispone de un poder político auténtico es el Estado. La descentralización puede ser la causa de una posible desintegración del estado unitario, y es por ello, que en la práctica política el constituyente y el legislador nacional prefieren llamar "descentralización" a formas de organización político-administrativa que en la práctica funcionan como simples técnicas de desconcentración. Este fenómeno es originado por la necesidad que tiene el Estado unitario de canalizar a través de vías institucionales las fuerzas locales que pueden tender hacia una desintegración de la unidad estatal.

En consecuencia, prácticamente la fórmula regional que puede tener una vigencia real, es la técnica de la desconcentración.

## 2) *El regionalismo desconcentrado en la República Francesa*

Hemos denominado desconcentración en otros trabajos de investigación<sup>6</sup>, a la técnica administrativa que consiste en transferir a un agente local del Estado (de la administración central) un poder de decisión ejercido hasta entonces por el jefe jerárquico de la administración correspondiente (ministro, director general, etc.). En la desconcentración el agente local que es

<sup>6</sup> Ver, MEIER, Henrique. "Las Nuevas Orientaciones de la Ciencia Administrativa Moderna". COPLANARH, 1973.

nombrado y removido libremente por la autoridad administrativa del poder central, ejerce el poder de decisión en nombre y por cuenta del Estado, pero a un nivel administrativo de carácter local.

Este ensayo tiende a aproximar los centros de decisión que se encuentran a la hora actual en la capital, de los administradores que están en la provincia.

En la desconcentración del Estado (la administración pública central que es su instrumento de acción) no pierde ninguna de sus atribuciones, lo que si sucede en la descentralización donde el Estado a través de un acto del poder constituyente transfiere ciertas competencias nacionales a colectividades territoriales descentralizadas.

Aplicando esta técnica de la desconcentración una nueva experiencia ha sido intentada en Francia para crear nuevas estructuras territoriales aptas para la aplicación de las nuevas políticas de desarrollo nacional y regional y de ordenamiento del territorio.

En este sentido, una crítica abierta a las circunscripciones territoriales tradicionales ha precedido a la creación de las regiones.

A) *La primera experiencia regional (1941-1946)*. Esta primera experiencia fue iniciada por razones doctrinales y por motivos de carácter político (Régimen del Vichy y el problema de la liberación).

La región no eliminaba los cuadros tradicionales del departamento, sino que reagrupaba a estas circunscripciones político-administrativas, en veinte nuevas regiones superpuestas al nivel departamental. Una ley con fecha del 26 de marzo de 1946, puso fin a esta primera experiencia.

B) *Los nuevos proyectos de reforma*: Los regionalistas se reagruparon después de este primer fracaso en dos orientaciones ideológicas distintas: una primera corriente preconizaba la reorganización de los departamentos sin eliminarlos, tal como se había intentado en la primera experiencia regionalista.

Una segunda corriente, por el contrario pugnaba por la creación de una nueva unidad político-administrativa, más vasta que

el departamento: la región, como unidad básica para desplegar un nuevo concepto de la administración territorial.

Los intereses políticos de los órganos y autoridades que constituyen los niveles departamentales y municipales descentralizados mantuvieron una fuerte oposición a la creación de una nueva colectividad descentralizada, que vendría en el fondo a complicar más el complejo panorama administrativo de la república francesa. Por esta razón en definitiva se optó por la fórmula de la desconcentración.

C) *Las nuevas circunscripciones regionales desconcentradas*: Los decretos del Ejecutivo Francés del 7 de enero de 1959 y del 2 de junio de 1960 y las del 24 de marzo de 1964, han venido desarrollando una nueva política de desconcentración cuyo objetivo es el estructurar una nueva dimensión de acción administrativa, sobre todo en el dominio económico con el fin de implementar políticas de desarrollo regional y de ordenación del territorio. Al respecto 21 circunscripciones de acción regional han sido creadas y cada una de las mismas reagrupan de 2 a 8 departamentos y disponen de un plan de desarrollo. La creación de estas nuevas circunscripciones de acción regional no presupone la implantación de un nuevo nivel administrativo entre el departamento —célula de base de la organización administrativa regional— y el poder central. La región tiene como finalidad esencial asegurar la coordinación de las actividades departamentales que se relacionan en la aplicación de los planes y programas de desarrollo económico.

El proyecto de ley sometido a "referendum" por el general De Gaulle el 27 de abril de 1969 y mediante el cual las regiones se transformarían en nuevas colectividades territoriales descentralizadas fue rechazado. El espíritu que orienta las reformas de la administración territorial francesa está íntimamente vinculada a la idea de la desconcentración.

#### *Juicio Crítico sobre el Regionalismo Desconcentrado*

1) La desconcentración permite dar en forma inmediata una estructura institucional a las regiones sin poner en peligro el equilibrio de los poderes centrales y locales. Por otra parte, este mecanismo facilita una acción administrativa mucho más rápida y mejor adaptada a las situaciones locales y en definitiva

crea una simplificación administrativa, que es una preocupación constante de los administrados a quienes se dirige la acción de la administración.

2) Sin embargo, la desconcentración debe evitar la creación a nivel de las regiones de una nueva estructura administrativa en el sentido tradicional, es decir, una estructura por servicios o estructura-gestión. En tal sentido resulta interesante indicar los peligros de la burocratización que han sido analizados en todas las estructuras administrativas tradicionales por los especialistas de la ciencia administrativa.

La creación de una estructura regional no debe complicar el panorama administrativo de un país, al añadir una nueva estructura de gestión.

Los niveles locales ya existentes deben conservar sus atribuciones tradicionales y ser estructuras de participación, es decir, de conexión de la base poblacional con los centros de decisión de la administración.

Al contrario, la administración regional debe estar integrada por estructuras ligeras, es decir organismos estructurales en forma de estado mayor donde la concepción, la planificación, la animación y la orientación juegan un papel fundamental.

## CONCLUSION

El desarrollo como fenómeno complejo al requerir de nuevos métodos en la acción tradicional del Estado, como son la planificación y la política de ordenación del territorio, supone necesariamente una nueva administración adoptada a las nuevas funciones que el Estado intervencionista se ve obligado de cumplir.

La administración para el desarrollo supone tanto reformas en la administración pública central, como en los niveles locales de la misma y aquellos que constituyen la administración descentralizada. A través del método de la administración paralela y de la desconcentración se pueden lograr las reformas necesarias para adoptar la administración tradicional a las nuevas funciones del desarrollo. Sin embargo, la creación de estos

nuevos organismos supone medidas de gran prudencia por parte del Estado, a fin de evitar abusos que sólo pueden originar despilfarros de energías humanas y económicas. Los países en vías de desarrollo están en la urgente necesidad de reflexionar sobre estas ideas.

### BIBLIOGRAFIA

1. Varios Autores.—“L'Administration Publique” (Recueil de textes). Edition Armand Colin. Paris. 1971.
2. Varios Autores.—“Traité de Science Administrative”. Edit. Mouton & C.O. Paris 1966.
3. AUBY, Jean; DUCOS, Aider Robert.—“Institutions Administratives”. Précis Dalloz. Paris 1966.
4. BARATIN, H. L.; GUEDON, J. J.—“Organisation et Méthodes dans l'Administration Publique”. Edit. L. Berger - Levrault. Collection “L'Administration Nouvelle”. Paris 1971.
5. BELORGEY, Gerard.—“Le Gouvernement et l'Administration de La France”. Edit. Armand Colin. Collection “U”. Série: “Société Politique”. Paris 1970.
6. BURDEAU, G.—“Administration, Pouvoir et Service”. Traité de Science Politique. Tome III. “La Dynamique Politique”, p. 748-779. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris 1966.
7. CATHERINE, Robert; THUILLIER, Guy.—“Introduction a une philosophie de l'Administration”. Collection “U”. Série Science Administrative. Armand Colin. Paris 1969.
8. FORSTHOFT, Ernest.—“Traité de Droit Administratif Allemand”. Etablissement Emile Bruylant. Bruxelles. 1969.
9. GOURNAY - BERNARD, Kesler - J. F., SIWEK, P.—“L'Administration Publique”. Collect. “Themis” P.U.F. Paris 1967.
10. GOURNAY, B.—“Introduction a la Science Administrative”. Armand Colin. Paris 1970.
11. GOURNAY, B.—“Administration Publique et Entreprises Privées”. Bulletin IIAP. N° 6. Paris 1968. p. 7-14.
12. MALAUD, Philippe.—“Réformes dans l'Administration Francaise d'Aujourd'hui”. Bulletin de l' IIAP - N° 9. Janvier - Mars 1969. p. 7-19.
13. SFEZ, Lucien.—“L'Administration Prospective”. Bulletin IIAP. Juin 1970.

14. SFEZ, Lucien.—“L'Administration Prospective”. Armand Colin. Paris 1970.
15. DEBBASH, Charles.—“Science Administrative”. Precis. Dalloz. Paris 1971.
16. DEBBASH, Charles.—“Méthodes Modernes de la Reforme Administrative”. Bulletin IIAP. N° 9 - Janvier-Mars 1970. p. 21-30.
17. DELION, Andrés G.—“Administration Publique et Management”. Bulletin IIAP N° 9 - Janvier-Mars 1969. p. 55-79.
18. DRAGO, Roland.—“Science Administrative”. Les Cours de Droit. Paris 1971.

REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNAS VIOLACIONES  
AL ARTICULO II - ORDINAL 4 DE LA CARTA DE LAS  
NACIONES UNIDAS - HECHO vs. DERECHO

*Adolfo Pedro Salgueiro*

Profesor de Derecho Interna-  
cional Público.

*“Los miembros de la organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”.*

Lo que se ha transcripto es el Art. 2 (4) de la Carta de las Naciones Unidas ratificada a la fecha por casi ciento cincuenta naciones. Vale decir pues que ya sea a través de la teoría monista o dualista, nos encontramos frente a una norma de derecho de la cual —pese a no estar acompañada del ingrediente básico de la bipolaridad kelseniana, la sanción— reviste todos los caracteres de legitimidad, obligatoriedad, equidad y moralidad. La disposición en cuestión pues es sostenida por todos los fundamentos del derecho, llámese norma, derecho natural, pacto social, conveniencia, etc.

Ya en 1790 VOLNEY proponía a la Asamblea Nacional Francesa el reconocimiento del género humano como sujeto de Derecho Internacional, constitutivo de una sola y misma sociedad cuyo objeto es la paz y la felicidad de todas y cada uno de sus miembros<sup>1</sup>.

Esta premisa asimismo es universalmente aceptada por todos los miembros de la comunidad internacional prescindiendo de sus afiliaciones a cualquiera de los bloques político-económicos en que hoy se divide nuestro atribulado planeta.

<sup>1</sup> Citado por GIORGIO DEL VECCHIO en “El Derecho Internacional y el Problema de la Paz”.

A mérito de la altruista meta trazada estamos presenciando con satisfacción el nacimiento e implementación del derecho del espacio exterior plasmado ya en normas jurídicas como el Tratado Sobre el Régimen del Espacio Exterior firmado simultáneamente en Washington, Londres y Moscú el 27 de Enero de 1967 según el cual "la exploración y uso del espacio exterior, incluyendo la luna y otros cuerpos celestes, se llevará a cabo para el beneficio y en el interés de todas las naciones, sin tener en cuenta su grado de desarrollo económico o científico y será para el provecho de la humanidad" (Art. 1º).

La conducta impuesta por esta nueva filosofía jurídica se vio traducida en realidad de hecho observada por la mayor audiencia jamás lograda por evento alguno cuando en la noche del 20 al 21 de Julio de 1969 observamos la bota del astronauta Neil Armstrong imprimiendo la huella de nuestro género en la polvorienta superficie selenita para acto seguido, asistido por su acompañante Edwin Aldrin, depositar una placa en la que se expresaba que la misión que se estaba llevando a cabo no se hacía en nombre de nación alguna sino en el de la humanidad.

Sin embargo, hemos presenciado también como la paz —norma jurídica establecida, aceptada y declamada por ciento y tantas naciones— se ha visto quebrantada reiteradamente por acción de quienes están llamados jurídica y moralmente a preservarla.

El tiempo y su aliada —la historia— ya se han encargado de enjuiciar las mil y una violaciones de la paz que se han venido sucediendo a través de los siglos. Así hemos llegado a percatarnos de cuántos egoísmos y cuántos atropellos se han consumado invocando siempre el sagrado deber de preservar la paz.

No es nuestro propósito en este artículo explorar el complicado terreno de la paz justa o injusta ni pretendemos incursionar en la pantanosa área del debate acerca de si la paz equivale al "status quo" plagado de injusticias.

La preservación de la paz como "status quo" se refleja en la supresión física de Nuestro Señor Jesucristo quien pretendía alterar el mismo en procura del establecimiento de una paz justa. Asimismo hemos visto recientes violaciones transitorias

al estado de paz materializadas en las intervenciones militares de la URSS en Checoslovaquia en 1968 o de los Estados Unidos en Camboya en 1970 (por no citar sino dos) en cuyas oportunidades se alteró la paz en forma temporal y restringida con la excusa de que ello contribuiría al establecimiento de un equilibrio duradero y en definitiva mejor.

Es a estas alteraciones a las que nos referiremos, con la esperanza de encuadrarlas dentro del marco de lo jurídico que es lo que como juristas nos interesa (aunque sin perder de vista el hecho de que lo jurídico debe ser un paso y un medio hacia lo justo).

Tomaremos sólo unos pocos ejemplos, todos ellos recientes, a fin de que con el análisis de los mismos podamos extraer algunas conclusiones y formular algunas modestas propuestas.

---

La norma del Artículo 2 (4) de la Carta de las Naciones Unidas es estricta y terminante. Ni aún con la mejor voluntad podemos descubrir en la misma intersticio alguno que nos permita señalar una excepción jurídicamente válida a la obligatoriedad de preservar la paz<sup>2</sup> 3.

Sin embargo, desde temprana etapa en nuestros estudios univerritarios se nos enseña el doble rol del derecho como factor y producto social a la vez que se nos inculca que la cambiante realidad fáctica modifica la conducta que estamos obligados a observar llevando al consiguiente cambio de la norma jurídica para adecuarla a los conceptos igualmente cambiantes de derecho y justicia. Es a través de este proceso que se van introduciendo por múltiples vías (legislación, jurisprudencia, doctrina, costumbre) las excepciones que terminan por modificar o desnaturalizar una norma jurídica.

Así entonces debemos determinar si existen elementos que de alguna manera permitan la posibilidad de deducir la exis-

<sup>2</sup> Excepto el derecho de autodefensa consagrado en el art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>3</sup> Confirma LOUIS HENKIN en "Fuerza, Intervención y Neutralidad en el Derecho Internacional Contemporáneo" - 1963. Proceedings of the American Society of International Law, 147-162.

tencia de excepciones o limitaciones al Artículo 2 (4) de la Carta de las Naciones Unidas. Adelantamos ya aquí nuestra posición contraria a la existencia de dichas excepciones.

Lo cierto es que ya se han cometido numerosas violaciones y es de temer que se cometan muchas más por lo que debemos preguntarnos si esos múltiples hechos han dado lugar a un nuevo derecho.

Nuestro análisis debe ser hecho con un criterio altamente restrictivo; en primer lugar por que es regla de derecho el analizar las excepciones dentro de un marco de severidad y en segundo lugar por la importancia que tales excepciones podrían crear en vida y hacienda de crecidos números de gentes.

La realidad nos muestra que en toda intervención llevada a cabo por una nación aparece siempre una razón la cual sirve de excusa para justificar la acción. La excusa casi siempre reviste la invocación de normas humanitarias (Bangladesh), defensa de la autodeterminación (Vietnam), defensa del "status quo" (Checoslovaquia), preservación de la seguridad (Camboya), restitución de la dignidad humana (Medio Oriente) y otras más que muchas veces siguen a la consumación de los hechos.

### HUMANITARIOS

Los episodios citados a modo de ejemplo han tenido como partícipes en casi todos los casos a naciones miembros de las Naciones Unidas. Esto nos promueve una gran depresión a la vez que nos abre un profundo interrogante.

Las múltiples preguntas que nos formulamos son las que se hacían los Profesores THOMAS FRANK y NIGEL RODLEY: ¿Ante cuáles actos, contra qué derechos, en qué circunstancias y con qué medida se justifica un rompimiento del estado de paz?

La primera excusa formulada por los intervinientes suele ser la que se están violando derechos humanos y que la preservación de los mismos (por ser irreparable la pérdida de la vida) es un bien jurídico de jerarquía superior a la preservación de la paz.

Como primera medida debemos convenir en que la determinación de la jerarquía de los derechos no está contenida en

la Carta de las Naciones Unidas. Ello no impide que en situaciones de emergencia sea necesario el sacrificio de un derecho para la preservación de otro (tal el principio de la legítima defensa del art. 51) pero debemos asimismo convenir en que la determinación así efectuada es opinable y ciertamente contrapuesta según el lado de que se mire.

A modo de ejemplo tomemos la situación de hecho de que acontecía en Bengala Oriental en 1971. En esos días las tropas del gobierno pakistani central cometían ciertamente toda clase de atropellos y vejaciones en perjuicio de la población civil bengalí que entonces integraba el Pakistán Oriental. Las iniquidades que se llevaban a cabo eran de tal magnitud, calibre e indiscriminación que bajo cualquier standard constituían auténticos y reiterados pisoteos a los derechos humanos más elementales, trascendiendo de lo que es la represalia discriminada en contra de personas determinadas como consecuencia de su participación en hechos particulares.

Ante la crítica situación descrita, la vecina República de India resolvió intervenir militarmente en favor de la fracción oprimida y en implementación de dicha resolución envió fuerzas armadas dentro de territorio pakistani y en auxilio de una de las fracciones en disputa<sup>4</sup>.

Sin dejar de reconocer lo oportuno y humanitario de la intervención india, no podemos negar que el hecho tiene una implicancia jurídica cual es que la India, unilateralmente decidió quebrantar la norma jurídica del Artículo 2 (4) de la Carta de las Naciones Unidas a mérito de una apreciación no jurídica sino humanitaria (pero en todo caso extra-jurídica) acerca de la jerarquía de los bienes jurídicos protegidos. En ese momento pareció apropiado sacrificar la paz en aras de los derechos humanos<sup>5</sup>.

Resta por determinar si la intervención de la India fue razonable en cuanto a fuerza, extensión y duración. Estos aspectos son en todo caso opinables y como tales carecen de base

<sup>4</sup> Téngase presente también que el elevado número de refugiados bengalíes que llegaba a la India representaba un problema político, sanitario y fundamentalmente económico para el gobierno de Nueva Delhi.

<sup>5</sup> NACIONES UNIDAS Doc. S/PV.1608 - 6 de Diciembre 1971 - pág. 141 y 158.  
NACIONES UNIDAS Doc. S/PV.1606 - 4 de Diciembre 1971 - pág. 86.

como para dar fundamento a la consagración de una excepción a una norma jurídica fundamental.

Aun cuando pudiésemos convenir en que el desrespeto por los derechos humanos elementales presenta factores atenuantes al delito de quebrantar la paz —y que es equitativo el sacrificio de un derecho en aras de otro— cabe preguntarse si los valores en juego hacen que estas intervenciones sean obligatorias o meramente optativas en una comunidad internacional jurídicamente organizada y en la que está tan protegida la paz como los derechos humanos.

A modo de ejemplo que ilustre la posición contraria recordamos la guerra intestina llamada de Biafra que conmovió a la República de Nigeria entre Julio de 1967 y Enero de 1970.

En dicha ocasión presentábanse casi los mismos elementos de juicio que en el ejemplo anterior: rivalidades étnico-económicas llevaron a que un numeroso grupo de nigerianos, los Ibos (que ascendían a varios millones) intentasen —y en efecto declararon— la secesión del gobierno central declarándose una república separada y con todas las prerrogativas que tal carácter conlleva en el orden nacional e internacional<sup>6</sup>.

A mérito de dichas consideraciones fue como el Coronel OJUKWU proclamó la existencia de Biafra y hasta obtuvo el reconocimiento internacional de varias naciones<sup>7</sup>. Acto seguido se desencadenó la represión del gobierno central ejercido por JAKUBO GOWON dando lugar a un prolongado y cruel enfrentamiento armado que costó la vida a innumerables soldados y civiles de ambos bandos pero que trascendió al mundo más por la imagen del hambre y la desnutrición. En aquellos días aciagos eran frecuentes los reportajes y fotografías de niños con los ojos saltando de las órbitas y los huesos a flor de piel, manifestación

<sup>6</sup> La secesión se declaró el 30 de Mayo de 1967.

<sup>7</sup> Tanzania el 13 de Marzo de 1968, Gabon el 8 de Mayo de 1968, Costa de Marfil el 14 de Mayo de 1968, Zambia el 20 de Mayo de 1968 y por último Haití, único país no africano en extender el reconocimiento. El 31 de Julio de 1968 el Secretario de Información del Gabinete del Presidente DE GAULLE, M. DALLE THEULE indicó que el gobierno francés "...entiende de que el presente conflicto debiera resolverse sobre la base del derecho a la autodeterminación que implica el llevarse a cabo los pasos necesarios de derecho internacional (New York Times, 1º de Agosto de 1968, pág. 3, col. 7). De todos modos Francia nunca dio el reconocimiento formal a Biafra y los cinco países que sí la reconocieron nunca llegaron a intercambiar relaciones diplomáticas.

hiriente de la degradación a la que es capaz de llevar la pasión y la furia bélica<sup>8</sup>.

En dicha oportunidad salvo el auxilio humanitario de algunas instituciones especializadas, la ayuda material fue posibilitada por colectas públicas llevadas a cabo en todo el mundo y efectivizada por mercenarios y aventureros que lucraban jugosamente con la situación desesperada que se estaba viviendo. Ningún país se sintió ni moral ni jurídicamente obligado a acudir en socorro de Biafra y el debate quedó limitado a foros y discursos de poca o ninguna trascendencia práctica.

Más recientemente, en 1972, el gobierno del Presidente IBI AMIN DADA de Uganda decretó —en abierta violación de las normas que impiden toda discriminación— la expulsión del territorio ugandés de todos los ciudadanos de origen asiático otorgando plazos perentorios a los mismos para abandonar el país y con funestas perspectivas para quienes no lo hicieran. Cabe recordar que Uganda es miembro de la British Commonwealth pero ni aún así, en situación tan apremiante, nadie se sintió en la obligación ni moral ni jurídica de alterar la paz en defensa del derecho de la supervivencia de un importante núcleo de personas humanas. Ni siquiera Gran Bretaña ofreció abrir las puertas (más bien las cerró) a estos súbditos de la Mancomunidad.

Los ejemplos anotados nos dan la pauta de la extrema dificultad que existiría para consagrar una excepción al Artículo 2 (4) de la Carta cuando se trata de violación de derechos humanos. Mas aún, de consagrarse tal excepción restaría determinar si la asistencia a los oprimidos habrá de ser voluntaria u obligatoria y en cualquiera de los dos casos cuál será su extensión, carácter y duración.

Entendemos que una acción militar o de otra naturaleza destinada a romper la paz en aras de la preservación o restitución de derechos humanos gravemente comprometidos debiera ser del resorte único y exclusivo de contingentes militares del organismo mundial ante orden emanada del Consejo de Seguridad, obtenida por mayoría simple. El Consejo estaría obligado

<sup>8</sup> La rendición de Biafra se efectivizó el 12 de Enero de 1970 cuando el jefe del ejército, General PHILIP EFFIONG firmó el respectivo documento ante los representantes del Gobierno Federal Nigeriano. El Coronel OJUKWU había dejado el país el día anterior.

a considerar el tema ante la petición de cualquier nación, parte interesada o no en el asunto, miembro o no de la Organización y sin recurso al ejercicio del derecho al veto por parte de los cinco grandes.

Proponemos que la acción sea pública ya que la violación de derechos humanos es un atentado a la comunidad internacional entera como representante y custodio de tales derechos y extendemos entonces el derecho a ejercitar la acción a los interesados como a los ajenos, miembros o no de la Organización (inclusive pudiera extenderse a la Cruz Roja Internacional) basados en que la preservación o restitución del orden humanitario nos interesa a todos por igual por lo que debe existir la posibilidad de sustraer estas graves situaciones del manipuleo político que caracteriza al Consejo de Seguridad mientras exista el derecho del veto que constituye un monopolio irritante de cinco naciones frente a las demás.

#### DEFENSA DE LA AUTODETERMINACION

Entendemos por autodeterminación al derecho que asiste a cada pueblo para fijarse su propio estatuto político<sup>9</sup>.

Si la elemental definición que antecede fuera de simple interpretación en los hechos, muchos serían los sangrientos episodios que hubiesen sido ahorrados a la escabrosa historia de las violaciones del Artículo 2 (4) de la Carta de las Naciones Unidas. Pero no es así.

La autodeterminación en su ejercicio presupone un estado de paz, la garantía a todos los grupos de presión interna para expresar libremente sus opiniones, los controles para que el gobierno permita el libre juego institucional, etc. Hasta aquí el problema tendría solamente una proyección de derecho interno. La implicancia internacional surge en circunstancias en que una nación celebra con una o varias más tratados de asistencia de tipo militar según los cuales podrá requerirse la ayuda externa para la preservación de la paz interior y la garantía del libre ejercicio del derecho a la autodeterminación.

<sup>9</sup> Confirma Diccionario de la Real Academia Española.

Este tipo de acuerdos cobró gran vigencia en la época de la post-guerra, especialmente en la etapa de la "guerra fría" cuando las potencias que acapararon la hegemonía bipolar después de la II Guerra Mundial ofrecieron o impusieron a las naciones de su órbita de influencia tratados del tipo descrito. Estos acuerdos generalmente se basan en el principio de "todos para uno y uno para todos" pero en la realidad ha quedado bien demostrado que el verdadero funcionamiento consiste en otorgar a las superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, el derecho del pastor a acudir en defensa de su rebaño cuando y como juzgue oportuno. Así pues la NATO, CENTO y SEATO consagran la esfera de influencia norteamericana mientras que el Pacto de Varsovia hace otro tanto respecto de la órbita soviética. Existen también tratados bilaterales que se basan en el mismo principio.

Hasta aquí no se plantearían mayores problemas ya que los respectivos gobiernos de los países de una y otra alineación contarían con el privilegio de la protección de su respectiva superpotencia a los efectos del aseguramiento del orden interno. Pero ocurre que con el cambio de circunstancias políticas y de hecho, es frecuente que los gobiernos que concluyeron los respectivos tratados hayan sido sucedidos por otros, o que por alguna razón hayan dejado de ser representantes legítimos de la mayoría del pueblo. Es en estos casos cuando se plantea la posibilidad de una violación a la paz internacional.

A modo de ejemplo analizaremos dos situaciones ya históricas que nos permitan formar un esquema jurídico y extraer una conclusión.

Finalizada la II Guerra Mundial y como resultado de los acuerdos previos de los Aliados, la Europa Central es liberada a la esfera de influencia de la URSS la cual no tarda en promover exitosamente la instauración de regímenes adictos en Checoslovaquia, Alemania Oriental, Hungría, Polonia, Rumania, Bulgaria y Yugoslavia. Los vínculos establecidos entre la potencia hegemónica y sus satélites cobran características de ayuda mutua en lo militar (Pacto de Varsovia), en lo económico (COMECON) y en todos los demás campos de la vida.

La legitimidad de los gobiernos surgidos en las naciones preindicadas deja mucho que dudar si la analizamos bajo los

standards del orden institucional democrático pero atendiendo las excepciones y adversas circunstancias imperantes en el área para 1945 admitimos que tal análisis pudo no haber sido factible en las circunstancias de hecho, tiempo y lugar.

No obstante hay un hecho político que se evidencia cada vez más en los años subsiguientes y es el de que los gobiernos se tornan represivos y en algunos casos van perdiendo el apoyo popular, no se permiten elecciones o se orquestan pseudo-elecciones en una estructura unipartidista cuyos resultados no expresan el verdadero sentimiento popular. Ante estas circunstancias —suficientemente conocidas por todos— podemos afirmar que el gobierno ha dejado de ser legítimo. Tal el caso de Hungría cuyo pueblo en 1956 promueve manifestaciones que se inician en Budapest y cobran tal magnitud que dan por tierra con el gobierno —no con el socialismo—, instaurando como Primer Ministro a IMRE NAGY. Ante el cariz que toman los acontecimientos, el ex-Primier E. GORE en ejercicio de una autoridad que ya había perdido y que por lo menos era ilegítima invoca el tratado de asistencia recíproca que abre las puertas a las fuerzas blindadas de la URSS con los resultados conocidos y que ya hoy son una amarga página de nuestra historia contemporánea.

Desde el punto de vista del derecho internacional afirmamos que se llevó a cabo una violación de la paz, fundamentada en la invocación por una autoridad ilegítima de un tratado celebrado en circunstancias de necesidad y que la violación de la paz se efectivizó para mantener un "status quo" reclamado o aprobado presumiblemente por un sector minoritario del pueblo húngaro al que se privó del derecho a ejercer su autodeterminación.

Nuestro ánimo jurídico —y no político— nos lleva ahora a pasar revista a un episodio similar dentro del área de la hegemonía norteamericana, tal el caso de Vietnam del Sur.

La retirada en derrota en 1945 de los japoneses de la península Indochina provocó en el área una situación equivalente a la descrita para Europa Central. La península se reformula políticamente dando origen a Laos, Camboya y Vietnam aparte del mantenimiento de la preexistente Thailandia. Los hechos que siguen son bien conocidos y desembocan en la caída de

DIEN BIEN PHU en 1954 y los acuerdos de Ginebra suscritos el mismo año según los cuales Vietnam se divide provisionalmente en Norte y Sur con vistas a su posterior unificación. En el Norte acontece el típico cuadro del advenimiento de la democracia popular mientras en el Sur se registra el no menos típico esquema de la rotación de dictadores no representativos apoyados en mayor o menor grado por los Estados Unidos.

Paralelamente, dentro del marco de la "guerra fría" que se venía desarrollando entre los Estados Unidos y la URSS, surge el tratado de SEATO<sup>10</sup>, alianza político militar equivalente a la NATO europea y que crea a los Estados Unidos la obligación jurídica de asistir a los países del Sud-Este asiático en caso de que los mismos sean objeto de un ataque armado. La inclusión de Survietnam dentro de este manto de protección se opera luego en la suscripción de los acuerdos de Ginebra.

El gobierno de Ngo DIN DIEM instaurado en Saigón era de dudosa legitimidad tanto por su origen como por la representatividad que podía invocar que era exigua según se vio a la hora de su derrocamiento en 1963. También fue suficientemente comprobado que por incitación del gobierno de Hanoi los elementos comunistas residentes en el Sur (Viet Cong) con la ayuda de personal y material introducido desde el Norte emprenden la tarea de subvertir el orden.

Ante el cariz de los acontecimientos el gobierno de Saigón invoca su derecho a la asistencia de sus aliados —particularmente los Estados Unidos— la cual le es suministrada en grado creciente que va desde unos cuantos asesores militares hasta culminar en más de medio millón de soldados norteamericanos que prácticamente se hacen cargo de la conducción de la guerra en gran escala<sup>11 12</sup>.

<sup>10</sup> Suscrito en Manila el 8 de Septiembre de 1954.

<sup>11</sup> Cabe agregar que de conformidad con el tratado SEATO existe un mecanismo de consultas entre los miembros del mismo en el caso de que se registre en el área una amenaza que no llegue a ataque armado y existe el derecho de auto-defensa colectiva ante la agresión armada. La intervención de los Estados Unidos en Vietnam fue informada a las Naciones Unidas dentro del marco del artículo 51 de la Carta sin que la Organización tomara acción ninguna. Asimismo la acción norteamericana fue refrendada por el Consejo de la SEATO en reunión realizada en Canberra el 29 de Junio de 1966, con abstención de Francia y reserva de Pakistán.

<sup>12</sup> Solamente dos países miembros de SEATO, Australia y Nueva Zelandia efectivamente enviaron contingentes militares —aunque reducidos— al teatro de operaciones.

A lo largo de todo el proceso se va descubriendo que un sector importante del pueblo, especialmente en las áreas rurales, disputa la legitimidad de lo que se está haciendo hasta hacerse evidente tanto en Vietnam como en los Estados Unidos que el pueblo de ninguno de los dos partícipes desea la continuación de las obligaciones que les imponen los acuerdos que los unen lo que da lugar al establecimiento de las conversaciones de París y el posterior acuerdo de paz de 1973.

Los dos ejemplos reseñados nos permiten reflexionar sobre la dificultad que existe en lo que parecía tan simple como el aseguramiento del derecho a la autodeterminación. Consecuentemente las violaciones al Art. 2 (4) de la Carta de las Naciones Unidas fundadas en la protección de tal derecho no pueden ni deben quedar libradas al establecimiento de obligaciones bilaterales o multilaterales contraídas casi siempre a la sombra de presiones hegemónicas.

Es por ello pues que en nuestra opinión la ruptura del estado de paz debiera ser la resultante de una determinación previa de las Naciones Unidas bien sea a nivel de Asamblea o Consejo, con el voto afirmativo de dos tercios de los miembros para asegurar que hay un consenso ampliamente mayoritario y no circunstancial o de bloques, luego de una investigación profunda de los hechos, con la subsiguiente orden correctiva emitida por el Consejo de Seguridad en sesión en la que no haya lugar al veto, con audiencia de los interesados, con otorgamiento de un plazo y envío de contingentes militares en caso de incumplimiento. En la especie no sería válida la excusa de tratarse de hechos de competencia interna de los estados ya que la negación u obstaculización del derecho de autodeterminación —debidamente acreditada ante la O.N.U.— es un atentado contra el género humano, sujeto y objeto del Derecho Internacional<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Según queda demostrado por el activo rol desempeñado por la ONU con motivo de la declaración del 11 de Noviembre de 1965, por el gobierno del señor IAN SMITH, de la independencia de Rhodesia. Ante las flagrantes violaciones de los derechos de las mayorías africanas por parte del gobierno racista del señor SMITH el Consejo de Seguridad, el 16 de Diciembre de 1966, por resolución N° 232 impuso sanciones obligatorias a Rhodesia, cuyo cumplimiento era mandatario para todos los miembros de la Organización.

*RUPTURA TRANSITORIA DE LA PAZ  
PARA ASEGURAR EL MANTENIMIENTO  
DURADERO DE LA MISMA*

Durante las hostilidades recientemente finalizadas en Vietnam del Sur, se registró como hecho cierto —típidamente negado por los interesados— la infiltración de hombres y equipo provenientes de Vietnam del Norte en apoyo y ayuda de los insurgentes que se batían contra el gobierno de Saigón. Al principio la infiltración fue subrepticia pero para 1967 la misma adquiría proporciones netamente bélicas ya que divisiones enteras del ejército de Hanoi se desempeñaban en el sur con todo el apoyo logístico de la guerra moderna.

Tal abastecimiento se realizaba por la llamada "Ruta de Ho Chi Minh" la cual se desplazaba en un trazado variante según lo permitían las circunstancias en vista de los insistentes ataques aéreos de la fuerza aérea de los Estados Unidos. Dicha "Ruta de Ho Chi Minh" se deslizaba dentro de los límites territoriales de Laos y posteriormente de Camboya.

Para principios de 1970 el gobierno camboyano del príncipe NORODOM SIHANOUK permitía que tales pertrechos atravesaran su territorio en forma casi abierta. Para Marzo del mismo año SIHANOUK es depuesto asumiendo la jefatura del estado CHENG HENG y la del gobierno el Mariscal LON NOL, decididamente partidario de Occidente.

Ante el cambio de gobierno y vista la amenaza que se cernía sobre la capital Pnom Phen, el gobierno solicita y luego exige a las autoridades de Hanoi el inmediato retiro de las fuerzas norvietnamitas. Dicha orden es desoída.

Cabe anotar aquí que en virtud de los acuerdos de Ginebra de 1954 que pusieron fin a la dominación francesa, Camboya reviste el carácter de estado neutral.

El 30 de Abril de 1970 las fuerzas de Vietnam del Sur y de los Estados Unidos penetran en Camboya con el objeto de "limpiar los santuarios" comunistas desde los que se hostigaba a las fuerzas survietnamitas y norteamericanas. El día siguiente, 1º de Mayo, el Presidente Nixon anuncia la iniciación de la operación establecimiento que la misma no penetrará más de 21

millas de la frontera, que tendrá una duración de ocho semanas y que cumplido el objetivo militar de destrucción de las bases y equipos enemigos las fuerzas invasoras se replegarían dentro de la frontera survietnamita<sup>14</sup>.

Los Estados Unidos afirmaron que la operación se había llevado a cabo dentro del marco de la autodefensa colectiva prevista en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas<sup>15</sup>.

El planteo jurídico que nos formulamos es si es justificable la ruptura transitoria de la paz —o lo que es lo mismo, la invasión de un país— basado en la excusa de que de esa manera habrá de preservarse una paz más estable y duradera. A propósito de este análisis nos abstendremos de evaluar si la excusa era válida en las circunstancias de hecho, tiempo y lugar limitándonos a discurrir acerca de la legalidad del planteo jurídico solamente<sup>16</sup>.

El primer problema que se nos presenta es la determinación acerca de a quién compete efectuar la decisión de quebrantar un derecho en aras de uno mayor. A tal respecto el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas prevee que cuando el hecho sea urgente y unilateral, sin intervención previa del Consejo de Seguridad, compete al país interviniente comunicar en forma inmediata lo actuado sin que ello afecte en forma alguna la autoridad del Consejo.

Lamentablemente ocurre que los intervinientes en esta clase de hechos son casi siempre, en forma directa o indirecta, alguna de las grandes potencias que ocupan sitio permanente en el Consejo de Seguridad con el consecuente derecho de veto. Así

<sup>14</sup> El asesor legal del Departamento de Estado de los Estados Unidos, JOHN R. STEVENSON indicó que no se solicitó el consentimiento del gobierno combinado para la incursión a fin de que el mismo no se viera en la obligación de violar su neutralidad pero que era de presumir que dicho consentimiento tácito había existido. (Boletín del Departamento de Estado - 1970 - N° 62 - págs. 765-770).

<sup>15</sup> Intervención del delegado norteamericano CHARLES YOST ante el Consejo de Seguridad el 5 de Mayo de 1970 (N. U. Doc. S/9781).

<sup>16</sup> Los Estados Unidos han adoptado variedad de posiciones al respecto. Sostuvieron esta misma posición en 1965 cuando la invasión de la República Dominicana; en el desembarco en Líbano en 1958; Bahía de Cochinos en 1961; Guatemala en 1954; etc. En cambio sostuvieron la posición contraria en 1956 cuando Gran Bretaña, Francia e Israel invadieron la península de Sinaí; en 1960 con la intervención belga en Congo; en 1967 cuando la Guerra de los seis días; en 1970 cuando el conflicto Indo-Pakistani que derivó en la creación de Bangladesh; etc.

pues, ante esta realidad de hecho suele ser frecuente que todo rescate de autoridad para el Consejo fracase ante el veto de uno de los miembros permanentes del mismo lo cual a su vez incita al círculo vicioso de la intervención unilateral previa.

Una vez más encontramos otra razón para abogar por la derogación del irritante privilegio del que gozan Estados Unidos, la Unión Soviética, el Reino Unido, Francia y China y para estas circunstancias entendemos que debe ser el Consejo de Seguridad quien por mayoría simple debe expedirse antes del hecho resolviendo si es que se dan las condiciones para una violación transitoria de la paz (caso de la operación contra la secesión de la Provincia de Katanga en el Congo en 1964) o "ex post facto" aprobando o desaprobando la acción unilateral ejercida por uno o varios países. En el caso de que el análisis "ex post facto" diera lugar a la determinación de la improcedencia de la intervención armada llevado a cabo, corresponde una resolución ordenatoria de la cesación de tal ataque y en caso de que la misma fuese desoída correspondería el envío de contingentes internacionales. Tal el caso contemplado en los artículos 39 a 44 de la Carta de las Naciones Unidas<sup>17</sup>.

Reconocemos que a lo largo de esta modesta exposición hemos abogado insistentemente en pro del uso de contingentes de la organización mundial. Es cierto: ello se debe a que observamos con frecuencia transformada en hábito como casi todas las disputas que pueden poner en peligro la paz internacional son gestadas, propiciadas, desatadas y terminadas entre Washington y Moscú en su carácter de titulares de los dos bloques mundiales, muchas veces sin la intervención —mucho menos decisión— de quienes sufrirán las consecuencias de estas decisiones tomadas en lugares distantes de los hechos.

Entendemos que el mundo de hoy ya no es bipolar sino tripolar. En efecto, la aparición e institucionalización del grupo de naciones no alineadas que representan casi un tercio de la población mundial justifica nuestra prédica de que las disputas

<sup>17</sup> En 1950 cuando Corea del Norte atacó a Corea del Sur, fueron las tropas de las Naciones Unidas quienes se encargaron de repeler la agresión y llevar adelante la guerra que duró tres años. Opuestamente cuando en 1967 el Consejo de Seguridad condenó la ocupación israelí de los territorios conquistados en la Guerra de los seis días, nadie se molestó en organizar un contraataque armado para restituir la situación preexistente.

se ventilen en un foro de representación uniforme, con iguales derechos de voto y donde no puedan ejercitarse las hegemonías. Entendemos también que con un Consejo de Seguridad con la composición y atribuciones propuestas sería más fácil resolver el envío de contingentes internacionales provistos de cierta autonomía de decisión militar para encargarse en nombre de la comunidad internacional de poner coto a los hechos como el de la infiltración norvietnamita o las conquistas territoriales israelíes sin necesidad de que un país —sólo por su poderío militar— deba o pueda arrogarse facultades de ejercicio de la policía de la paz. Hoy estamos dispuestos a aceptar que tal pretensión siendo básicamente justa se halla en el terreno de lo utópico. Ello no la desprovee de su valor intrínseco. También las apreciaciones del Precursor Miranda eran utópicas y hoy son fructuosa realidad; lo mismo cuando EMERIC CRUCE propiciaba en pleno siglo XVII una organización internacional se le tildaba de loco; hoy les llamamos visionarios.

Reconocemos sí una dificultad de hecho para la materialización de nuestras propuestas y ella es la limitación logística y financiera. En efecto, hoy día la movilización de contingentes militares requiere de elementos (aviones, buques, etc.), y de un apoyo logístico que en la realidad sólo lo tienen los países que ocupan sitial permanente en el Consejo de Seguridad. Asimismo observamos con desencanto que algunos conspicuos miembros de dicho Consejo han condicionado en más de una ocasión el apoyo financiero al beneficio político que pudiere representarles la operación militar de la Organización, violando todas las normas morales como así también la obligación jurídica de pagar las cuotas consagradas en el artículo 17 de la Carta.

Las limitaciones a que hemos hecho referencia podrían asimismo ser superadas con la eliminación del derecho al veto. De esta forma el Consejo de Seguridad, por simple mayoría o por dos tercios según se determine podría recurrir a los miembros exigiéndoles que presten la ayuda militar y la disponibilidad de contingentes a que están obligados según los artículos 1 (5) y 43.

Resta por verificar si los países miembros de la O.N.U., en una instancia concreta honrarán la palabra empeñada moral y jurídicamente de asistir a la Organización en sus esfuerzos

militares para restablecer la paz. No podemos sino desear que así sea. El fracaso en esta materia sería catastrófico no sólo ante la situación concreta sino como elemento conmocionador de los cimientos mismos de los que se basa la Organización de las Naciones Unidas. Así pasó con la Sociedad de las Naciones y fue por eso que la misma feneció sin pena ni gloria dejando paso al caos que desembocó en la II Guerra Mundial.

Aspiramos y auguramos un destino mejor a la O.N.U en quien depositamos nuestras esperanzas!

DEL CONTROL EN GENERAL  
DESPUES DE LA HISTORIA

A partir de la Revolución Francesa se vio nacer un conjunto de ideas de control y administración, a saber: el control de las actividades económicas de libertad, igualdad y propiedad, surge el "Estado Liberal Burgués", caracterizado por una gran libertad de actividad económica, libertad de comercio y libertad de exportación de mercancías, etc. Este control administrativo imperativo de los siglos XVIII y XIX, por ende, se ve limitado y se modifica con el tiempo.

En el siglo XX, el control administrativo se ve limitado y se modifica con el tiempo. Este control administrativo imperativo de los siglos XVIII y XIX, por ende, se ve limitado y se modifica con el tiempo.

La cuestión relativa al control de la actividad económica surge directamente con el problema de la libertad económica. El control de la actividad económica surge con el problema de la libertad económica. Este control administrativo imperativo de los siglos XVIII y XIX, por ende, se ve limitado y se modifica con el tiempo.

El control administrativo imperativo de los siglos XVIII y XIX, por ende, se ve limitado y se modifica con el tiempo.

EL CONTROL EJERCIDO POR LA CONTRALORIA  
GENERAL DE LA REPUBLICA SOBRE LOS INSTITUTOS  
OFICIALES AUTONOMOS

*Alvaro Rotondaro Gómez*

*DEL CONTROL EN GENERAL  
BREVE RESEÑA HISTORICA*

A partir de la Revolución Francesa, no sólo nacen los conceptos jurídicos de Control y Administración, sino que de sus postulados filosófico-políticos de Libertad, Igualdad y Fraternidad, surge el "Estado Liberal Burgués", generador de una gama abundantísima de doctrinas jurídicas, filosóficas, políticas y sociales. Después de aquel acontecimiento excepcionalmente importante, esas dos ideas, de Control y Administración, tienden a difundirse como conceptos jurídicos a finales del siglo XVIII y a principios del XIX, aun cuando desde época muy remota ya se conocían ambas nociones.

Así, en el mundo antiguo, nos encontramos con algunos juicios, que aunque no son jurídicamente relevantes, tienen importancia fundamental en el presente estudio, ya que los mismos nos permiten comprender con mayor exactitud el alcance jurídico de la palabra "Control".

La cuestión relativa a la actividad del control está en relación directa con el problema de la administración, de la gestión del dinero público, ya que cuando nos encontramos con los primeros vestigios de esta última, surge inmediatamente el asiento del control. Al respecto nos dice LUIGI PICOZZI: "El control es tan antiguo, como es antigua la obra del hombre; apenas dicha obra se desarrolla y se organiza para alcanzar determinados fines, inmediatamente al lado de ella, en concomitancia con ella, desarrolla sus funciones la actividad de control"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> LUIGI PICOZZI, *La Corte dei Conti in Italia*, Torino 1963. "Il controllo é antico, come é antica l'opera dell'uomo; appena detta opera si sviluppa e si

Igualmente leemos en la obra del profesor MASSIMO SEVERO GIANNINI, que "el problema del control, está connaturalizado con la organización misma de los ordenamientos jurídicos y por consiguiente no tiene fecha de nacimiento"<sup>2</sup>.

Así por ejemplo, en la antigua Grecia cuando alcanzan pleno vigor las ideas políticas de Platón y de Aristóteles, según las cuales, las personas están sujetas al Estado (Polis), a la Ley, vemos como ya en aquella época era sancionado el principio conforme al cual los funcionarios que manejaban dinero público debían comparecer al término de sus funciones a un tribunal (Tribunale dei logisti) para rendir cuentas de su gestión administrativa, o sea, que este control se fundaba en el principio de la responsabilidad de la gestión de las actividades financieras de los respectivos empleados públicos. Además, esta actividad financiera estaba sujeta al control de los ciudadanos, los cuales podían juzgar sobre los ingresos y gastos después de la aprobación de la Asamblea.

En la Roma republicana como en Grecia, hallamos más o menos el mismo principio, pero eso sí, más desarrollado, lo que es lógico pensar por el avance de las instituciones romanas con formas jurídicas casi perfectas.

En aquel período, la estructura financiera adquiere un carácter bastante importante, debido al desarrollo económico operado, apareciendo consecuentemente algunas manifestaciones de control sobre la gestión pública, que aunque no se pueda hablar todavía de un verdadero concepto técnico de control, eran los primeros pasos para llegar a él y funcionaba de la siguiente manera: el Senado gobernaba el "aerarium populi romani", le correspondía el derecho de decidir cuáles iban a ser las entradas del "aerarium" y cuáles los gastos; a la vez disponía y autorizaba la recaudación de los impuestos y ordenaba la erogación de los gastos. Los Cónsules tenían la facultad de emitir las órdenes de pago y además debían vigilar las finanzas, los bienes demaniales y los trabajos públicos. A los Quaestores, les correspondía el cobro de las entradas y el suministro o dis-

organizza per raggiungere determinati fini, immediatamente accanto ad essa, in concomitanza con essa svolge i suoi compiti l'attività di controllo".

<sup>2</sup> MASSIMO SEVERO GIANNINI, Corso di Diritto Amministrativo, Vol. I (Teoría dell'Organizzazione). "Il problema del controllo é connaturato con l'organizzazione stessa degli ordinamenti giuridici, e quindi non ha data di nascita".

tribución de los gastos. Y los Provinciales, eran los llamados para la administración de las Provincias.

Ahora iben, tanto los Quaestores como los Provinciales, tenían la obligación al cierre de cada año fiscal, de someter al examen del Senado el resultado de las gestiones realizadas por ellos. De esta manera, los primeros (Quaestores) debían rendir cuentas directamente al Senado y los segundos (Provinciales) transmitían el desenlace de sus funciones a los "Urbani", para que estos últimos lo presentasen ulteriormente a la revisión del Senado, a quien le tocaba analizar, estudiar, controlar detenidamente todo lo relativo al manejo del tesoro público, administrando justicia, bien absolviendo, o bien condenando, con castigos severos a quienes encontrara culpables de exacción en detrimento del "aerarium".

Como vemos claramente, el Senado además de ser un órgano deliberador y aprobador de leyes, era un organismo contralor de la actividad financiera en el modo anteriormente indicado.

Con el advenimiento del Imperio, aun cuando la administración pública sufre algunas transformaciones, en su conjunto mantiene las estructuras básicas de la República. En efecto, "OCTAVIO AUGUSTO conservó de hecho intacta la Constitución republicana, pero con una disposición según la cual, era el jefe absoluto de la reconstituída República y por toda la vida"<sup>3</sup>. Es decir, los Cónsules son sustituidos por el Emperador, quien es jefe del ejército, preside el Senado y los Comicios (asambleas del pueblo romano), teniendo el derecho de decidir sobre la paz y la guerra.

En el Bajo Imperio, el poder de los Emperadores se transforma en absoluto y el Senado pasa a tener un papel puramente honorífico. Asimismo, "es superfluo recordar cómo en este período la única fuente de producción del derecho sea la autoridad imperial"<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> ARANGIO RUIZ, *Storia del Diritto Romano*. "Ottaviano Augusto conservó infatti intatta la Costituzione repubblicana, ma con un tal ordinamento per cui egli della ricostituita Repubblica era il capo assoluto e, per la durata a vita".

<sup>4</sup> GUIDO ASTUTI, *Lezioni di Storia del Diritto Italiano (Le Fonti)*. E superfluo ricordare come in questo periodo unica fonte di produzione del Diritto sia l'autorità imperiale".

Convertido el régimen de la administración pública en un instrumento de dominio del monarca (*Cesaris Fiscus*), es obvio de que real y efectivamente el control de la misma pasara a manos del emperador. Por ejemplo, ZENÓN estableció para tutelar los intereses del Estado y los derechos de los ciudadanos, la obligación para todos los funcionarios de permanecer cincuenta (50) días en el lugar en donde habían realizado sus gestiones, todo esto con el fin de abrir las averiguaciones conducentes para establecer las responsabilidades respectivas de los agentes del tesoro público al cese de sus servicios y el juicio contra estos funcionarios era prerrogativa del mismo emperador.

Destruído el impero romano, debido a la corrupción de sus gobernantes, a la invasión de los Bárbaros (año 476 al 568) y a las invasiones de los Longobardos (año 568 al 774), Francos, etc., llegamos a la época Feudal y seguidamente después de esta última a la Monarquía Absoluta, hasta cuando estalla la revolución francesa, que como ya dijimos al comienzo, es el origen del Estado de Derecho Liberal Burgués. Es a partir de esta época, cuando vienen a adquirir relevancia jurídica figuras que carecían de la misma en el período precedente.

Sin embargo, antes de seguir adelante con el concepto moderno de control, no podemos dejar a un lado en este breve recuento histórico la existencia de algunos organismos controladores vigentes en la edad media, tales como la "Chambre des Comptes" (Francia), "La Regia Camera della Sommaria Napoletana", "La Reverenda Camera Apostolica", "La Camera dei Conti Piemontese" (Italia), a las que podemos considerar precursoras de nuestro sistema moderno de control.

Cuando LUIS IX en el siglo XIII divide la Curía Regis en tres secciones diferentes, crea la Chambre des Comptes, cuyas atribuciones, entre otras, fueron: examinar los informes (rendición de cuentas) de los contables y de aquellos agentes que manejaban el tesoro público, teniendo además la competencia de decidir en caso de controversias suscitadas en la hacienda pública.

A finales del medioevo aparece la Regia Camera Sommaria Napoletana, cuyo control se extendía a toda la actividad financiera del Estado, ejerciendo su competencia a través de tres Aulas, las cuales se dividían toda la actuación contralora de la

Regia Camera, poseyendo cada una funciones específicas. Luego van definiéndose cada vez más los conceptos modernos de Control y Administración hasta que adquieren la extraordinaria importancia que provino, como se dijo al comienzo de este estudio, de la Revolución Francesa y de sus inmediatas consecuencias.

El origen de nuestra Contraloría lo encontramos en 1830, al crear SANTOS MICHELENA el Tribunal de Cuentas, el cual poseía atribuciones específicamente de control. Luego en 1856 es creada la Contaduría General de Hacienda, con funciones jurisdiccionales. El Tribunal y la Contaduría permanecen intocables, salvo algunas modificaciones efectuadas en 1918 por el Dr. ROMÁN CÁRDENAS, hasta que el Dr. CRISTÓBAL MENDOZA en el año de 1938 introduce un ante-proyecto, que es la base para la creación de la Contraloría.

#### FUENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

El artículo 234 de la Constitución venezolana, consagra textualmente como funciones propias de la Contraloría General de la República lo siguiente: "Corresponde a la Contraloría General de la República el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como las operaciones relativas a los mismos...".

El artículo 235 ejusdem, por su parte, establece que "Las funciones de la Contraloría General de la República podrán extenderse por ley a los Institutos Autónomos...".

Finalmente, el artículo 70 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional venezolana, dispone que "En las leyes o Decretos Orgánicos mediante los cuales se creen u organicen Institutos Oficiales Autónomos se establecerán el régimen especial a que deben quedar sometidos y la forma de su administración y control".

Como vemos claramente, del articulado constitucional y del orgánico, se desprende la obligatoriedad de que por la ley se extiendan las funciones de la Contraloría a los Institutos Autónomos, lo cual representa una modalidad en el control que ejerce la Contraloría sobre la Hacienda Pública Nacional, debido

al régimen especial a que se encuentran sometidos los referidos institutos.

Ahora bien, antes de seguir adelante con el presente tema, es conveniente, para la mejor comprensión del mismo, detenernos un poco y examinar, en primer lugar, la configuración de la Contraloría en el derecho vigente; y, luego, pasar a la modalidad del control que realiza ésta sobre los Institutos Autónomos.

*Características de la Contraloría y planteamiento del problema de la Naturaleza Jurídica del Control*

Según el artículo 236 de la Constitución, la "Contraloría General de la República es órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública, y gozará de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones".

Conforme al artículo citado en último término, el control que ejerce la Contraloría, en principio, no es sino un aspecto del control legislativo.

El origen de este artículo se remonta a la época de la revolución francesa. En efecto, a comienzos de la misma se habla, por ejemplo, en Bélgica, de la Court des Comptes (Corte de Cuentas) belga como "emanación del Parlamento"<sup>5</sup>. Se concibe pues, como dijimos anteriormente, a la Contraloría como un órgano auxiliar del Congreso, colaborando la misma con este último en cuanto al control sobre la Hacienda Pública Nacional<sup>6</sup>.

Es decir, que no pudiendo el Congreso realizar (por razones obvias) el control, delega en la Contraloría esta función de control.

De todas maneras, es útil aclarar, cuál fue el espíritu de nuestro Constituyente en la redacción del artículo 236 de la Constitución Nacional.

Cuando establece dicho artículo que la Contraloría es un órgano auxiliar del Congreso Nacional, lo que se quiere consagrar es la estrecha vinculación existente entre el organismo

<sup>5</sup> PASQUALE PAONE, "La Natura Giuridica del Controllo della Corte dei Conti sugli Enti Sovvenzionati. Rivista Trimestale di Diritto Pubblico, 1960, pág. 152 y siguientes".

<sup>6</sup> Artículo 139 de la Constitución Venezolana.

contralor y el Parlamento, vinculación que se manifiesta, por ejemplo, en la elección del Contralor, la cual la hace el Congreso, así como también, porque la Contraloría es el órgano del cual se vale el Congreso para realizar el Control sobre la Hacienda Pública Nacional. Esta vinculación se revela, además, en la obligación que tiene el Contralor de rendir anualmente un informe al Congreso sobre la actuación de la Contraloría, o sobre la cuenta o cuentas que hayan presentado al Congreso los organismos y funcionarios obligados a ello<sup>7</sup>.

La autonomía funcional de la Contraloría en el ejercicio de sus atribuciones, se caracteriza por la facultad que tiene el Contralor en relación al personal de su dependencia (los nombra, cambia, los destituye, etc.), y también por la prerrogativa que tiene éste para redactar el reglamento interno de la Contraloría, etc.<sup>8</sup>.

Ahora bien, la actividad de la Contraloría no se resuelve en una mera relación con el organismo parlamentario, sino que tiene una actividad variada, en la cual encontramos relaciones con la administración del Estado y con la administración en general. Razón por la cual, no podemos admitir que la Contraloría sea un órgano de naturaleza Legislativa (o sea, perteneciente al Congreso), sino que es un órgano con características muy especiales, cuya naturaleza y relaciones con las demás ramas del Poder Público trataremos de explicar en el presente trabajo, especialmente en lo que se refiere al tema del control ejercido por ella sobre los Institutos Oficiales Autónomos.

Del problema aquí expuesto, es conveniente observar, por un lado, la calificación del instituto contralor y, por otro, el régimen de los actos de control, ligados entre sí, pero de una manera de no absoluta conformidad. Así, por ejemplo, si se le concediera a la Contraloría una naturaleza administrativa, no por ello se puede decir que todos sus pronunciamientos sean providencias administrativas<sup>9</sup>; tampoco se podría considerar a la Contraloría como órgano parlamentario por las relaciones de

<sup>7</sup> Artículo 239 de la Constitución Venezolana.

<sup>8</sup> Ver en relación a estas características de la Contraloría, el memorándum N° 28 del 3 de noviembre de 1965 del Dr. LUIS BRITO GARCÍA (abogado de la Dirección de Secretaría de la Contraloría General de la República), citado en el Libro del Dr. ALLAN RANDOLPH BREWER-CARIAS, "El Control de las Actividades Económicas del Estado en el Derecho Venezolano".

ésta con el Congreso; igualmente, no se puede establecer una naturaleza jurisdiccional de la Contraloría, por las actividades de este tipo que la misma desarrolla.

*Teorías acerca de la Naturaleza Jurídica  
del Control y algunas soluciones dadas  
al problema en el Derecho vigente venezolano*

Muchas son las teorías que han tratado de explicar la naturaleza jurídica del control sobre la Hacienda Pública en los diferentes países, tales como la tendencia DUALISTICA, que encuentra su máximo apoyo en las teorías que afirman la naturaleza administrativa de la actividad de control.

Si se acepta esta corriente, jurisdicción y control no se pueden reducir a un mismo género común y vienen, de esta manera, a presentarse como esquemas diferenciados entre sí.

Esta solución ha sido sometida a profundas críticas las cuales se manifiestan bajo un doble aspecto: por una parte, no les puede ser referida a los organismos contralores la calidad de órganos de la administración; y, por otra parte, la diversidad de la disciplina de las manifestaciones del control respecto al régimen típico de los actos administrativos<sup>9</sup>.

En referencia a esta crítica de que el organismo contralor no es un órgano administrativo, lo mismo es aplicable a Venezuela porque es una consecuencia lógica de la configuración de nuestra Contraloría en el derecho vigente, ya que la Contraloría es un órgano auxiliar del Congreso con las características muy especiales que anotamos anteriormente y, además, tiene autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones, la cual se manifiesta, entre otras cosas, por la independencia en que se encuentra con relación a los órganos administrativos, es decir, en el sentido de que no recibe órdenes de ninguna autoridad administrativa. Razón por la cual no podemos confundir con órdenes o mandatos, las relaciones de ésta (la Contraloría) con la administración en general.

<sup>9</sup> En relación a este punto, ver un trabajo muy interesante del profesor ROBERTO COLTELLI, "Corte dei Conti e Controllo sugli Enti Sovvenzionati dallo Stato", Milano 1969.

<sup>10</sup> ROBERTO COLTELLI, obra citada.

Así, por ejemplo, el Ministro de Hacienda puede pedir cuantos informes requiera a la Contraloría, pero ello, sin perjuicio de la autonomía de esta última<sup>11</sup>. La Sala de Centralización de la Contraloría, por su parte, debe enviar anualmente al Ministro de Hacienda los datos que deban servir de base a la información del presupuesto de rentas<sup>12</sup>. Ejemplos como estos se encuentran en gran cantidad en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Ahora bien, no por esto (las relaciones del órgano contralor con la administración) se puede establecer que la Contraloría sea un órgano dependiente de la administración. Esta en ningún caso, es dependiente, no sólo de la administración, sino que es independiente de todos los Poderes Públicos.

Otro de los motivos por los cuales creemos que a los organismos contralores no se les puede calificar como órganos administrativos, es por la diferencia de los intereses perseguidos por ambas instituciones y por el carácter de "imparcialidad" del órgano contralor<sup>13</sup>.

En efecto, si aceptamos que el control "es un juicio de conformidad a reglas que conlleva en caso de diformidad una medida de regularización"<sup>14</sup>, llegamos a la conclusión, de que el interés primordial de la Contraloría, es el "interés en la regularidad", es decir, es un interés única y exclusivamente en la conformidad a una regla preestablecida. Por ejemplo: en el control de Legitimidad o de Legalidad, la regla preestablecida sería la norma jurídica, o sea, este "interés en la regularidad" no es otra cosa sino el "juicio de regularidad"<sup>15</sup>, cuya regla es, como vimos en el ejemplo anteriormente anotado, la norma

<sup>11</sup> Artículo 157 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional venezolana.

<sup>12</sup> Ordinal 10 del artículo 165 de la LOHPN.

<sup>13</sup> PASQUELE PAONE, obra citada.

<sup>14</sup> MASSIMO SEVERO GIANNINI, Corso di Diritto Amministrativo citado, pág. 330 y ss. "Controllo é un giudizio di conformità a regole che comporta in caso di difformità una misura di regolarizzazione".

<sup>15</sup> MASSIMO SEVERO GIANNINI, obra citada.

<sup>16</sup> Los intereses públicos concretos, están formados por los intereses Primarios y los secundarios. "Se llaman primarios, el interés público que una autoridad tiene en atribuciones o en competencia" y "Secundarios, para aquella autoridad los otros intereses". MASSIMO SEVERO GIANNINI, Vol. II, Corso di Diritto Amministrativo citado, pág. 38 y ss. "Los intereses Secundarios de considerar son públicos, colectivos y privados y no deben estar necesariamente tutelados por el ordenamiento; basta que existan de hecho; el interés primario es siempre un interés público".

jurídica; y el juicio atañe en la conformidad a las normas de actos o de actividades, configurándose de este modo el aspecto técnico-legal del control.

Por estos motivos, creemos que este interés en la regularidad es completamente diferente al perseguido por la administración, ya que los órganos administrativos concentran su atención en los intereses públicos concretos<sup>16</sup>, completamente distintos del interés contralor.

En conclusión, podemos decir, que hasta cierto punto es el desinterés, la extrañeza en relación a los intereses de la administración lo que debe particularizar la actividad de control de la Contraloría.

Cuando se nos habla de actividad de control, inmediatamente en nuestro esquema mental, nos imaginamos un órgano "imparcial y objetivo"<sup>17</sup>, notas calificativas que se desprenden del mismo concepto de entidad fiscalizadora, las cuales nos sirven para delimitar y comprender con mayor precisión el tema que venimos tratando.

Al hablar de imparcialidad en materia de actividad de control no debemos nunca equivocarnos y asimilarla con la imparcialidad de los órganos administrativos: éstos son imparciales, pero dependen de un Ministro, quien en definitiva, es el que viene a establecer la directriz político-administrativa a seguir, conforme a lo acordado en Consejo de Ministros por el Presidente de la República. En cambio, la imparcialidad del ente contralor deriva del interés perseguido por él.

El aspecto objetivo, es una consecuencia de su carácter de órgano auxiliar del Congreso.

Relacionado con lo que venimos examinando, podemos finalmente decir, que fue intención de nuestro constituyente separar de la administración la gestión contralora.

Al analizar las críticas formuladas y ver algunas de las soluciones que se le han dado al problema en nuestro derecho, es bueno observar lo que textualmente establece el ordinal pri-

<sup>17</sup> En relación a estos aspectos de la actividad contralora, o sea, la Imparcialidad y la Objetividad, ver el trabajo tantas veces citado del Dr. PASQUALE PAONE, en él encontramos muy bien enfocados los aspectos en estudio.

mero *in fine* del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional: "Objetada una orden de pago y no rectificadada por el Ministro ordenador, corresponderá al Consejo de Ministros decidir acerca de la objeción. Si el Consejo de Ministros ratificare la orden, el Contralor de la Nación deberá darle curso y estampar al pie de la misma, constancia de lo decidido por aquél, indicando la fecha del respectivo acuerdo. El Contralor de la Nación, en su próximo informe anual, dará cuenta al Congreso de lo ocurrido, para su debido conocimiento".

Del ordinal transcrito, se desprende claramente la distinción que existe entre actos de la administración activa y la objeción a una orden de pago, "distinción que nace también en la ciencia de la administración, como expresión de regla deontológica de organización administrativa: la necesidad de no atribuir a un mismo organismo funciones de cuidado responsables de interés, de consulta, pero sobre todo de control"<sup>18</sup>.

La decisión del Consejo de Ministros, no cambia la objeción hecha por la Contraloría, ni el Contralor la modifica, sino que al pie de la misma deja constancia de lo decidido por el Consejo, informando al Congreso de lo ocurrido para su debido conocimiento, es decir, del campo administrativo pasa al plano político, respondiendo la administración ante el Parlamento de lo sucedido. La decisión del Consejo de Ministros, no constituye en substancia una orden al Contralor para modificar la objeción efectuada.

En consecuencia, si esta objeción que hace la Contraloría al órgano administrativo fuese un acto administrativo de control, en el sentido como lo venimos examinando, debería estar sujeta, en cuanto a la retractabilidad o mutabilidad, a la misma disciplina de los actos administrativos de control y en particular, a la disciplina de la Aprobación; y esto no puede ser así, ya que "Aprobación es un acto, mediante el cual una autoridad administrativa expresa en el ejercicio de una función de control, juicio favorable acerca de la legitimidad y la oportunidad de un acto jurídico, ya cumplido por otra autoridad"<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Attività Amministrativa*, pág. 990 y 991 de la Enciclopedia del Diritto. "E una distinzione che nacque pur essa in scienza della amministrazione,..."

<sup>19</sup> SEBASTIANO CASSARINO, *L'Approvazione (Diritto Amministrativo)*, pág. 855 y ss. de la Enciclopedia del Diritto. "Approvazione é un atto, mediante il

De esta manera, acto administrativo de control, así como la objeción de que trata el ordinal primero del artículo 172, son esencialmente distintos, en razón de que el primero se refiere al mérito<sup>20</sup>, mientras que el segundo, jamás se refiere al mérito del acto sino a la legitimidad del mismo; y como es sabido, la Contraloría en ningún caso puede ni debe conocer el mérito, ya que si lo hace, se apartaría de sus lineamientos, los cuales son, el interés en la regularidad.

Una vez hechas estas reflexiones sobre la tendencia Dualística, seguidamente pasaremos a la indagación de las corrientes UNITARIAS<sup>21</sup>, las cuales conciben las diversas actividades de los órganos contralores en una proyección unitaria. A esta corriente pertenecen las siguientes teorías:

En primer lugar, nos encontramos con las teorías que sostienen que el organismo contralor es una emanación del Poder Legislativo, o sea, que según estas teorías, la Contraloría no es otra cosa sino un órgano auxiliar, un componente del Congreso en el sentido pleno de la palabra, siendo uno de sus argumentos de apoyo, las relaciones de la Contraloría con el Congreso. De acuerdo con esta tesis, la actividad de la Contraloría se nos presenta como instrumental respecto a la acción del Congreso<sup>22</sup>.

Igualmente, a esta tendencia unitaria, corresponden las teorías que afirman la naturaleza jurisdiccional de la actividad de

---

quale un'autorità amministrativa esprime, nell' esercizio di una funzione di controllo, giudizio favorevole circa la legittimità e l'opportunità di un atto giuridico, già compiuto da altra autorità".

20 "Il controllo di merito, o anche di opportunità, o anche più brevemente, tutela, in cui regola è il precetto di convenienza amministrativa". MASSMO SEVERO GIANNINI, Corso citado, vol. I.

21 En el estudio de las diferentes teorías (tanto Dualísticas como Unitarias), se ha seguido el trabajo del profesor ROBERTO COLTELLI ya citado, quien expone de una manera bastante clara, concisa y explicativa las tendencias anotadas. Asimismo, es recomendable leer en este sentido, el trabajo del Dr. PASQUALE PAONE y la voz de la Enciclopedia del Diritto (Corte dei Conti) a cargo de FERNANDO CHIESA.

22 Ver nota número 4 y también las consideraciones que se hicieron al comienzo del presente trabajo, sobre las relaciones de la Contraloría con el Congreso Nacional.

Algunos críticos de esta teoría, consideran que la Contraloría no puede ser una emanación del Congreso (un órgano auxiliar en el sentido pleno de la palabra), porque ella no participa en ningún modo ni momento, en el proceso de formación de las leyes. Pero se ha refutado esta crítica, porque como es sabido, la acción, las atribuciones del Congreso, no se agotan en la formación de las leyes. Véase en relación a los demás actos que puede ejecutar el Congreso, el Vol. I del Corso citado del Profesor GIANNINI.

control, siendo una de sus peculiaridades, la negación de la naturaleza administrativa.

La razón de examinar estas teorías y, consecuentemente, las relaciones de la Contraloría con el Congreso y con la administración en general, es por la necesidad de buscar en este tipo de relaciones la naturaleza jurídica del control y la especialidad del mismo sobre los referidos Institutos Autónomos: es por ello que creemos un error justificar la especialidad del control en examen, en base a otros argumentos. Así, sería ilógico pensar que dicha especialidad deriva (como han dado a entender algunos autores) del régimen al cual se encuentran sujetos los bienes pertenecientes a los Institutos Autónomos (no están sometidos al régimen de los bienes nacionales); o porque los ingresos y erogaciones de dichos establecimientos autónomos no se consideran como Rentas y Gastos Públicos; o porque no estén sometidos al régimen del Presupuesto. O sea, se nos dice que tanto la Constitución como la Ley Orgánica, establecen la posibilidad de extender a los Institutos Autónomos las funciones de la Contraloría, y ello, aun cuando los bienes pertenecientes a los Institutos Autónomos no están sometidos al régimen de los bienes nacionales, ni sus ingresos y erogaciones, se aplica el control.

Se nos presenta la situación, como si el régimen especial a que se encuentran sujetos los referidos institutos, fuera un obstáculo para el control que debe realizar sobre ellos la Contraloría y que, a la vez, el control se les aplica a pesar del presunto obstáculo.

Jamás se puede afirmar, que el régimen especial a que se encuentran sometidos los entes en cuestión, constituya un posible obstáculo para el control que se realiza sobre los mismos<sup>23</sup>, por lo que estimamos, que el control que ejerce la Contraloría sobre ellos, encuentra su razón de ser, en primer lugar, en la

<sup>23</sup> En relación a esto, sostuvo la Contraloría, en dictamen N° J-1112 de 30-12-64 lo siguiente: "Los Institutos Autónomos son órganos que pertenecen a la propia administración, desvinculados de su estructura jerárquica, regidos por el Derecho Público, a los cuales por motivos técnicos, se transfieren un conjunto de actividades inherentes a la administración; sin que se pueda explicar su origen por la necesidad o conveniencia de sustraer tales actividades al control fiscal, pues éste no es incompatible con el concepto de autonomía". La presente cita, fue tomada del libro del Dr. BREWER CARIAS, anteriormente citado.

Constitución<sup>24</sup>, luego en la Ley Orgánica<sup>25</sup> y finalmente, en los Decretos y Leyes creadores de los mismos. Y si se aplica a los referidos establecimientos autónomos un régimen especial de control (solamente se desarrolla sobre ellos el control a posteriori y en algunos casos, el control previo o a priori, existiendo algunos institutos, que están excluidos totalmente de este último control), es única y exclusivamente por razones técnicas, es decir, para no entorpecer el normal funcionamiento de estos establecimientos, que como sabemos, necesitan rapidez y prontitud en el ejercicio de sus negociaciones.

Una vez vistas, las teorías sobre la naturaleza jurídica de la actividad de control, las cuales reflejan la complejidad y dificultad para la solución del problema, pasaremos de inmediato a examinar, como está estructurada nuestra Contraloría en el derecho vigente.

Como dijimos al comienzo del presente estudio, el artículo 234 de nuestra Carta Magna atribuye a la Contraloría General de la República, el control, vigilancia y fiscalización sobre la Hacienda Pública Nacional; seguidamente, el artículo 236 ejusdem la estructura, como órgano auxiliar del Congreso.

Si bien es cierto, que nuestra Contraloría formalmente ejerce un control de tipo parlamentario, en el sentido de que es un órgano auxiliar del Congreso a tenor de los artículos anteriormente enumerados, desde el punto de vista material y por los resultados de su gestión, pertenece, sin embargo, a lo que podría llamarse, Administración Contralora Independiente<sup>26</sup>, por oposición a la administración activa.

<sup>24</sup> Párrafo segundo del artículo 230 de la Constitución Nacional y artículo 235 de la misma.

<sup>25</sup> Artículo 70 y ordinal 11 del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

<sup>26</sup> Concerniente a este punto, o sea, a la calificación de la Contraloría como Administración Contralora Independiente, escribe el Director de la Corte de Cuentas de Grecia CONSTANTIN X. SARANTOPOULOS, en su trabajo, "Principios Generales de Control de las Finanzas Públicas", transcrito en la revista venezolana "Control Fiscal" N° 37 correspondiente al mes de Octubre de 1965, lo siguiente: "Control Interno. Es el ejercicio por los órganos del mismo servicio..." Control Externo. Este control es el efectuado por organismos independientes, que no pertenecen al mismo servicio, sino a una entidad de control externo. Tal es el caso del control ejercido por la Corte de Cuentas o por el Contralor General o por los miembros del Instituto de Contadores Públicos Juramentados".

Se contraponen así los conceptos de administración contralora independiente con el de administración activa, lo cual es obvio, ya que como explicamos en páginas precedentes, difieren por los intereses perseguidos, por la imparcialidad y objetividad, etc.<sup>27</sup>.

Señalados los lineamientos generales de estructuración de nuestra Contraloría, podemos hablar de una naturaleza administrativa, así como también, de una naturaleza jurisdiccional de la misma. A título de ejemplo y para la mejor interpretación de esto último que acabamos de decir, traeremos a colación, lo que dispone el artículo 159 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública, conforme al cual:

“Las decisiones del Contralor o de las Salas serán obligatorias para los empleados, funcionarios o particulares sobre quienes recaigan; pero los interesados podrán apelar de ellas dentro de los quince (15) días siguientes, contados a partir de la notificación por oficio de la providencia recaída, siempre que en la ley no esté previsto un procedimiento especial, así: de las dictadas por las Salas para ante el Tribunal Superior de Hacienda; y de las dictadas por el Contralor de la Nación para ante la Corte Federal o para ante los Tribunales de lo contencioso-administrativo que puedan crearse en lo futuro y a los cuales se les dé esta atribución. No habrá tercera instancia. Estas apelaciones se sustanciarán y decidirán administrativamente, en forma sumaria; pero se admitirán y evacuarán las pruebas que presente el interesado dentro de los ocho (8) primeros días de iniciado el procedimiento. Queda a salvo lo establecido en la Ley de Impuesto sobre la Renta, en relación con los recursos contra las decisiones de la Sala de Examen en materia de dicho impuesto”. “Parágrafo Unico. El Contralor de la Nación podrá, bien de oficio o a petición de parte, reconsiderar sus propias decisiones y en consecuencia, revocarlas, modificarlas o confirmarlas cuando circunstancias desconocidas para el momento en que se tomó la decisión así lo aconsejen. No habrá lugar a tal reconsideración si ya hubiere sido interpuesto el recurso de apelación o si el lapso para interponerlo hubiese fenecido. La revocatoria, modificación o confirmación tendrá apelación, la cual se regirá por lo dispuesto en este artículo”.

En efecto, si examinamos la primera parte del artículo precedente, encontramos que cuando nos dice que “Las decisiones del Contralor o de las Salas serán obligatorias...”, se está consagrando la naturaleza administrativa en el sentido explicado,

<sup>27</sup> Ver pág. 6 y ss.

ya que dichas decisiones son verdaderos actos administrativos.

Por otra parte, desde el momento mismo que el Contralor oye y resuelve el recurso de reconsideración creado en el mencionado parágrafo único, podemos hablar de una naturaleza jurisdiccional. Naturaleza jurisdiccional, pero no en el sentido pleno de la palabra, pues el Contralor no es un juez. Más bien, podríamos hablar de función NEUTRAL, noción que se desprende por la posición en que se encuentra nuestra Contraloría, debido a su carácter Independiente, Imparcial y por los intereses perseguidos por ella.

Decimos función neutral, porque como es sabido, esta función sólo se distingue de la jurisdicción en el sentido estricto de la palabra, por el valor formal de la sentencia. En relación a esto, nos dice el profesor SANDULLI: "el valor formal de la sentencia, consiste en que las decisiones del juez, aunque si no conformes a la ley, puedan modificarse sólo mediante otros pronunciamientos jurisdiccionales"<sup>28</sup>. En el caso que nos ocupa, vemos la gran semejanza de las decisiones del Contralor con aquellas del Juez, por lo cual, se puede decir que esta función neutral, representa una especie de actividad jurisdiccional. De esta manera, las decisiones del Contralor, conforme al artículo comentado, no pueden ser modificadas sino por otra decisión jurisdiccional.

Vistas las consideraciones anteriores sobre la naturaleza jurídica de la Contraloría, pasaremos seguidamente a estudiar, cómo se desarrolla el control sobre los Institutos Autónomos.

Establecida la obligatoriedad de control sobre los establecimientos autónomos, debido a la remisión que hace nuestra Constitución a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y luego, la remisión que esta última hace a los Decretos o Leyes creadores u organizadores de dichos entes, veremos a continuación, como se aplica en la práctica el control sobre los institutos, conforme a los decretos y leyes que los crean y organizan.

Con arreglo a estas leyes o decretos, existen institutos excluidos totalmente del control previo: otros que se encuentran

<sup>28</sup> "Il valore formale della sentenza, consiste in ciò, che la statuizioni del giudice, anche se non conformi alla legge, possono modificarse solo mediante altre pronunce giurisdizionali". ALDO M. SANDULLI, "Funzioni Pubbliche Neutrali e Giurisdizionali", Rivista di Diritto Processuale, 1964.

excluidos del control previo hasta cierta medida; y finalmente, los institutos que están sujetos totalmente al control previo<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Institutos Excluidos Totalmente del Control Previo.

Existe un grupo de Institutos Autónomos, que han sido sustraídos totalmente al control previo de la Contraloría General de la República. Este es el caso de aquellos Institutos respecto de los cuales no se contempla ningún régimen especial en la Ley o Decreto que los crean u organizan, razón por la cual el Organismo Contralor debe limitar su acción respecto de los mismos, al Control a posteriori, ejercido de conformidad con el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. En tal situación estarían comprendidos, entre otros, las Universidades Nacionales, el Banco Agrícola y Pecuario y todos aquellos cuyos Cuerpos Directivos no tienen ningún límite en la administración del patrimonio de dichos Institutos.

Exclusión del Control Previo hasta cierta cantidad.

Un segundo grupo de Institutos estaría constituido por aquellos cuyas Leyes o Decretos, autorizan a las respectivas Juntas Administradoras para contratar y disponer gastos hasta por cierta cantidad. Así, la letra l) del artículo 5 del Decreto por el cual se crea el Instituto Venezolano de Petroquímica, señala en bolívares 300.000,00 el límite de esa libre administración que puede ejercer el Directorio, suma aumentada a Bs. 500.000,00 en una reforma posterior. En igual sentido, el Decreto N° 357 de 3 de Septiembre de 1958 por el cual se crea el Instituto Nacional de Hipódromos, autoriza al Directorio a disponer gastos hasta por la cantidad de Bs. 500.000,00 conforme a la letra h) del artículo 15. Respecto de estos gastos, evidentemente sólo es posible ejercer el Control a Posteriori, por disponerlos así las normas señaladas. Pero, esos mismos decretos o leyes que autorizan gastos hasta cierto límite, consagran una disposición, que en el caso del Instituto Venezolano de Petroquímica, tiene el siguiente texto "Cuando dichos contratos y gastos alcancen un monto mayor se requiere la aprobación previa del Ejecutivo Nacional por conducto del Ministerio de Minas e Hidrocarburos". Cabe agregar, que esa aprobación previa del Ejecutivo Nacional, cae plenamente dentro de la jurisdicción de la Contraloría General.

Estos Institutos escapan al Control Previo respecto de las cantidades cuya administración les señala la Ley o Decreto libremente, pero quedan sujetos a dicho Control Previo al alcanzar un monto mayor señalado.

Institutos sometidos totalmente al Control Previo.

En esta categoría están todos aquellos Institutos cuyas Leyes o Decretos establecen que respecto a la administración y control se someten a la jurisdicción de la Contraloría General de la República, o remiten en términos generales a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Tal es el caso del Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes, cuya Ley en su artículo 11 establece "En todo lo que se refiere a sus actividades de administración, el Instituto estará sometido a la jurisdicción de la Contraloría de la Nación". Es precedente observar que el legislador al someter al Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes a la jurisdicción de la Contraloría, no distingue respecto de dicha jurisdicción, por lo que es obligación entender que hay un sometimiento total a la misma, la cual se manifiesta en las diversas formas de control que ejerce, sobre los Despachos e Institutos a ella sometidos, sin que le sea dable al intérprete distinguir, allí donde el legislador no hizo. Finalmente, conviene hacer notar que esta saludable iniciativa del legislador, evidencia que son razones de naturaleza técnica, las que explican el origen de los Institutos Autónomos y que el control fiscal ejercido sobre los mismos, en nada afecta su autonomía. Cabe agregar que, por su parte la Contraloría General de la República deberá hacer supremos esfuerzos a fin de lograr que el control por ella ejercido, no sea factor de entorpecimiento en el desenvolvimiento normal de las actividades de todos los entes a ella sometidos, especialmente los Institutos Autónomos, para lo cual deberá adoptar métodos

Como vimos en la nota N° 29, el control previo se aplica en algunos casos, sólo hasta cierta cantidad, a otros institutos se les aplica totalmente; quedando finalmente los últimos, excluidos del mismo. Pero ello no es obstáculo para que se les aplique el control posterior (a posteriori) sobre la sinceridad y legalidad del gasto, pues todos esos institutos están sometidos a él.

Asimismo, los Institutos Autónomos se encuentran sujetos al Control Perceptivo<sup>30</sup>, tal como se desprende del artículo 158 y del ordinal 13 del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, que establecen lo siguiente:

---

modernos de auditoría que se avengan a las modalidades propias de los organismos que va a controlar".

(Vid. en informe de la Contraloría General de la República al Congreso, 1964, pág. 267).

Ahora bien, ante esos razonamientos se observa: El hecho de que determinados cuerpos reguladores de establecimientos públicos no preveen ningún régimen especial (conforme lo exige el artículo 70 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional) sobre control, no implica que no se les apliquen las normas generales que la misma Ley Orgánica (en el sentido del artículo 235 de la Constitución) establece sobre el control que ejerce sobre los Institutos Autónomos, la Contraloría General de la República. Por ello, la primera categoría de "Institutos excluidos totalmente del control previo", que hace alusión al Dictamen de la Contraloría, no existe legalmente, pues dicha exclusión (de aplicación de las normas generales como la contenida en el ordinal 11 del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional) debe ser expresa y sólo los estatutos reguladores de la CVG y de la CA establecen las exclusiones del control previo al permitir sólo el control posterior. En todo caso, y si bien compartimos el criterio de que aplicar un control previo a ciertos Institutos sería casi imposible (por ejemplo al BAP) o inconveniente (Universidades Nacionales), ello lo que debe conducir a la reforma de la Ley Orgánica y excluir de dicho control a esos establecimientos públicos. Por otra parte, y en relación a la segunda categoría a que se refiere el Dictamen de la Contraloría es conveniente señalar la independencia total entre el control administrativo de tutela que ejerce el Ministro respectivo del control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República. El límite que en algunos supuestos se establecen para el control de tutela sobre la gestión de los Institutos, no puede a la luz del artículo 172, ordinal 11, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, interpretarse como exclusión también del control previo. La anterior cita, fue tomada de la cita que hace de la misma el Dr. BREWER CARÍAS, en su libro ya citado.

<sup>30</sup> Se entiende por control Perceptivo, aquel que "consiste en toda actividad fiscal encaminada a comprobar en forma objetiva, en el lugar de los hechos, la corrección de todas las operaciones que de alguna manera se relacionen con la liquidación de rentas, el manejo de inversión de los fondos nacionales, la adquisición de bienes, su administración y enajenación". Esta definición, ha sido tomada del libro del Dr. TOMÁS ENRIQUE CARRILLO BATALLA, "El Proceso Presupuestario Venezolano", pág. 103. Como vemos, con este control perceptivo se logra un control más extenso, porque la presencia del funcionario de la Contraloría, viene a constituir un control, un examen más profundo, al estar en el lugar de los hechos. Este control es una forma del control a posteriori.

“Artículo 158.—“El Contralor de la Nación podrá constituir Contralores Delegados en los despachos del Ejecutivo Nacional, en los Institutos Autónomos y en las dependencias de ambos cuando así lo requiera el ejercicio de sus funciones. Igualmente podrá el Contralor de la Nación designar Comisionados Especiales para inspeccionar las cuentas de los citados organismos y de cualquiera otra oficina encargada de la custodia, administración o recaudación de rentas o bienes nacionales; para examinar y verificar el numerario, útiles y materiales y demás bienes existentes en cualesquiera de dichos organismos u oficinas, y para vigilar, inspeccionar o fiscalizar la ejecución de los contratos en que la Nación o algún Instituto Autónomo sea parte...”.

Ordinal 13 del artículo 172.—“Practicar, por medio de un Contralor-Delegado u otro empleado de la Sala designado al efecto, o un Comisionado Especial, cuando el Contralor de la Nación o la misma Sala lo estime conveniente, inspecciones extraordinarias en cualquier oficina sujeta a examen o fiscalización de la Contraloría, a fin de informarse sobre los métodos o procedimientos de manejo, inversión...”.

De acuerdo con los artículos mencionados, notamos como el control realizado por la Contraloría, se extiende a toda la gestión de los institutos, por lo cual, no se puede distinguir entre los diversos momentos o aspectos de su actividad en relación al control que se les aplica, ni entre los diversos tipos de organización haciendal.

Cuando decimos, que el control sobre los institutos se extiende a toda su actividad, sin que se pueda distinguir entre los diversos momentos de su actividad en relación al control que se ejerce sobre ellos, la razón es porque la Contraloría, no sólo ejerce un control sobre los actos, sino también, desarrolla un control de actividad, es decir, un control sobre la entera gestión del instituto, controlando de esta forma, lo que hacen y también lo que dejan de hacer.

Por estos motivos, creemos que la Contraloría sí puede aplicar un control sobre la actividad, ya que la “norma puede atribuir calificaciones jurídicas no sólo a cada uno (tipos de) de los Actos, sino también a actividades asumidas en vía inmediata a materia de regulación jurídica”, por esto es que, “la actividad administrativa definida por un cierto atributo puede

dar lugar a una calificación propia del obrar de un público poder"<sup>31</sup>.

De esta manera, control de actos, es aquel que "tiene por objeto el acto en sí mismo" y el control de actividad, "atañe en cambio al comportamiento, en su conjunto, asumido por una cierta cualidad, y puede versar sobre actividades oficiales o privadas, administrativas o técnicas de un entero ente"; en resumen, "todos los elementos, que en sede de control de los actos no pueden ni siquiera estar manifiestos"<sup>32</sup>.

De este modo, queda comprendido igualmente, el control sobre el Exceso de Poder como un control de legitimidad, en el sentido que la Contraloría cuando realiza el control de actividad, puede controlar el exceso de poder y no por esto desarrolla un control de mérito, sino que todavía está dentro de los límites del control de legitimidad, el cual, como sabemos, tiene como regla el orden de preceptos contenidos en la norma jurídica.

No se puede considerar pues, como control de mérito o de oportunidad el control de exceso de poder, porque si fuera así, la Contraloría pasaría a conocer o a evaluar los intereses públicos concretos<sup>33</sup>, es decir, la regla de conveniencia administrativa y esto, en ningún caso lo puede hacer el órgano contralor.

Creemos más bien, que el control de exceso de poder, todavía queda encuadrado dentro del ámbito del control de legitimidad. La Contraloría en este caso, no dirige su atención al examen, a la valuación de los tantos y variados intereses elegidos por el administrador autor del acto, sino que constata que existan de hecho, concentrándose el juicio al precepto contenido

<sup>31</sup> MASSIMO S. GIANNINI, *Attività Amministrativa* citada. "La norma può attribuire qualificazioni giuridiche non solo a singoli (tipi di) atti, ma anche ad attività assunte in via immediata a materia di regolazione giuridica", por esto es que, "l'attività amministrativa definita da un certo attributo può dar luogo ad una qualificazione propria dell'agire del pubblico potere".

<sup>32</sup> MASSIMO S. GIANNINI, *Corso di Diritto Amministrativo* ya citado, vol. I, pág. 331: "Il controllo di atti ha per oggetto singoli atti". "Il controllo di attività attiene invece al comportamento, nel suo complesso, assunto per una certa qualità, e può riguardare..., etc.". El profesor GIANNINI considera, que a esta clasificación de los controles jurídicos (control de actos y de actividad), no se le puede agregar el control de personas; "ma esso non é che un controllo di attività riferito specificamente a comportamenti di persone fisiche". Así vemos que el juicio de cuentas seguido contra un funcionario, no es sino una consecuencia del control de actividad. Igualmente, el control de personas puede resultar del control de actos.

<sup>33</sup> Ver nota N° 12.

en la norma, o sea, cotejando de esta forma las omisiones o las sustituciones que se le hayan hecho<sup>34</sup>.

Existe una nueva tendencia, en donde se trata de extender las facultades del órgano contralor, para que conozcan sobre el mérito<sup>35</sup>.

Ahora bien, según la exposición que hemos venido haciendo, siempre se ha negado dicha posibilidad debido a la naturaleza jurídica del control y además, por disposición de la Ley<sup>36</sup>, es decir, el juicio puede concluir en la conformidad o en la no conformidad a la ley (al orden de preceptos contenidos en la norma), adoptando una medida (el órgano contralor) llegado este momento.

Consecuencialmente, no se puede admitir jamás un control de oportunidad desarrollado por la Contraloría, a menos que esté expresamente consagrado por la ley.

### CONCLUSIONES

1º) La Contraloría es un órgano Constitucional, Administrativo-Jurisdiccional, Autónomo y Auxiliar del Poder Legislativo.

2º) La función de control sobre los Institutos Autónomos, debe ser sobre Actos y Actividades, siempre a posteriori y en algunos casos a priori.

3º) Las leyes o decretos que crean u organizan los Institutos Autónomos, deben necesariamente preveer las reglas según las cuales la Contraloría General de la República ejercerá sus funciones de control.

<sup>34</sup> En relación a este punto, es recomendable leer lo que dice el profesor GIANINI en el Corso citado, Vol. II, pág. 187. Dicho profesor configura el exceso de poder como un vicio de la "función", pero en este caso, considera la función como "potestad": "es la potestad en su conjunto que no ha sido ejercida según el esquema normativo". Ver además, pág. 84 y ss. del Vol. I, en donde establece el concepto de Función Administrativa.

<sup>35</sup> FERNANDO CHIESA, La Corte dei Conti citada; y varios autores más, que sostienen que el control para ser eficaz, debe extralimitarse de los límites formales de la legitimidad.

<sup>36</sup> Artículo 172 ordinal primero de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional; ordinal segundo del artículo 168 eiusdem; artículo 170, etc.

## BIBLIOGRAFIA

1. MASSIMO SEVERO GIANNINI, Corso di Diritto Amministrativo, Vols. I, II, III y IV. Giustizia Amministrativa.
2. ROBERTO COLTELLI, Corte dei Conti e Controllo sugli Enti sovvenzionati dallo Stato.
3. Enciclopedia del Diritto.
  - a) Massimo Severo Giannini, Attività Amministrativa.
  - b) Fernando Chiesa, La Corte dei Conti.
  - c) Carlo Ghisalberti, Storia della Corte dei Conti.
  - d) Berti y Tumiatei, Controlli Amministrativi.
  - e) Gasparri, Eccesso di Potere.
  - f) Santoro Passarelli, Atto Giuridico.
  - g) Massimo S. Giannini, Atto Amministrativo.
4. ENRIQUE SAYAGUES LASO, Tratado de Derecho Administrativo.
5. SEPE y PANDOLFO, La Struttura e le Attribuzioni della Corte del Conti.
6. MOFFA, L'Evoluzione Storica del Controllo nella Pubblica Finanza, in Archivio Finanziario.
7. LUIGI PICOZZI, La Corte dei Conti in Italia.
8. ARANGIO RUIZ, Storia del Diritto Romano.
9. MELCHIORRE ROBERTI, Storia del Diritto Romano.
10. ALDO M. SANDULLI, Manuale di Diritto Amministrativo.
11. PASQUALE PAONE, La Natura Giuridica del Controllo della Corte dei Conti sugli Enti Sovvenzionati, en Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1960.
12. GUIDO ASTUTI, Lezioni di Storia del Diritto Italiano (Le Fonti).
13. ALDO M. SANDULLI, Funzioni Pubbliche Neutrali e Giurisdizionali, en Rivista di Diritto Processuale, 1964.
14. ALLAN-RANDOLPH BREWER-CARIAS, El control de las Actividades Económicas del Estado en el Derecho Venezolano.
15. TOMAS ENRIQUE CARRILLO BATALLA, El Proceso Presupuestario Venezolano.
16. SEBASTIANO CASSARINO, L'Approvazione (Diritto Amministrativo) en Enciclopedia del Diritto.
17. LUIS R. CASADO H., Temas de Hacienda Pública y Derecho Financiero.

LA PROYECCION SOCIAL  
DEL PACTO SUB-REGIONAL ANDINO

Ramón Humberto Silva Tovar

INDICE DE MATERIAS

	<u>Pág.</u>
INTRODUCCION .....	183
SITUACION Y EVOLUCION DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACION LATINOAMERICANA	185
A.—ASPECTOS OCUPACIONALES	
1) Evolución de la fuerza de trabajo mundial y de América Latina .....	185
2) Fuerza de trabajo por grupos de edad en Amé- rica Latina .....	187
3) Fuerza de trabajo según el sexo .....	191
4) Fuerza de trabajo por sectores económicos y actividades .....	191
5) Niveles de desempleo en América Latina ....	197
B.—ASPECTOS ECONÓMICOS	
1) Producto global y por habitante en América Latina .....	199
2) Distribución del ingreso por estratos sociales ..	199
IMPACTOS EN LA CLASE TRABAJADORA	204
A.—EN LA COMPOSICIÓN O ESTRUCTURA INTERNA DE LA CLASE TRABAJADORA	
1) Incremento de la reserva potencial de la clase trabajadora .....	205
2) Cambio en las actividades económicas, profe- siones y oficios en la clase trabajadora .....	206
3) Cambios en las normas generales de sociedad y en las expectativas .....	207
4) Cambios en los patrones de consumo .....	207

	Pág.
<b>EL PROCESO DE MODERNIZACION DEPENDIENTE EN LAS ECONOMIAS LATINOAMERICANAS</b>	
1) El crecimiento global de las economías latino-americanas .....	212
2) La evolución sectorial de las economías latino-americanas .....	215
3) El proceso de industrialización de América Latina	218
 <b>ALGUNOS EFECTOS DE LAS NUEVAS MODALIDADES DE LA DEPENDENCIA EXTERNA EN AMERICA LATINA</b>	
1) Desnacionalización de la industria nacional y del proceso de desarrollo .....	220
2) Efectos de tipo social .....	224
a) Efectos ocupacionales .....	225
3) Ingresos, salarios y costo de la vida .....	225
 <b>EL PACTO SUB-REGIONAL DE PAISES DEL AREA ANDINA</b>	
1) La evolución interna de las economías del área andina .....	227
1.—El crecimiento global .....	228
2.—La evolución sectorial y el proceso de industrialización .....	230
3.—La inversión extranjera .....	234
2) El proceso de integración sub-regional .....	235
 <b>EL MOVIMIENTO DE LOS TRABAJADORES Y LOS PROCESOS DE INTEGRACION REGIONAL</b>	
<b>LAS ALTERNATIVAS DEL MOVIMIENTO DE LA CLASE TRABAJADORA EN AMÉRICA LATINA</b>	242
1) El reformismo participacionista en el movimiento de la clase trabajadora .....	243
2) El oposicionismo conflictual integrado .....	245
3) La opción revolucionaria del movimiento de la clase trabajadora .....	246
 <b>LAS PERSPECTIVAS DEL MOVIMIENTO DE LA CLASE TRABAJADORA CON RESPECTO A LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL</b>	249
1) La opción "reformista-participacionista" con respecto a los procesos de integración. ....	249

LA PROYECCION SOCIAL DEL PACTO...	183
	Pág.
2) La opción "oposición conflictual integrada" con respecto a los procesos de integración .....	251
3) La alternativa revolucionaria con respecto a los procesos de integración .....	252
<i>EL PACTO ANDINO, SU PROYECCION SOCIAL Y LA POSICION DE LOS TRABAJADORES FRENTE AL MISMO</i>	254

## INTRODUCCION

Para realizar un estudio más o menos cierto de la proyección social del Pacto Subregional Andino, considero indispensable sintetizar algunos aspectos fundamentales de la evolución socio-económica que ha sufrido la América Latina en los últimos años y al mismo tiempo, dar una visión, basada en las estadísticas actuales, de la proyección de esa situación socio-económica para los próximos 10 años. Es conveniente, también situarnos dentro de la realidad actual para poder establecer las hipótesis sobre la situación que se podría presentar en la América Latina y más especialmente en los países que integran el Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino, como consecuencia de la aplicación de dicho Acuerdo.

Es evidente que la América Latina, en los últimos años, ha sufrido cambios relevantes. Evolución a la cual no escapan factores demográficos, económicos, políticos, sociales y culturales, todos los cuales, como es lógico, guardan estrecha relación con la evolución social de los pueblos.

Es por ello que no se puede pensar en las repercusiones sociales del Pacto Andino, sin presentar una visión, aunque resumida, de la evolución social de los países latinoamericanos y más concretamente de la afectación que han tenido los trabajadores y las clases populares en general, como consecuencia del cambio dinámico de este continente latino. En primer lugar, me permitiré enfocar dicho análisis presentando:

1. La evolución de las condiciones de vida en la América Latina en los últimos años;
2. Los factores dinámicos presentes en dicha evolución;

3. La repercusión de dicha evolución en la clase trabajadora latinoamericana.

En segundo lugar, me permitiré estudiar algunos efectos producidos por las inversiones económicas en la América Latina, constitutivas del peligro de una nueva dependencia de potencias extranjeras. En este capítulo me referiré:

1. A los efectos de tipo económico de dichas inversiones;
2. A los efectos de tipo social.

Una vez hechos los análisis anteriores podré ubicar dichas apreciaciones, en relación con los países que conforman el Pacto Sub-regional Andino. Al hacer esta aplicación se podrá notar que en algunos momentos será necesario excluir a Venezuela, por sus características especiales, pues de no hacerlo, los promedios establecidos serían irreales; por supuesto, al establecer los promedios finales, se incluirá también a Venezuela para que el análisis sea completo. En este capítulo precisaré:

1. La evolución interna de la economía del área andina;
2. El proceso de integración Sub-regional.

Ubicada así la situación socio-económica de la América Latina en general y circunscrita posteriormente a los países que conforman el Pacto Sub-regional Andino, entrará a analizar el proceso de integración de los trabajadores dentro del Acuerdo de Cartagena o Pacto Sub-regional Andino. Para el análisis de dicha integración laboral, será necesario estudiar:

1. Las distintas alternativas que se le presentan a los trabajadores en la América Latina;
2. Las distintas perspectivas que tienen los trabajadores latinoamericanos frente a este proceso de integración regional;
3. Los principios generales que los trabajadores consideran indispensables para que el proceso de integración regional produzca todos los efectos positivos deseados.

Es conveniente tomar en consideración, que estamos en presencia de un estudio que requeriría más profundidad si se realizara en todas sus dimensiones. Yo pretendo, solamente, presentar un ensayo sobre las posibles repercusiones del Pacto

Sub-regional Andino en el campo social, entendiéndose por éste al sector laboral de los países afectados.

### SITUACION Y EVOLUCION DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACION LATINOAMERICANA

#### A.—ASPECTOS OCUPACIONALES

La evolución que está experimentando América Latina, donde quizás presenta sus impactos más relevantes o notorios, es en todo lo relacionado con los aspectos ocupacionales, con la fuerza de trabajo, con la estructura y evolución del empleo y de las categorías profesionales, lo cual constituye el primer tema de este Capítulo de "condiciones de vida" de la población latinoamericana.

##### 1) *Evolución de la fuerza de trabajo mundial y de América Latina*

Basados en los últimos datos de la O.I.T. y en las proyecciones demográficas de las Naciones Unidas, examinaremos a grandes rasgos la evolución de la *fuerza de trabajo* o población económicamente activa de América Latina con referencia a la situación mundial y regional.

Se estima que la fuerza de trabajo mundial en 1970 es aproximadamente de 1.500 millones de personas (ver cuadro siguiente); de éstas aproximadamente 500 millones corresponden a las regiones industrializadas, en tanto que un poco más de 1.000 millones se ubican en las regiones menos desarrolladas del mundo y que comprenden toda Asia Meridional; Asia Oriental (excluido el Japón); Africa (excluida Africa Meridional); América Latina y la Zona del Caribe (excluida la Zona Templada de la América del Sur) y Oceanía, excluidas Australia y Nueva Zelandia.

De los 1.000 millones de personas que en 1970 constituyen la fuerza de trabajo en las regiones menos desarrolladas, cerca de 100 millones corresponden a la América Latina (Ver cuadro siguiente).

POBLACION TOTAL Y POBLACION ECONOMICAMENTE  
ACTIVA MUNDIAL, POR REGIONES Y EN AMERICA LATI-  
NA - 1950 - 1980

(Cifras absolutas en millones de personas)

REGIONES Y AÑOS	POBLACION TOTAL	POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA	
		Número	% de P T
Mundial:			
1.950	2.515.668.	1.137.827.	45.2
1.960	2.997.277.	1.296.140.	43.2
1.970	3.596.589.	1.509.224.	42.0
1.980	4.339.921.	1.791.414.	41.3
Regiones Industrializa- das:			
1.950	872.252.	393.328.	45.1
1.960	994.038.	446.680.	44.9
1.970	1.109.555.	497.590.	44.8
1.980	1.233.564.	553.284.	44.9
Regiones subdesarrolla- das:			
1.950	1.643.416.	744.499.	45.3
1.960	2.003.239.	849.460.	42.4
1.970	2.487.934.	1.011.634.	40.7
1.980	3.106.357.	1.238.130.	39.9
América Latina:			
1.950	162.283.	56.560.	34.9
1.960	212.430.	71.363.	33.6
1.970	283.269.	92.212.	32.6
1.980	378.442.	121.579.	32.1

FUENTE: O.I.T., "Anuario de Estadísticas del Trabajo", 1970, Ginebra,  
pág. 9 al 15.

Examinado ahora la evolución de las *tasas de actividad* o relación porcentual entre la población total y la población activa puede observarse una cierta regresión o disminución de dichas tasas a niveles de la población mundial; pues el 45% año que constituía la proporción de 41.3% para 1980. Sin embargo, esta *regresión relativa* de la tasa de actividad en América Latina es mucho menor que en la población mundial.

En realidad, el hecho más evidente de esta evolución de la fuerza de trabajo, considerada en su *aumento absoluto*, es que ha querido ilustrarse en el Gráfico que se anexa, donde puede observarse que de 1950 a 1980 la tasa de incremento de la fuerza de trabajo en América Latina es la mayor de todas, incluso que la del conjunto de regiones menos desarrolladas y que dobla con ventaja a la de las regiones más industrializadas.

En efecto, durante este período, la fuerza de trabajo en América Latina crece a razón de 3.8% anual, mientras que el crecimiento de la población activa mundial alcanza sólo a 1.9% anual y en tanto que en los países industrializados dicho incremento es apenas del 1.4% al año. Teniendo en cuenta solamente el período 1970-1980, ésto significa además, que en estos diez años próximos la fuerza de trabajo en América Latina tendrá un aumento neto de cerca de 30 millones de nuevos trabajadores. Y mirando hacia el año 2000 tendremos que en 1980 hacia fines de siglo, esta fuerza de trabajo latinoamericana alcanzará los 212 millones, pues durante este período 1980-2000 la tasa media de incremento anual será de 7.44%, lo que así mismo quiere decir en números reales que la fuerza de trabajo de América Latina durante el período 1970 a 2000 se verá reforzada con aproximadamente 120 millones de nuevos trabajadores, es decir que, durante los próximos 30 años tendremos más del doble de la actual fuerza de trabajo. (Véase Cuadro siguiente).

## 2) *Fuerza de trabajo por grupos de edad en América Latina*

El análisis de las tendencias y evolución de la fuerza de trabajo en América Latina por *grupos de edad*, se facilitará bastante si las comparamos con las tendencias en una región industrializada como América del Norte. Entre 1960 y 1980 la población total de América del Norte aumentará el 34% en tanto que la de América Latina el 78%. En este período la fuerza de trabajo o población económicamente activa pasará de 77 millones a 110 millones en América del Norte y de 71 millones a 121,5 en América Latina. Esto significa que mientras la fuerza de trabajo en América del Norte aumentará entre 1960-1970 y 1970-1980 a un ritmo anual de 1.7% y de 1.8%, la fuerza de trabajo en América Latina lo hará al ritmo anual de 2.9% y 3.2% entre dichos períodos. Esto representa para América Latina un *aporte anual medio* al "mercado de trabajo" de 2 millones de

## AMÉRICA LATINA: PROYECCION DEL CRECIMIENTO DE LA

FUERZA DE TRABAJO: 1.960 - 2.000

REGIONES Y FUERZA DE TRABAJO	FUERZA DE TRABAJO (En miles de personas)			TASAS DE CRECIMIENTO EN LOS PERIODOS (%)		
	1.970	1.980	2.000	1960 1970	1970 1980	1980 2000
Total América Latina:	92.212.	121.579.	212.068.	29.2	31.8	74.4
Hombres	72.299.	93.678.	162.235.	27.0	29.6	73.2
Mujeres	19.913.	27.901.	49.833.	37.8	40.1	78.6
Regiones:						
* América del Sur (Tropical)	48.276.	65.035.	117.787.	32.2	34.7	81.1
* América Central (Continental)	20.093.	27.952.	53.360.	34.8	39.1	50.9
* América del Sur (Templada)	14.254.	16.528.	21.474.	16.3	16.0	29.9
* Caribe	9.589.	12.064.	19.447.	24.5	25.8	62.2

personas durante el primer período y de 3 millones durante el segundo período.

Con respecto a las tendencias de la fuerza de trabajo por edades, el examen acusa que los grupos jóvenes de (15 a 24 años) aumentarán en América Latina el 31.4% durante 1960-1970 (3.1% anual) y el 3.7% en el decenio 1970-1980 (3.7% anual); es decir, cerca del 80% en el término de 20 años. En cifras absolutas esto significa que los jóvenes de ambos sexos entre los 15 y 24 años, que en 1960 representaban 21 millones, en 1970 alcanzan la cifra de 28 millones y en 1980 sobrepasarán los 38 millones. En cuanto a América del Norte, se estima que el crecimiento será muy elevado en el primer decenio (50%), bajando considerablemente en el segundo (18%); en 1970 habrá cerca de 20 millones en el mercado de trabajo y cerca de 24 millones en 1980. Ver cuadro siguiente.

COMPARACION ENTRE LAS TASAS DE CRECIMIENTO DE LA  
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA DE AMERICA DEL  
NORTE Y DE AMERICA LATINA POR GRUPOS DE EDADES.-

(Proyecciones de las tasas medias de crecimiento anual entre  
1960 y 1980)

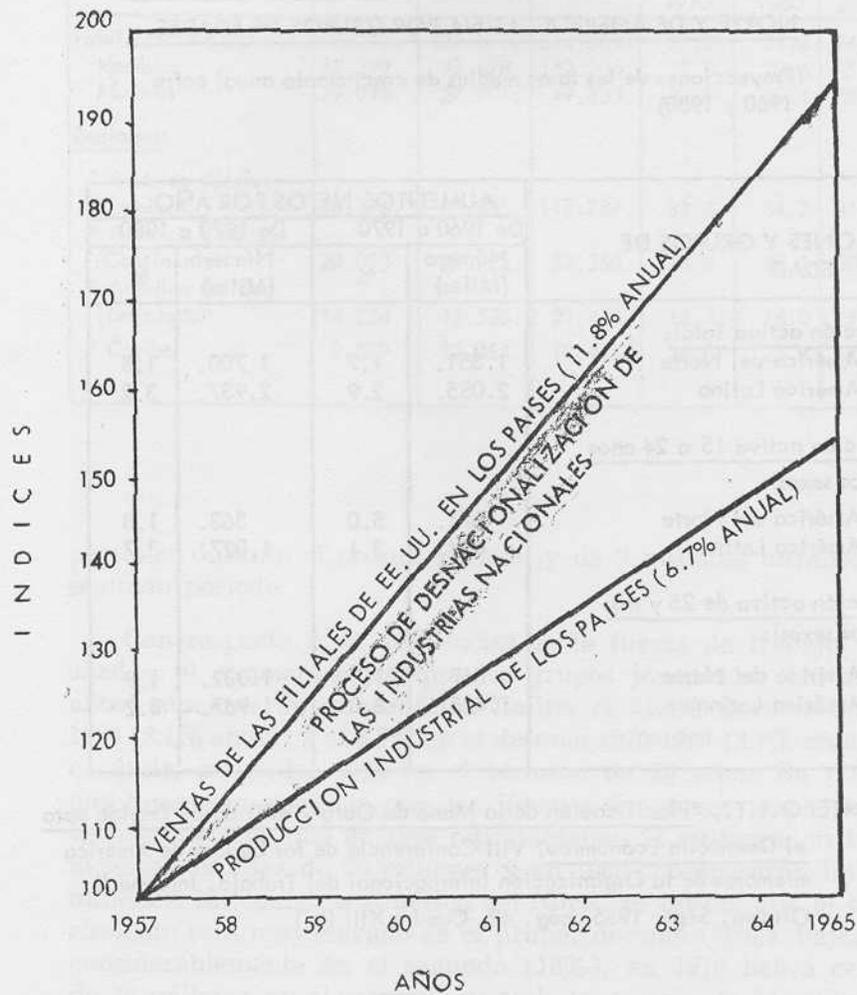
REGIONES Y GRUPOS DE EDAD	AUMENTOS NETOS POR AÑO			
	De 1960 a 1970		De 1970 a 1980	
	Número (Miles)	%	Número (Miles)	%
<u>Población activa Total:</u>				
1. América del Norte	1.351.	1.7	1.700.	1.8
2. América Latina	2.085.	2.9	2.937.	3.2
<u>Población activa 15 a 24 años</u> (ambos sexos):				
1. América del Norte	671.	5.0	363.	1.8
2. América Latina	664.	3.1	1.027.	3.7
<u>Población activa de 25 y más</u> (ambos sexos):				
1. América del Norte	667.	1.1	1.332.	1.9
2. América Latina	1.425.	3.0	1.967.	3.2

FUENTE: O.I.T., "Planificación de la Mano de Obra y Política de Empleo para el Desarrollo Económico" VIII Conferencia de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo, Informe II, Ottawa, Sept. 1966, pág. 42, Cuadro XIII (b.)

COMPARACION ENTRE LA TASA DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL EN CUATRO PAISES LATINO-AMERICANOS Y LA TASA DE CRECIMIENTO DE LAS VENTAS DE LAS EMPRESAS FILIALES ESTADOUNIDENSES EN LOS MISMOS PAISES DE 1957 A 1965.

-Argentina-Brasil-México y Venezuela-

(Año base 1957= 100; tasas medias anuales 1957 a 1965)



FUENTE: N. U., CEPAL, E/CN.12/868/Add. 2, pág. 67, Cuadro N° 29

3) *Fuerza de trabajo según el sexo*

En cuanto a las tendencias de la fuerza de trabajo *según el sexo*, observamos un mayor crecimiento de la tasa de participación femenina tanto en América Latina como en América del Norte, que la tasa de participación masculina. En América Latina la fuerza de trabajo femenina que crecía a razón del 3.8% anual durante el período siguiente 1970-1980. Estas tasas de crecimiento son superiores a las tasas de la población activa masculina que alcanza al 2.7% y al 2.9% para los citados períodos.

En cifras absolutas tenemos que durante el período 1960-1980, se incorporen a la fuerza de trabajo en América Latina cerca de 14 millones de mujeres (6 millones de 1960-1970 y 8 millones de 1970-1980, lo cual significa, considerando sólo el período 1970-1980, un *aumento anual* medio de cerca de 800.000 nuevas trabajadoras. Ver cuadro siguiente.

FUERZA DE TRABAJO Y TASAS DE PARTICIPACION EN AMERICA  
DEL NORTE Y AMERICA LATINA POR SEXO DURANTE  
1960 - 1970 - 1980 (Proyecciones)

REGIONES Y AÑOS	FUERZA DE TRABAJO (En miles)		TASA DE PARTICIPACION (En %)	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
<u>América del Norte:</u>				
1.960	52.835.	24.175.	53.7	24.1
1.970	59.869.	30.654.	53.1	26.4
1.980	69.467.	38.059.	53.0	23.1
<u>América Latina:</u>				
1.960	56.915.	14.448.	53.7	13.6
1.970	72.299.	19.913.	51.0	14.1
1.980	93.678.	27.901.	49.3	14.8

FUENTE: O.I.T., "Planificación de la Mano de Obra...", op. cit.,  
pág. 35-40, Cuadros XI a XIII.

4) *Fuerza de trabajo por sectores económicos y actividades*

Si enfocamos ahora nuestro examen de las tendencias y evoluciones de la fuerza de trabajo en América Latina según los *grandes sectores de actividad económica*, podemos observar que también se presentan modificaciones en su distribución en dichos sectores durante el período 1950 a 1970. Para el examen de

esta distribución por grandes sectores de la actividad económica, hemos utilizado la clasificación de Colin Clark que traducía a la "clasificación internacional uniforme" de las ramas de actividad económica se presenta en la forma siguiente:

<i>Grandes Sectores (Colin Clark)</i>	<i>Clasificación Internacional Uniforme</i>
I.—Sector Primario o Agrícola	0. Agricultura, Silvicultura, Caza y Pasca
II.—Sector Secundario o Industrial	1. Industrias extractivas 2.3 Industrias manufactureras 4. Construcción y trabajos públicos 5. Electricidad, agua, gas y servicios sanitarios
III.—Sector Terciario o Servicios	6. Comercio, banca, segu- ros, finanzas 7. Transporte y comunicaciones 8. Servicios en general

Emplearemos primero la clasificación general de Colin Clark para tener una visión más global de la evolución experimentada. De acuerdo a los datos del cuadro que sigue donde está sintetizada dicha evolución, podemos ver que, aunque los tres sectores durante el período 1950-1970 experimentan, más o menos, un incremento en cifras absolutas de su fuerza de trabajo, en proporciones relativas (según el total de la población activa en cada año) el sector primario o agrícola tiende a decrecer, pues del 53.4% que representaba la fuerza de trabajo agrícola en 1950, en el año 1970 esta fuerza agrícola sólo representa el 41.6% de la población activa total. En cambio, la fuerza de trabajo del sector de los servicios aumentará durante el mismo período de 20.7% a 27.8% y la del sector industrial se incrementará a su vez de 23.5% a 24.9%. Ver cuadro siguiente.

ESTIMACION DE LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR GRANDES SECTORES ECONOMICOS EN AMERICA LATINA DE 1950 - 1970

GRANDES SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA	1950		1960		1970	
	Número (en miles)	%	Número (en miles)	%	Número (en miles)	%
TOTAL A.L. (*)	50.561.	100.0	65.371.	100.0	86.127.	100.0
A- Sector Agrícola	26.990.	53.4	30.855.	47.2	35.859.	41.6
B- Sector Industrial	11.900.	23.5	16.112.	24.6	21.425.	24.9
C- Sector Servicios	10.524.	20.7	16.090.	24.6	23.880.	27.8
D- Actividades no Específicas	1.147.	2.3	2.314.	3.5	4.963.	5.8

(\*) Excepto Barbados, Cuba, Guayana, Trinidad y Tobago, Haití y Jamaica.

FUENTE: O.I.T., "Examen de los Progresos realizados en el cumplimiento del Plan de Ottawa de Desarrollo de los Recursos Humanos". Informe II IX Conferencia de los Estados de América Miembros de la O.I.T. Caracas, Abril de 1970, pág. 41.

Para ilustrar mejor esta evolución de la fuerza de trabajo por grandes sectores de actividad económica, se ha elaborado el Gráfico que se anexa en base a las tasas medias anuales de incremento *absoluto* de la población activa en cada sector. Así tenemos que de mayor a menor, el sector de los servicios aumenta a una tasa media anual de 6.35%, el sector industrial a una tasa del 4%, el sector agrícola a una tasa del 1.64% y el conjunto de la población económicamente activa durante este mismo período de 1950-1970 aumenta a razón de 3.52% anual.

Las proyecciones del *empleo* por grandes sectores económicos, ya para el período 1970-1980, efectuadas por la O.I.T. pueden darnos alguna luz sobre la evolución más general de la fuerza de trabajo para dicho período, lo cual parece confirmar y aún acentuar las tendencias actuales (1950-1970), pues, de dichas proyecciones se deducen las siguientes tasas medias anuales de absorción de empleo para ese período (1970-1980): sector

agrícola 0.0% anual; sector industrial el 4.78% y sector de los servicios el 5%<sup>1</sup>.

Si precisamos un poco más nuestro enfoque de la evolución de la fuerza de trabajo por sectores de actividad, especificando algunas de las *ramas de actividad económica* dentro de los grandes sectores, podemos observar que también se presentan modificaciones en la distribución de la población activa según dichas ramas de actividad económica y dentro de los sectores (ver cuadro siguiente).

Así tenemos, en primer lugar, que dentro del incremento general de la fuerza de trabajo observada dentro del sector industrial en su conjunto, la minería, la industria manufacturera y la industria artesanal tienden a disminuir la proporción relativa de sus fuerzas de trabajo, en tanto que dentro del mismo sector industrial la industria fabril y la industria de la construcción tienden a aumentarla.

En segundo lugar, podemos observar también que el gran incremento del sector global de los servicios no ha sido equivalente en todas las ramas de actividad que lo integran, destacándose primero los "Servicios Varios", después el comercio y finanzas y finalmente los servicios del gobierno.

Por último cabe destacar la modificación experimentada durante este período 1950-1970, en la relación proporcional de la fuerza de trabajo agrícola y no agrícola. A medida que ha venido descendiendo la proporción de población activa agrícola de un 53.4% a un 41.6%, como ya lo habíamos observado anteriormente, las actividades no agrícolas han visto acrecentar su participación en el total de la fuerza de trabajo, de un 46.5% a un 58.4% durante este período de 1950-1970. Estos cambios reflejan que en el primero de los decenios considerados (1950-1960) las actividades no agrícolas absorbieron cerca de 11 millones de trabajadores, o sea, cerca del 73% del incremento total de la fuerza de trabajo. En el decenio 1960-1970, esta cifra asciende a cerca de 15 millones lo que representa casi el 76% del aumento global de la fuerza de trabajo total.

<sup>1</sup> O.I.T., "Programa Mundial del Empleo", Quincuagésima Sexta Reunión, Ginebra 1971, Informe IV, pp. 10-12.

AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA POBLACION ECONOMICA-  
MENTE ACTIVA POR RAMAS DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA.-

1950 - 1970

SECTORES	1950		1960		1970	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%
TOTAL (*)	50.561.	100.0	65.371.	100.0	86.127.	100.0
A- Agrícola	26.990.	53.4	30.855.	47.2	35.859.	41.6
No Agrícola	23.571.	46.5	34.516.	52.8	50.268.	58.4
B- Industrias	11.900.	23.5	16.112.	24.6	21.425.	24.9
a) Minería	556.	1.1	67.675.	1.0	840.	1.0
b) Manufactura	7.272.	14.4	9.422.	14.4	11.845.	13.8
i) Fabril	3.511.	6.9	5.043.	7.7	6.729.	7.8
ii) Artesanal	3.761.	7.4	4.379.	6.7	5.116.	5.9
c) Construcción	1.929.	3.8	2.650.	4.1	4.009.	4.7
d) Servicios básicos	2.143.	4.2	3.365.	5.1	4.731.	5.5
C- Servicios	10.524.	20.7	16.090.	24.6	23.880.	27.8
a) Comercio y Finanzas	3.945.	7.8	5.892.	9.0	8.825.	10.2
b) Otros Serv.	6.579.	13.0	10.198.	15.6	15.055.	17.5
i) Gobierno	1.678.	3.3	2.364.	3.6	3.294.	3.8
ii) Servicios Varios.	4.901.	9.7	7.834.	12.0	11.761.	13.7
D- Actividades no especificadas	1.147.	2.3	2.314.	3.5	4.963.	5.8

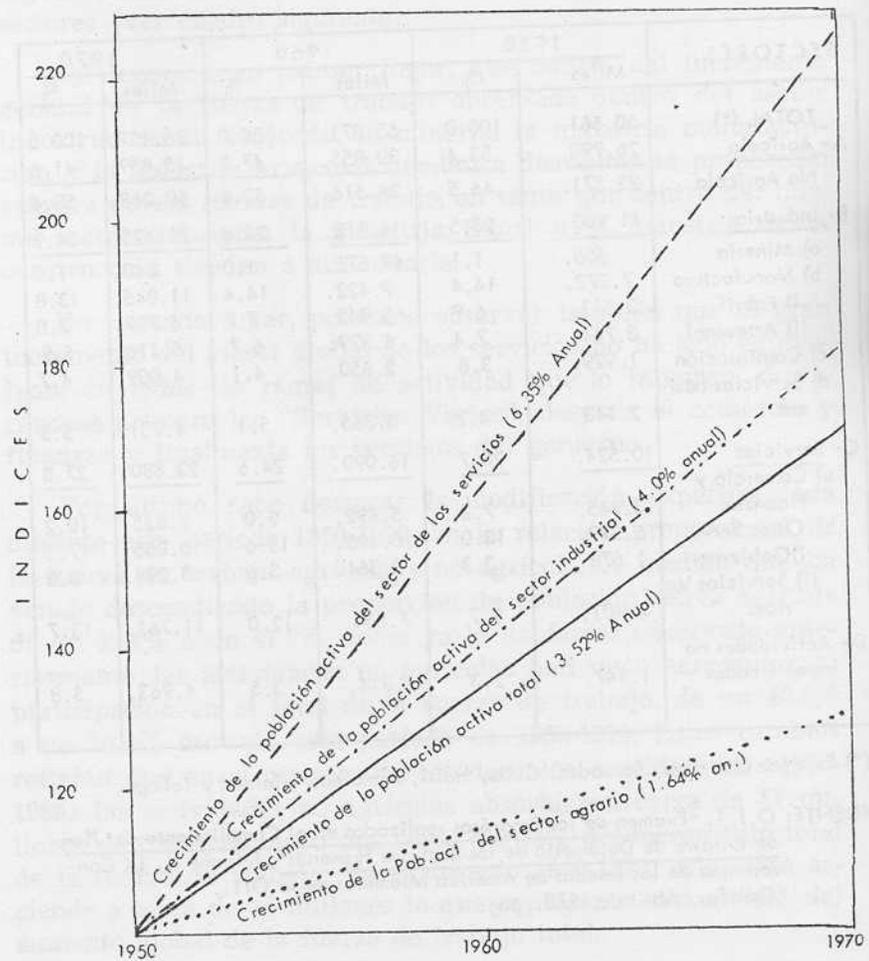
(\*) Excepto Guayana, Barbados, Cuba, Haití, Jamaica, Trinidad y Tobago.

FUENTE: O.I.T. "Examen de los Progresos realizados en el Cumplimiento del Plan de Ottawa de Desarrollo de los Recursos Humanos", Informe II, IX Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT. Caracas, Abril de 1970, pág. 41.

13

COMPARACION ENTRE LAS TASAS DE CRECIMIENTO ABSOLUTO  
DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR GRANDES  
SECTORES ECONOMICOS EN AMERICA LATINA EN EL PERIODO  
1950 - 1970

(Proyecciones; año base 1950 = 100; tasas medias anuales)



FUENTE: O.I.T., "Examen de los Programas Realizados..." op. cit

## 5) Niveles de desempleo en América Latina

Otro de los grandes aspectos a describir dentro de este tema de asuntos ocupacionales, es precisamente el *nivel de empleo y desempleo* en América Latina. Para ésto utilizaremos los datos de un Estudio publicado en la Revista Internacional del Trabajo de la O.I.T.<sup>2</sup>, cuyas cifras hemos condensado en el Cuadro siguiente.

NIVELES DE EMPLEO Y DESEMPLEO EN AMERICA LATINA  
POR GRANDES REGIONES DURANTE EL  
PERIODO 1960 - 1980  
(Proyecciones)

REGIONES Y SITUACION OCUPACIONAL	1960		1970		1980	
	N <sup>o</sup> miles	%	N <sup>o</sup> miles	%	N <sup>o</sup> miles	%
<b>TOTAL AMERICA LATINA:</b>						
Población Activa	71.363.	100.0	91.939.	100.0	121.265.	100.0
Población Ocupada	68.260.	95.7	87.782.	95.5	115.258.	95.0
Población desocupada	3.103.	4.3	4.157.	4.5	6.007.	5.0
<b>América del Sur (Tropical)</b>						
Población activa	36.507.	100.0	47.370.	100.0	63.470.	100.0
Población ocupada	35.045.	96.0	46.118.	97.4	61.909.	97.5
Población desocupada	1.462.	4.0	1.252.	2.6	1.561.	2.5
<b>América Central (Continental)</b>						
Población Activa	14.962.	100.0	20.710.	100.0	28.772.	100.0
Población ocupada	14.410.	96.3	19.904.	96.1	25.707.	89.3
Población desocupada	552.	3.7	1.306.	6.3	3.065.	10.7
<b>América del Sur (Templada)</b>						
Población activa	12.252.	100.0	14.270.	100.0	16.959.	100.0
Población ocupada	11.675.	95.3	13.190.	92.4	16.002.	94.4
Población desocupada	577.	4.7	1.080.	7.6	957.	5.6
<b>Zona del Caribe</b>						
Población activa	7.702.	100.0	9.589.	100.0	12.064.	100.0
Población ocupada	7.310.	92.6	9.070.	94.6	11.640.	96.5
Población desocupada	572.	7.4	519.	5.4	424.	3.5

FUENTE: O.I.T., "Revista Internacional del Trabajo", Vol. 80, N<sup>o</sup> 5,  
Noviembre de 1969, pág. 498-521.

Según esos datos la *población ocupada* de América Latina asciende de más de 68 millones en 1960, a un poco más de 115 millones en 1980, representando el 95.7%, el 95.5% y el 95.0% de los años 1960, 1970 y 1980, respectivamente. Se evidencia, pues, una contracción de la tasa de empleo mientras que la tasa de desempleo en relación con la fuerza de trabajo total asciende a 4.3%, 4.5% y 5.0% en los tres años indicados, llegando a representar un aumento en cifras absolutas de 3 millones de desempleados en 1960 a 6 millones en 1980 (ver Cuadros siguientes).

COMPOSICION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE  
ACTIVA EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS  
(En base a los últimos censos)

PAISES LATINO- AMERICANOS	POBLACION ECONOMI- CAMENTE ACTIVA (Miles)	POBLACION OCUPADA (Miles)	POBLACION DESOCUPA- DA. (Miles)	TASA DE DESOCU- PACION PD x 100 PEA %
Venezuela	2.351.	2.043.	309.	13.00
Uruguay	1.016.	885.	122.	12.00
Panamá	337.	299.	38.	11.00
Barbados	92.	85.	7.	8.00
Guayana	175.	161.	14.	8.00
Costa Rica	395.	368.	27.	7.00
Chile	2.389.	2.229.	160.	7.00
Honduras	568.	534.	34.	6.00
Colombia	5.134.	4.882.	252.	5.00
El Salvador	807.	766.	41.	5.00
Ecuador	1.443.	1.380.	63.	4.00
Paraguay	586.	557.	26.	4.00
Argentina	7.524.	7.329.	196.	3.00
Haití	1.747.	1.705.	42.	2.00
México	11.332.	11.149.	183.	2.00
Perú	3.125.	2.754.	49.	2.00
Bolivia	1.361.	1.351.	10.	1.00

FUENTE: O. E. A. "América en Cifras 1970", Situación Demográfica, Washington, 1970, pág. 90-93, Cuadro 201-10

En veinte años se duplicará, pues, el número absoluto de desempleados en América Latina, alcanza proporciones cada vez mayores en la fuerza de trabajo total.

#### B.—ASPECTOS ECONÓMICOS

Otro importante aspecto que también ha experimentado los efectos de la transformación que está ocurriendo en América Latina, son los aspectos económicos. En esta parte sólo nos limitaremos a describir dichos aspectos económicos desde el punto de vista de la población latinoamericana y dejaremos su enfoque estructural y macro-social para la segunda parte de este Documento. Así pues, en este Capítulo trataremos sólo lo referente a ingresos, productividad, salarios, consumo y costo de vida.

##### 1) *Producto global y por habitante en América Latina*

Lo primero que resalta de este examen de los aspectos económicos de la población latinoamericana es que, a pesar de que el Producto Interno Bruto en la generalidad de los países latinoamericanos ha experimentado un incremento relativo durante la última década, no ha ocurrido un incremento equivalente en el *producto por habitante*. En efecto, mientras el Producto Interno Bruto aumentó de 1960 a 1969 a razón de una tasa media anual de 5,2%, el producto por habitante lo hizo a un ritmo del 2.2% anual (ver Gráfico anexo).

##### 2) *Distribución del ingreso por estratos sociales*

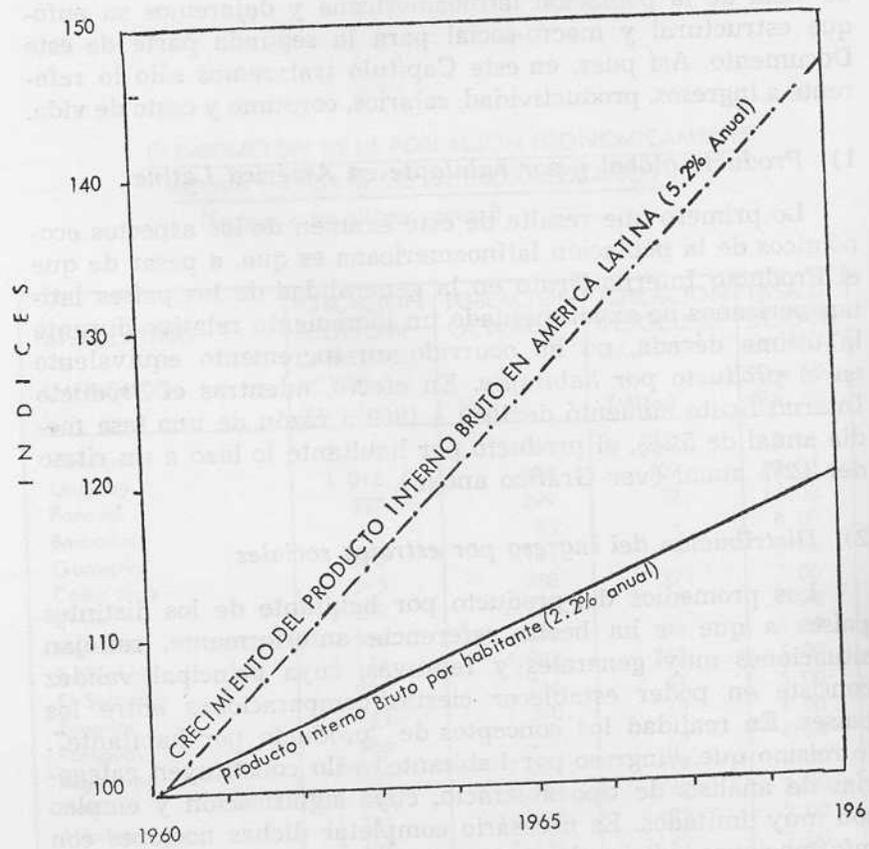
Los promedios del producto por habitante de los distintos países a que se ha hecho referencia anteriormente, reflejan situaciones muy generales y relativas, cuya principal validez consiste en poder establecer ciertas comparaciones entre los países. En realidad los conceptos de "producto por habitante", lo mismo que, "ingreso por habitante" sólo constituyen categorías de análisis de tipo abstracto, cuya significación y empleo son muy limitados. Es necesario completar dichas nociones con informaciones adicionales sobre la forma como se distribuye el ingreso entre los diferentes *sectores o estratos de la población*.

Al respecto, algunas investigaciones recientes de la CEPAL se han dirigido principalmente a estudiar dicha distribución del ingreso por estratos, aunque por las dificultades inherentes

COMPARACION ENTRE LAS TASAS DE CRECIMIENTO  
DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL Y POR HABITANTE  
EN AMERICA LATINA DURANTE EL PERIODO

1960 - 1969

(Año base 1960 = 100; tasas medias anuales de crecimiento).



FUENTE: CEPAL, N.U., "Estudio Económico de América Latina-1969"  
pág. 3.

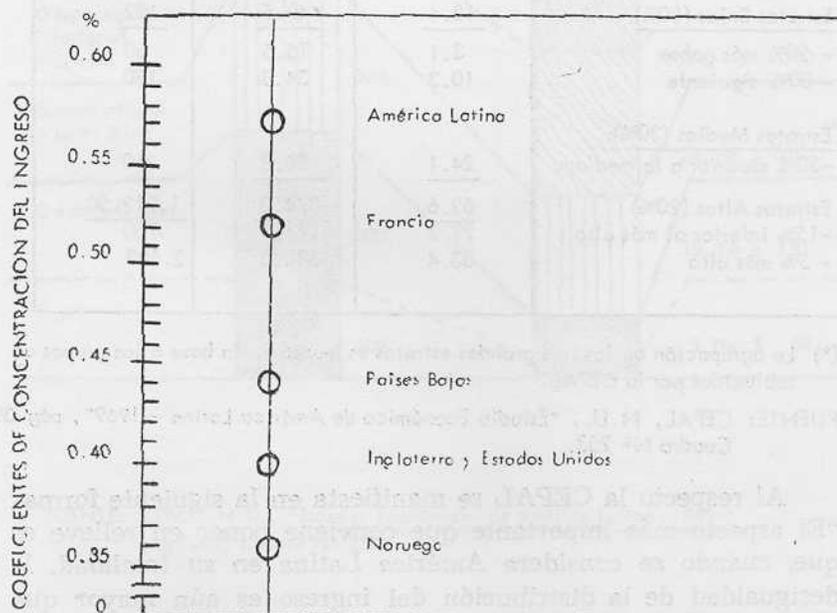
FUENTE: CEPAL, N.U., "Estudio Económico de América Latina 1969" E/CN.  
12/851/Rev. 1, Agosto de 1970, pág. 387-420.

a dichas investigaciones a nivel latinoamericano no han perdido del todo su carácter un tanto relativo y abstracto, que no puede dejar de elaborar ciertas generalizaciones.

Lo primero que se desprende de dichas investigaciones de la CEPAL es el alto grado de *concentración del ingreso* en América Latina al compararlo con las regiones industrializadas. En efecto, al examinar dicho grado de concentración en base a los coeficientes calculados por la CEPAL y que se muestran en el Gráfico siguiente, puede observarse que dicho coeficiente de concentración alcanza en América Latina al 0.57%, en tanto que en Francia alcanza al 0.52% en los Países Bajos al 0.44%, en Inglaterra y Estados Unidos al 0.40% y en Noruega al 0.36%.

GRADO DE CONCENTRACION DEL INGRESO EN AMERICA LATINA EN COMPARACION CON EL DE PAISES DESARROLLADOS HACIA 1965.

(Mayor valor del coeficiente = mayor concentración del ingreso)



FUENTE: CEPAL, N. U., "Estudio Económico de América Latina-1969-"  
pág. 388, Cuadro XXXIV

Sin embargo, y como lo afirma la misma CEPAL, "el uso de una sola cifra para describir la distribución del ingreso sólo puede dar una idea global y hasta ambigua del grado de desigualdad". Entre las varias formas u alternativas que presenta la mencionada investigación de la CEPAL para mostrar esta desigualdad en la distribución del ingreso, lo que presenta una visión más sintética de la situación general de América Latina es la que consignamos en el Cuadro siguiente y en el Gráfico que se anexa.

LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN AMERICA LATINA

( Alrededor de 1965, en dólares de 1960)

ESTRATOS Y GRUPOS DE INGRESOS EN AMERICA LATINA (*)	POR CIENTO DEL INGRESO TOTAL %	INDICES POR GRUPO (Promedio latinoamericano = 100)	INGRESO MEDIO POR PERSONA US\$
<u>Estratos Bajos (50%)</u>	<u>13.4</u>	<u>49.5</u>	<u>102</u>
- 20% más pobre	3.1	15.5	60
- 30% siguiente	10.3	34.0	130
<u>Estratos Medios (30%):</u>			
-30% superior a la mediana	<u>24.1</u>	<u>80.0</u>	<u>310</u>
<u>Estratos Altos (20%):</u>			
-15% inferior al más alto	62.6	874.0	1.212.50
- 5% más alto	29.2	194.0	750
	33.4	680.0	2.600

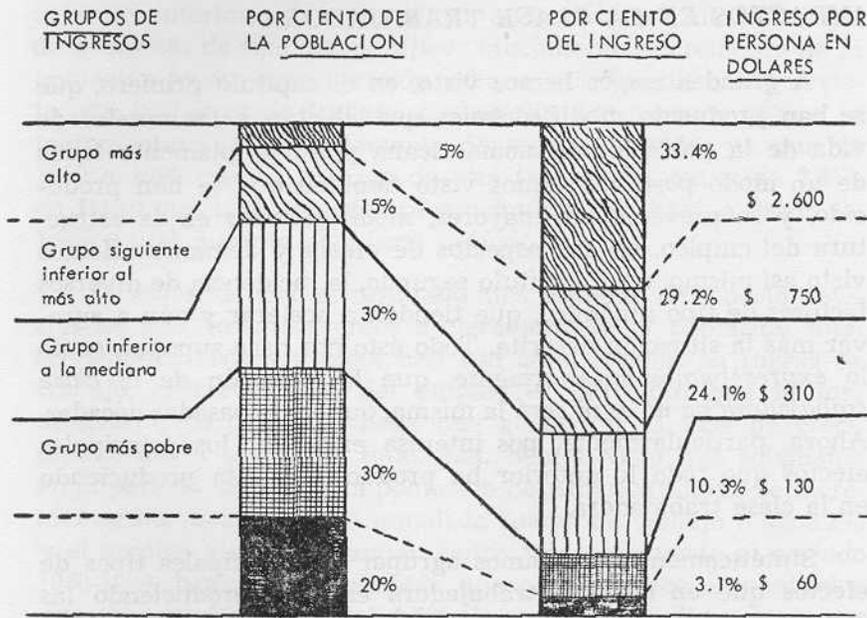
(\*) La agrupación en los tres grandes estratos es muestra, en base a los grupos establecidos por la CEPAL.

FUENTE: CEPAL, N.U., "Estudio Económico de América Latina - 1969", pág. 399, Cuadro N° 253.

Al respecto la CEPAL se manifiesta en la siguiente forma: "El aspecto más importante que conviene poner en relieve es que, cuando se considera América Latina en su totalidad, la desigualdad de la distribución del ingreso es aún mayor que la que se observa en los distintos países de la región. La mitad inferior de la distribución percibe una proporción muy pequeña del ingreso total y su nivel de ingreso es muy bajo. Posterior-

DISTRIBUCION DEL INGRESO EN AMERICA LATINA

(Alrededor de 1965)



FUENTE: CEPAL, N. U., "Estudio Económico de América Latina -1969-"  
pág. 399, Cuadro Nº 253

mente el ingreso sube con gran rapidez en la mitad superior de la distribución, concentrándose en gran parte del total en el 5% más alto de la población. En esta distribución se combinan las dos formas de desigualdad que se observan en los distintos países. Aparece, en primer lugar, la *pequeñísima proporción que recibe la mitad más pobre* de la población, así como la considerable desigualdad existente entre la parte central y central superior de la distribución. Aparece además, la *concentración en el extremo superior* y que constituye el elemento predominante de desigualdad”.

#### IMPACTOS EN LA CLASE TRABAJADORA

A grandes rasgos hemos visto, en el capítulo primero, que se han producido modificaciones que afectan a los niveles de vida de la población latinoamericana y no propiamente todas de un modo positivo. Hemos visto también que se han producido, y se prevén aún mayores, modificaciones en la estructura del empleo, en sus aspectos de oferta y demanda. Hemos visto así mismo, en el capítulo segundo, la incidencia de diversos factores de tipo dinámico, que tienden a acelerar y aún a agravar más la situación descrita. Todo esto nos hace suponer, como lo expresábamos anteriormente, que la situación de la *clase trabajadora ya no es ni será* la misma, que la de pasadas décadas. Ahora, particularmente, nos interesa examinar los principales efectos que todo lo anterior ha producido y está produciendo en la clase trabajadora.

Sintéticamente, podríamos agrupar los principales tipos de efectos que en la clase trabajadora estarían produciendo las situaciones y modificaciones descritas, en la siguiente forma:

- A.—En la composición o estructura de la clase trabajadora.
- B.—En el sistema cultural de la clase trabajadora.
- C.—En las condiciones de movilización de la clase trabajadora.

En este orden examinaremos, pues, brevemente, esos impactos que el cambio social estaría provocando en la clase trabajadora.

A.—EN LA COMPOSICIÓN O ESTRUCTURA INTERNA  
DE LA CLASE TRABAJADORA

Aquí el término de la clase trabajadora y de trabajador, como en todas partes de este documento, ha sido tomado en su sentido más amplio, o si se quiere, en su sentido más estricto. Entendemos por trabajador todas aquellas personas cuyo único medio de subsistencia es su fuerza de trabajo.

1) *Incremento de la reserva potencial de la clase trabajadora*

Los países latinoamericanos, como lo examinábamos en capítulo anterior, están experimentando cada vez más una serie de *presiones de tipo demográfico*: crecimiento, incremento de la población joven, concentración urbana, etc. También hemos visto que la *fuerza de trabajo* de América Latina será la que se incrementará más rápidamente de todo el mundo, ya que de 1950 a 1980 crecerá a razón de una tasa media anual de 3.8%, en tanto que la fuerza de trabajo mundial lo hará a razón de 1.9% anual durante el mismo período.

En consecuencia, el resultado más evidente de todo lo anterior es que, mientras crece aceleradamente la población total en América Latina y crece casi con igual rapidez su fuerza de trabajo, el crecimiento del empleo es tan lento que la *tasa de desempleo generado* llega casi a superar la tasa de crecimiento de la población total. Así, hemos visto que solamente en el período 1970-1980, la población de América Latina se incrementará a razón de 3.4% anual; la fuerza de trabajo a un 3.2% y el empleo a un 2.6% anual. Entretanto y tomando el período 1960-1980, hemos visto también que el *desempleo* aumentará a una tasa media anual del 4.7%, la cual supera ligeramente la tasa de crecimiento de la población durante el mismo período.

Este incremento cuantitativo de la reserva potencial de la clase trabajadora, generando los fenómenos antes descritos y en condiciones de empleo cada vez más precarias en torno a un sistema de producción en pleno proceso de crecimiento y modernización se ve acompañado de otros aspectos de carácter cualitativo de los cuales el más relevante son los cambios en la *distribución especial territorial* de esa reserva potencial de la clase trabajadora.

Anteriormente habíamos examinado el proceso de urbanización y de concentración urbana a que, en mayor o menor grado, están avocados hoy los países latinoamericanos y que está produciendo concentraciones imprevistas de proletariado urbano, incluso en forma independiente del proceso de industrialización.

2) *Cambio en las actividades económicas, profesiones y oficios en la clase trabajadora*

Otra manifestación de los impactos experimentados por la clase trabajadora, en lo que se refiere a su composición interna, son los cambios en las actividades económicas, profesiones y oficios dentro de la misma clase trabajadora, ocasionados por el proceso de modernización y crecimiento económico.

Habíamos observado, por ejemplo, la evolución experimentada en la población activa en cuanto a actividades agrícolas y actividades no agrícolas. Vimos que las primeras iban perdiendo importancia proporcional en relación al incremento de las segundas.

Habíamos observado también, en la evolución de la población activa por grandes sectores económicos, el alto incremento del sector de los servicios en comparación con el secundario o industrial, pero especialmente con el sector primario.

Habíamos observado así mismo las tasas de absorción de la población ocupada según categorías profesionales y calificación, donde el incremento mayor correspondería a los "operarios y artesanos calificados" y en segundo lugar a los "técnicos", en tanto que la absorción de "operarios y artesanos calificados" tendería a ser cada vez menor. Finalmente habíamos observado en qué sectores económicos y en qué actividades, dichas categorías profesionales y en razón también de su grado de calificación, tendrían su mayor tasa de absorción o de rechazo.

Así mismo, esa modificación laboral y ese creciente proceso de complejidad y diferenciación, no es tan sólo la consecuencia de una transformación tecnológica, sino especialmente una consecuencia de la evolución del sistema de producción global en las economías latinoamericanas.

Sencillamente la unidad de producción no es ahora la máquina o la hacienda, ni siquiera el complejo industrial, sino que

la unidad de producción es hoy la economía nacional en su conjunto — a su vez integrada en un sistema internacional—, con su aparato público y sus servicios de preservación, propaganda e intervención.

3) *Cambios en las normas generales de sociedad y en las expectativas*

En general, el tránsito de sociedad tradicional a sociedad urbana y moderna trae como consecuencia, o viene acompañada, de un proceso de “modernización” de los patrones culturales de la población, que se manifiesta tanto en sus normas generales de sociedad, como en sus normas específicas de trabajo. Las actitudes, valoraciones, comportamientos y la forma de desempeñar los distintos papeles sociales, ante determinadas formas y funciones sociales, como por ejemplo: la familia, el liderazgo, la función política, la organización económica, etc., cambian profundamente en dicho tránsito, al variar también esas formas y elementos sociales de uno hacia otro tipo de sociedad. No es lo mismo, por ejemplo, el conjunto de valores, actitudes y expectativas que se nucleaban en torno a un sistema de producción de tipo agrario y pre-técnico, que los que rodean ahora el sistema de producción en la sociedad urbana e industrial. No es lo mismo y también por ejemplo, el conjunto de valores, actitudes y expectativas que se entretejían alrededor del liderazgo y del poder en la sociedad tradicional, que los que se construyen ahora buscados o latentes — en torno al liderazgo y del poder en la civilización urbana y moderna.

4) *Cambios en los patrones de consumo*

Como una manifestación particular de los cambios en las valoraciones, normas y expectativas con respecto a la sociedad en general que el cambio social puede estar produciendo en la clase trabajadora, estarían los cambios en los patrones de consumo de la misma clase trabajadora. Esto sería un resultado directo de las valoraciones inducidas en la población en torno a lo que el desarrollo económico de tipo neo-liberal promete, y suele dar, en los países industrializados tomados como modelo, no solamente a las llamadas “clases medias” sino a la masa trabajadora en general.

Al respecto un documento de las Naciones Unidas se expresa en los siguientes términos: "La magnitud de los estratos que aspiran a poseer esos símbolos (de la riqueza) ha venido creciendo al adquirirse conciencia de que tales símbolos, en su mayoría, constituyen atributos normales de las familias de ingresos medios de los países que se toman como modelos para la transformación urbana".

También conviene recordar la referencia hecha a un estudio realizado en Chile y citado por la misma fuente, a que hacíamos mención en el capítulo anterior, y que se refería al impacto de los medios de comunicación de masa en los patrones de consumo popular, al ofrecerles un nivel y sistema de vida idéntico al de la mayoría de la población de Europa y de los Estados Unidos.

De hecho, pues, consideramos que se están produciendo cambios en los patrones de consumo de la clase trabajadora —ante la difusión de las modalidades "urbanas" que conlleva al proceso de "modernización"— pero que sin que estos cambios se traduzcan significativamente y en forma homogénea en todos los estratos sociales, en cambio reales o mejoramientos en las formas de consumo mismo. Es decir, que el cambio se estaría produciendo sólo al nivel de las valoraciones y expectativas, pero no al nivel de los logros o realizaciones en la misma forma en todas las capas de la población. Por el contrario, basta recordar las crecientes diferencias en el acceso a los distintos bienes y servicios y a los "frutos del crecimiento económico y del progreso social" por parte de la población latinoamericana, que están dando por resultado un proceso de diferenciación y de estratificación interna de la clase trabajadora.

Sin embargo, y en vista precisamente en que dentro de la sociedad en crecimiento económico tienden a multiplicarse las diferencias de acceso al consumo y a multiplicarse cada vez más, por ende, los tratos sociales dentro de la clase trabajadora según sus diferentes grados de acceso a los frutos del crecimiento económico, no podríamos afirmar en una forma simplista que las diferencias entre valoraciones, expectativas y logros tengan el mismo calibre, intensidad y expresión en todos los estratos de la clase trabajadora. Habrá estratos más "integrados" en que las distancia entre sus valoraciones, expectativas y logros no

será tan profunda y ancha como lo que existiría entre las valoraciones, expectativas y logros de estratos "medianamente integrados"; o entre los de éstos, y otros estratos más "marginados", todo ésto dentro de la misma clase trabajadora.

Por consiguiente, al variar cuantitativamente y cualitativamente esas diferencias y distancias entre expectativas y realizaciones en los numerosos estratos en que cada vez más tiende a diferenciarse la clase trabajadora dentro del proceso de crecimiento económico neo-capitalista, variarán también y se diferenciarán cada vez más las formas y grados de conciencia social y de conciencia de clase dentro de la misma clase trabajadora a todo lo largo, por ejemplo, de una extensa gama de actitudes frente al sistema, que iría desde una "alineación en la integración" que caracterizaría a los estratos incorporados, hasta una "marginación" de tipo anómico.

En consecuencia, el resultado de todo lo anterior, es que no solamente estaríamos asistiendo a un proceso de diferenciación y estratificación interna de la clase trabajadora, sino que también este proceso se ve acompañado y reforzado por un proceso simultáneo de diferenciación cultural (valoraciones, normas, expectativas, motivaciones) dentro de la misma clase trabajadora que establece también diferencias, no sólo de cultura o de psicología social sino además de conciencia social, cada vez más marcadas y distantes entre los diferentes estratos de la clase trabajadora.

ESTRATO	CONCIENCIA SOCIAL	CONCIENCIA DE CLASE	ACTITUDES
1	Alta	Alta	Integración
2	Alta	Alta	Integración
3	Alta	Alta	Integración
4	Alta	Alta	Integración
5	Alta	Alta	Integración
6	Alta	Alta	Integración
7	Alta	Alta	Integración
8	Alta	Alta	Integración
9	Alta	Alta	Integración
10	Alta	Alta	Integración
11	Alta	Alta	Integración
12	Alta	Alta	Integración
13	Alta	Alta	Integración
14	Alta	Alta	Integración
15	Alta	Alta	Integración
16	Alta	Alta	Integración
17	Alta	Alta	Integración
18	Alta	Alta	Integración
19	Alta	Alta	Integración
20	Alta	Alta	Integración
21	Alta	Alta	Integración
22	Alta	Alta	Integración
23	Alta	Alta	Integración
24	Alta	Alta	Integración
25	Alta	Alta	Integración
26	Alta	Alta	Integración
27	Alta	Alta	Integración
28	Alta	Alta	Integración
29	Alta	Alta	Integración
30	Alta	Alta	Integración
31	Alta	Alta	Integración
32	Alta	Alta	Integración
33	Alta	Alta	Integración
34	Alta	Alta	Integración
35	Alta	Alta	Integración
36	Alta	Alta	Integración
37	Alta	Alta	Integración
38	Alta	Alta	Integración
39	Alta	Alta	Integración
40	Alta	Alta	Integración
41	Alta	Alta	Integración
42	Alta	Alta	Integración
43	Alta	Alta	Integración
44	Alta	Alta	Integración
45	Alta	Alta	Integración
46	Alta	Alta	Integración
47	Alta	Alta	Integración
48	Alta	Alta	Integración
49	Alta	Alta	Integración
50	Alta	Alta	Integración

PROYECCIONES DE LA POBLACION DE AMERICA LATINA  
POR PAISES DE 1.920 A 1.985

PAISES LATINOAMERICANOS	ESTIMACIONES Y PROYECCIONES DE POBLACION POR PAISES DE 1.920 A 1.985 ( En miles de habitantes )			
	1920	1950	1970	1985
Argentina	8,861	17,085	24,352	30,107
Chile	3,783	6,058	9,780	13,609
Cuba	2,950	5,520	8,341	11,017
Uruguay	1,391	2,198	2,889	3,447
Brasil	27,404	52,326	93,244	142,894
Colombia	6,057	11,629	22,160	36,974
México	14,500	26,640	50,718	84,445
Perú	4,862	7,969	13,586	21,612
Venezuela	2,408	5,330	10,755	17,350
Costa Rica	421	849	1,798	3,196
Ecuador	1,898	3,207	6,028	9,981
El Salvador	1,168	1,922	3,441	5,907
Guatemala	1,450	2,907	5,179	8,018
Honduras	783	1,389	2,583	4,365
Nicaragua	639	1,133	2,021	3,347
Panamá	429	765	1,406	2,276
Paraguay	699	1,337	2,419	4,121
Rep. Dominicana	1,140	2,303	4,348	7,416
Bolivia	1,918	3,013	4,658	6,833
Haití	2,124	3,380	5,229	7,895
Barbados	155	209	270	290
Guayana	295	440	757	1,238
Jamaica	855	1,403	1,840	2,200
Trinidad & Tobago	389	632	1,129	1,825
TOTAL AMERICA LATINA	86,579	159,644	278,931	430,363

FUENTE N.U., "El Cambio Social y la Política de Desarrollo Social en América Latina", E/CN.12/826/Rev. 1, Cuadro N°4, pág. 40, Noviembre de 1.969

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION EN LOS  
PAISES LATINOAMERICANOS ENTRE 1960 Y 1985

(Según las proyecciones para una "variante media" hecha por --  
CELADE)

PAISES	TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO					GRUPOS SEGUN PROMEDIO DE AMERICA LATINA 1960-65
	1960 1965	1965 1970	1970 1975	1975 1980	1980 1985	
Costa Rica	3.86	3.83	3.95	3.96	3.82	Superior al promedio de América Latina
México	3.44	3.50	3.50	3.45	3.42	
Honduras	3.37	3.43	3.51	3.58	3.58	
Ecuador	3.35	3.41	3.41	3.43	3.41	
Colombia	3.32	3.46	3.56	3.51	3.34	
Venezuela	3.32	3.37	3.44	3.30	2.98	
Rep. Dominicana	3.25	3.44	3.58	3.64	3.66	
Paraguay	3.24	3.46	3.61	3.66	3.58	
Panamá	3.23	3.27	3.25	3.27	3.27	
Guatemala	3.06	2.86	2.90	2.96	3.01	
Nicaragua	3.06	2.98	3.26	3.50	3.50	
Perú	3.05	3.12	3.16	3.15	3.13	
El Salvador	3.04	3.36	3.53	3.69	3.79	
Brasil	2.85	2.87	2.89	2.90	2.88	
Chile	2.54	2.35	2.26	2.23	2.19	
Haití	2.29	2.45	2.64	2.80	2.92	Inferior al promedio de América Latina
Bolivia	2.27	2.41	2.51	2.64	2.61	
Cuba	2.07	2.00	1.94	1.87	1.80	
Argentina	1.58	1.55	1.52	1.45	1.30	
Uruguay	1.35	1.23	1.20	1.18	1.18	
SUB-TOTAL DE 20 PAISES	2.86	2.91	2.95	2.96	2.92	2.86
OTROS PAISES DE LA REGION (*)	2.12	2.12	2.16	2.21	2.28	2.12
TOTAL DE LA REGION	2.85	2.90	2.94	2.95	2.91	2.85

(\*) Barbados, Jamaica, Guayana, Trinidad & Tobago

FUENTE: "El Cambio Social y la Política de Desarrollo Social en América Latina", pág. 54  
Cuadro N° 9

## POBLACION TOTAL, URBANA Y RURAL EN AMERICA LATINA

DE 1950 A 1985

(En miles de habitantes y porcentajes)

AÑOS	POBLACION TOTAL EN MILES	POBLACION URBANA		POBLACION RURAL	
		Miles	%	Miles	%
1950	156.960.	61.556.	39,2	95.404.	60,8
1955	179.603.	77.637.	43,2	101.966.	56,8
1960	206.918.	97.812.	47,3	109.106.	52,7
1965	238.234.	121.357.	50,9	116.877.	49,1
1970	274.935.	149.604.	54,4	125.331.	45,6
1975	317.979.	183.452.	57,7	134.527.	42,3
1980	367.841.	223.303.	60,7	144.538.	39,3
1985	424.810.	269.371.	63,4	155.439.	36,6

FUENTE: CELADE, "Boletín Demográfico", Año 2, Vol. III, Santiago de Chile, Enero/1969, pág. 8, Cuadro N° 2

### EL PROCESO DE MODERNIZACION DEPENDIENTE EN LAS ECONOMIAS LATINOAMERICANAS

#### 1) *El crecimiento global de las economías latinoamericanas*

Un *acelerado crecimiento del producto bruto* es una de las primeras metas impuestas a las economías latinoamericanas, en una forma explícita en los últimos decenios, por diferentes organismos, reuniones y eventos internacionales orientados a la promoción y formulación de estrategias internacionales de desarrollo, como por ejemplo, la "Alianza para el Progreso" y los Decenios del Desarrollo de las Naciones Unidas. Pero a esta meta fundamental de "crecimiento del producto bruto" parecen subordinarse todos los demás objetivos, políticas y medidas para lograrlos, lo mismo que las proyecciones o "resultados" sociales de ese desarrollo. Por otra parte, aunque se insiste en que el crecimiento económico debe ir acompañado de "progreso social y humano" y de las "reformas estructurales e institucionales" necesarias para lograrlo, dicho progreso y reformas no se conciben en otra forma que en un *acortamiento de las distancias* que actualmetne separan a los países no desarrollados de los países desarrollados; es decir, que no sólo existiría un modelo subyacente e implícito de crecimiento económico, sino que también éste *condicionaría a las formas de progreso social y humano*.

En efecto, el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo al establecer las metas y objetivos de una "estrategia internacional del desarrollo", coloca como la primera meta la de que "la tasa media de crecimiento anual del producto bruto de los países en desarrollo, deberá ser por lo menos del 6%. Y como segunda meta la de que "la tasa media del producto bruto per cápita en los países en desarrollo deberá ser de alrededor del 3.5% durante la década, a fin de por lo menos "lograr un modesto comienzo de reducción de la disparidad del nivel de vida entre los países desarrollados y en desarrollo".

Por otra parte, además de insistir en la necesidad de la *cooperación y asistencia* por parte de los países desarrollados al proceso de desarrollo económico y social de los países en vía de desarrollo, este Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo concibe dicho proceso como el cual "en el que el mundo entero comparte los beneficios que de los países desarrollados obtienen los países en desarrollo".

Con respecto a esa *meta de crecimiento acelerado* del producto bruto, América Latina en su conjunto y durante los últimos 20 años, ha experimentado avances notables. Durante los dos últimos decenios (1950-1960 y 1960-1970) de las tasas medias anuales de incremento del producto bruto fueron de 5.4% y de 5.5% respectivamente, lo cual representa un aumento importante con respecto a los períodos anteriores; como por ejemplo, con respecto al período 1955-1960 donde la tasa de crecimiento sólo alcanzó a un 4.3%. Además, si consideramos sólo los tres últimos años del decenio 1960-1970; es decir, de 1967 a 1970, podemos observar que el ritmo de crecimiento tiende a aumentar aún más, pues la tasa de incremento en esos tres años es de 6.7% anual.

Dentro de ese crecimiento experimentado en su conjunto por los países latinoamericanos, éstos en particular presentan diferencias en torno a ese promedio latinoamericano. Sin embargo, podemos observar en el Cuadro N° 1, que tiende a aumentar el número de países con tasas de crecimiento de 6% y más. En efecto, durante el período 1950-1960 sólo tres países, Brasil, Costa Rica y Venezuela presentan ritmos de incremento superiores al 6%. Durante el período siguiente, 1960-1970, el número de países se eleva a cuatro, con la inclusión de México y

Panamá pero con la exclusión de Venezuela. Y en los últimos tres años de dicho período, el número de países con tasas superiores al 6% asciende a cinco, en tanto que hay tres países más con tasas superiores al 5.5% y la mayoría ya sobrepasa la tasa del 5%.

Cuadro N° 1: EVOLUCION DEL RITMO DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO EN 19 PAISES LATINOAMERICANOS DE 1950 A 1970

(Tasas medias anuales de crecimiento en los diferentes períodos)

PAISES LATINOAMERICANOS	Tasas Medias anuales del crecimiento del producto interno bruto global.		
	1950-1960	1960-1970	1967-1970
Brasil	6.8 (*)	5.8	8.6 (*)
México	5.8	7.2 (*)	7.6 (*)
Panamá	4.8	8.0 (*)	7.6 (*)
Costa Rica	7.1 (*)	6.8 (*)	7.3 (*)
Colombia	4.6	5.2	6.4 (*)
República Dominicana	5.7	3.7	5.8
Bolivia	0.8	5.6	5.6
Guatemala	3.8	5.2	5.5
Argentina	3.1	3.7	5.4
Ecuador	4.9	4.7	5.2
Venezuela	7.6 (*)	5.8	5.0
Paraguay	2.7	4.7	4.8
Honduras	3.5	5.2	4.7
Nicaragua	5.3	6.7 (*)	4.5
Uruguay	2.1	1.3	4.0
El Salvador	4.7	5.8	3.7
Haití	1.9	1.5	3.6
Perú	5.2	4.9	3.0
Chile	4.0	4.3	2.8
Promedia 19 países	5.4	5.5	6.7

(\*) Tasas medias anuales superiores al 6%

FUENTE: CEPAL, N. U., E/CN.12/869, pág. 6, Cuadro N° 1

CEPAL, N. U., E/CN.12/869, pág. 16, Cuadro N° 1

Sin embargo, este acelerado crecimiento económico que están experimentando los países latinoamericanos en su conjunto —además de ser el resultado de una concepción de dicho crecimiento en orden a un modelo de sociedad capitalista moderna, y en orden a las nuevas exigencias de la división internacional del trabajo—, no siempre se traduce en un mejora-

miento significativo de las condiciones sociales de toda la población, aún sin salirnos de las normas establecidas con respecto al "progreso y bienestar social" de dicho modelo referencial. Por el contrario, y como lo veremos en la III Parte de este Documento, origina contradicciones y procesos de desequilibrio y disparidad social cada vez más agudos y complejos.

2) *La evolución sectorial de las economías latinoamericanas*

La "modernización" de las economías latinoamericanas, ha implicado naturalmente una evolución en la contribución que cada sector o actividad económica debe cumplir en el sistema global de producción, en orden también a las exigencias del crecimiento y del "tránsito hacia sociedades desarrolladas" y de acuerdo a las nuevas modalidades de la dependencia externa.

Hacia 1940 el sector agrícola generaba más del 31% del producto bruto de América Latina, en tanto que la industria y los servicios básicos apenas contribuían con un 28%. Ahora, hacia 1969, el aporte del sector agrícola sólo representa un 17.3% disminuyendo así cerca de un 45% en el período indicado; mientras que la industria y los servicios básicos aumentaron su participación a un 39.6%, lo que significa un aumento total de aproximadamente el 40% con respecto a 1940 (ver cuadro N° 2).

Cuadro N° 2: PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS GRANDES SECTORES PRODUCTIVOS EN LA COMPOSICION DEL PRODUCTO BRUTO TOTAL DE AMERICA LATINA DE 1940 A 1970

GRANDES SECTORES DE LA PRODUCCION	PERIODOS			
	Hacia 1940	Hacia 1950	Hacia 1960	Hacia 1969
Agricultura	31.1	23.7	20.2	17.3
Industria y servicios básicos (*)	28.2	35.1	36.9	39.6
Servicios	40.7	41.2	42.9	43.1
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: N.U., E/CN.12/659/Rev. 1, pág. 27, Cuadro N° 22, y E/CN.12/884, pág. 73, Cuadro N° 25.

\* Comprende minería, manufactura, construcción, transporte y comunicaciones, servicios de luz, agua, gas y sanitarios.

Sin embargo, de esa reducción tan drástica en la contribución del sector agrícola a la formación del producto bruto, no ha sido responsable solamente el aumento de la participación de la industria —como meta manifiesta y buscada dentro de la *modernización del sistema de dependencia extrema*— sino también la *lenta transformación de las estructuras agrarias* —como factor latente e imprevisto en la modernización de la dependencia interna— y que constituye una contradicción permanente de ese proceso de “modernización”, creando disparidades cada vez más profundas en las sociedades latinoamericanas.

Contrastando con esa reducción de la contribución del sector agrícola, la industria y los servicios básicos han aumentado *notablemente su aporte a la formación del producto bruto dentro de las economías latinoamericanas*, lo cual está estrechamente ligado al alto índice de productividad de este sector y al cambio en las modalidades de la inversión extranjera ocurrido a lo largo de los últimos decenios. Dicho incremento del sector no se debe precisamente, pues, a un proceso de “desarrollo industrial autónomo” de las economías latinoamericanas, sino ante todo a un *proceso dependiente y dirigido desde afuera*, en función de las nuevas exigencias y prioridades de un sistema capitalista internacional. Al respecto es importante observar la evolución de las productividades sectoriales, ya que a las mismas están lógicamente relacionadas las prioridades de la inversión extranjera.

Comparando solamente dichas productividades sectoriales durante el período 1960-1970 podemos observar que la agricultura ha descendido su productividad de 42.8 a 41.8 puntos; el sector de los servicios de 174.4 a 157.3 puntos; en cambio el sector de la industria y los servicios básicos aumentó su productividad de 149.4 a 157.3 durante el mismo período (ver Cuadro N° 3).

Muy ligada a esos diferentes niveles de productividad según sectores, aparece entonces la *evolución de la inversión del capital privado extranjero en América Latina*. A título de ejemplo podríamos tomar la evolución de la inversión directa de los Estados Unidos en los países latinoamericanos durante el período 1946 a 1968, tal como se muestra en el cuadro que sigue. Podemos observar entonces que prácticamente desaparece a lo largo de dicho período la inversión en el sector agrícola, pero se incre-

menta extraordinariamente la de la industria y servicios básicos, lo mismo que en algunas actividades de los servicios en general como lo del comercio y finanzas.

Cuadro N° 3: INDICES DE PRODUCTIVIDADES SECTORIALES DE 1960 A 1970  
EN AMERICA LATINA

SECTORES DE LA PRODUCCION	PERIODOS	
	1960	1970
Agricultura	42.8	41.0
Industria y servicios básicos	149.4	157.3
Servicios	174.4	159.7
Promedio de toda la Economía	100.0	100.0

FUENTE: CEPAL, N.U., E/CN.12/884, pág. 73, Cuadro N° 15-4

VALOR DE LA INVERSION DIRECTA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
EN AMERICA LATINA POR GRANDES SECTORES DE LA PRODUCCION  
DE 1946 A 1968

(En millones de dólares)

SECTORES DE LA PRODUCCION	Inversión Directa de los Estados Unidos en América Latina. (En millones de dólares)	
	1946	1968
Agricultura	407.	-
Industria y servicios básicos	2.522.	8.704.
Servicios (Comercio y otros)	117.	2.306.
TOTALES	3.045.	11.010.

FUENTE: U.S., Department of Commerce, Office of Business Economics,  
"Survey of Current Business" ©

### 3) *El proceso de industrialización de América Latina*

El desarrollo industrial en los países latinoamericanos ha sido también un proceso que nunca ha sido autónomo sino dependiente —ya sea en su fase de sustitución de importaciones o en su fase de “crecimiento hacia afuera”— y su evolución a lo largo de dichas fases no constituye sino una actualización de la forma de inserción de las economías sub-desarrolladas, en el marco de un sistema económico mundial modificado.

Las metas y funciones asignadas al crecimiento industrial por el sistema, se encuentran admirablemente condensadas, en parte explícita y en parte implícitamente, en el siguiente párrafo de un documento de la CEPAL:

“No sería correcto interpretar el proceso desde el ángulo restringido de la ampliación de una capacidad productiva y una producción creciente de manufacturas, sin colocarlo en la perspectiva más amplia del cambio social y cultural al que por fuerza debe ir asociado. En este sentido, el proceso de industrialización en sentido estricto no viene a constituir sino el medio que permite acercar a la aspiración de constituir una sociedad industrial, que responda al conjunto de características que generalmente se le atribuyen: una organización racional de la producción, tanto en el sector manufacturero como en los demás sectores de la economía, lo que a su vez supone la aplicación extensiva de la ciencia y la tecnología a todo el campo de la producción de bienes y servicios; una participación igualmente extensiva de la población en el consumo y un sistema abierto de estratificación social, apoyado en un sistema educacional moderno capaz de producir el talento necesario y habilitar a toda la población para comprender y participar en la industrialización”.

El proceso de desarrollo industrial en América Latina ha sido acelerado en las últimas décadas. Al respecto la CEPAL se expresa en la siguiente forma: “En todos los países de América Latina la industria fue la actividad de más rápido crecimiento durante el período de post-guerra y en la actualidad es el sector más importante de la economía regional. La participación de la industria en el producto bruto total de la región se ha elevado continuamente en la post-guerra, desde un 19.5% en 1950 hasta alcanzar un 23.9% en 1969”.

En realidad, mientras el producto bruto interno total en América Latina crecía a una tasa media anual de 5.2% durante

el período 1960-1969, el producto bruto industrial durante el mismo período lo hacía a razón de 6.2% anual.

No obstante, a decir de la misma CEPAL en el citado documento, el grueso de la industria regional se concentra en unos pocos países y se presentan diferencias en cuanto al grado y ritmo de ese proceso de industrialización al ser examinado por países. En efecto, tal como podemos observarlo en el Cuadro que sigue, se presentan diferencias con respecto al *grado de industrialización* de los distintos países —medida en cuanto a la participación de la industria en la composición del PBI—, como con respecto al *ritmo o celeridad del proceso* mismo durante los últimos decenios —medido a su vez en la variación relativa entre la participación de la industria en 1950 y en 1969.

GRADO Y RITMO DE INDUSTRIALIZACION DE LOS PAISES  
LATINOAMERICANOS ENTRE 1950 Y 1969

Grado de Industrialización en 1969			Ritmo de Industrialización 50-69		
PAISES	Grado de Industrialización (a)	Grupos según el promedio del conjunto de países	PAISES	Ritmo de industrialización (b)	Grupos según el promedio del conjunto de países.
Argentina	35.4	Superior al promedio	Panamá	5.8	Superior al promedio
Chile	26.0		Perú	2.6	
Brasil	24.4		Venezuela	2.6	
Uruguay	22.3	Inferior al promedio	Brasil	2.4	Inferior al promedio
México	22.2		Colombia	1.5	
Perú	22.0		Uruguay	1.4	
Paraguay	19.1		Haití	1.2	
Colombia	18.4		Argentina	1.1	
Panamá	18.6	Muy inferior al promedio	México	0.9	Muy inferior al promedio
Ecuador	17.0		Chile	0.9	
Haití	13.9		Bolivia	0.7	
Bolivia	13.3		Ecuador	0.3	
Venezuela	13.1		Rep. Dom.	0.3	
Rep. Dom.	12.6		Paraguay	0.1	
Promedio del conjunto de países	23.9			Promedio del conjunto de países	

(a) Según la contribución de la industria a la composición del PBI en 1969

(b) Variación relativa entre los grados de industrialización en 1950 y 1969.

FUENTE: CEPAL, N.U., E/CN.12/877, pág. 4, Cuadro N° 2

Según los datos del cuadro anterior, podemos observar, en primer lugar, que tres países (Argentina, Chile y Brasil) concentran el mayor grado de desarrollo industrial de América Latina —también conjuntamente estos tres países participan en cerca del 60% de la producción industrial de la región—, en tanto que el resto de países están por debajo del promedio de desarrollo industrial latinoamericano. Por otra parte, también podemos observar que el ritmo de industrialización de América Latina a lo largo del período 1950-1969, sólo estaría superado por el de cuatro países (Panamá, Perú, Venezuela y Brasil). Ambos aspectos son evidencia, pues, del proceso de *heterogeneidad y especialización territorial* que también está caracterizando al desarrollo industrial de América Latina.

#### ALGUNOS EFECTOS DE LAS NUEVAS MODALIDADES DE LA DEPENDENCIA EXTERNA EN AMÉRICA LATINA

##### 1) *Desnacionalización de la industria nacional y del proceso de desarrollo*

Las nuevas modalidades de la dependencia económica, especialmente la financiera, a través de la expansión de la inversión extranjera en las economías latinoamericanas, ha significado un proceso de “desnacionalización” o de “sucursalización” de las industrias nacionales latinoamericanas y, por ende, una “sucursalización” de nuestro mismo proceso de desarrollo, como lo veíamos anteriormente.

La CEPAL se refiere a este proceso de desnacionalización en los términos siguientes: “Preocupa sobremanera el volumen y difusión que está adquiriendo la inversión privada extranjera que se dirige a la adquisición de empresas latinoamericanas, sin que puedan aducirse factores técnicos u otros que justifiquen este proceso de extranjerización y este debilitamiento de la empresa latinoamericana”<sup>1</sup>.

Como ya lo habíamos visto anteriormente, la evolución del sector externo de las economías latinoamericanas, que se traducía en una pérdida de su capacidad para importar y por consiguiente de una pérdida de mercados para los grupos internacio-

1 CEPAL, N.U., op. cit., pág. 4.

nales —añadida a la misma evolución y desarrollo del aparato internacional de producción— significó que América Latina perdiera importancia como mercado para las exportaciones de manufacturas dentro del comercio internacional. En este caso la mejor alternativa, *era el reemplazo de dichas exportaciones desde las matrices por la producción local de subsidiarias que penetraron y se expandieron dentro de las economías latinoamericanas.*

Este fenómeno, que se ha traducido en la “sucursalización” de nuestras industrias, puede observarse en el Gráfico que sigue, donde podemos ver que durante el período 1957-1965, las ventas de las filiales latinoamericanas de firmas estadounidenses crecieron a razón de un 12.3% anual, mientras que la exportación desde las matrices decrecieron a una tasa de -2.2% anual. Esto ha sido en esencia “nuestra política de industrialización substitutiva de importaciones” que no ha reflejado otra cosa que el proceso de desarrollo de las subsidiarias latinoamericanas de los grandes conglomerados transnacionales.

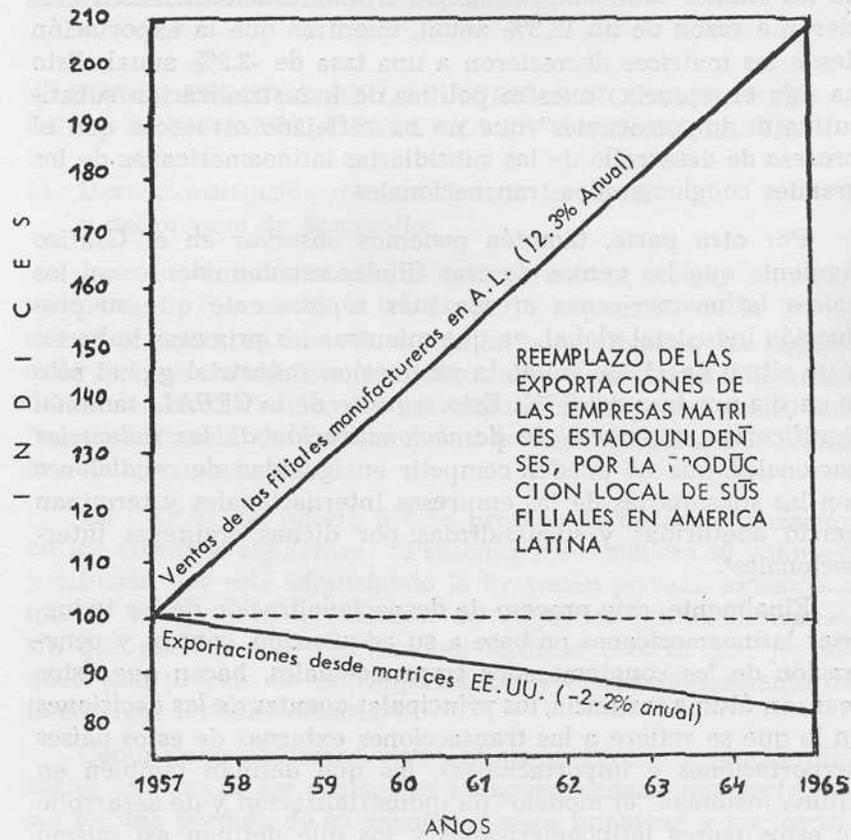
Por otra parte, también podemos observar en el Gráfico siguiente que las ventas de esas filiales estadounidenses en los países latinoamericanos crecen más rápidamente que su producción industrial global, ya que mientras las primeras lo hacen a un ritmo de 11.8% anual, la producción industrial global sólo lo hace a una tasa del 6.7%. Esto, a juicio de la CEPAL, también significaría un proceso de *desnacionalización de las industrias nacionales*, que no pueden competir en igualdad de condiciones con las subsidiarias de las empresas internacionales y terminan siendo adquiridas y sucursalizadas por dichas empresas internacionales<sup>2</sup>.

Finalmente, este proceso de desnacionalización de las industrias latinoamericanas en base a su adquisición, control y penetración de los conglomerados transnacionales, hacen que éstos sean, en última instancia, *los principales agentes de las decisiones* en lo que se refiere a las transacciones externas de estos países (exportaciones e importaciones), los que definan también en última instancia “el modelo” de industrialización y de desarrollo de estos países latinoamericanos y los que definan así mismo los demás aspectos del proceso de “modernización” de estas

<sup>2</sup> CEPAL, N.U., E/CN.12/868/Add. 2, pág. 68.

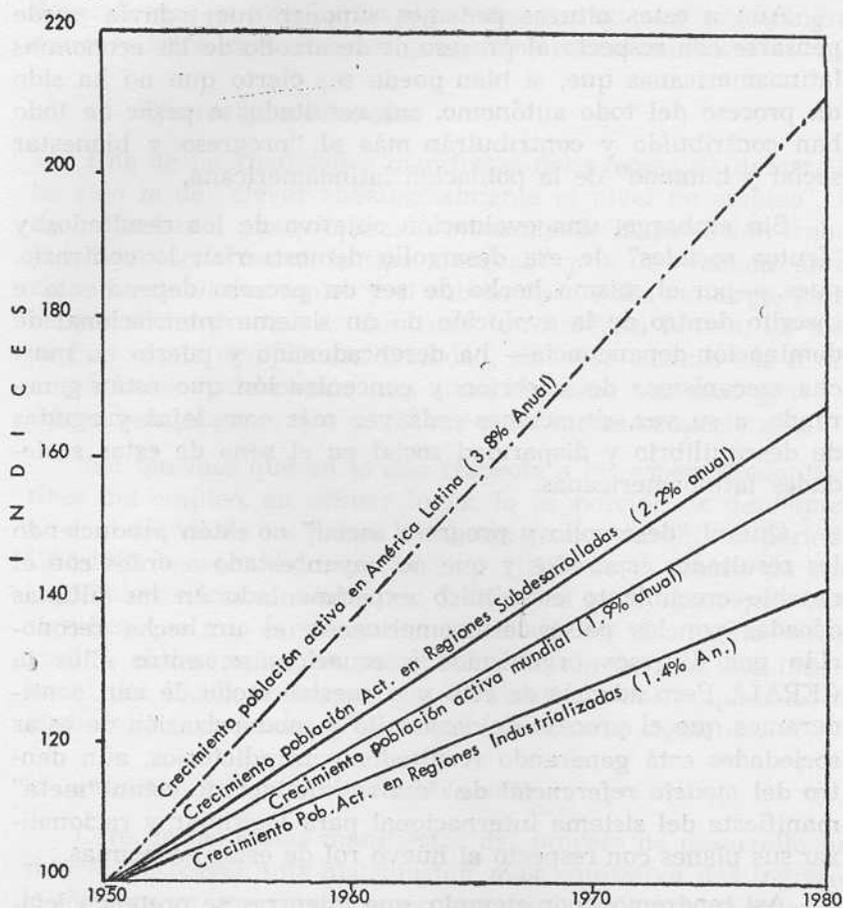
AMERICA LATINA: COMPARACION ENTRE LA TASA DE CRECIMIENTO DE LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS DESDE EMPRESAS MATRICES ESTADOUNIDENSES Y LA TASA DE CRECIMIENTO DE LAS VENTAS DE SUS FILIALES EN AMERICA LATINA DURANTE EL PERIODO 1957-1965.

(Año base 1957= 100; tasas medias anuales 1957 - 1965)



FUENTE: N.U., CEPAL, E/CN. 12/868/Add. 2; pág. 47, Cuadro Nº 18.

**COMPARACION ENTRE LAS TASAS DE CRECIMIENTO ABSOLUTO DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA MUNDIAL, DE REGIONES INDUSTRIALIZADAS, DE REGIONES SUB-DESARROLLADAS Y DE AMERICA LATINA, DURANTE EL PERIODO 1950-1980**  
 (Año base= 1950= 100; tasas medias anuales)



FUENTE: O.I.T., "Anuario de Estadísticas del Trabajo - 1970", Ginebra, pág. 9-15

sociedades. No hay que olvidar que, por ejemplo, que en 1970 un poco más del 40% de las exportaciones latinoamericanas de productos manufacturados es efectuado por filiales de empresas norteamericanas y que en 1957 este porcentaje era apenas del 12%. Council for Latin America, op. cit.

## 2) *Efectos de tipo social*

Aún a estas alturas podemos suponer que todavía puede pensarse con respecto al proceso de desarrollo de las economías latinoamericanas que, si bien puede ser cierto que no ha sido un proceso del todo autónomo, sus resultados a pesar de todo han contribuido y contribuirán más al "progreso y bienestar social y humano" de la población latinoamericana.

Sin embargo, una evaluación objetiva de los resultados y "frutos sociales" de ese desarrollo demostrarían lo contrario, pues, —por el mismo hecho de ser un proceso dependiente e inscrito dentro de la evolución de un sistema internacional de dominación-dependencia— ha desencadenado y puesto en marcha mecanismos de selección y concentración que están generando, a su vez, situaciones cada vez más complejas y agudas de desequilibrio y disparidad social en el seno de estas sociedades latinoamericanas.

Que el "desarrollo y progreso social" no estén produciendo los resultados esperados y que no hayan estado acordes con el notable crecimiento económico experimentado en las últimas décadas por los países latinoamericanos, es un hecho reconocido por diversos organismos internacionales, entre ellos la CEPAL<sup>1</sup>. Pero además de esto y a nuestro modo de ver, consideramos que el proceso de desarrollo y modernización de estas sociedades está generando resultados contradictorios, aún dentro del *modelo referencial de desarrollo* adoptado como "meta" manifiesta del sistema internacional para legitimar y racionalizar sus planes con respecto al nuevo rol de estas economías.

Así tendremos, por ejemplo, que mientras se pretende legitimar y racionalizar dicho modelo referencial de desarrollo a través de la "necesidad de incorporar" a las "formas modernas de consumo", la aplicación y resultados de ese modelo han gene-

<sup>1</sup> Véase CEPAL, E/CN.12/851/Rev. 1, pág. 1-35, y E/CN.12/884, pág. 74-114.

rado y evidenciado, por el contrario, un proceso de diferenciación y de disparidad cada vez más agudo y selectivo en la distribución del ingreso, en la absorción ocupacional y, en consecuencia, en las formas de incorporación al consumo por parte de la población latinoamericana.

En esta Tercera Parte del Documento examinaremos, pues, *algunos de los efectos sociales* de nuestro proceso de desarrollo dependiente, en torno a los siguientes temas: ocupación, ingresos y salarios, costo de vida y aspectos educacionales.

#### a) *Efectos ocupacionales*

Una de las finalidades manifiestas del proceso de desarrollo ha sido la de "elevar substancialmente el nivel de empleo", la de "absorber a una proporción creciente de la población trabajadora en actividades de tipo moderno" y la de "reducir apreciablemente el desempleo y el sub-empleo"<sup>2</sup>. Sin embargo, parece que dicho proceso de desarrollo en América Latina, no sólo no ha logrado cumplir esa finalidad, sino que además sus resultados están evidenciando una situación cada vez más grave y contradictoria en lo que se refiere a las metas ocupacionales.

Así tenemos que en lo que respecta a los *aspectos cuantitativos* del empleo, en primer lugar, la proporción de *desempleo* en el conjunto de los países latinoamericanos durante el período 1950-1965 ha ascendido del 5.6% al 11.1% de la fuerza de trabajo, y en cifras absolutas, de 2.925.000 a los 8.882.000; lo cual significa que a lo largo de dicho período, en 15 años de "desarrollo", el desempleo ha aumentado a razón de una tasa media anual del 13.6%, mientras que la absorción del empleo lo ha hecho sólo a razón del 9.5% anual (ver cuadro siguiente).

#### 3) *Ingresos, salarios y costo de la vida*

Otro de las metas manifiestas del proceso de desarrollo ha sido la de lograr una distribución más equitativa del ingreso, lo mismo que una participación extensiva de la población en el consumo. Sin embargo, también parece que dicho proceso de

2. Naciones Unidas, "Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo", CEPAL, E/C.N.12/.

FUENTE: O.E.A., "El Problema del Desempleo en América Latina", COPTAL/IV 7, julio de 1971, Panamá, pág. 5.

POBLACION, FUERZA DE TRABAJO Y EMPLEO EN AMERICA LATINA  
DE 1950 A 1965

POBLACION AMERICA LATINA	1950	1955	1960	1965
Población total (miles)	151.116.	173.104.	199.307.	229.691.
Fuerza de trabajo (miles)	52.664.	60.240.	69.160.	79.473.
Personas ocupadas (miles)	49.739.	56.077.	62.866.	70.651.
Personas desocupadas (miles)	2.925.	4.163.	6.294.	8.882.
Tasa de participación (% de la población total)	34.85	34.80	34.70	34.60
Tasa de desempleo (% de la fuerza de trabajo)	5.60	6.90	9.10	11.10

desarrollo no solamente no ha cumplido dicha meta, sino que además sus efectos se están traduciendo en una situación cada vez más precaria en lo que respecta a la distribución del ingreso y diferenciada en lo que se refiere al acceso al consumo por parte de la población.

En primer lugar, puede observarse que a pesar del notable y acelerado *incremento del producto bruto total*, no ha ocurrido así con el *producto por habitante*. En efecto, durante el período 1960-1969 el producto interno bruto se incrementa en América Latina, en el conjunto de su economía, a razón de una tasa media anual del 5.2% y el producto por habitante sólo lo hace a razón del 2.2% anual<sup>1</sup>.

Pero además de que el proceso de industrialización y desarrollo no haya significado un incremento correspondiente del producto por habitante, tampoco hay razones relevantes para suponer que dicho desarrollo haya modificado positivamente la estructura de la *distribución del ingreso*. Por el contrario, el proceso de diferenciación y selección que establece en la absorción del empleo, *añadida al proceso de heterogeneidad que genera la coexistencia de estratos de productividad y tecnología muy diferentes dentro del aparato global de producción*, pone en marcha y acelera también un proceso de diferenciación y dispa-

FUENTE: N.U., CEPAL, E/CN.12/877, Cuadro N° 2, pág. 4 y E/CN.12/851/Rev. 1, pág. 3.

1 N.U., CEPAL, op. cit., pág. 3.

ridad cada vez más agudo en la estructura de la distribución del ingreso y *en los niveles de vida en general*<sup>2</sup>.

Pero si el incremento de la escolaridad en América Latina, no ha guardado proporción con las crecientes necesidades de su población en edad escolar —pese al proceso de “desarrollo” y “modernización” en que están estas sociedades, tampoco este incremento de la escolaridad ha estado asociado positivamente con el relativo aumento de los *presupuestos de educación*, ni este último con el ritmo de *crecimiento del producto bruto* en estos países.

#### EL PACTO SUB-REGIONAL DE PAISES DEL AREA ANDINA

##### 1) *La evolución interna de las economías del área andina*

Las economías de los países del área andina ha evolucionado durante las últimas décadas a diverso ritmo y en distinta dirección, aunque en su conjunto y hablando en términos generales presentan diferencias significativas con respecto a los países de mayor desarrollo relativo de América y también con respecto al resto de países no comprendidos dentro del área.

La transición en las modalidades de la dependencia externa de las economías latinoamericanas y su proceso de adaptación a las diferentes funciones y nuevas formas de inserción histórica dentro de la evolución experimentada por el sistema internacional de dominación-dependencia, están impactando particularmente también en los países del área andina en distinta forma y dirección en cada país pero, en general, contribuyendo a generar *un área de características y funciones cada vez más específicas y diferenciadas*, con respecto a las características y funciones de otras áreas de América Latina.

Esto podemos observarlo en torno a los aspectos siguientes:

1. El crecimiento global.
2. La evolución sectorial y el proceso de industrialización.
3. La inversión extranjera.

2 N.U., CEPAL, E/CN.12/825/Rev. 1, pág. 32-35 y 387-420.

### 1. *El crecimiento global*

En la primera parte de este Documento habíamos visto que América Latina, considerada en su conjunto, estaba experimentando un notable incremento de su producto bruto interno, especialmente durante la última década. Vimos también que dentro de ese crecimiento experimentado por la generalidad de América Latina, los distintos países presentaban diferencias en torno al promedio latinoamericano pero que es cada vez mayor el número de países que iban alcanzando las metas establecidas por la *Estrategia Internacional de Desarrollo en relación con el producto interno bruto*.

Estableciendo ahora una comparación entre los países comprendidos por el área andina con respecto a los países de otras áreas y en relación con el incremento del producto bruto interno, podemos observar también que se presentan diferencias en cuanto a la tasa de incremento de dicho producto bruto interno. En efecto, tal como puede verse en el cuadro anexo, mientras las tasas medias anuales del crecimiento del PBI en el conjunto de países constituido por Argentina, Brasil y México son de un 5.2 y un 5.6 durante las décadas de 1950-1960 y 1960-1970 respectivamente, en la subregión andina son de 4.5 y 5.1, y en el resto de países latinoamericanos de 4.2 y 4.9.

Estos ritmos de crecimiento del producto interno bruto en las subregiones de América Latina, de por sí ya están evidenciando, pues, diferencias significativas en dichas regiones. Las cuales, pueden ahondarse aún más si las enfocamos desde el punto de vista del valor del producto total y del producto por habitante, tal como puede verse en el cuadro anexo.

Podemos observar entonces que, según las cifras del citado cuadro basadas en datos de la CEPAL, en el conjunto de los tres países de mayor desarrollo relativo de América Latina y constituido por Argentina, Brasil y México se genera casi el 70% del producto total de América Latina hacia fines del decenio 1960-1970. En el resto de países latinoamericanos, no incluidos tampoco en el área andina se genera en cambio el 9.2% del producto total de la región y el producto per cápita alcanza sólo a los US\$ 391. Por otra parte, los países de la sub-región andina, incluida Venezuela corresponde a una *situación media* entre los anteriores extremos, pues, en ellos se produce un

23.7% del producto total de América Latina y el producto per cápita alcanza a ser de US\$ 482.

TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SUB-REGIONES EN AMERICA LATINA DE 1950 A 1970. -

(Promedia por sub-regiones)

SUB-REGIONES AMERICA LATINA	Tasas medias anuales de crecimiento del producto interno bruto.	
	1950-1960	1960-1970
Argentina, Brasil y México	5.2	5.6
Países del área andina	4.5	5.1
Bolivia	0.8	5.6
Colombia	4.6	5.2
Chile	4.0	4.3
Ecuador	4.9	4.7
Perú	5.3	4.9
Venezuela	7.6	5.8
Otros países latinoamericanos	4.2	4.9
Promedio América Latina	5.4	5.5

FUENTE: CEPAL, N.U., E/CN.12/869, pág. 16, Cuadro N° 1

ESTIMACIONES SOBRE EL PRODUCTO TOTAL Y POR HABITANTE EN  
SUB-REGIONES DE AMERICA LATINA HACIA FINES DEL DECENIO  
1960 - 1970

SUB-REGIONES AMERICA LATINA	Producto total hacia fines del decenio 1960 - 1970		Producto por habi- tante hacia fines del decenio 1960-1970 (US\$)
	En millones US\$	En % del to- tal de Améri- ca Latina	
Argentina, Brasil y México	90.035.	67.0	669
Bolivia	923.		203
Colombia	7.860.		367
Chile	6.411		671
Ecuador	1.901.		323
Perú	5.929.		450
Venezuela	8.809.		878
Sub-total sin Venezuela	23.024.	17.1	403
Sub-total área andina	31.833.	23.7	482
Resto de países latinoamericanos	12.418.	9.2	391
TOTAL AMERICA LATINA	134.286.	100.0	512

FUENTE: CEPAL, N.U., E/CN. 12/825/Rev. 1, Cuadro 11, pág. 6.

Sin embargo, es relevante de tener en cuenta para los análisis que se efectuarán más adelante, la ausencia o presencia de Venezuela dentro del conjunto de países andinos, ya que sin este país la sub-región sólo generaría el 17.1% del producto total latinoamericano y el ingreso per cápita descendería a US\$ 403.

## 2. La evolución sectorial y el proceso de industrialización

Así como el proceso de "modernización" en la economía latinoamericana en general, vimos que estaba implicando una evolución o cambio en la contribución de cada sector de actividad económica en la generación del producto total —en orden al proceso de adaptación y reinserción de estas economías a las nuevas exigencias del sistema internacional—, también en las economías de la sub-región andina está impactando dicho proceso de "modernización" provocando cambios significativos en la participación de los diferentes sectores, de acuerdo a *las nuevas específicas funciones* de dicha sub-región dentro del sistema internacional.

Así, podemos observar en el siguiente cuadro que en el conjunto de países de mayor desarrollo relativo —Argentina, Brasil y México— el sector agropecuario en 1969 apenas contribuye con un 16% en promedio a la generación del PBI, mientras que en el mismo año en el área andina dicha contribución de dicho sector es aún de un 20.2%, y en el resto del países latinoamericanos de un 28.9%. Sin embargo, también podemos observar que esa contribución del sector agropecuario en los países andinos era en 1960 de un 24.2%, significando en esos nuevos años una disminución de un -16.5% y contribuyendo la más notoria y rápida en comparación a las otras regiones; lo cual, hace suponer un *cambio significativo y acelerado en el papel de las economías* de esta sub-región dentro del contexto internacional.

Estas nuevas tendencias de las economías del área andina —desde el punto de vista de la conformación de su producto bruto interno— pueden observarse también en cuanto a la participación de la *industria y servicios básicos* en la generación del PBI. Podemos ver en el cuadro anexo que mientras en Argentina, Brasil y México en 1969 estos sectores contribuyeron

CAMBIOS EN LA PARTICIPACION DEL SECTOR AGROPECUARIO EN LA  
GENERACION DEL PRODUCTO POR SUB-REGIONES DE AMERICA LATI-  
NA DE 1960 A 1969.-

(Participación porcentual del sector agropecuario) (1)

SUB-REGIONES AMERICA LATINA	Participación porcentual del sector agrop. en el PBI.		Variación porcentual 1960-1969 (%)
	1960	1969	
Argentina, Brasil y México	18.7	16.0	-14.4
Bolivia	30.6	23.1	-24.5
Colombia	34.1	30.3	-11.1
Chile	12.1	10.1	-16.5
Ecuador	36.8	31.7	-13.9
Perú	24.1	18.2	-24.5
Venezuela	7.2	7.8	8.3
Sub-Total área andina	24.2	20.2	-16.5
Otros países latinoamericanos	33.3	28.9	-13.2
Promedio América Latina	20.2	17.3	-14.4

1 FUENTE: CEPAL, N.U., E/CN.12/868/Rev. 1, Cuadro 10, pág. 43.

CAMBIOS EN LA PARTICIPACION DE LA INDUSTRIA Y SERVICIOS BASICOS  
EN LA GENERACION DEL PRODUCTO POR SUB-REGIONES DE AMERICA LA-  
TINA DE 1960 - 1969.-

SUB-REGIONES AMERICA LATINA	Participación porcentual de la industria y servicios básicos en el PBI (*)		Variación porcentual 1960-1969 (%)
	1960	1969	
Argentina, Brasil y México	37.6	41.2	9.6
Bolivia	36.4	46.1	
Colombia	32.3	34.2	
Chile	46.1	51.5	
Ecuador	27.4	29.0	
Perú	35.4	38.9	
Promedio área andina sin Vene- zuela	35.5	39.9	12.4
Otros países latinoamericanos	24.7	27.3	10.5

(\*) Industria y servicios básicos: Minería, Petróleo, Manufactura, construcción, Transporte y Comunicaciones, Servicios de luz, agua, gas y sanitarios

FUENTE: CEPAL, N.U., E/CN.12/868/Rev. 1, Cuadro 11, pág. 44

con un 41.2% en promedio a la formación del PBI, en los países de la sub-región andina la contribución es del 39.9%, pero que, sin embargo, ha aumentado más rápidamente dicha contribución que en las otras áreas de América Latina durante el período 1960-1969.

Esta celeridad de los cambios estructurales en la generación del producto bruto interno que se manifiesta en los últimos años en la sub-región andina y en comparación con las otras áreas latinoamericanas, evidencia, pues, un rápido proceso de adaptación de las economías de dichos países a sus nuevas y específicas funciones y nueva forma de inserción histórica con respecto al sistema internacional.

Esto puede observarse mejor desde el punto de vista del *proceso de industrialización* de los diferentes países latinoamericanos, ya que dicho proceso está constituyendo un hecho eminentemente *selectivo*, tanto desde el punto de vista *territorial* como de la *producción*, generando diversas modalidades de desarrollo en los países latinoamericanos, de acuerdo a las necesidades y exigencias del sistema internacional.

Desde el punto de vista *territorial*, el proceso de industrialización de los países latinoamericanos está constituyendo un proceso selectivo, pues, como puede observarse en el siguiente cuadro, está configurando distintas áreas bien diferenciadas en América Latina con respecto al desarrollo y producción industrial y cada una con sus específicas funciones. Por un lado estarían los tres países de mayor grado de industrialización (Argentina, Brasil y México), que concentran cerca del 76% de la producción industrial de América Latina y donde el producto industrial crece a un ritmo anual del 6.4%. Por el otro lado estarían el resto de países latinoamericanos, excluyendo los del área andina, con el menor grado de desarrollo industrial y donde apenas se genera el 5.7% de la producción industrial latinoamericana. Y en medio de estos dos extremos, estarían los países de la sub-región andina con un grado medio de industrialización y en donde se produce el 18.4% de la producción industrial de América Latina.

En particular, los países del área andina en los últimos decenios se han visto avocados también a un rápido proceso de industrialización —hasta ciertos límites y de acuerdo con las

funciones asignadas a los distintos países— orientado hacia la “substitución de importaciones”. Al respecto Mauricio Guerrero, asesor del Acuerdo de Cartagena, se expresa en los siguientes términos<sup>1</sup>:

“Las grandes empresas transnacionales usaron de todo tipo de influencias para convencer a los gobiernos andinos de la necesidad de desarrollar esta política de sustitución de importaciones en la forma más amplia posible, sin detenerse a considerar si el tamaño del mercado permitía el establecimiento de plantas económicamente adecuadas”.

GRADO DE INDUSTRIALIZACION EN 1969, PARTICIPACION EN LA PRODUCCION INDUSTRIAL DE LA REGION EN 1969 y CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INDUSTRIAL DE 1960 A 1969, EN LAS SUB-REGIONES DE AMERICA LATINA.-

SUB-REGIONES AMERICA LATINA	Grado de Indus- trialización 1969 o/ %	Participación en la produc- ción industrial de América La- tina 1969	Tasa Anual de crecimiento del producto in- dustrial 1960- 1969.
Argentina, Brasil y México	27.3	75.9	6.4
Bolivia	13.3	0.4	6.6
Colombia	18.4	4.8	5.7
Chile	26.0	5.1	5.9
Ecuador	17.0	1.0	5.4
Perú	22.0	3.7	7.4
Venezuela	13.1	3.4	6.9
Sub-total área andina	18.3	18.4	6.3
Otros países latinoamericanos	16.8	5.7	4.5
TOTAL AMERICA LATINA	23.9	100.0	6.2

o/ Según la participación en % de la industria manufacturera en el PBI.

FUENTE: CEPAL, N.U., E/CN. 12/877, Cuadros 2 y 9, pág. 4 y 33.

Sin embargo, y como lo veremos más adelante esta política de “industrialización substitutiva de importaciones” —generada y auspiciada por los conglomerados transnacionales— no se ha

<sup>1</sup> Guerrero Mauricio, “El régimen común de la inversión extranjera en el Pacto Andino”, en “Derecho de la Integración”, INTAL-BID, Abril de 1971, pág. 12.

traducido en la disminución de las importaciones ni mucho menos, se ha reflejado en un mejoramiento de la balanza de pagos.

### 3. *La inversión extranjera*

Las modalidades y estructura de la inversión extranjera en América Latina, refleja también las prioridades y expectativas del sistema internacional con respecto a las funciones que deben cumplir estas economías dentro del mismo y, también, los mecanismos y estrategias más adecuados para el cumplimiento de dichas funciones.

Observando primero la *evolución de la inversión directa privada extranjera* en América Latina según los distintos grupos de países, podemos ver en el cuadro anexo que se presentan diferencias muy significativas. En primer lugar tenemos que en el grupo de países de mayor desarrollo relativo constituido por Argentina, Brasil y México, en el decenio 1950-1959 se concentraba el 36.7% del total de la inversión extranjera en América Latina y que en la década 1960 esta proporción alcanza a un 47.8%; es decir, casi la mitad, lo cual ha significado un crecimiento absoluto del 216% en 10 años.

En segundo lugar, tenemos que en el grupo de países andinos durante el decenio de 1950-1959 se localizaba el 54.4% de la inversión extranjera y que en cambio en el decenio 1960-1969 dicha proporción disminuye a un 42.8%. En cifras absolutas, esto significa que en el área andina es donde ha crecido menos la inversión extranjera con respecto a otras áreas de América Latina, pues su aumento en 10 años ha sido de un 91.3% en promedio incluyendo a Venezuela y de un 128.2% sin incluirla.

En tercer lugar, es significativa la exclusión o inclusión de Venezuela dentro del conjunto de países andinos en lo que respecta a la inversión extranjera, ya que sin ella la proporción de la inversión extranjera en dicha área en 1969 se reduce a un 17.6%, pues ese país por sí solo concentra el 25.2% del total de la inversión extranjera en América Latina. Y ya que, posiblemente a causa de esa saturación de Venezuela, éste es el país dentro del conjunto andino donde menos ha crecido la inversión extranjera en los últimos años en comparación con los otros países. Sin embargo, conviene tener en cuenta que hasta el presente en el resto de países andinos en su conjunto la proporción

EVOLUCION DE LA INVERSION DIRECTA EXTRANJERA EN SUB-REGIONES DE AMERICA LATINA DE 1950 A 1969

(Valores acumulados por decenios)

SUB-REGIONES AMERICA LATINA	Inversión directa extranjera acumulada por decenios				Variación absoluta entre los dos decenios. (%)
	1950-1959		1960-1969		
	Millones de US\$	% del total A.L.	Millones de US\$	% del total A.L.	
Argentina, Brasil y México	2.709.	36.7	8.576.	47.8	216.6
Bolivia	50.	0.7	162.	0.9	224.0
Colombia	423.	5.7	748.	4.2	
Chile	620.	8.4	1.022.	5.7	
Ecuador	20.	0.3	222.	1.2	
Perú	270.	3.7	1.002.	5.6	
Venezuela	2.630.	35.6	4.519.	25.2	
Sub-total sin Venezuela	1.383.	18.7	3.156.	17.6	128.2
Sub-total área andina	4.013.	54.4	7.675.	42.8	91.3
Otros países latinoameric.	660.	8.9	1.684.	9.4	155.2
Total América Latina	7.382.	100.0	17.935.	100.0	143.0

FUENTE: CEPAL, N.U., E/CN.12/868/Rev. 1, Cuadro 80, pág. 111

de inversión extranjera es apenas un poco más de la mitad de la de Venezuela.

En líneas generales y con respecto a la sub-región andina, podemos concluir en relación con la evolución global de la inversión extranjera que ésta en dicha área no está experimentando la misma importancia, si la comparamos especialmente con los países de mayor desarrollo relativo de América Latina como Argentina, Brasil y México, que constituyen sus países prioritarios.

## 2) El proceso de integración sub-regional

Vista así, a grandes rasgos y en relación con otros grupos de países latinoamericanos, la evolución de las economías de la sub-región andina, hemos podido llegar a la conclusión de que en ella se estaba configurando un *área de características cada vez más diferenciadas* con respecto a otras áreas o grupos de países latinoamericanos. Lo cual, evidenciaba ante todo, una de las modalidades de "desarrollo" selectivo inducidos en estos países por el sistema internacional de dominación-dependencia y, también, el proceso de adaptación de estas economías a sus

*nuevas y específicas funciones dentro de las nuevas exigencias de dicho sistema.*

Ahora veremos, entonces, un poco más de cerca el mismo proceso de integración sub-regional de países andinos especialmente en lo que se refiere a sus principales acuerdos, mecanismos y medidas adoptadas y, finalmente, en cuanto a sus metas y funciones dentro del sistema internacional de dominación-dependencia. Por lo cual, esta sección contemplará los principales acuerdos, medidas y mecanismos del Pacto Sub-regional Andino.

*Principales acuerdos, medidas y mecanismos del proceso de integración sub-regional de países andinos:*

Aunque, como lo hemos expresado con frecuencia, no es nuestro propósito realizar un examen pormenorizado del proceso de integración sub-regional de países andinos en lo que se refiere a los aspectos *formales* de dicho proceso, sino el de enfocarlo en función de contextos más globales y, ante todo, el de seguir hipótesis e instrumentos de trabajo que puedan contribuir a dicho enfoque, consideramos que sería útil el efectuar un breve recuento y análisis de sus más relevantes acuerdos, medidas y mecanismos.

*El Acuerdo de Integración sub-regional, más comúnmente conocido como el "Acuerdo de Cartagena", suscrito por los gobiernos de Bolivia, Chile, Ecuador y Perú el 26 de mayo de 1969, constituye la carta fundamental del proceso de integración de los países andinos. Dicho acuerdo es la concreción de una serie de reuniones preparatorias de la Comisión Mixta, constituida el 23 de julio de 1967 y como un resultado de la denominada "Declaración de Bogotá" efectuada en dicha ciudad el 16 de agosto de 1966, donde los gobiernos de los países andinos (incluida Venezuela), recomendaron "reorientar el proceso de integración económica de América Latina" estimando que el "tratamiento diferenciado para los países de mercado insuficiente y de menor desarrollo relativo era un medio indispensable para lograr el desarrollo armónico y equilibrado de la región".*

Con estos antecedentes, pues, se suscribió en Mayo de 1969 el "Acuerdo de Cartagena", el cual "fue concebido para constituir, entre un grupo de países de la ALALC de mercado insu-

ficiente y de menor desarrollo económico relativo, una unidad económica que los lleve a aumentar acentuadamente su tasa de crecimiento y además a disminuir las diferencias existentes entre ellos y los países más desarrollados de la Asociación, facilitando, de esa manera, la integración posterior de la región en su conjunto"<sup>1</sup>.

Además, se afirma también que "la creación de un *área económica integrada* permitirá la substitución regional de importaciones en sectores básicos y de gran dinamismo, tales como la metal-mecánica, química y petroquímica, electrónica y automotriz, lo que generará nuevas industrias e incrementará el intercambio entre los países participantes". También se agrega que "conjuntamente, el proceso sub-regional facilitará una utilización más racional de los recursos productivos, aumentará la eficiencia de las industrias tradicionales, posibilitando la incorporación de tecnologías avanzadas y particularmente, evitando duplicaciones de inversiones en los distintos países". Así mismo se aduce que "se generará, al mismo tiempo, un mayor poder de negociación frente a terceros países que traerá mejores condiciones para los productos de la sub-región en los mercados mundiales"<sup>1</sup>.

Por otra parte, para la consecución de esos objetivos y frutos esperados del acuerdo de integración sub-regional de los países andinos, el mismo establece lo que denomina los "*mecanismos básicos del acuerdo*" y que se refieren a: la armonización de las políticas económicas, la programación industrial y agrícola, la liberación del intercambio, el establecimiento de un Arancel Externo Común, tratamientos especiales tendientes a reducir las diferencias de desarrollo existentes actualmente entre las Partes, la canalización de recursos financieros y la integración física.

La armonización de políticas debe conducir a la creación de condiciones similares entre los países miembros, que permitan una mejor utilización de los recursos productivos y aseguren una equitativa distribución de los beneficios de la integración.

1 Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría Ejecutiva ALALC-Chile, "*Acuerdo de Integración Sub-regional*", Publicación N° 18, Santiago de Chile, 1970, pág. 6. El subrayado es nuestro.

1 Ministerio de Relaciones Exteriores, op. cit., pág. 6.

La programación industrial está concebida como elemento primordial del desarrollo mediante la eficaz utilización de los sectores productivos, en base a dos mecanismos fundamentales: a) Los programas sectoriales de desarrollo industrial, y b) Los programas encaminados a racionalizar la producción de las industrias existentes.

Con respecto a los programas sectoriales de desarrollo industrial, en reuniones posteriores de la Comisión ésta aprobó la decisión N° 25 (III-E) que establece la nómina de los *productos reservados* para dichos programas sectoriales. Entre estos productos reservados, que suponen la programación conjunta de las inversiones y la localización de plantas en los Países Miembros, se incluyeron prácticamente todos los correspondientes a los sectores automotriz y siderúrgico, una gran cantidad de la industria química y algunos de la petroquímica, muchas manufacturas de la industria liviana y algunas otras de la industria pesada.

En lo referente a la liberación del intercambio y a la formación de un mercado sub-regional, el acuerdo establece el Programa de Liberación y el Arancel Externo Común, con el fin de que ambos mecanismos en base a una acción concertada aseguren la eliminación total de los gravámenes y restricciones que impiden la libre circulación de las producciones sub-regionales y la creación de una barrera arancelaria con respecto a terceros.

Con respecto a los tratamientos especiales tendientes a reducir las diferencias de desarrollo existentes actualmente entre los Países Miembros, éstos se dirigen específicamente al Ecuador y Bolivia y se refieren a incentivos para compensar diferencias estructurales, localización de producciones en sus territorios, normas más favorables sobre el Programa de Liberación y el Arancel Externo Común, y medidas de cooperación y asistencia técnica.

Por último, el acuerdo enuncia los mecanismos de financiación del Comercio y de las inversiones y de los destinados a lograr la integración física principalmente en el campo de las infra-estructuras y servicios básicos. Y como uno de estos mecanismos principales se establece posteriormente la *Corporación*

*Andina de Fomento*, con la suscripción también de Venezuela, que tiene como objetivo "impulsar el proceso de integración sub-regional". "Al efecto —agrega su Convenio de fundación— dentro de un sentido de *especialización racional* y una equitativa distribución de las inversiones dentro del área, tomando en cuenta la necesidad de una acción eficaz en favor de los países de menor desarrollo relativo y con la adecuada coordinación con el organismo encargado de la integración sub-regional, impulsará el aprovechamiento de las oportunidades y recursos que ofrezca su área de acción, mediante la creación de producción o de servicios y la ampliación, modernización o conversión de las existentes".

Posteriormente a la formulación del Acuerdo de Cartagena, la Comisión aprobó la decisión N° 24 (III-E) que establece el "*Régimen Común de tratamiento a los Capitales Extranjeros*", que debería entrar en vigor en Julio de 1971 y que tiene como uno de sus objetivos fundamentales "robustecer las empresas nacionales con el fin de habilitarlas para participar activamente en el mercado sub-regional, así como fortalecer la capacidad de negociación de los Países Miembros frente a los exportadores de capitales, a las empresas proveedoras de recursos y de tecnología y a los organismos internacionales".

Para efectos del citado Régimen, las empresas se clasifican en nacionales mixtas y extranjeras. Son "nacionales" aquellas cuyo capital pertenezca en más del 80% a inversionistas nacionales públicos o privados. Se considera empresa "mixta" aquella en que el capital nacional sea mayoritario. Y empresas "extranjeras" en las que el capital nacional es inferior al 51% o, si es superior, esa proporción no se refleja en la dirección de la empresa.

Este Régimen Común establece mecanismos y procedimientos encaminados a transformar las empresas extranjeras en nacionales o mixtas y en forma "gradual" y "progresiva". En este sentido, por ejemplo, las ventajas derivadas del Programa de Liberación se limitan únicamente a los bienes producidos por las empresas nacionales y mixtas de los países miembros. No obstante, las empresas extranjeras existentes que deseen dis-

frutar de dichas ventajas tendrán que encontrarse en vías de transformación en nacionales o mixtas, para lo cual deberán celebrar el Convenio respectivo dentro de los tres primeros años de vigencia del Régimen Común y el plazo máximo para esa transformación será de 15 años en Colombia, Chile y Perú y de 20 años en Bolivia y Ecuador. Los mismos plazos requieren para las nuevas empresas extranjeras que se establezcan después de entrar en vigencia el Régimen Común.

En materia de importación de tecnología, el Régimen en general pretende mejorar las condiciones en que se adquiera la tecnología externa. Y en lo referente a la transferencia de utilidades al exterior por parte de las empresas extranjeras, sólo se permite transferir las utilidades que provengan de la inversión extranjera directa, sin pasar del 14% anual de la misma, pero autorizando a solicitud de cualquier país miembro, porcentajes superiores al indicado.

Además, el Régimen Común establece que cada país miembro podrá *reservar sectores de actividad económica* para empresas nacionales, públicas y privadas, y determinar si se admite la participación de empresas mixtas. Finalmente, el Régimen Común establece también disposiciones especiales sobre los *sectores específicos siguientes*: a) productos básicos; b) servicios públicos; c) seguros, banca comercial y demás instituciones financieras, y d) transporte interno, publicidad, medios de comunicación de masa y comercialización interna de productos. Con excepción del primer sector —donde podrá autorizarse durante los 10 primeros años de vigencia del Régimen la actividad de empresas extranjeras mediante el sistema de concesiones, siempre que el plazo del contrato no exceda de 20 años— en todas las demás no se permitirán nuevas inversiones extranjeras directas. Por otra parte y con excepción de los sectores de servicios públicos, transporte interno, medios de comunicación de masa y comercialización interna; es decir, sólo en los sectores a) productos básicos, y c) seguros y otras instituciones financieras, fuera de los bancos, las empresas extranjeras no estarán obligadas a transformarse en nacionales o mixtas. Estas restricciones desde el punto de vista sectorial podemos observarlas sintetizadas en el cuadro que sigue.

RESTRICCIONES SECTORIALES ESTABLECIDAS EN EL REGIMEN COMUN  
DE TRATAMIENTO A LOS CAPITALES EXTRANJEROS EN EL ACUERDO DE  
INTEGRACION SUB-REGIONAL DE PAISES ANDINOS.-

SECTORES ECONOMICOS	Actividad de Empresas extranjeras y nuevas inversiones extranjeras	Transformación en empresas nacionales o mixtas, por parte de las empresas extranjeras.	Participación en los beneficios del programa de liberación de importaciones.
Productos básicos de tipo extrac-tivo.	Autorizadas durante 10 años de vigencia del Régimen para un plazo máximo de 20 años por sistema de concesiones	No es obligatoria	-
Manufacturas	Permitidas	Según las normas generales del Régimen para todas las empresas extranjeras, con excepción de aquellas cuyo producción se exporta en un 80% o terceros países	Condicionada a su transformación en empresas nacionales o mixtas
Servicios Públicos	No autorizadas, salvo las inversiones destinadas al mejoramiento técnico y económico de las empresas	No es obligatoria para las empresas extranjeras ya establecidas	-
Seguros, banca y demás instituciones financieras.	No autorizadas	Sólo obligatoria para los bancos que deseen continuar recibiendo depósitos legales y de acuerdo a las normas generales	Condicionada a su transformación en empresas nacionales o mixtas
Transporte int. público y medios de comunic. de masas.	No autorizadas	Obligatoria según normas y plazos generales	Condicionada a su transformación en empresas nacionales o mixtas.
Comercialización interna de productos	No autorizados	Obligatoria según normas y plazos generales	Condicionada a su transformación en empresas nacionales o mixtas.

EL MOVIMIENTO DE LOS TRABAJADORES  
Y LOS PROCESOS DE INTEGRACION REGIONAL

Vistos así a grandes rasgos los aspectos más relevantes del proceso de desarrollo dependiente en América Latina y del proceso de integración sub-regional de países andinos en relación con las funciones que cumple el segundo respecto al primero, a través de un examen de la evolución de las economías de la sub-región en comparación con las de otros grupos de países y de un examen de las características más significativas del acuerdo de integración sub-regional, sólo nos quedaría el examinar también, en una forma sintética, las *perspectivas o alternativas del movimiento de los trabajadores* con respecto a los procesos de integración regional de los países latinoamericanos y, más particularmente, con respecto al proceso de integración sub-regional de estos países andinos.

*Las alternativas del movimiento de la clase trabajadora en América Latina*

El proceso de crecimiento económico y de "modernización" en general, ha afectado aunque en distinta forma el movimiento de la clase trabajadora en los países latinoamericanos. Ha producido no sólo un cambio en la naturaleza de sus reivindicaciones y en sus formas de lucha y de expresión organizada. Está provocando también especialmente, un *proceso de diferenciación* al interior del mismo movimiento hacia orientaciones y expresiones cada vez más distintas pero identificables, en cuanto a la naturaleza de esas reivindicaciones y formas de lucha y, fundamentalmente, en cuanto al tipo de *actitudes y respuestas* que asumen y ofrecen con respecto a la sociedad global y a su proceso de desarrollo.

En este proceso de cambio y diferenciación en las actitudes y respuestas que asumen las distintas orientaciones y formas de expresión organizada de la clase trabajadora latinoamericana, han iniciado dos tipos de factores:

- a) *factores externos*, los relacionados con el contexto socio-económico o marco estructural que rodea al movimiento de la clase trabajadora en cada sociedad, como

el grado de desarrollo industrial, la estructura de clases, la estructura de poder político, el nivel de satisfacción de necesidades en la población, la función que cumple la economía del país dentro del contexto de dependencia extrema, etc., y

- b) *factores internos*, los inherentes a la misma clase trabajadora y a sus formas de expresión organizada, es decir, los relacionados con la dinámica interna de la misma clase trabajadora como son: la conciencia de clase, las condiciones de movilización y el voluntarismo revolucionario<sup>1</sup>.

Ambos tipos de factores se inter-relacionan y cojugan en forma diferente en cada contexto y situación histórica a través de procesos eminentemente *dialécticos*, dando por resultado diferente tipo de actitudes, respuestas y opciones ideológicas en las distintas formas de expresión organizada de la clase trabajadora de América Latina aún dentro del mismo contexto socio-económico, que parecen expresarse y nuclearse cada vez más en torno a *tres posiciones o alternativas principales*: el reformismo participacionista, la oposición conflictual integrada y la opción revolucionaria. A continuación examinaremos brevemente el contenido de dichas alternativas<sup>2</sup>.

- 1º) El reformismo participacionista en el movimiento de la clase trabajadora:

El reformismo en el movimiento de la clase trabajadora no equivale exactamente al reformismo de los regímenes o de la burguesía, citado con anterioridad, ya que este último es ante todo la concreción o el resultado de la necesidad de adoptar nuevas normas integradas para estas sociedades latinoamericanas en función de los "requerimientos" del proceso de tránsito a la sociedad industrial y a la necesidad de una reactualización del rol histórico de los grupos dirigentes en función de dichas normas integradoras.

1 Alejandro Bernal, "Reformismo, Radicalismo y Sindicalismo Cristiano", ILAC-DE-CLAT, Caracas 1971.

2 CLAT, "Situación Actual de América Latina, sus Causas y sus Impactos en las clases trabajadoras", Doc. I de "Estrategia y Política", VIº Congreso Latinoamericano de Trabajadores, 21 al 27 de Noviembre de 1971, Caracas, pág. 325-364.

El reformismo a nivel del movimiento de la clase trabajadora, en cambio, sería el resultado o la expresión de una determinada forma y grado de conciencia de clase, con respecto a exigencias sobre el "desarrollo" y la "democracia", y, con respecto también a expectativas en cuanto al rol de los grupos y clases dirigentes. En este caso, pues, este reformismo no sería el mismo ni tendría el mismo origen que el de los regímenes políticos, pero sí sería *complementario y correlativo* de éste último.

En líneas generales, el reformismo a nivel del movimiento de la clase trabajadora dentro de una captación más o menos latente de *modelos de desarrollo de sociedad industrial moderna*, se caracterizaría principalmente por:

- a) La búsqueda de una reivindicación o mejoramiento significativo de la clase trabajadora —al menos de algunos de sus estratos o sectores— *dentro* de la estructura de clases de la sociedad burguesa, pero sin pretender aún acabar con esta estructura de clases.
- b) Las expectativas de una mayor participación e integración de la clase trabajadora *dentro* del orden económico y político de la burguesía y de una modernización del rol de los grupos y clases dirigentes, pero sin cuestionar aún la legitimidad de dichos grupos y clases dirigentes en cuanto a tales.
- c) Las exigencias de reforma o racionalización del orden económico y político, cuando ve dificultada esa reivindicación y esa participación de la clase trabajadora —por la supervivencia de rasgos de la sociedad tradicional— *pero sin pretender una reestructuración* global de la sociedad ni el control total de ella por parte de la clase trabajadora.

Así pues, el reformismo en el movimiento de la clase trabajadora, corresponderá a una forma o etapa superior de conciencia de clase —fase activa— ya que busca una reivindicación de la clase trabajadora y actúa en consecuencia para lograrla. Pero dada la evolución de condiciones extremas factores internos, considera que puede lograrla a través de la *participación más plena* en el ordenamiento económico, social y político de la burguesía, previamente "reformado" o "modernizado" en función de esa participación.

Desde este punto de vista, el reformismo en el movimiento de la clase trabajadora, es una conciencia de lucha, que pretende eliminar la explotación individual de los trabajadores. Es una conciencia de lucha que pretende también cambiar el rol tradicional de los grupos dirigentes. Y es una conciencia de lucha que pretende además reformar el ordenamiento burgués en función de una mayor participación de la clase trabajadora. Pero no dejaría de ser, al mismo tiempo, una conciencia de *lucha de clases institucionalizada* al no pretender liquidar la estructura de clases burguesa; o sea, a los factores que hacen perdurar el conflicto social. Al no pretender tampoco un cambio radical del sistema y la reestructuración y control de la sociedad por parte de la clase trabajadora. Por lo cual, dicha conciencia de lucha institucionalizada por parte del reformismo, pasaría a ser un elemento definitorio del ordenamiento burgués y un dispositivo de integración de la clase trabajadora a dicho ordenamiento no establecido por ella.

En este sentido el reformismo del movimiento de la clase trabajadora puede y suele derivar entonces hacia el *participacionismo*; o sea, hacia la *captación manifiesta* del neo-capitalismo por parte del movimiento de la clase trabajadora y a su *integración consciente* al modelo de desarrollo establecido por la burguesía a través de los regímenes reformistas en orden al sistema internacional de dominación-dependencia.

2º) El oposicionismo conflictual integrado:

El "oposicionismo conflictual integrado" sería otra de las orientaciones o expresiones del movimiento de la clase trabajadora latinoamericana en cuanto a sus actitudes y respuestas con respecto a la sociedad global.

Este "oposicionismo conflictual integrado" tipifica las actitudes, reivindicaciones y formas de lucha de una determinada expresión organizada del movimiento de la clase trabajadora enclaustrada dentro de un *contexto político y estratégico ajeno* al mismo movimiento de la clase trabajadora. En otras palabras, tipifica o caracteriza a un conjunto de actitudes, reivindicaciones y formas de lucha asumidas por determinadas organizaciones del movimiento de la clase trabajadora, pero que no son el resultado de una opción ideológica, política y estratégica por parte del mismo movimiento, sino de una opción establecida a

otros niveles de decisión a los cuales están adscritas dichas organizaciones; por ejemplo, a nivel de ciertos partidos políticos a los cuales están relacionados esas organizaciones y, generalmente, cuando dichos partidos están en la "oposición" al gobierno de turno.

El resultado, entonces, no es otro que el de una *instrumentalización* del movimiento de la clase trabajadora por parte de dichos niveles, restringiéndola a desempeñar un rol de *oposición conflictual* en determinados aspectos o sectores *claves y estratégicos* de la sociedad. Y el resultado también será el de que ese papel asignado al movimiento de la clase trabajadora —no dirigido realmente a eliminar los factores que hacen perdurar al conflicto social— terminará por contribuir a la institucionalización y perduración de la lucha de clases dentro del sistema y terminará por convertirse, también, en *dispositivo de ajuste* de las contradicciones inducidas por el proceso de "modernización". Por esta razón es que lo hemos denominado "oposicionismo conflictual integrado".

Las "reivindicaciones" de esta expresión organizada, en cuanto a su naturaleza y campo de aplicación, son especialmente selectivas, sectoriales y limitadas a ciertas categorías ocupacionales, encaminadas principalmente a conseguir un *fuerte control político* de determinadas fuerzas y aparatos sindicales, a través de los cuales pueden hacer perdurar la tensión social o agudizarla hasta ciertos extremos en función de ese marco estratégico global. Pero como existen ciertas limitaciones establecidas por los niveles de decisión más altos, no pueden proyectarse, dichas reivindicaciones, hacia una *reivindicación global y definitiva* de la clase trabajadora latinoamericana. Por lo cual, su tipo de oposición conflictual viene a legitimizar, por ejemplo, muchas de las normas integradoras represivas del desarrollismo forzado, y en general, viene a contribuir en última instancia a la perduración y legitimación del conflicto social dentro del sistema.

3º) La opción revolucionaria del movimiento de la clase trabajadora:

También, como el reformismo, la opción revolucionaria por parte del movimiento de la clase trabajadora constituye el resultado de una determinada forma y grado de expresión de la

conciencia de clase en su fase activa. Ante la confrontación dialéctica entre unas determinadas condiciones o factores objetivos e históricos, por una parte, y un determinado nivel de encuadramiento colectivo y activo dentro de la clase, como consecuencia a su vez de un alto grado de comprensión y valoración global de la misma, aflora la *opción revolucionaria* por parte del movimiento de la clase trabajadora.

Este considera, entonces, como *única alternativa posible* para una *reivindicación global* de la clase trabajadora, el *cambio radical del orden burgués, la liquidación de la estructura de clases y la toma del poder para una reordenación de la sociedad entera*, desde las perspectivas de la clase trabajadora.

Serían, pues, *características* más específicas de esta opción revolucionaria por parte del movimiento de la clase trabajadora, las siguientes:

- a) *La conciencia de supresión de la estructura de clases* por la cual aspira a conseguir la eliminación de lo que a su juicio en la sociedad burguesa define y establece las situaciones de clase.
- b) *La conciencia de poder*, por la cual el movimiento de la clase trabajadora considera la capacidad y el derecho de la misma para reorganizar la sociedad entera y asume entonces la función de vanguardia para incorporar a la clase trabajadora a esa función histórica.
- c) *La conciencia de lucha política*, por la cual concibe la lucha de clase trabajadora como una lucha por la toma del poder por parte de la clase trabajadora y frente al poder del estado burgués.

*Una tipificación plena, unitaria y homogénea* de las características de la opción revolucionaria, aún dentro de expresiones del mismo *manifiestamente revolucionarias*, pensamos que no podría llegar a producirse al mismo tiempo en todos los miembros, componentes y elementos de dichas expresiones u orientaciones revolucionarias. Ya que debemos tener en cuenta, que el proceso de toma de conciencia no se realiza en la clase como en una especie de "supersujeto colectivo", sino que se realiza en forma de "irradiación" en sus miembros como sujetos de la

clase social, lo cual supondría diferentes niveles de encuadramiento teórico-práctico a través de la actuación de un "fermento" dentro de la clase y dentro del movimiento que es la *organización*.

Y ya que debemos tener en cuenta, en segundo lugar, que dentro de la sociedad de clases burguesa y dentro del capitalismo, históricamente le ha correspondido un *rol o papel dual* a las formas más usuales de expresión organizada del "movimiento obrero". Así por ejemplo, el "sindicalismo" como organización formal del "movimiento obrero" y medio de lucha de la clase trabajadora, por su naturaleza, tiene que jugar un doble papel dentro de la sociedad capitalista: por una parte constituye, de hecho, un canal o dispositivo institucionalizado integrador del conflicto social, y por otra, sirve de base y expresión para un encuadramiento y movilización de la clase trabajadora contra el poder de la clase empresarial.

Así pues, en esta *dualidad de rol* de las formas más conocidas y abundantes de expresión organizada del movimiento de la clase trabajadora y en ese *proceso diferenciado y gradual* como se realiza la conciencia de clase dentro de la clase por la acción de vanguardia de la organización y de sus dirigentes, la alternativa "reformismo-revolución", más que como simple alternativa, desde el punto de vista histórico parece convertirse en la práctica en *tensión dialéctica* al interior mismo de las organizaciones —aún manifiestamente revolucionarias y entre las organizaciones y la base de la clase trabajadora. Tensión dialéctica cuyo centro de gravedad puede desplazarse históricamente, ante la confrontación de factores objetivos y de condiciones subjetivas, más hacia la posición "reformista" o bien, más hacia la posición "revolucionaria".

Por esta razón, no creemos que puede partirse de un esquema simplista para realizar las metas, medios y formas de lucha del movimiento de la clase trabajadora desde la perspectiva "reforma-participación-revolución", sino que hay necesidad de tener en cuenta el origen, naturaleza y medios específicos de las *formas histórico-presentes* de la expresión organizada del movimiento de la clase trabajadora.

*Las perspectivas del movimiento de la clase trabajadora con respecto a los procesos de integración regional*

Del análisis de las modalidades de desarrollo dependiente en estos países latinoamericanos, del examen del proceso de integración sub-regional de países andinos con respecto a las metas subyacentes e intereses reales que la condicionan y en relación a las funciones que este proceso cumple dentro de esas modalidades de desarrollo, y del examen de las diferentes alternativas o respuestas que puede asumir el movimiento de la clase trabajadora con respecto a la sociedad global y a su proceso de cambio, pueden desprenderse o deducirse también las posibles *actitudes y perspectivas* que puede adoptar el mismo movimiento de los trabajadores *con respecto a los procesos de integración regional* y, más particularmente, en relación con el proceso de integración sub-regional de países andinos.

En este sentido y en base a esas confrontaciones, las perspectivas y actitudes del movimiento de los trabajadores en relación con los procesos de integración regional, pueden orientarse también y  *encuadrarse dentro de una u otra de las tres principales y generales alternativas* del movimiento obrero con respecto a la sociedad global y a su proceso de cambio, observadas anteriormente. Es decir, que pueden enmarcarse dentro de un "reformismo participacionista" dentro de una "oposición conflictual integrada" o dentro de una "alternativa revolucionaria".

A continuación examinaremos, brevemente también, el posible contenido de cada una de esas alternativas o perspectivas del movimiento de los trabajadores en sus aspectos más relevantes y que hemos sintetizado en el cuadro N°.

- 1°) La opción "reformista-participacionista" con respecto a los procesos de integración:

La alternativa "reformista-participacionista" por parte del movimiento de los trabajadores y en relación con los procesos de integración, se caracterizaría principalmente por una captación más o menos latente del modelo de desarrollo y modernización general de estas sociedades y de los *modelos de integración regional o sub-regional* orientados a acelerar y a consolidar más dicho modelo de desarrollo y formulados ambos por las minorías dirigentes de estos países. Dentro de esta tendencia

general, el "reformismo-participacionista" en el movimiento de los trabajadores y en sus formas de expresión organizada, se caracterizaría más específicamente por:

- a) La búsqueda de un mejoramiento significativo de la clase trabajadora, a la luz de las "metas manifiestas" de los modelos de desarrollo y de integración "formulado por las minorías dirigentes, pero sin cuestionar la validez intrínseca de esos modelos ni la legitimidad de dichas minorías, legitimando por el contrario a los grupos "reformistas" de dichas minorías y reconociéndoles en forma latente su derecho y capacidad de formular y gestionar el modelo de integración y desarrollo.
- b) Las expectativas de una mayor participación en los procesos de integración formulados por las minorías o grupos "reformistas" de la burguesía, pero sin pretender la substitución de dichas minorías por la clase trabajadora tanto en la formulación de los modelos de desarrollo e integración, como en la gestión y control de los procesos pertinentes.
- c) Las exigencias y presiones para una más adecuada y eficaz ejecución de los procesos de integración, formulados por las minorías "progresistas" y obstaculizados por los grupos "tradicionales", pero sin pretender cambiar radicalmente la estructura de dominación interna en estas sociedades que están generando y condicionando dichos procesos de integración.

Dentro de esta alternativa, pues, es donde las diversas expresiones del movimiento de los trabajadores se han visto de algún modo u otro "atrapadas" dentro del *contexto y normas* establecidos por las minorías "progresistas" y "reformistas" para enfocar y debatir la problemática del proceso de integración sub-regional de países andinos.

En esta forma las expectativas y reivindicaciones del movimiento de los trabajadores, se limitan entonces a una "participación" más plena en el proceso de integración sub-regional, con el ánimo de obtener de él las mayores ventajas y beneficios para la clase trabajadora —lo cual estaría de acuerdo a las metas manifiestas del proceso de integración— pero sin cuestio-

nar a fondo la validez del modelo de integración, la legitimidad de los grupos que lo formulan y gestionan ni, tampoco, la validez del modelo y proceso de desarrollo a que dicho proceso de integración tiende a racionalizar, legitimar y consolidar. Y cuando esa "participación" se ve dificultada, esta alternativa del movimiento de los trabajadores se desplaza entonces hacia el "reformismo" pero orientado ésta básicamente a cuestionar los obstáculos de tipo formal e instrumental que impiden esa participación. Así, el "reformismo-participacionista" del movimiento de los trabajadores con respecto a los procesos de integración, no dejaría de ser, pues, en última instancia un eficaz instrumento para integrar e institucionalizar el conflicto social dentro de dicho modelo y proceso de integración y para acelerar ciertos cambios esperados y exigidos por estas minorías "progresistas" nacionales y obstaculizados por los grupos "tradicionales" de la burguesía o por los grupos internacionales.

2º) La opción "oposición conflictual integrada" con respecto a los procesos de integración:

El oposicionismo conflictual integrado por parte del movimiento de los trabajadores en relación con los procesos de integración, se caracterizaría principalmente por sus expectativas y acciones orientadas a obtener un mayor poder político y control en determinados aspectos y sectores claves de las organizaciones de trabajadores en base a una determinada estrategia con respecto a los procesos de integración, pero asociada o determinada, dicha estrategia, a un nivel de decisiones ideológicas y políticas ajeno al movimiento de la clase trabajadora. En estas condiciones, esa estrategia con respecto a los procesos de integración daría por resultado que las organizaciones de trabajadores dentro de esta alternativa estarían:

- a) Instrumentalizadas para ejercer un rol de oposición conflictiva o bien de fuerte control político, en aspectos y sectores considerados claves por ese nivel de decisiones ajeno al movimiento de los trabajadores.
- b) Orientadas a un reconocimiento "estratégico" de ciertos grupos dirigentes y a negociar la participación y control de ciertos aspectos del proceso de integración.
- c) Limitadas sólo a producir una reivindicación coyuntural, situacional y selectiva de determinados sectores de

fuerza de trabajo en base al aprovechamiento de ciertas "ventajas" de los procesos de integración y según las prioridades del citado nivel de decisiones.

Dentro de esta alternativa del movimiento de los trabajadores con respecto a los procesos de integración, la reivindicación de la clase trabajadora no sólo sería limitada y selectiva sino que además estaría condicionada y supeditada a los objetivos últimos de conseguir un fuerte control político o social en aspectos o sectores claves y en función de una estrategia no determinada ni controlada por el movimiento de los trabajadores. Por lo cual, esta perspectiva o alternativa —al utilizar la oposición conflictual como instrumento principal para obtener los anteriores objetivos—, terminará siendo también un eficaz instrumento de institucionalización e "integración" del conflicto social dentro del sistema y a través de los procesos de integración regional o sub-regional y para una racionalización y legitimación de los mismos.

3º) La alternativa revolucionaria con respecto a los procesos de integración:

Finalmente tendríamos la opción revolucionaria por parte del movimiento de los trabajadores con respecto a los procesos de integración, que también sería la concreción de un determinado grado de *conciencia de clase*, ante la confrontación dialéctica, por una parte, entre las modalidades del desarrollo dependiente de estos países, de las funciones que cumplen los procesos de integración con respecto a esos contextos de dominación y, por la otra, de un determinado nivel de encuadramiento colectivo y activo dentro de la perspectiva revolucionaria de la clase trabajadora, como consecuencia esta última de un alto grado de valoración de la función y papel histórico de la misma clase trabajadora.

En este caso el movimiento de los trabajadores considera como única *alternativa posible* para un *desarrollo y una integración auténticos de estas sociedades* en función de una reivindicación global y definitiva de la clase trabajadora, la sustitución radical del orden burgués en todas sus modalidades, la liquidación de la estructura de clases y la toma del poder por la clase trabajadora para una reorganización de estas sociedades

y la integración de las mismas, pero desde el punto de vista de la clase trabajadora.

Serían entonces características más específicas de una opción revolucionaria del movimiento de los trabajadores con respecto a los procesos de integración:

- a) La conciencia de supresión de la estructura de clases y no sólo a nivel de cada país en particular sino frente también a la coalición internacional de poderes económicos, por la cual el movimiento de los trabajadores aspira a conseguir la eliminación de los modos y relaciones de producción que han hecho posible el desarrollo dependiente en estos países y que están *generando los modelos y procesos de integración* orientados a incrementar y a consolidar dicho "desarrollo".
- b) La conciencia de poder y de papel histórico, por la cual el movimiento de los trabajadores considera que es la clase trabajadora la que está en capacidad y derecho para *formular y controlar los procesos de desarrollo e integración* de estas sociedades y asume entonces la función de vanguardia para encuadrar y movilizar a la clase trabajadora a esa función histórica.
- c) La conciencia de lucha política por la cual el movimiento de los trabajadores concibe la lucha de la clase trabajadora como una lucha por la toma del poder frente a los estados burgueses de cualquier modalidad, como única opción posible para *asegurar un proceso de desarrollo e integración auténticos*, organizándose y movilizándose en consecuencia para lograrlo.

Dentro de esta alternativa, pues, el movimiento de los trabajadores no se limitará a pedir una cuota de poder o de control con respecto a los procesos de integración formulados y gestionados por las minorías de estos países. No se limitará tampoco a aspirar una mayor participación de la clase trabajadora en los "beneficios" de dichos procesos. No se limitará, así mismo, a propugnar reformas instrumentales en los mecanismos formales de dichos procesos, cuando ve dificultadas esas cuotas de control y de participación. Y no teminará, finalmente, legitimando esos procesos de integración formulados por las minorías, delegando

en ellas la función histórica que, por derecho, le corresponde a la clase trabajadora.

### *EL PACTO ANDINO, SU PROYECCION SOCIAL Y LA POSICION DE LOS TRABAJADORES FRENTE AL MISMO*

Es evidente que la unión de los pueblos constituye una imperiosa necesidad. En varias oportunidades se ha escuchado el slogan de "o nos unimos o perecemos", en los diversos países en vías de desarrollo; sin embargo, el citado slogan es aplicado también a países desarrollados y por ello han surgido diversas uniones de economías y de pueblos que han permitido acelerar y mejorar el desarrollo de dichos pueblos y de dichas economías.

Hoy en día ya existe un Mercado Común Europeo que se ha robustecido con el ingreso de la Gran Bretaña y los países vinculados a esa nación. Por otra parte los países socialistas que están dentro del bloque soviético han constituido el Consejo de Existencia Económica de Europa Oriental—COMECON—. Existe el Pacto Balcánico entre Yugoslavia, Turquía y Grecia. También la Organización Común Africana en Malgache-CAM-. Podemos continuar la lista con: El Mercado Común Centroamericano; la Liga Árabe; el Tratado de la Cuenca del Plata; el Convenio de los países del Caribe-CARIFTA-. Todo ello significa que los pueblos del mundo han entendido que la unión y la solidaridad son una necesidad perentoria.

En el plano de los trabajadores y en general de las poblaciones de menos recursos estas uniones constituyen, si tienen una orientación de respeto a la dignidad del hombre y si existe una participación de las organizaciones populares, una repercusión positiva en el desarrollo social. En ese sentido conviene citar el caso concreto del Mercado Común Europeo, el cual ha establecido órganos de dirección y administración en los cuales existe una representación activa de los organismos representativos de los trabajadores, y por otra parte, se han creado instituciones como la Ley de Libre Circulación de los Trabajadores que constituye un avance en el mejoramiento económico de los trabajadores de los distintos países miembros y por otra parte una posibilidad de que los trabajadores puedan laborar en el país que más le convenga sin perder la vinculación a su propia tierra y sin sentirse exilado por propia voluntad.

El Pacto Andino debe proyectarse también, en los principios de respeto a la dignidad de la persona humana y como instrumento con el cual se obtenga un desarrollo armónico de los países miembros, incorporando la participación de los órganos representativos de los sectores populares, tales como organismos sindicales, cooperativos y de desarrollo de las comunidades. No podemos olvidar que, tal como lo cita una revista venezolana<sup>1</sup>, las protecciones del Pacto Andino son tan fabulosas, que solamente "los que tienen ojos para ver y no ven" no saben apreciarlas. Representaban un mercado de 56 millones de habitantes —Colombia con 21, Perú con 14, Chice con 11, Ecuador con 6 y Bolivia con 4—. Ahora con el ingreso de Venezuela que tiene 11 millones, esa cifra sube a 67. Pero todavía hay más. México está haciendo gestiones a toda máquina para incorporarse al Pacto y es así como ya está funcionando el organismo respectivo. En esta forma, el segundo país en población de América Latina —con 50 millones— aumentará esa cifra a 117 millones. Como si ésto fuera poco, Argentina que es también país andino, ya se dijo durante la visita de Caldera —está también sumamente interesada en el ingreso y, fue promesa formal de que si Venezuela lo hacía, ellos también serán de la partida. Esto involucra 25 millones más de habitantes. O sea, el Pacto Andino tiene una potencia de 142 millones de consumidores, lo que puede ser una realidad nada menos que este mismo año.

#### *POSICION DE LOS TRABAJADORES ORGANIZADOS FRENTE AL PACTO ANDINO*

Si hacemos una encuesta entre los diversos órganos representativos de la clase trabajadora en los diferentes países firmantes del Acuerdo de Cartagena, con Venezuela incorporada, podemos constatar que existe una voluntad unánime de auspiciar, respaldar y fortalecer el referido acuerdo. Sin embargo, existen algunas reservas por los problemas citados a lo largo de este documento, los cuales pueden convertir al Pacto Andino y cualquiera otra unión de pueblos latinoamericanos en una fórmula para el establecimiento de nuevas dependencias frente a los paí-

1 Elite del 23-2-73.

ses más poderosos. En ese sentido conviene recordar algunos pronunciamientos hechos por diversas Centrales Sindicales:

- A) En reciente Consejo Latinoamericano de Empleados Públicos celebrado entre los días 22 y 24 de junio de 1973, en la Ciudad de Campos Do Jordao en Sao Paulo, Brasil, líderes de 40 Sindicatos Latinoamericanos de Empleados Públicos condenaron la actuación de empresas multinacionales en los países miembros del Acuerdo de Cartagena, indicando que "someten la vida económica y financiera de los Estados, a sus propios intereses" y se pronunciaron por sistemas de control estatal a la actividad de dichas empresas en cada uno de los países del área.

Atacaron también los dirigentes sindicales los métodos empleados por las empresas transnacionales, indicando que éstas se oponen, por todos los medios, a la recuperación de la soberanía económica y política de los Estados, explotan al máximo las riquezas y esfuerzos de las naciones y tienden a imponer condiciones al desarrollo económico y tecnológico de América Latina. Los dirigentes citaron el Estatuto de Tratamiento Común a los capitales extranjeros, adoptado el año anterior por el Pacto Andino, como modelo para establecer controles a tales empresas y contener las prácticas dirigidas por éstos para someter las economías nacionales y regionales.

- B) Dirigentes sindicales de Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela, afiliados a la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT), reunidos en el Primer Consejo Sindical de Trabajadores Andinos, celebrado en Bogotá entre el 31 de julio y el 4 de agosto de 1972, hicieron, entre otros, los siguientes pronunciamientos:

a) Constatamos:

1.—Que dentro del juego actual de las potencias neocolonialistas se está presentando un cambio en la dependencia externa de los países del Tercer Mundo y particularmente en América Latina, que obedece ante todo a la evolución de un sistema internacional de dominación-dependencia, inherente a su vez, a la configuración y desarrollo del sistema económico mundial y que

supera en la actualidad *el esquema tradicional de división internacional del trabajo*, y responde a la nueva situación del mundo caracterizada por el inicio de una frenética guerra comercial con miras a dirimir hegemónías imperialistas.

2.—Que este cambio no significa una atenuación de la situación de dependencia externa de las sociedades latinoamericanas, sino que por el contrario está significando *una mayor consolidación y una más eficaz racionalización y legitimación* de tal situación, al no constituir otra cosa que una *reactualización* de la forma de inserción de las economías de los países latinoamericanos dentro del sistema internacional de dominación-dependencia neocolonista en plena reorganización ante el reajuste de relaciones de fuerza y poder que se opera en estos momentos entre las clases explotadoras internacionales, localizadas en las metrópolis de las grandes potencias y de los países ricos.

3.—Que esta nueva forma de inserción de las sociedades latinoamericanas según las actuales y previstas exigencias del sistema capitalista internacional, se ha orientado y expresado en un proceso de "*desarrollo*" y "*modernización*" de las economías latinoamericanas, a cualquier precio, *en función de un modelo referencial de sociedades neocapitalistas*, y que, lejos de ser un proceso autónomo y liberador, es *un proceso dependiente y ajeno a los reales intereses de los trabajadores y pueblos latinoamericanos*, por lo cual significa fatalmente mayores ataduras para muchos países.

4.—Que dentro de este proceso de "*desarrollo*" y "*modernización*" dependiente, la industrialización de las sociedades latinoamericanas está siendo inducida, controlada y apropiada por la penetración y expansión de *conglomerados económicos transnacionales, principalmente de los Estados Unidos*, por lo cual dicha "*industrialización*" no refleja otra cosa que el "*desarrollo*" de las subsidiarias de dichos conglomerados y que se traduce en una *desnacionalización y sucursalización* de las industrias y economías nacionales.

5.—Que la evolución del sector externo de las economías latinoamericanas se traduce, por su parte, en una situación de *mayor vulnerabilidad y de mayor dependencia comercial*, ya que dicho sector ha tenido que sintonizarse a las nuevas exigencias del aparato internacional de producción; el cual está modificando el rol tradicional de las sociedades latinoamericanas como proveedoras de *materias primas y de productos primarios, por el de mercados de las filiales trasnacionales, autónomas con respecto al control y decisión nacionales.*

6.—Que ese proceso de desarrollo y modernización dependiente, además de sus resultados adversos para las economías latinoamericanas, se está traduciendo también en *condiciones de vida cada vez más precarias* para la generalidad de la población y clase trabajadora latinoamericana; generando así situaciones que contradicen cada vez más las mismas finalidades manifiestas de dicho proceso de desarrollo, comprobándose en esta forma que esas “finalidades” no son otra cosa que la manera como el sistema internacional legítima y racionaliza sus planes y actividades en las sociedades latinoamericanas.

7.—Que existe el riesgo inminente —ya en la actualidad bastante consolidado el proceso de industrialización dependiente— de que, en primer lugar, los *acuerdos de integración regional y subregional* pueden favorecer a los planes y actividades de los conglomerados transnacionales. Y de que, en segundo lugar, las medidas de tipo comercial que se adopten en favor de los “países de menor desarrollo” en beneficio de su sector externo, también favorezcan primordialmente a las subsidiarias “latinoamericanas” de esos conglomerados transnacionales. Ya que éstas, además de controlar la industria y el mercado externo de los países latinoamericanos, constituyen en última instancia los *verdaderos “agentes” y propietarios* del proceso de industrialización y desarrollo de América Latina.

8.—Que este proceso de “desarrollo” y “modernización” de los países latinoamericanos está configurando *diver-*

*sas modalidades de crecimiento (y por ésto, diversas modalidades de integración subregional) cada vez más diferenciadas, de acuerdo a las específicas funciones asignadas a las distintas economías de estos países, con respecto a las exigencias del sistema capitalista internacional y a las nuevas modalidades de dependencia externa.*

b) Declaramos:

- 1.—Que existen en el actual procesamiento del Acuerdo de Cartagena algunos puntos positivos pero que deben ser profundizados y consolidados *en un modelo no capitalista* para la integración andina, tomando como fundamento la participación decisiva de los trabajadores en el mismo. Estos puntos positivos son, entre otros, algunos aspectos del estatuto de inversiones extranjeras, el Convenio Cultural Andrés Bello, el control planificado de la tecnología, el señalamiento de nacionalización de sectores estratégicos de la economía de la región.
- 2.—Que es fundamental proceder a *nacionalizar los puntos claves y estratégicos de la economía andina*, no queriendo significar en modo alguno que las nacionalizaciones deban desembocar en modelos inaceptables de capitalismo de Estado, *sino en formas mixtas donde la autoridad del Estado sea contrabalanceada por modelos de gestión y control de los trabajadores interesados* para evitar efectivamente cualquier imposición de burocracias o tecnocracias estatales, que significarían de hecho un simple cambio de patrón y no una auténtica liberación de los trabajadores.
- 3.—Que la lucha de los trabajadores organizados contra los factores de la dependencia externa debe estar encuadrada *en la lucha general de la liberación económica, social, política y cultural de los pueblos latinoamericanos* y en la construcción de la nueva sociedad, tal cual la quieren y la entienden los trabajadores.
- 4.—Que es indispensable para lograr el máximo de eficacia en esta lucha, *la unidad y la solidaridad más am-*

*plias posibles entre todos los trabajadores de la subregión andina y de toda América Latina.*

5.—Que es necesario lograr el *máximo de solidaridad de los trabajadores de los países ricos y de las grandes potencias*, que deben finalmente comprender que su destino no está en seguir mediatizados por los juegos de poder y prestigio de sus propios países, sino en la *auténtica solidaridad revolucionaria* con los trabajadores de los países pobres, para constituir así *un nuevo tipo de acción y luchas solidarias* de los trabajadores del mundo contra las clases explotadoras internacionales.

C) En Foro Nacional sobre Venezuela y la Integración Latinoamericana, celebrada en Caracas entre los días 9 y 14 de agosto de 1971, representantes de los trabajadores venezolanos produjeron, entre otras, las siguientes conclusiones:

1.—La integración de los pueblos para construir los ESTADOS UNIDOS DE AMERICA LATINA es un cometido histórico irrenunciable de Venezuela en primer lugar por ser PATRIA DEL LIBERTADOR, pero es también un cometido de todos los países latinoamericanos, si quieren CONSTRUIR, DESARROLLAR Y CONSOLIDAR UNA IDENTIDAD PROPIA Y ORIGINAL EN EL CONCIERTO DE BLOQUES EN QUE SE VA ESTRUCTURANDO EL MUNDO ACTUAL. AMERICA LATINA SE UNE O SE HUNDE.

2.—Sin embargo, no se debe conceptuar el proceso de integracionista como una panacea mágica, capaz de resolver automáticamente todos los problemas y situaciones tanto de Venezuela como del resto de América Latina. No se puede, por lo tanto, aceptar cualquier modelo de integración.

3.—El proceso de integración debe ser realmente latinoamericano y para los latinoamericanos, es decir, pensado, realizado y controlado por los latinoamericanos. DEBE SER UN PROCESO NETAMENTE LATINOAMERICANISTA.

4.—El proceso integracionista no debe en modo alguno ser solamente económico, sino global, también social, político y cultural y humano.

5.—Las organizaciones sindicales representativas del país deben ser convocadas a participar en los organismos públicos y privados que tengan que ver con los procesos integracionistas en los que participe Venezuela, tales como:

- a) Comité Asesor Económico y Social (CAES): Es necesario garantizar por parte del Gobierno Nacional la plena participación de (3) TRES REPRESENTANTES DE LAS ORGANIZACIONES DE LOS TRABAJADORES DE VENEZUELA, y facilitar a estos representantes todas las informaciones, documentación y demás medios técnicos y materiales que les permitan cumplir a cabalidad con su misión.
- b) Corporación Andina de Fomento (CAF): Es necesario garantizar también en este organismo una adecuada participación de las organizaciones sindicales, ya que éste es el organismo más importante para el financiamiento del proceso andino.
- c) Instituto Andino de Capacitación Laboral (INACAL): A nivel de la dirección de este organismo tan directamente vinculado a los trabajadores, es necesario garantizar que representantes de las organizaciones laborales asuman la dirección del mismo junto con otros elementos técnicos y profesionales.
- d) Pacto Cultural Andrés Bello: También en los organismos de dirección y realización de este pacto cultural, es importante asegurar y facilitar la participación de las organizaciones y de los trabajadores, ya que puede ser la base para desarrollar programas muy importantes de intercambio de personas, turismo social, programas de cultura popular y alfabetización funcional y otras tareas culturales y educativas muy decisivas para la promoción de los trabajadores de la región andina.
- e) Comisión Especial Coordinadora Latinoamericana (CECLA): si bien este es un organismo más bien externo de la integración latinoamericana, está llamado a jugar un papel cada vez más importante en las negociaciones en bloque latinoamericano ante los Estados Unidos y Europa y otros bloques mundiales y también dentro de

la UNCTAD (Conferencia de Comercio y Desarrollo de la ONU). Hasta el momento presente las organizaciones sindicales no han sido invitadas a participar en la CECLA a pesar que son invitadas por la ONU a participar en las sesiones plenarias de la UNCTAD. Es necesario que el Gobierno Nacional tome las disposiciones para facilitar también la participación de las organizaciones laborales del país en las sesiones de la CECLA.

- f) INTAL (Instituto para la Integración de América Latina): Si bien este es un organismo de estudios, documentación e investigación sobre los procesos integracionistas de América Latina, veríamos con mucha satisfacción que el Gobierno Nacional a través de los conductos pertinentes asegure una mejor utilización por parte de las organizaciones sindicales de todos los servicios de INTAL.

#### BIBLIOGRAFIA

- O.I.T.—“Anuario de Estadísticas del Trabajo”, 1970.
- O.I.T.—“Revista Internacional del Trabajo”, Vol. 78, N° 5, Noviembre de 1968.
- O.I.T.—“Planificación de la Mano de Obra y Política de Empleo para el Desarrollo Económico”, VIII Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, Informe II, Ottawa, Septiembre de 1966.
- O.I.T.—“Programa Mundial del Empleo”, Quincuagésima Sexta Reunión, Ginebra 1971, Informe IV.
- O.I.T.—“Examen de los Progresos realizados en el Cumplimiento del Plan de Ottawa de Desarrollo de los Recursos Humanos”, Informe II. IX Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT. Caracas, Abril de 1970.
- O.I.T.—“Revista Internacional del Trabajo”, Vol. 80, N° 5, Noviembre de 1969.
- CEPAL.—“Estudio Económico de América Latina 1969”.
- DEPARTMENT OF COMERCE, Office of Business Economic of U.S.A. “Survey of Current Business”.

NACIONES UNIDAS.—“Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”, CEPAL.

O.E.A.—“El problema del Desempleo en América Latina”, COPTAL/IV 7, Julio de 1971. Panamá.

GUERRERO, Mauricio.—“El Régimen común de la inversión extranjera en el Pacto Andino”, en “Derecho de la Integración”, INTAL-BID, Abril de 1971.

O.I.T.—“Examen de los Progresos realizados en el cumplimiento del Plan de Ottawa de Desarrollo de los Recursos Humanos”, Informe II, IX Conferencia de los Estados de América Miembros de la O.I.T., Caracas, Abril de 1970.

O.E.A.—“América en Cifras 1970”, Situación Demográfica, Washington, 1970.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, Secretaría Ejecutiva ALALC, Chile.—“Acuerdo de Integración Sub-regional”, Publicación N° 18, Santiago de Chile, 1970.

BERNAL, Alejandro Lic.—“Reformismo, Radicalismo y Sindicalismo Cristiano”, ILACDE-CLAT, Caracas, 1971.

CLAT.—“Situación Actual de América Latina, sus Causas y sus Impactos en las clases trabajadoras”, Doc. I de “Estrategia y Política”, VI° Congreso Latinoamericano de Trabajadores, 21 al 27 de Noviembre de 1971, Caracas.

O.N.U.—“El Cambio Social y la Política de Desarrollo Social en América Latina”. Noviembre de 1969.

CELADE.—“Boletín Demográfico”, Año 2, Vol. III, Santiago de Chile, Enero de 1969.

CLAT.—“El Pacto Andino y las nuevas modalidades de la dependencia de América Latina”.

O.I.T.—“Anuario de Estadísticas del Trabajo-1970”, Ginebra.

O.I.T.—“Examen de los Programas Realizados...”.

REVISTA ELITE de Venezuela 23-2-73.

REVISTA PERFILES de Venezuela, Año I, N° 8.

REVISTA SIC de Venezuela, Año XXXVI, N° 355, Mayo 1973.

LA APLICACIÓN DE LAS TÉCNICAS DIFERENCIADAS  
EN LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN

José María Domercq

El presente estudio se llevó a cabo en la ciudad de Roma, en el Colegio de la Santa Cruz. El profesor y autor de estas páginas se ocupó de la coordinación y control del proceso. El mismo estuvo acompañado por el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Delincuencia Social (UNIDEL) y el Ministerio de Justicia italiano. Entre los miembros del equipo se encuentran los investigadores Marco ANTONI, Fulvio POCCHI, Mario POCCHI, Tullio DE LUCA, Alfio MARCONI, Carlo POCCHI y Paolo VIGORELLI.

1. El primer objetivo de la presente fue el determinar que los Servicios de Justicia Penal presentaban dificultades para hacer frente a las diferentes tipos de criminalidad y a las nuevas modalidades delictivas que han ido surgiendo en los últimos tiempos, tales como el tráfico de estupefacientes, prostitución, robo y de retorno a las delicias de explotación sexual, etc. Los resultados obtenidos en la investigación de opinión de los participantes que, en cambio, muy poco de todo esto tenían que preocuparse sobre peligrosidad social, uso de armas y que podían ser controlados de manera más eficaz, aceptando medidas distintas de la tradicional pena de prisión.

2. Desde del planteamiento inicial, quería el autor tener presente también dentro del contexto de la cuestión de respuesta al delinquir que el público no es nunca indiferente de manera absoluta y pasiva a sobre estas cuestiones, que además de, y comprendiendo las relaciones de la materia, pero que el público sí ha visto que los Servicios Diferenciados de Justicia Penal tiene la impresión de que no hay una política suficiente y que de hecho puede haber de algunos hallazgos para las grandes un número de una encuesta se realizó en el momento de una encuesta realizada en otros. Y esto se explica, por:

## LA APLICACION DE MEDIDAS DIFERENCIADAS EN LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN

*Juan Martín Echeverría.*

El 2 y 3 de febrero de 1974 se celebró en la ciudad de Roma, un Coloquio sobre los "Problemas y orientaciones relativos a un plan de acción diferenciado para la prevención y control del crimen". El mismo estuvo organizado por el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para la Defensa Social (UNSDRI) y el Ministerio de Justicia Italiano. Entre los sesenta Expertos se encontraban los Profesores: MARC ANCEL, PIERRE BOUZAT, MARIO FONTANESI, THOMAS LODGE, MILAN MILUTINOVIC, JEAN PINATEL y DENIS SZABO entre otros.

1. El punto central de la Reunión, fue el considerar que los *Sistemas de Justicia Penal prevean medidas diferenciadas para hacer frente a los distintos tipos de criminalidad y a las nuevas modalidades delictivas que han ido surgiendo en los últimos tiempos*, tales como el tráfico de estupefacientes, secuestros, terrorismo, y un retorno a los delitos de violencia como los atracos, con especial agresividad en su realización. Es opinión de los participantes que, en cambio, hay otra serie de transgresiones que representan menor peligrosidad social, menor alarma y que podrían ser controladas de manera más eficaz, adoptando medidas distintas de la tradicional pena de reclusión.

2. Dentro del planteamiento anterior, quizás el aspecto más interesante tratado dentro del contexto de la reunión de Expertos es el considerar que el público no es nunca informado de manera adecuada y suficiente sobre estas medidas, que entienden y comprenden los estudiosos de la materia, pero que el público al no saber qué es un Sistema Diferenciado de Justicia Penal tiene la impresión de que no hay una política coherente y que se toman desde arriba decisiones indiscriminadas, sea basándose en criterios de una excesiva severidad en ciertos casos, o de una excesiva indulgencia en otros. Y ésto se explica, por-

que el público no entiende que haya un Sistema Diferenciado de Justicia Penal y tiene la impresión de que en unos casos se actúa muy enérgicamente y en otros sin responsabilidad social, sin ir al fondo de las características mismas del hecho delictivo o de la personalidad del criminal o, en general, de la peligrosidad social.

Pero al contrario, un público bien informado, bien orientado, obedeciendo a una planificación y a un programa previamente estudiado, que se ponga en práctica en diversas etapas, podría no solamente entender estas medidas diferenciadas en la lucha contra el crimen, sino incluso prestar una gran ayuda y un apoyo, determinantes para la realización eficaz del Sistema Diferenciado de Justicia Penal.

3. Con esta estrategia se le da a la democracia una carta de confianza en su capacidad de lucha contra el crimen. La opinión pública, en general, y el poder político en particular, se sienten justamente alarmados por esa especie de baja de confianza que ha recibido el sistema de defensa social, sobre todo en las grandes ciudades, de parte de la ciudadanía. De allí que la protección de las personas y de los bienes se haya convertido en prioridad absoluta de las campañas electorales y hoy en día grandes proyectos de reforma, sea del Sistema Penal en su totalidad o de determinadas áreas dentro del mismo, constituya uno de los principales planteamientos en todo el mundo. En países como los Estados Unidos y Canadá, así como en Europa, se han ido creando comisiones que se dedican a estos estudios y cuyas conclusiones son dramáticas.

Es necesario reconocer que la crisis de la justicia se coloca dentro del marco más amplio de una crisis general en la administración de las grandes ciudades. No es solamente el problema de la justicia, sino el de la educación, el sanitario, el de la vivienda, el de falta de lugares de expansión (parques y campos deportivos) y, en general, el de los servicios básicos. Nos encontramos con problemas cada vez más agudos y las soluciones posibles son cada vez más difíciles; si no los afrontamos de inmediato.

4. En resumen, en los crímenes más graves hay que seguir aplicando el clásico sistema de la reclusión, aunque respetando siempre la novísima doctrina penitenciaria en cuanto al trata-

miento humano del recluso, el respeto a sus derechos individuales, las nuevas características del régimen disciplinario, el trabajo especializado, etc. En los delitos intermedios o menos graves, o sea los menos peligrosos, deben buscarse otras soluciones, como serían: penas breves, medidas de semi-detención o de no detención, penas pecuniarias, compensación del daño, etc. *Es necesario, atacar el crimen organizado mediante una acerada planificación, ya que éste se va convirtiendo poco a poco en una especie de Caballo de Troya, sólidamente instalado en el centro mismo de las Instituciones, con especial referencia al crecimiento constante de la criminalidad urbana, y, en cambio, descargar a los Tribunales de una serie de causas menores que lo que hacen es abrumar a los Jueces, con el consiguiente retardo de los juicios y quizás de la ineffectividad de los mismos. ¿Es que nos encontramos en una crisis de crecimiento de la democracia? ¿Es que las condiciones de vida modernas son propicias a un alto índice de criminalidad? ¿No será indispensable que la defensa social sea lo suficientemente flexible para responder no solamente a las formas de criminalidad actual, sino a las futuras modalidades criminales que puedan irse presentando?*

5. Hemos tratado de examinar los cambios de actitud de la opinión pública y la presión que ésta puede ejercer sobre toda la política criminal y, concretamente, sobre la actitud más severa de la Policía, Jueces y Legisladores, a través de Leyes Especiales con mayores penas. Es que no podemos invertir los términos y, en vez de esperar a que la opinión pública influya a través de los medios de comunicación de masas sobre los tres poderes clásicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), *lo que se impone es la elaboración de todo un plan, a nivel de Expertos, para la aplicación de estas medidas diferenciadas y que se vaya preparando y condicionando la opinión pública para que ésta acepte, entienda, ayude y apoye la aplicación de una estrategia de esta naturaleza.*

6. En definitiva, es aplicar la lógica, el sentido común, a un campo como éste que se presta a tanta especulación, si no se maneja con prudencia y con gran seriedad. Así por ejemplo: al individuo que cometa un delito contra la propiedad y sea reincidente, deberá aplicársele una pena larga y severa, pero al que haya cometido un delito contra las personas y sea un delincuente primario se le deberá, según las circunstancias analiza-

das, poner en libertad o en semi-libertad rápidamente. *El criterio es de mantener la pena de reclusión como necesaria e indispensable para los hechos de gran peligrosidad social y aplicar otras medidas para los hechos menos graves y por consiguiente, de menor repercusión social.* Esto nos lleva a pensar, que debemos reformar el Código Penal y, de cierta manera, darle un vuelco total a las medidas de reclusión, lo que nos permitiría reducir la población penitenciaria del país en un porcentaje notable, dejando en cambio al grupo de más alta peligrosidad, con penas largas y severas. En Venezuela podríamos bajar la población penitenciaria, de 16.000 reclusos a unos 8 ó 9.000, dejando los de mayor peligrosidad y evidentemente, se reduciría el nivel de reincidencia con la aplicación de estas medidas diferenciadas, ya que todas las críticas que se le hacen a los Sistemas Carcelarios disminuirían en gran parte, con esta modificación.

7. Deben ir surgiendo *nuevas formas de colaboración entre los poderes públicos y las Universidades, con especial referencia a los Organismos de lucha contra el crimen, ya que no es posible disociar la Defensa Social de la búsqueda científica y de la preparación del personal adecuado para el alto nivel de responsabilidad social de esta tarea.* Los países con mayor índice de crecimiento en la criminalidad, deben ir declarándose en emergencia desde ahora; preparando al público para la aplicación de estas medidas, tal como Europa y Estados Unidos lo hicieron, por ejemplo, ante la actual crisis energética, no permitiendo los domingos la circulación de vehículos particulares e indicando a cada ciudadano que establezca controles que permitan disminuir, a nivel doméstico, el consumo de gas, etc. Sólo pueblos con gran madurez y espíritu cívico pueden aceptar esta estrategia, sin que nadie piense que se afectan sus derechos individuales, porque ha sido preparada debidamente la opinión.

8. Es necesario hacer un diagnóstico de la situación actual, constituir un equipo multi-disciplinario y hacer una planificación de defensa social flexible, adecuada e inmediata. Nuevos especialistas deberán ir tomando el sitio de empíricos y de personas muy bien intencionadas, que sin embargo, no pueden entender el crecimiento y la transformación de una Sociedad que reemplaza a las antiguas, con toda la problemática que ello representa. *No se puede seguir aceptando que sólo una escalada*

*en la represión de la solución al problema criminal; es necesario encontrar soluciones a corto, mediano y largo plazo, como la aplicación de estas medidas diferenciadas tomando en cuenta, por supuesto, que el esfuerzo de los efectivos policiales debe ser determinante en lo inmediato.*

9. Es evidente que hay que planificar una política criminal progresista pero agresiva, sin que esto último se entienda en sentido peyorativo, tanto a nivel legislativo, como a nivel judicial o administrativo: Esta participación activa del público que estamos planteando, la de un papel a la *Masa Media fundamental ya que se trata de una verdadera movilización de la colectividad en apoyo de estas medidas. Es la planificación y funcionamiento de todo un sistema de Defensa Social con el apoyo de la ciudadanía.* El Derecho es a veces lento, pero esto es considerado un mal menor con tal de que sea un Derecho justo. Debemos lograr un nuevo Derecho que tenga conciencia de su responsabilidad social y que a su vez sea dinámico y justo. La opinión pública hay que observarla con serenidad. Se le puede engañar durante un tiempo, deformando ciertos hechos, pero es mejor enfrentarla de una manera seria, para que participe de los problemas y no sean solamente ciertas Instituciones Públicas las que aparezcan comprometidas en la lucha contra el crimen, sino que se instrumente un apoyo eficaz de la opinión pública al orientarla sobre la necesidad de la aplicación de estas medidas diferenciadas. *No puede haber una política criminal contemporánea sin el apoyo y soporte de la opinión pública.*

10. Debemos, en la práctica, descongestionar a los Tribunales con estas medidas diferenciadas al quitarles los delitos menores graves y algunos delitos intermedios. Una política criminal racional casi nunca es aceptada por la *Masa Media* que es emotiva, espontánea y en general no organizada, pero podemos tratar de orientarla.

11. En México existe una Ley de 1971, que se refiere a *las normas mínimas para rehabilitación de sentenciados*, en donde, entre otras cosas, se concede la libertad provisional al computarse el 60% de la pena, pero hay una disposición aún más interesante que es seguida también en algunos países socialistas como Bulgaria, en donde por cada dos días de trabajo en la cárcel, se reduce uno de pena. Dicho de otra manera: dos días

de trabajo representan tres días de pena y ambas cosas son complementarias o sea, que una persona condenada a 10 años quedaría en libertad provisional al tener cumplida el 60% de su pena, pero ese 60% se computa a razón de 3 días de pena por cada dos días de trabajo. Esas y otras disposiciones, con ciertas variantes, podrían considerarse para Venezuela, aparte de que tenemos un proyecto dentro del contexto de la vieja "Probation" francesa y anglo-americana, como es el "Anteproyecto Ley de Suspensión del proceso y de la pena".

12. *Las grandes decisiones en materia de política criminal no pueden estar privadas de la información precisa, aparte de obedecer en lo político a la oportunidad más conveniente — y éste parece ser el momento providencial para la aplicación de estas medidas.* Hay que, además, educar al público en el sentido de que al aplicar estas medidas diferenciadas, un grupo grande de ex-reclusos va a regresar a una vida social normal o por lo menos lo más normal posible; de tal manera que esta rehabilitación social, esta resocialización no sólo sea aceptada por el público, sino que éste preste su ayuda, tanto a nivel de Organismos Públicos como de empresas privadas.

13. El aparato de la justicia está un poco desacreditado en casi todos los países subdesarrollados o desarrollados. Sobre todo en los últimos 20 años; ya que se ha fallado en muchas de las reformas que se han preconizado y la experiencia indica que no hay que seguir filosofando sobre la materia, ni haciendo enfoques meramente doctrinarios. *Debemos por consiguiente darle una nueva dimensión a la justicia, haciendo participar más activamente a la ciudadanía en la misma.*

Hay en todo el mundo, como una de las conclusiones de esta reunión de expertos, una tendencia netamente favorable a la aplicación de esta estrategia sobre medidas diferenciadas. *Todos los expertos están de acuerdo en que la justicia debe disponer de medidas alternativas, de recurrir a la pena cuando sea absolutamente necesario y al viejo concepto de reclusión pero con todas las características modernas, ya que las penas deberán quedar en vigor, pero siempre con sentido de reeducación. La tendencia es pues hacia la despenalización o descriminalización, reactualizando la "Probation", la semi-libertad y otras medidas*

y adaptándolas a nuestra idiosincrasia. Insistimos en que se debe evitar que el público pueda quedar desconcertado o desorientado y en todo momento se le tiene que informar. *La medida de la no obligatoriedad de la acción penal es útil en muchas ocasiones y debe también ser estudiada.* En los Estados Unidos y en Europa esta disposición ha rendido grandes dividendos, manejada con extrema prudencia y seriedad.

*Es necesario continuar en la búsqueda de nuevas medidas capaces de reemplazar, en los casos señalados, a la pena.* Desgraciadamente hasta ahora el público lo único que conoce es la reclusión como pena. La participación del público es un telón de fondo absolutamente necesario en su comprensión de estas medidas y se debe estimular su participación como fundamento esencial de la Defensa Social. Si las cosas marchan bien desde el punto de vista de la justicia, la opinión pública no va a presentar problemas sobre la aplicación de estas medidas diferenciadas. Entonces es necesario, definitivo, educar al público ya que ningún sistema penal puede ni debe evitar la participación del público y parece conveniente seguir una estrategia contraria, de hacerlo participar casi forzosamente.

*Dentro de este orden de ideas, las prisiones no aparecen como escuelas del crimen, sino como escuelas de civilización.*

14. La solución más práctica e inmediata es dejarle al Juez la aplicación de estas medidas alternativas, ya que hay crímenes muy graves que exigen penas graves, que no forman parte, aunque parezca paradójica la frase, de la criminalidad moral, como serían los secuestros, la extorsión, el terrorismo, los atracos a mano armada, etc., y, en cambio, hay delitos menores graves o intermedios, delitos llamados ligeros por la doctrina, que deben ser tratados como tales, aplicando medidas distintas a la de reclusión, sea la suspensión de la pena o cualquier otro criterio moderno de resocialización.

15. *Sin ninguna duda el primer deber del Estado es la Defensa Social, sin la cual no puede existir un verdadero desarrollo. Estas medidas diferenciadas deben ser además factor fundamental de prevención sobre todo en la reincidencia.* La impresión es que todos los expertos están de acuerdo en ir menos a las especulaciones doctrinarias y más a los resultados.

La crisis de la administración de justicia en todo el mundo se debe, entre otros factores, a una especie de parálisis en la acción y a un excesivo individualismo y hoy en día se debe llegar a una criminología que no sea excesivamente conceptuista o dogmática; que no sea una criminología casi convertida en filosofía; una criminología con tendencias sociológicas e interaccionistas, concentrada en el hecho de que la Sociedad misma selecciona los delincuentes e insistiendo en la cifra negra, en el proceso de estigmatización y el estereotipo del delincuente; una criminología con tendencia hacia lo clínico, apoyándose en la personalidad criminal, en la tipología como método, o una tendencia que se sitúa en el plano de la ciencia aplicada y aporta la criminología como ciencia de la defensa social.

*Hay que hacer una criminología que no importe que toma de las tres tendencias, o que no toma, y que sea una criminología de las realizaciones concretas, dinámica, actual, con soluciones inmediatas. Ya ha pasado el tiempo de las especulaciones y ha llegado el momento de la acción. Todos los países del mundo van hacia una reforma substancial de sus sistemas penales y hay un denominador común en todos ellos, que es el estar arrepentidos de no haber comenzado esta reforma antes y haber perdido 10, 15, 20 años por tratar de estudiar el problema a fondo encontrándose hoy en día con un problema cada vez más agudo, sin haber llegado a conclusiones definitivas sobre las causas y peor aún, con evidentes contradicciones entre los estudiosos que no terminan de ponerse de acuerdo en los principios fundamentales.*

16. *Para una defensa válida de la sociedad moderna contra el crimen es, por consiguiente, necesario revisar todo el sistema penal, con especial referencia a la ejecución de la ley. Se debe lograr distribuir mejor los recursos disponibles ya que los sistemas tradicionales tienden a desperdiciar esfuerzos al hacer frente, de una manera no diferenciada, a las distintas modalidades delictivas y a los distintos tipos de conducta. No hay duda de que el público muchas veces se opone a que se aplique una medida diferenciada a un tipo de conducta definida como criminal o muy criminal (según el sentimiento popular), pero creo que hay suficientes pruebas, hoy en día, de que la represión indiscriminada convierte a delincuentes menores en delincuentes mayores y aumenta y consolida lo que los sociólogos llaman la*

subcultura criminal. Un público bien informado apoyará las innovaciones que sean necesarias.

17. Si se emplea mal la pena de detención, se producen una serie de efectos negativos y el público no llega a hacer una distinción entre los delitos graves, menos graves e intermedios. Por otra parte, el excesivo uso de la pena de reclusión debilita —aunque parezca paradójico— el valor intimidatorio de la misma. Por último, la reclusión se refleja en costos sociales muy altos, en términos de estigma que inevitablemente le queda al delincuente al salir de la cárcel, aparte de la promiscuidad y los altos costos de los programas de tratamiento diferenciados y eficientes.

En cárceles con una población penitenciaria excesiva —lo que es la regla y no la excepción en todo el mundo— la subcultura criminal dificulta los esfuerzos que puedan intentarse en materia de reeducación, rehabilitación, etc., aparte de que en muchas ocasiones ésto no es posible, por ser procesados y no condenados la mayoría de los reclusos, debido al término promedio de varios años que dura un proceso, en Italia por ejemplo de 3 a 6 años, por no hablar de nuestro país.

18. *Las líneas de la política criminal contemporánea, es utilizar el recurso del encarcelamiento dentro de los límites impuestos por la más estricta necesidad. Tratando los casos menores con medidas de readaptación y control y extendiendo los términos del encarcelamiento solamente a lo indispensable para la protección de la sociedad.* De allí la aceptación del tratamiento en libertad, la "Aprobation" combinada con medidas como los programas de trabajo para la comunidad, penas pecuniarias, aparte de la detención discontinua, la licencia de fin de semana, los permisos, la semi-libertad y el uso prudente y cauteloso de la libertad bajo palabra. Se ha llegado a medidas diferenciadas aparentemente tan sofisticadas como el homicida culposo en un delito de tránsito, que es obligado a permanecer durante tres años atendiendo pacientes, en un Hospital especializado en lesiones y traumatismos, de accidentes de ruta y los resultados han sido extraordinarios.

*El éxito de estas medidas puede ser apreciado a través del número y del nivel de la rehabilitación social de los individuos tratados. Pero repito, para estos programas de rehabilitación*

se requiere no solamente la buena voluntad del sujeto tratado, sino la actitud favorable de la sociedad que esté dispuesta a recibirlo y ayudarlo.

Por último, las autoridades y los expertos no han tenido hasta ahora la oportunidad de evaluar seriamente el gran potencial de participación del público en la administración de justicia, ya que el público no solamente es el beneficiario del sistema de Defensa Social, sino que debe ser considerado en definitiva, como uno de los protagonistas esenciales para el buen funcionamiento del mismo.

Roma, febrero de 1974.

## DE LAS SOCIEDADES EXTRANJERAS EN VENEZUELA

Angel César Rivas.\*

1º Lo primero que importa determinar es la manera de distinguir una sociedad venezolana de una sociedad extranjera. Las leyes de la República no registran regla alguna de que pudiéramos servirnos en el particular, por lo que la resolución del punto habrá de buscarse en el espíritu dominante en la legislación del país. Si se atiende a que, de conformidad con el número 9 del artículo 22 del Código de Comercio, en el registro de comercio debe anotarse un extracto de las escrituras en que se forme, se prorrogue o se disuelva una sociedad, justo es pensar que la disposición en referencia está destinada a ser aplicada únicamente a las personas jurídicas de índole mercantil creadas dentro del territorio de la República, dado que las leyes de ésta carecen de eficacia, por regla general, más allá de las fronteras de la Nación. En consecuencia, puede afirmarse que una sociedad es venezolana, siempre que haya sido constituida de acuerdo con la ley de Venezuela.

Contribuye a fortalecer esta opinión la circunstancia de que el artículo 294 del Código de Comercio, al tratar de las formalidades que han de llenar ciertas sociedades extranjeras hable de *documentos necesarios a la constitución de la compañía, conforme a las leyes de su nacionalidad*. Por lo demás, sabido es que la jurisprudencia de diversos Estados, bien así como muchos tratadistas de indiscutible autoridad han formulado el principio de que las sociedades tienen la nacionalidad del legislador de quien han recibido existencia<sup>1</sup>. La teoría, por algunos auto-

\* Trabajo publicado por el Dr. Angel César Rivas en la tipografía Herrera Irigoyen y C.A. Caracas 1905 y reproducido en esta Revista a solicitud del Dr. Muci-Abraham por la eminente importancia histórica que ha cobrado el análisis jurídico de las Sociedades Extranjeras en Venezuela, dentro del marco del Pacto Subregional Andino.

<sup>1</sup> Fiore.—*Diritto Internazionale Privato*, 4ª edizione, vol. I, número 305; Weiss. *Traité Élémentaire de Droit International Privé*, pág. 143.

res sustentada, de que el domicilio de la compañía o el de su principal establecimiento determina la nacionalidad del ente jurídico, debe ser desechada en Venezuela, por cuanto tal teoría está en abierta contradicción con la doctrina estatutaria, formal y expresamente aceptada por el artículo 7º del Código Civil. Si el estado y capacidad de una persona venezolana, aun cuando resida o esté domiciliada en el extranjero, se rige por las leyes que la República dicta (artículo 7º citado), raro sería que la nacionalidad de los entes morales pudiera depender del hecho del domicilio. En conclusión, puede sentarse que una sociedad será venezolana o extranjera según que su constitución, efectuada sin fraude alguno, emane de la soberanía de Venezuela o de una soberanía extraña, e independientemente de la nacionalidad de los socios.

Una excepción tenemos que hacer a la regla que antecede. Por ministerio del artículo 124 de la Constitución de 27 de abril de 1904, las sociedades que se formen en ejercicio de un contrato de interés público celebrado con autoridades federales o seccionales, serán venezolanas, de la misma manera que las compañías que se organicen para explotar una concesión minera, conforme lo previene el artículo 18 del Código de Minas, de 23 de enero de 1904.

2º El Código Civil, después de clasificar las personas en naturales y jurídicas, las divide en venezolanas y extranjeras (arts. 13 y 15); y como en la República, los extranjeros, estén o no domiciliados en ella, gozan de los mismos derechos civiles que los venezolanos, la declaración que en el particular ha hecho el legislador debe por igual alcanzar, así a las personas físicas como a las meras creaciones jurídicas. Siempre lo han entendido de este modo los tribunales venezolanos y los comentadores del derecho patrio. "El goce concedido a los extranjeros por el artículo 17 (Código Civil de 1873), dice SANOJO, no está subordinado a la condición de reciprocidad, esto es, no se requiere para su existencia que la nación a que pertenece el extranjero lo conceda también a los venezolanos, ni tampoco se hace distinción entre personas naturales y jurídicas. Así es que una nación extranjera, las secciones de que se compone y las corporaciones que sean personas jurídicas por las leyes del país a que pertenecen, serán admitidas al goce de los derechos civiles de Vene-

zuela"<sup>2</sup>. Al ocuparse de la clasificación antes mencionada, el expositor DOMÍNICI dice, por su parte: "Esa división se refiere tanto a las personas naturales como a las jurídicas, puesto que corporaciones extranjeras pueden tener derechos y obligaciones en Venezuela"<sup>3</sup>.

El novísimo Código de Comercio, que entró a regir el 19 de abril de 1904, se atuvo a las reglas citadas y confirmó las opiniones de los autores, por lo que a ciertas personas morales se refiere. En efecto, el artículo 293 de dicho Código estatuye que "las sociedades extranjeras pueden hacer negocios y comparecer en juicio en Venezuela, ya como demandantes, ya como demandadas; pero quedando sujetas a las disposiciones legales sobre los no domiciliados".

Con lo que va expuesto queda dicho que en Venezuela sería de todo punto ociosa la debatida cuestión de si las personas jurídicas, para ser admitidas en país extranjero al disfrute de los derechos concedidos a los nacionales necesitan que la autoridad local les acuerde permiso suficiente que equivale a una nueva constitución, o por lo menos, al reconocimiento de su existencia por dicho país.

Un convenio, todavía vigente, celebrado por la República con el Reino de Bélgica en 25 de mayo de 1882, establece que las sociedades anónimas y las otras sociedades comerciales, industriales o financieras que están constituidas o autorizadas según las leyes particulares de una de las dos partes, serán reconocidas mutuamente, de manera que estas sociedades o asociaciones podrán ejercer todos sus derechos y comparecer en justicia, sea para intentar una acción, sea para defenderse en los Estados de la otra parte, sin otra condición que la de conformarse a las leyes de estos Estados<sup>4</sup>.

3º La existencia y, por lo tanto, la aptitud legal de una persona jurídica cualquiera dependen de la ley del Estado a cuyo amparo o bajo la sujeción de la cual nació. De aquí que el estado y capacidad de tales personas haya de regirse en Venezuela por la respectiva ley nacional constitutiva, como lo ordena la parte final del artículo 17 del Código Civil, que dice así:

<sup>2</sup> Sanojo.—Instituciones de Derecho Civil Venezolano. Tomo I, núm. 61, pág. 70.

<sup>3</sup> Dominici.—Comentarios al Código Civil Venezolano. Tomo I, pág. 58.

<sup>4</sup> Colección de Tratados Públicos de Venezuela, pág. 138.

“Esto (el hecho de que gocen de los derechos civiles de los venezolanos) no impide la aplicación de las leyes extranjeras relativas al estado y capacidad de las personas en los casos autorizados por el Derecho Internacional Privado”.

*En esa virtud, es a las leyes mencionadas a las cuales habrán de acudir los magistrados venezolanos siempre que haya de resolverse si una sociedad extranjera existe o no; lo mismo que cuando sea menester inquirir las facultades y privilegios de que legítimamente puede hacer uso.*

Sin embargo, el hecho de que una legislación extraña permita la organización y funcionamiento de una sociedad que las leyes venezolanas prohíben, o cuyos fines no sean tenidos por ellas como lícitos, no sería fundamento bastante para que la personalidad de esa sociedad fuese considerada en la República como existente.

Bien sabido es que la aplicación de una regla proveniente de soberanía extranjera no se hace lugar cuando la regla en cuestión contradice aquellos preceptos en cuya observancia está interesado el orden público del Estado en donde se trata de llevarla a cabo. Tal sucedería, por ejemplo, con las comunidades de religiosas, extinguidas en Venezuela por ley de 5 de marzo de 1874<sup>5</sup>; con toda sociedad a título universal, sea de bienes presentes y venideros, o de unos o de otros; con las sociedades de ganancias a título universal que no fuesen entre cónyuges (art. 1618 del Código Civil); con las sociedades que se organizaran en el extranjero para explotar el contrabando, establecer loterías o fundar casas de juego.

Otro tanto debe decirse de lo que concierne al ejercicio y goce de ciertas facultades y derechos que la ley extranjera acuerda a personas jurídicas no desprovistas de personalidad en Venezuela. Una sociedad constituida fuera de la República no puede realizar en ella acto alguno que sus leyes prohiban o que no esté de acuerdo con las normas que hubiere dictado en resguardo de sus intereses, aun cuando la ley nacional de la sociedad lo autorizara. Así, una iglesia extranjera no podría recibir por testa-

<sup>5</sup> Por Decreto de 23 de febrero de 1837 quedaron extinguidos en Venezuela los convenios menores. Según el artículo 4º de la Ley de Patronato Eclesiástico, corresponde al Congreso permitir o no la fundación de monasterios.

mento en la República (art. 740 del Código Civil); los institutos extranjeros llamados de manos muertas se encontrarían incapacitados para adquirir para adquirir en ella bienes inmuebles (art. 1084 del Código Civil).

4º En consideración, sin duda, a la importancia cada día más creciente que las compañías mercantiles adquieren en todo el mundo, y siguiendo el ejemplo de la ley de 14 de abril de 1899, que virtualmente ha derogado, el nuevo Código de Comercio define en la sección IX del título VII de su Libro Primero el régimen a que ha de someterse en Venezuela esta clase de personas jurídicas. Como más adelante se verá, el legislador venezolano no ha querido con esto amenguar en lo más mínimo el goce de los derechos civiles concedidos al extranjero.

De dos categorías de sociedades mercantiles se ocupa la sección en referencia, a saber: 1º de aquéllas que sólo hacen negocios en Venezuela o comparecen como demandantes o demandados ante los tribunales del país, y 2º de las que quieren establecer en la República agencias o sucursales o explotaciones.

5º Tocante a esa primera categoría de sociedades mercantiles, se habrá visto del antes transcrito artículo 293 del Código de Comercio, que únicamente se les sujeta a las disposiciones legales existentes sobre los no domiciliados.

En consecuencia, les será aplicable, por lo que hace a las acciones que en la República dedujeren, la disposición contenida en el artículo 27 del Código Civil, según el cual, el demandante no domiciliado en Venezuela debe afianzar el pago de lo que fuere juzgado y sustanciado, a no ser que posea en el país bienes en cantidad suficiente. La caución *judicatum solvi*, a que se refiere el precepto legal que acaba de mencionarse, está limitada a los asuntos civiles y, por de contado, no se aplica a los mercantiles, pues el artículo 1076 del Código de Comercio establece que, en materia comercial, el demandante no domiciliado en Venezuela no está obligado a afianzar el pago de lo que fuere juzgado y sentenciado.

Cuanto a las demandas que hubieren de intentarse contra ellas en el país, cabe decir que pueden ser ejercitadas, al tenor de lo dispuesto en el artículo 101 del Código de Procedimiento

Civil: 1º si se trata de acciones sobre bienes inmuebles o muebles existentes en la República; 2º si se trata de obligaciones provenientes de contratos o hechos verificados en la República, o que deban ser ejecutados en ella. Además, el artículo 104 del propio Código estatuye que cuando el contrato no se ha celebrado en Venezuela y la persona no tiene domicilio elegido en la República, ni haya un lugar establecido para la ejecución del contrato, la acción personal se propondrá ante la autoridad judicial del lugar en que el actor tenga su domicilio o habitación; y, si versare sobre inmuebles determinados, ante el Tribunal del lugar donde se encuentren éstos.

6º Tratándose de la segunda categoría de sociedades de comercio, esto es, de las que por medio de establecimientos fijos toman parte principal y activa en la vida mercantil de un país distinto de aquél en que se constituyeron, necesario se hace que, en beneficio de los terceros que han de contratar con ellas, se dicten medidas de seguridad y previsión que los pongan a cubierto de cualquier fraude o abuso. Como la ley a que se sometieron para su organización es desconocida de la mayor parte de los habitantes del país extranjero, y puesto que, de otro lado, no sería dable hallar en las oficinas públicas de la Nación donde se quiere establecer la sucursal ninguno de los datos mediante los cuales es posible conocer el verdadero estado de una compañía mercantil, se hace de todo punto indispensable proveer a esa necesidad por medios análogos a los que existen respecto de las sociedades nacionales.

El legislador venezolano lo comprendió así y en el artículo 294 del nuevo Código de Comercio dispuso lo siguiente: "Las sociedades extranjeras que quieran establecer en Venezuela agencias o sucursales o explotaciones, si son en nombre colectivo o en comandita simple, deben cumplir con los mismos requisitos establecidos para las sociedades nacionales; y si son sociedades por acciones, registrarán en el registro de comercio del lugar donde esté la agencia o explotación y publicarán en un periódico de la localidad, el contrato social y demás documentos necesarios a la constitución de la compañía, conforme a las leyes de su nacionalidad, y una copia debidamente legalizada de los artículos referentes a esas leyes. Acompañarán al regis-

tro, además, para su archivo en el cuaderno de comprobantes, los estatutos de la compañía”<sup>6</sup>.

*El artículo 295 del citado Código establece, como complemento del artículo 294 por nosotros transcrito, que toda modificación del contrato social o de los estatutos debe registrarse y publicarse de la manera antes indicada.*

7º Las compañías en nombre colectivo y en comandita simple, estarán, de consiguiente, en la obligación de hacer asentar en el registro de comercio del Tribunal de Comercio en cuya jurisdicción funden la sucursal o la agencia, un extracto de los documentos relativos a su formación. También harán registrar los documentos en que se prorrogue o disuelva la sociedad, así como todos aquéllos en que, respecto de ella, se haga alteración que interese a terceros. (Art. 22, núm. 9).

Este grupo de compañías debe también proceder al registro de sus respectivas firmas de comercio (art. 22, núm. 8º) y atenerse a lo que en orden a la materia se estatuye en el artículo 29 y siguientes del Código de Comercio. Las principales disposiciones que expresan los artículos señalados son las siguientes: la firma de una compañía en nombre colectivo, a falta del nombre de todos los asociados, debe contener, por lo menos, el de alguno de ellos, con una mención que haga conocer que existe una sociedad; la firma de una sociedad en comandita debe contener el nombre de uno, por lo menos, de los asociados personalmente responsables y una mención que revele la existencia de una sociedad; la firma de una sociedad en comandita no puede contener otros nombres que los de los asociados personalmente responsables; toda razón de comercio nueva debe distinguirse claramente de las existentes y que estén inscritas en el registro de comercio; el causahabiente de una firma puede usar la firma de su causante, indicando que es sucesor.

Las compañías a que nos referimos observarán, de idéntico modo, las normas concernientes a la contabilidad mercantil. Llevarán, si hacen el comercio por mayor, en lengua castellana, un libro diario, un libro mayor y un libro de inventarios (art.

<sup>6</sup> Las compañías que se organicen en el extranjero en ejercicio de un contrato de interés público celebrado con autoridades venezolanas, están en el deber de establecer su domicilio en el país (art. 124 de la Constitución).

35); los libros diario y mayor deberán ser anotados y sellados por el Tribunal de Comercio (art. 36). Creemos que a las compañías por acciones les corresponden igualmente los deberes enumerados en los artículos 35 y 36 del Código de Comercio.

Asimismo, no estarán ni las unas ni las otras exentas de las prescripciones que dicen relación con la correspondencia mercantil, y, por lo tanto, han de llevar un libro copiador de cartas, en el que copiarán íntegra y literalmente todas las cartas y telegramas que escribieren sobre sus operaciones, unas en pos de otras, sin dejar blancos y guardando el orden de sus fechas (art. 50).

8º Cualquiera que sea la denominación de las compañías de comercio que posean o quisieren poseer en Venezuela explotaciones, agencias o sucursales, necesariamente tendrán un representante en el país, al cual le asigna la ley plenitud de facultades dentro de los límites de su concesión y títulos (art. 296). Con esto se obvian multitud de inconvenientes, entre otros, los que nacen de la falta de mandatarios y los que resultan de los poderes limitados que pueden serle otorgados a los factores de comercio: también se pone así a todas las personas establecidas en el país en capacidad de contratar fácilmente y sin tropiezos con las dichas agencias y explotaciones.

Los poderes que reciba el representante estarán sujetos a la formalidad del registro impuesta por el número 11 del artículo 22 del Código de Comercio. Además, el documento por medio del cual se constituya apoderado, aun cuando fuese hecho en país extranjero, debe ser otorgado por ante registrador o por ante quien haga las veces de tal y luego, conforme al artículo 103 del Código de Comercio, que una y otra cosa ordena, ser anotado en el registro de comercio y permanecer fijado en la sala de audiencia del Tribunal. Los requisitos que menciona el citado artículo 103 tocante a exhibición y otorgamiento de los documentos en que se designan los factores o representantes, constituyen, en nuestro sentir, formalidades especiales establecidas por la ley venezolana, las cuales deben indefectiblemente cumplirse, según el único ap arte del artículo 9º del Código Civil.

9º Reglas especiales registra el Código de Comercio para las compañías extranjeras de seguro. El carácter de sus operaciones las diferencia grandemente de las demás sociedades mer-

cantiles y exige especiales medidas de seguridad. Así, el Código en referencia ha dispuesto lo siguiente en su artículo 297: "Toda compañía extranjera de seguro, para hacer negocios en Venezuela, necesita poseer en el país propiedades inmuebles libres de todo gravamen por un monto que fijará en cada caso el Ejecutivo Nacional, en atención a la importancia de la compañía y a los negocios que pueda realizar. Ese monto no bajará de seiscientos mil bolívares (Bs. 600.000) para las compañías de seguro de vida, ni de doscientos mil bolívares (Bs. 200.000) para las otras compañías, y podrá llegar hasta el veinticinco por ciento de los capitales asegurados por ella en el país".

Otra disposición concerniente a las compañías de seguro está destinada a procurar mayor suma de garantía a las personas que se hubieren asegurado en el país. Esa disposición, de índole excepcional por cuanto consagra una limitación a la facultad que los contratantes poseen de elegir un domicilio para hacer valer sus respectivas acciones, está concebida en estos términos: "La jurisdicción que corresponde a los Tribunales de Venezuela, según sus leyes, por contratos de seguro, celebrados con compañías extranjeras, es irrenunciable en todo caso".

10° Veamos ahora qué clase de sanciones importa la falta de cumplimiento de los distintos deberes que las leyes venezolanas señalan a las sociedades extranjeras.

Esas sanciones son de distinto orden. En primer término nos encontramos con las que se refieren a la pretermisión de las formalidades prescritas por el artículo 294 del Código de Comercio sobre establecimiento de sucursales y explotaciones. Así, de acuerdo con el artículo 298 del citado Código, la falta de observancia a las susodichas formalidades constituye personal y solidariamente responsables a sus administradores, agentes o representantes y a todos los que contraten a nombre de dichas sociedades, por todas las obligaciones contraídas en el país, sin perjuicio de los derechos de los terceros para ejercer su acción sobre el fondo social. La responsabilidad de los que contratan a nombre de las compañías de seguro es, en los mismos casos, aún mucho más grave, dado que además de las obligaciones que se le imponen a los administradores de las otras compañías, el único aparte del artículo 298 establece que sufrirán

una multa de mil (Bs. 1.000) a diez mil bolívares (Bs. 10.000), o prisión proporcional.

Al lado de las sanciones que conciernen a los administradores, creadas por el artículo 298, creemos que han de colocarse aquellas que, establecidas especialmente por la ley, le corresponderían exclusivamente a la sociedad. Así, la falta del requisito a que se refieren los números 8° y 9° del artículo 22 del Código de Comercio, le aparejaría a la sociedad una multa de quinientos bolívares (Bs. 500), cada vez que ocurriera una infracción de esa clase, juntamente con los daños y perjuicios que con ella causaren (art. 26); los libros de contabilidad que no hubieren sido llevados con arreglo a la ley, no podrían hacer prueba entre comerciantes, por hechos de comercio (art. 43); la quiebra del establecimiento podría ser declarada culpable cuando no hubieren hecho asentar en el registro de comercio los documentos indicados en el artículo 22 ya citado o si hubieren dejado de llevar los libros que el Código exige (núms. 3° y 4° del art. 873).

ARCAJA, Mariano, "Constitución de la República de Venezuela". (Constitución de 1961). 3 Tomos. Empresa "El Cojo" C. A. Caracas, 1971.

El presente trabajo del Dr. Mariano Arcaya sobre la Constitución de la República de Venezuela, es el resultado de su paciente y árdua labor puesta de relieve en sus cinco obras anteriores, a saber: Código Civil, anotado y concordado en cinco tomos; Código de Procedimiento Civil, anotado y concordado, en seis tomos; Código de Comercio, anotado y concordado en tres tomos; Código de Enjuiciamiento Criminal, anotado y concordado en dos tomos y Código Penal, anotado y concordado en dos tomos.

*Esta obra constituye, sin lugar a dudas, un valiosísimo aporte para el estudio de nuestro Derecho Constitucional, rama que en nuestro país, a pesar de la importancia que ha ido adquiriendo en el transcurso de los últimos 13 años, —como consecuencia de las nuevas instituciones democráticas surgidas a raíz del nuevo orden constitucional sancionado por la Carta Magna del 23 de enero de 1961— presenta no obstante, una seria y dramática ausencia de una fuente bibliográfica crítica y científica, para su estudio y comprensión tanto por parte de juristas y abogados especializados en la materia como por parte de profesores, estudiantes y la ciudadanía en general, interesada de sobremano en el acontecer constitucional de su país. Mariano Arcaya, da un paso trascendental para la comprensión del derecho constitucional venezolano, en su fuente formal fundamental: El propio texto constitucional vigente de 1961.*

Todos sabemos que el Derecho Constitucional es amplísimo y complejo, ya que comprende no sólo los textos y leyes referidos a su aspecto normativo "Strictu sensu" sino que requiere así mismo del auxilio de la historia constitucional, de la sociología y de la ciencia política, y aún de la filosofía política, para entender en forma global, los ángulos axiológicos y existenciales de ese campo de la vida de los pueblos referido a la creación, organización y funcionamiento de sus instituciones políticas fundamentales.

Dentro de este vasto panorama de la ciencia del Derecho Constitucional, el Dr. Arcaya presenta en su obra una compilación bastante completa del ángulo normativo de nuestro derecho constitucional.

En este trabajo está presente el texto constitucional de 1961, con su exposición de motivos, y la síntesis de los Diarios de Debate de la Cámara del Senado, de Diputados y de las sesiones conjuntas de ambas en el Congreso Nacional, que el Dr. Arcaya ha considerado indispensa-

ble compilar por cuanto se refiere a las intervenciones de los Parlamentarios Venezolanos, que con mayor agudeza y brillantez expusieron sus respectivos puntos de vista en la discusión y aprobación de los artículos de la Constitución.

La importancia de haber compilado en una misma obra el texto constitucional en sí, así como a la exposición de motivos del proyecto constitucional y algunos apuntes de los Diarios de Debate de las Cámaras y del Congreso, aligera de manera increíble y facilita al mismo tiempo, la labor del estudioso y del investigador del derecho constitucional venezolano.

En este sentido, puede decirse que la normativa constitucional no puede ser entendida en toda su problemática complejidad, si no se consultan tanto los Diarios de Debates que precedieron a la aprobación de la Constitución, como a la exposición de motivos que acompaña al proyecto mismo. La intención del constituyente, no se evidenciaba en muchas oportunidades, sino leyendo de manera detenida y con agudeza los documentos que hemos mencionado.

Para una fiel interpretación de las normas constitucionales se hace indispensable, el análisis y la reflexión de la exposición de motivos y de los Diarios de Debate, los cuales expresan el espíritu y la ideología del constituyente, fundamentos de la normativa constitucional.

De esta forma, el Dr. Arcaya satisface una necesidad sentida desde hace muchos años por los profesionales del derecho y por nuestros estudiantes universitarios.

Ahora bien, esta obra de Mariano Arcaya, no sólo compila lo que hemos descrito "supra" sino que también trae sentencias relativas al novísimo derecho de "amparo" y de "Habeas Corpus", de tribunales de Instancia Penales, y doctrina en cuanto a los recursos, así como la bibliografía existente en nuestro país sobre la materia. Igualmente, esta obra contiene extractos de sentencias de nuestro máximo tribunal La Corte Suprema de Justicia sobre materias de nuestra normativa constitucional, que para ser interpretadas en toda su amplitud, requieren obligatoriamente, del estudio de la jurisprudencia de nuestra Corte.

Al final de la obra el Dr. Arcaya incluye: un índice por artículos, índice por materias y bibliografía constitucional venezolana extraída de la Biblioteca Rojas Artudillo.

En suma, el Dr. Arcaya ha hecho un esfuerzo digno de todos los elogios, razón por la cual, no dudamos en recomendar esta obra a todos aquellos que por alguna razón se vean necesitados de consultar nuestra Constitución Nacional vigente, del 23 de enero de 1961.

HENRIQUE MEIER.

## CRONICA DE LA FACULTAD

### ACTO INFORMATIVO

#### DESCRIPCION A BREVE TIEMPO

La Facultad reunió a todos los miembros del Claustro a un acto informativo el día 15 de Mayo de 1964, con el objeto de explicar los motivos de la reforma de planes de estudios, y el Dr. Enrique Pérez Ferrera, catedrático de la Cátedra de San-Cristóbal.

#### ACTO ACADÉMICO DE CALIFICACION DE LA PROMOCION DE ALUMNOS BERNARDO RODRIGUEZ PAVIA

El día 2 de agosto de 1964, se celebró el acto académico de calificación de esta promoción de alumnos.

1. Asistió como Decano
2. Asistió como Decano
3. Asistió como Decano
4. Asistió como Decano
5. Asistió como Decano
6. Asistió como Decano
7. Asistió como Decano
8. Asistió como Decano
9. Asistió como Decano
10. Asistió como Decano
11. Asistió como Decano
12. Asistió como Decano

ANNO 1973: JULIO - DICIEMBRE

SINTESIS INFORMATIVA

PROFESORES A MEDIO TIEMPO

La Facultad cuenta a partir de este año lectivo con 2 Profesores a medio tiempo, ellos son la Dra. Aída Lamus de Rosales, quien además se ocupa de estudiar las reformas académicas que piensan realizarse y el Dr. Henrique Meier Echeverría quien es además Coordinador de los Cursos de Post-Grado.

ACTO ACADEMICO DE GRADUACION  
DE LA PROMOCION DE ABOGADOS  
REINALDO RODRIGUEZ NAVARRO

El día 8 de Agosto, se llevó a efecto el Acto Académico del cual egresaron nuevos Abogados siguientes:

1. Aagaard Celis, Irene
2. Abilahoud Arzola, Carlos
3. Angelosante L., Wanda Nina
4. Arana, César
5. Aveledo Moraso, Luis
6. Ball Lamanna, Blanca
8. Benedetti Zuloaga, Edmond
8. Blanco Fombona de Hammer, Josefina
9. Boschette C., Yvonne
10. Briceño Gutiérrez, Fanny
11. Briceño Medina, Carlos

- 5 Secciones de 1er. año
- 2 Secciones de 2do. año
- 2 Secciones de 3er. año
- 2 Secciones de 4to. año
- 2 Secciones de 5to. año

PROFESORES DE LA FACULTAD DE DERECHO  
PARA EL AÑO LECTIVO 1973 - 74

1. Abouhamad, Chibly
2. Alva Soler, Francisco
3. Andrade, Ignacio
4. Andueza, José Guillermo
5. Araque, Luis Alfredo
6. Arenas, Valentín
7. Arruza, Francisco, S.J.
8. Artiles, Sebastián
9. Bustamante, Alberto
10. Cabrera, Jesús
11. Cartuciello, Mario
12. Castells, Helio
13. Contreras, Orlando
14. Camejo, Gustavo
15. Cottin, León
16. Curiel, Raúl
17. Cubillán, Rafael
18. Chiossone, Tulio
19. Duque Corredor, Román José
20. Duque Sánchez, José Román
21. Escobar Chirinos, José
22. Fernández, Lorenzo
23. Fuentes, Enrique
24. Harting, Hermes

25. Hernández, José
26. Herrera, Alfredo
27. Hurtado Oliveros, Agustín
28. Lange, Luis
29. Lira Girón, Luis Felipe
30. Lloan, Juan Francisco
31. Martino, Esperanza
32. Márquez Añez, Leopoldo
33. Medina Angarita, Isaías
34. Meier, Henrique
35. Moreán, Anibal
36. Morles, Alfredo
37. Mujica Blanco, Ofelia
38. Núñez Gómez, José Santiago
39. Olaso, Luis S.J.
40. Palma Carrillo, Francisco
41. Parra Arangure, Gonzalo
42. Pérez Llantada, Fernando S.J.
43. Puente, Freddy
44. Puppio, Vicente
45. Ramos de la Rosa, Emilio
46. Rodríguez García, Armando
47. Roríguez Navarro, Reynaldo
48. Rosales, Aída de
49. Rosas Bravo, Felipe
50. Ruán, Gabriel
51. Salgueiro, Leonor de
52. Salgueiro, Adolfo
53. Sánchez de Muniain, Jesús S.J.
54. Silveira, Joaquín
55. Sojo Bianco, Raúl

56. Sosa Chacín, Jorge
57. Sucre, Gustavo S.J.
58. Urdaneta, José Vicente
59. Valbuena de Silva, Carmelina
60. Villasmil, Luis Alejandro
61. Vivas Tosta, Rafael
62. Wulff, Harold
63. Zaidman, Eduardo
64. Quintero, Jesús Ramón

Revista

*Consejo de Redacción*

El Decano

*La Directiva*

DRA. LEONOR DE SALGUEIRO

DR. GONZALO PARRA ARANGUREN

DR. HENRIQUE MEIER

DR. LEÓN ENRIQUE COTTIN

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO

FACULTAD DE DERECHO

Apartado 29.068 - Caracas 102.

Venezuela

SE SOLICITA CANJE