

ASOCIACION ARGENTINA DE DERECHO INTERNACIONAL



Anuario Argentino de Derecho Internacional

V

1992 - 1993

CORDOBA - REPUBLICA ARGENTINA

La Asociación Argentina de Derecho Internacional agradece a:

ARCOR S.A.I.C.

BANCO DE LA PROVINCIA DE CORDOBA

FOUR VIAJES

**SECRETARIA DE CIENCIA Y TECNICA DE LA
PROVINCIA DE CORDOBA**

por su generosa contribución para esta publicación.

Una vez más
FOUR VIAJES
y la Cultura

apoyando esta publicación científica
AV. COLON 345 - L. 56 - GAL. CINERAMA
TEL. 226583 - 227303 - CORDOBA

ASOCIACION ARGENTINA DE DERECHO INTERNACIONAL

**Anuario
Argentino
de
Derecho
Internacional**

V

1992 - 1993

CORDOBA - REPUBLICA ARGENTINA

Queda hecho el depósito que marca la ley

CONSEJO DE REDACCION

Director:

Ernesto J. Rey Caro

Consejeros:

Calixto Armas Barea
Aldo Armando Cocca
Zlata Drnas de Clement
Enrique Ferrer Vieyra
Eduardo Hooft
Iris Mabel Laredo
Pablo A. Ramella
José María Ruda
Gualberto L. Sosa
Jorge Torres

Secretaría:

Alberto Seve de Gastón

DIRECCION, REDACCION Y CORRESPONDENCIA:

Casilla de Correo 749
5000 Córdoba
República Argentina

Los trabajos publicados expresan las opiniones personales de sus autores y la Dirección no se identifica con ellas.

AUTORIDADES DE LA ASOCIACION ARGENTINA
DE DERECHO INTERNACIONAL

PRESIDENTE:	Luis I. Savid Bas
VICEPRESIDENTE:	Miguel A. Ciuro Caldani
SECRETARIO GENERAL:	Graciela R. Salas
PROSECRETARIO GENERAL:	Jorge Giner
TESORERO:	Alberto Seve de Gastón
CONSEJEROS:	Calixto Armas Barea
	Aldo Armando Cocca (ex Pte.)
	Fernando Díaz Ulloque
	Enrique Ferrer Vieyra
	Graciela Márquez
	Ernesto J. Rey Caro
	Susana Torres
COMISION REVISORA DE CUENTAS:	Roberto Bartolomeo Carlomagno
	Carlos Guastavino
	Juan A. Ruiz Díaz

SECCION DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO

Directora: María Teresa Moya Domínguez

Secretaria: Luciana Díaz de García

SECCION DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO

Director: Gualberto L. Sosa

Secretaria: Graciela Chalita

SECCION DERECHO ESPACIAL

Director: Manuel Augusto Ferrer

Secretario: Jaime Mosquera Ubios

SECCION DERECHO DE LA INTEGRACION

Director: Jorge Torres

Secretaria: Marta Terejizo

SECCION RELACIONES INTERNACIONALES

Director: Iris Laredo

Secretaria: Ofelia Stahringer de Caramuti

SECCION DOCUMENTACION, METODOLOGIA Y ENSEÑANZA

Directora: Zlata Drnas de Clement

Secretario: Jorge Paladino

INDICE

DOCTRINA

"La situación jurídica de los países en desarrollo en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio", por <i>Wil D Verwey</i>	13
"El derecho a vivir y el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado", por <i>Héctor Gros Espiell</i>	45
"La cuestión de las Kuriles, por <i>Ernesto de la Guardia</i>	75
"El marco jurídico de la cooperación económica en la Antártida: Realidades y Perspectivas de futuro", por <i>Romualdo Bermejo y Valentín Bou</i>	91
"Cuestión Malvinas. Algunos antecedentes sobre su arbitraje", por <i>E. Ferrer Vieyra</i>	139
"Definición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas 1960-1990", por <i>Iris Mabel Laredo</i>	151
"El Tratado del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), por <i>María Teresa Moya Domínguez</i>	201
"Las relaciones internacionales en América a la luz de los acuerdos de integración", por <i>Susana Elsa Torres</i>	217
"La creación del Mercado Común del Sur y el derecho comunitario latinoamericano", por <i>Jorge José Torres y Claudia Inés López</i>	237
"Derecho comunitario. Consideraciones sobre los procesos de integración en América Latina", por <i>Luis I. Savitl Bas</i>	257
"La enseñanza - aprendizaje del derecho comunitario en América", por <i>Zlata Drnas de Clément</i>	271

LEGISLACION

"Convenios Internacionales aprobados por la República Argentina - Periodo I-X-90 al 31-VII-92", por <i>José Alejandro Consigli</i>	303
--	-----

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- "El Anuario Francés de Derecho Internacional y la América Latina",
por *Julio A. Barberis* 313
- "Cançado Trindade, Antonio Augusto. A Proteção Internacional dos Di-
reitos Humanos. Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos", Sao
Paulo, Editora Saraiva, 1991, 742 pág., por *Maria Teresa Infante* .. 316

CRONICA

- "XIº Congreso ordinario de la Asociación Argentina de Derecho Interna-
cional y Vº Congreso Argentino de Derecho Internacional 321

“LA SITUACION JURIDICA DE LOS PAISES EN DESARROLLO EN EL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO” *

WIL D. VERWEY **

SUMARIO: Los principios del derecho internacional económico clásico, tal como se desarrollaron en el siglo XIX y primera parte del XX, se basaron en la libertad, igualdad jurídica y reciprocidad. Las resoluciones de la AGNU 3201 (S-VI) y 3281 (XXIX) de 1974 engloban los principios jurídicos en los que un nuevo orden económico internacional debe fundarse. Estos principios a su vez se basan en tres principios fundamentales del Nuevo Orden Económico Internacional: protección de los intereses económicos de los países en desarrollo, tratamiento preferencial a esos países y no reciprocidad en las relaciones entre países desarrollados y en vías de desarrollo. El presente trabajo investiga con qué amplitud estos tres principios del NOEI han sido implementados en la práctica jurídica de una notoria institución clásica, como lo es el GATT, y, con ello, traspasado el límite entre las recomendaciones de la AGNU y las normas vinculantes. Concluye que, si bien la práctica del GATT revela un esfuerzo sustancial para implementar los principios del NOEI, en realidad ha provisto a las partes contratantes en desarrollo de sólo unos pocos derechos verdaderamente preferenciales.

Introducción: algunas observaciones sobre el derecho internacional económico clásico.

El gran internacionalista holandés Bert Röling sostuvo que el rol, el éxito o el fracaso del derecho internacional en el escenario internacional, podía ser mejor explicado si se hacía referencia a “tres etapas históricas” del derecho internacional:

* Traducción del texto original en inglés, efectuada por Zlata Drnas.

** Profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad de Groningen, Holanda.

El presente artículo ha sido publicado en el *Liber Amicorum* para el Prof. Dr. Constantopoulos (Tesalónica, Grecia) y en el “*Leiden Journal of International Law*”, vol. III, Nº 2, 1990. (Ambos textos en inglés).

- la etapa inicial, de las “Naciones Cristianas” (la que se extendió desde 1648, cuando surgió el sistema de Estados soberanos como parte de la Paz de Westfalia, hasta 1856, cuando Turquía, primera nación no cristiana, fue invitada a participar en el concierto europeo);
- la etapa intermedia, de las “Naciones Civilizadas” (la que duró hasta 1945, cuando el nacimiento de Naciones Unidas marcó el comienzo del fin del sistema de los imperios coloniales y pavimentó el camino para el surgimiento de un sistema global basado en la igualdad soberana de todas las naciones y todos los continentes); y
- la presente etapa de las “Naciones amantes de la paz” (siente el rasgo “amante de la paz” la condición requerida para ser admitido en Naciones Unidas).

Esta distinción histórica nos ayuda a comprender el funcionamiento del derecho internacional en la sociedad internacional, a tal punto que los denominadores comunes: “cristiano”, “civilizado” y “amante de la paz” sirven (y sirvieron), en primer lugar, para delimitar el ámbito de los Estados estructuradores del derecho; en segundo lugar, para proporcionar las bases de las normas jurídicas y su contenido y en tercer lugar para justificar la legalización de la discriminación, la dominación y el sometimiento de algunas naciones por otras¹.

Durante la primera etapa, la influencia inicial ejercida por algunas naciones “no cristianas” en Asia sobre el desarrollo del derecho internacional moderno —no importa cuán restringida haya sido su influencia— desapareció completamente, cuando muchas de esas naciones fueron sometidas a normas coloniales europeas y perdieron su personalidad jurídica internacional. Es así como, desde entonces, la comunidad de Estados europeos cristianos reclamó el derecho a determinar los contenidos de las normas del derecho internacional, el cual con ello se vio forzado a ser un derecho “hecho por y para Europa”. Como en “todo derecho positivo es encubierto el elemento poder y el elemento interés”, y “como el derecho se inclina a servir en primer lugar a los intereses

¹ B.V.A. RÖLING - “Volkenrecht en vrede”, Tercera ed., Deventer, 1985, p. 207.

de los poderosos", el resultado fue que el "derecho europeo, el tradicional derecho entre naciones... sirvió a los intereses de las naciones prósperas (europeas)"².

Durante la segunda etapa, en lo que hace al derecho internacional económico en particular, las normas se desarrollaron, según Lissitzyn, "en respuesta a los requerimientos de las civilizaciones comerciales de occidente"³. Sin duda, la noción de "nación civilizada", la que inicialmente tuvo una predominante connotación política (tal como Japón experimentó hasta que fue admitido en el círculo "civilizado" tras vencer a China y Rusia en la guerra), fue obteniendo una creciente significación económica, y gradualmente se transformó en un sinónimo de nación comercial e industrializada, capaz de explotar mano de obra barata, minerales y bienes agrícolas en regiones subdesarrolladas y proteger la vida, libertad y propiedad de sus nacionales en tales regiones⁴. Es conveniente recordar que la promoción del "bienestar y el desarrollo" de los pueblos dependientes, denominada en el Pacto de la Liga de Naciones como "misión sagrada de civilización", en la Carta de N.U. es también llamada "misión sagrada", pero no ya de "civilización"⁵.

Tres principios fundamentales fueron seleccionados por las naciones europeas como piedras angulares del derecho internacional económico clásico, principios básicos derivados del concepto meta-legal del liberalismo, que rigió el pensamiento económico durante el período dentro del cual tomó forma el derecho internacional económico. En primer lugar, el *principio de libertad*, que consideraba que el concepto *laissez-faire, laissez-passer* clave del bienestar general en grado óptimo.

² B.V.A. RÖLING - "International law in an expanded world", Amsterdam, 1960, p. 15. Of. también, P.C. JESSUP - "The use of international law", Ann Arbor, 1959, p. 1959, p. 20; C.H. ALEXANDROWICZ - "An introduction to the history of the law of nations in the East Indies", Oxford, 1967, p. 224; R.P. ANAND - "New states and international law" Delhi, 1972, p. 14; R. HIGGINS - "Conflict of interests, international law in a divided world", Londres, 1965, p. 12; B.V.A. RÖLING - nota 1 supra, p. 205-207.

³ O.J. LISSITZYN - "International law in a divided world", Int. Conciliation N° 342 (1963), p. 5.

⁴ Cf., R. HIGGINS, nota 2 supra, p. 39. Cf. también en P.C. JESSUP, nota 2 supra, p. 96.

⁵ Cf., Pacto de la Liga de Naciones, art. 22; Carta de las Naciones Unidas, art. 73.

debía estar en la base de las normas reguladoras de todas las relaciones económicas (inclusive las internacionales). Segundo, el *principio de la igualdad jurídica*, el que fue introducido como medio para salvaguardar la libre competencia. Tercero, el *principio de la reciprocidad*, como corolario lógico de los dos axiomas mencionados. Tomadas en conjunto estas tres piedras angulares representaban la institucionalización jurídica del adagio "supervivencia del más hábil" en el escenario económico internacional.

Estos axiomas dominaron a los principios y normas que rigieron las principales actividades económicas internacionales, incluyendo a los transportes, inversiones extranjeras, políticas monetarias y al comercio. Aún hoy encontramos sus huellas en los principales acuerdos económicos multilaterales en esas áreas. Esto es aplicable, en general, a las Convenciones de 1958 sobre el Derecho del Mar, como también a la Constitución del FMI, a los acuerdos de protección de inversiones extranjeras, y al tópico que nos concierne en particular en esta oportunidad: los acuerdos de comercio internacional, incluyendo al más importante, el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT).

EL GATT y los principios clásicos de libertad, igualdad jurídica y reciprocidad

En el GATT⁶, el principio de *libertad* encuentra su más profunda expresión en las disposiciones que establecen una eliminación categórica de las restricciones cuantitativas al comercio internacional: "Ninguna Parte contratante impondrá ni mantendrá —aparte de los derechos de aduana, impuestos y otras cargas— prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra Parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra Parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas" (art. XI, 1).

El mismo Acuerdo determina bajo qué circunstancias y con qué propósitos, pueden las Partes contratantes desviarse de esta norma. El principio de libertad también se manifiesta en las disposiciones rela-

⁶ El texto original del GATT se halla en 55 UNTS (1947), p. 94 y ssgtes.

tivas a la reducción gradual y a la eliminación eventual de aranceles, en las que "las Partes contratantes reconocen que los derechos de aduana constituyen con frecuencia serios obstáculos para el comercio; por esta razón, las negociaciones tendientes... a reducir substancialmente el nivel general de los derechos de aduana y de las demás cargas percibidas sobre la importación y exportación... revisten ... una gran importancia para la expansión del comercio internacional. Las Partes contratantes pueden organizar periódicamente tales negociaciones" (Art. XXVIII bis, 1).

Esta disposición está en la base de las principales rondas de negociaciones, como las Rondas de Dillon, Kennedy, Tokyo y Punta del Este. La adhesión al principio de libertad también aparece en la imposición de restricciones al derecho de neutralizar los efectos del dumping (introducción de productos de un país en el comercio de otro a menos de su valor normal) y de los subsidios a las exportaciones (que también consiste en la reducción artificial del precio de los productos exportados). "Ninguna parte contratante impondrá anti-dumping o derecho compensatorio sobre la importación de cualquier producto proveniente del territorio de otra parte contratante, a menos que se determine que el efecto del dumping o el subsidio, cualquiera sea el caso, sea de tal envergadura, que cause o provoque daño material a una industria nacional establecida o retrase materialmente el establecimiento de una industria nacional" (Art. VI. 6 (a)).

El principio de la *igualdad jurídica* encuentra su más profunda expresión en la amplia cláusula de la "nación más favorecida": "En materia de derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o a las exportaciones, o en relación a ellas, o que graven las transferencias internacionales de fondos efectuadas en concepto de pago de importaciones o exportaciones, en lo que concierne a los métodos de exacción, así como en todos los reglamentos y formalidades relativos a las importaciones y exportaciones, y en todas las cuestiones referidas en los párrs. 2 y 4 del art. III, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una Parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás Partes contratantes o a ellos destinado" (Art. I. 1).

De modo similar, la igualdad jurídica esta estipulada en relación a la administración de restricciones cuantitativas (en la amplitud en que están permitidas por el Acuerdo bajo circunstancias especiales): "Ninguna Parte contratante impondrá prohibición ni restricción alguna a la importación de un producto originario del territorio de otra Parte contratante o a la exportación de un producto destinado al territorio de otra Parte contratante, a menos que se imponga una prohibición o restricción semejante a la importación del producto similar originario de cualquier tercer país o a la exportación del producto similar destinado a cualquier tercer país" (Art. XIII.1). "Al aplicar restricciones a la importación de cualquier producto, las Partes contratantes tratarán que la distribución del comercio de tal producto se aproxime lo más posible a las participaciones que las distintas Partes hubieran podido esperar obtener si las restricciones no se hubieran adoptado" (Art. XIII, 2).

El principio de la igualdad jurídica se aplica además, no sólo a las relaciones entre Partes contratantes extranjeras. Se aplica incluso a las relaciones entre productores locales y extranjeros, tal como está ejemplificado en la siguiente disposición: "Las Partes contratantes se comprometen a no aplicar a productos locales ni importados, tasas internas ni otro tipo de cargas, leyes, reglamentaciones ni requerimientos que puedan afectar la venta interna, ofertas de compra-venta, transportes, distribución o uso de productos, ni establecer regulaciones cuantitativas exigiendo determinado tipo de mezcla, procesamiento o uso de productos en proporciones o medidas específicas. Tales medidas sólo podrán adoptarse para brindar protección a los productos locales. (Art. III.1). "Los productos del territorio de toda Parte contratante importados en el de cualquier otra Parte contratante no estarán sujetos, directa ni indirectamente, a impuestos u otras cargas interiores, de cualquier clase que sean, superiores a los aplicados, directa o indirectamente, a los productos nacionales similares" (Art. III, 2).

El principio de *reciprocidad*, encuentra su expresión en disposiciones y decisiones relativas a la admisión de nuevas partes, las que apuntan a asegurar que las nuevas Partes ofrezcan listas de concesiones tarifarias más o menos equivalentes a las concesiones tarifarias ya acordadas entre las Partes originarias: "No beneficio sin pago" y en disposiciones que

delinean los principios básicos de las negociaciones de reducción tarifaria. Talés negociaciones serán realizadas "sobre bases de reciprocidad y beneficio mutuo" (Art. XXVIII Bis. I.).

Esfuerzos para establecer un nuevo orden económico internacional

Esta clase de derecho comercial internacional —tal como es sin duda este derecho económico internacional en general—, podría actuar satisfactoriamente, al menos en teoría, en una sociedad de naciones desarrolladas económica, financiera y tecnológicamente en forma igualitaria. En una sociedad marcada por diferencias de desarrollo económico, sin embargo, está destinado a derivar en la polarización del poder económico en manos de unos pocos Estados en la cumbre. En la práctica, no ha sido aplicado nunca ni siquiera entre las naciones industrialmente desarrolladas en sus relaciones *inter se*, tal como dramáticamente lo ha mostrado la habitual proliferación de políticas proteccionistas a las que se ha recurrido en las etapas de recesión económica. ¿Cómo podría entonces esperarse que opere sin consecuencias desastrosas para los menos desarrollados, en un sistema internacional en el cual desarrollados y no desarrollados industrializados y no industrializados se supone que libremente compiten en la repartija de la torta de la prosperidad? En un sistema de este tipo, las principios del liberalismo, si se aplican congruentemente, están destinados a frustrar los esfuerzos de los menos desarrollados para mejorar su suerte en lo económico.

Röling hablando de la "nueva mayoría" de países pobres, en vísperas de lo que se llamaría la Década de la Descolonización de Naciones Unidas (1960), llamó la atención, en 1958, sobre la necesidad de "suplementar el viejo derecho europeo con nuevas normas que reflejaran el estado real, técnico y económico de la cuestión. Los Estados pobres, vulnerables, reclaman una especie de derecho que los proteja contra los Estados económicamente poderosos... La nueva mayoría en la comunidad internacional reclama, junto al derecho liberal, reclama una ley de protección y bienestar"⁷. Y, comparando la ley de emergencia en lo socio-económico a nivel nacional (que apuntaba a proteger a los sectores más pobres de la sociedad en los Estados industrializados de Europa de fines de siglo)

⁷ B.V.A. RÖLING - "Europees volkenrecht of werelvolkenrecht", La Haya, 1957/1958. Reproducido en B.V.A. RÖLING, nota 1 supra, p. 212.

con el llamamiento para una ley similar a nivel internacional (para proteger a las naciones pobres en la sociedad global actual), escribió: "Este empeño de los Estados jóvenes, pobres, coincide y está relacionando con el desarrollo de los viejos y ricos países, los que evolucionaron del Estado liberal (Rechtsstaat) al Estado social (Welfare State): el Estado que se interesa por el destino de todos sus miembros, tal como expresa su empeño por lograr el pleno empleo y obtener un standard de vida digno para cada uno de los miembros de su comunidad. . . . Prácticamente todos los Estados aceptan formalmente, en la actualidad, como uno de los deberes jurídicos del Estado la promoción del bienestar de sus ciudadanos. Así, el concepto jurídico de responsabilidad colectiva de la comunidad por el bienestar socio-económico de sus partes, se ha transformado en principio general de derecho reconocido por las naciones. De ahí, la bien fundada demanda, de reconocer este principio también en el ámbito del derecho internacional" ⁸.

De este modo, Røling describió ajustadamente el trasfondo conceptual de lo que posteriormente daría en llamarse "el esfuerzo por establecer un nuevo orden económico internacional" (NOEI) para "corregir desigualdades, reparar injusticias existentes, hacer posible la eliminación de la brecha creciente entre países desarrollados y en desarrollo y asegurar firmemente la aceleración del desarrollo económico y social en paz y justicia para las presentes y futuras generaciones" ⁹. El conjunto de principios jurídicos que debían subyacer en este nuevo orden fue incorporado en la Declaración para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (Declaración del NOEI) y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (CaDDEE) ¹⁰.

En la CaDDEE, esto está señalado, como marco jurídico en apoyo de la "seguridad colectiva para el desarrollo" pero, desde el punto de vista legal, sería más adecuado identificarlo como introducción del nivel jurídico en el concepto meta-legal de la solidaridad internacional ¹¹. Esta basado en tres piedras angulares esenciales: 1) el *principio de protección*

⁸ B.V.A. ROLING en el Prólogo al trabajo de W. D. VERWEY - "Economic development peace, and international law", Assen. 1972, p. IX-X.

⁹ Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional A. G. Res. 3201 (S-VI).

¹⁰ A. G. Res. 3281 (XXIX).

¹¹ W. D. VERWEY - "The principle of solidarity as a legal cornerstone of a new international economic order", 2 "Hellenic Rev. Int. Rel.", I, 1981, p. 59.

de los intereses económicos de los países en desarrollo, lo que apunta a neutralizar las consecuencias negativas de la aplicación del principio de libertad en las relaciones entre países desarrollados y en vías de desarrollo, 2) el *principio de la desigualdad* jurídica o de la "*discriminación positiva*", el que pretende neutralizar las consecuencias negativas para los países en desarrollo por la aplicación del principio de igualdad jurídica, ello mediante el otorgamiento de derechos preferenciales y privilegios no acordados a los países desarrollados; 3) el *principio de no-reciprocidad*, el que está dirigido a neutralizar los efectos sobre los Estados en desarrollo a causa de la aplicación del principio de reciprocidad, ello cõtando a los Estados en desarrollo de beneficios jurídicos otorgados por los Estados desarrollados sin que los primeros deban otorgar beneficios equivalentes en contraprestación.

Estos tres principios, cada uno de los cuales está destinado a controlar y evitar consecuencias negativas para los Estados en desarrollo a causa de la aplicación de los principios del derecho internacional económico liberal están, —ya sea en forma separada o combinada—, en la raíz misma de los principios del NOEL. Pueden ser extraídos por interpretación, directa o indirecta, de los dos documentos citados precedentemente. Básicamente, estos principios se observan en los siguientes enunciados:

1) el deber de cooperar para el bienestar económico general, en particular, en beneficio de los países en desarrollo; 2) asistencia a los países en desarrollo tanto en el sentido de incremento de los flujos financieros hacia los países en desarrollo, como en lo que hace a incremento de la transferencia de ciencia y tecnología; 3) libre determinación económica de los Estados, incluyendo el control sobre actividades de inversores extranjeros (en particular, corporaciones transnacionales); 4) soberanía permanente sobre los recursos naturales (y sobre todas las otras actividades económicas), incluyendo el derecho a nacionalizar la propiedad extranjera bajo condiciones establecidas; 5) tratamiento preferencial para los Estados en desarrollo; 6) plena y efectiva participación de los países en desarrollo en las decisiones económicas y financieras; 7) restitución y compensación por explotaciones extranjeras de recursos pertenecientes al Estado; 8) cooperación económica y tecnológica entre países en desarrollo; 9) patrimonio común de la humanidad; 10) Protección del medioambiente.

En relación al principio de tratamiento preferencial hacia los países en desarrollo, el autor del presente trabajo señaló en un informe sometido (por intermedio del UNITAR) a la Asamblea General de N.U.: "A tal punto que, las inaceptables diferencias entre Estados, en lo que hace a los standars de bienestar, resultan de la desigualdad de oportunidades, producida estructuralmente. Está en el corazón mismo del NOEI el concepto de que los principios de "libertad" e "igualdad" —a los que habría de agregar "reciprocidad"— deberían estar acompañados del principio de "fraternidad", principio que necesita de una base legal que lo titularice, a más del poder competitivo¹². En esta óptica, de modo similar al de otros principios del NOEI, la introducción, en particular, del principio de tratamiento preferencial para los Estados en desarrollo ha servido para allanar el camino hacia la legalización del concepto de "fraternidad" o "solidaridad"; a tal punto, que este principio refleja preminentemente los cambios efectuados en los tres principios fundamentales del liberalismo: "libertad, igualdad jurídica y reciprocidad", llevados hacia los tres principios básicos del NOEI: "protección, discriminación positiva y no reciprocidad".

Implementación de los principios del NOEI en la práctica jurídica del GATT

El propósito del siguiente análisis es investigar hasta qué punto, este cambio, emanado del "soft law" (reino de la A. G. de N. U.), ha producido efectos sobre las medidas y la práctica jurídica del GATT.

Debemos hacer notar desde el comienzo, que las disposiciones y decisiones del GATT, que presentamos más abajo, no han sido clasificadas conforme a su particular contribución a alguno de los tres principios fundamentales del NOEI. En efecto, todas ellas tienen un carácter mixto: *todas* representan aplicaciones del principio de trato preferencial a los países en desarrollo, y, con ello, *todas* contribuyen a la implementación del principio de discriminación efectiva. Pero, además, muchas de ellas introducen elementos de protección y/o no reciprocidad. El énfasis puesto en uno u otro de estos dos últimos principios es a menudo una cuestión subjetiva. Por eso se ha considerado inútil intentar trazar

¹² W. D. VERWEY - "The principle of preferential treatment for developing countries", en Doc. de N. U., UNITAR/DS/5, 1982, p. 9.

una línea anolítica distinguiendo entre categorías de reglas implementando uno u otro principio en particular. De todos modos, en la medida en que las provisiones reflejen importantes aspectos de protección y/o no reciprocidad, se hará indicación de ello.

1. En 1955, el art. XVIII del GATT fue enmendado con el propósito de tornar al GATT más atractivo para los Estados en desarrollo¹³. En su nueva versión dota a las partes contratantes "cuyas economías sólo pueden ofrecer a la población un bajo nivel de vida y que se hallan en las primeras fases de su desarrollo" de derechos especiales y privilegios, sobre la base de que tales países "serán libres para desviarse temporalmente de las demás disposiciones de los demás artículos del Acuerdo, 4.1.). Una nota interpretativa anexa al acuerdo explica la expresión "bajo nivel de vida y en las primeras fases de su desarrollo": 1— Al evaluar si la economía de una Parte contratante "sólo posee bajo nivel de vida", las Partes contratantes tomarán en consideración la situación normal de la economía del país y no las circunstancias especiales, tales como las que puedan resultar de la existencia temporaria de condiciones excepcionalmente favorables para la exportación de materias primas u otros productos de esas Partes contratantes. 2— La frase "en las primeras fases de desarrollo" "no está pensada para ser aplicada sólo a las Partes contratantes que recién inician su desarrollo económico, sino también a las Partes contratantes cuyas economías están llevando a cabo un proceso de industrialización para corregir la excesiva dependencia de productos primarios"¹⁴. No resulta claro si esta especificación debe ser o no entendida como significando que la frase coincide con, o es más amplia, que la referencia del GATT a "país menos desarrollado" o lo que, en la práctica posterior es citado como "Parte contratante en desarrollo"¹⁵. De todos modos, las Partes contratantes "en desarrollo", con-

¹³ GATT, Basic Instruments and Selected Documents (citado de aquí en más como BISD), 3 er. Suplemento, 1955, p. 79.

¹⁴ Cuando los Documentos del GATT se refieren a las "Partes contratantes" (con capitales), se quiere significar que las Partes contratantes actúan conjuntamente, Cf. Art. XXV.1.

¹⁵ Conforme a JACKSON, los términos "menos desarrollados" y "en desarrollo" en relación a las Partes contratantes, tienen idéntico significado. Cf., J. H. JACKSON - "World trade and the law of GATT", Indianápolis, 1969, p. 650. Como los problemas jurídicos se ven incrementados por la ausencia de una definición generalmente reconocida de la expresión "país en desarrollo", cf., W. D. VERWEY - "The impact

forme a la Sección A del art. XVIII pueden modificar o apartarse de la concesión de tarifas acordadas en su lista de concesiones, si "lo consideran deseable, para promover el establecimiento de una industria determinada con vistas a elevar el nivel general de vida de la población", con tal que: a) notifiquen a las Partes contratantes; b) entren en negociaciones con las Partes con las que tales concesiones se pactaron inicialmente como así también con las Partes contratantes que puedan tener un interés sustancial en el asunto; y c) si no se pudiera llegar a acuerdo, y las Partes contratantes hallaran que la parte en desarrollo que propusiera la medida ha hecho todo el esfuerzo posible para alcanzar el acuerdo mediante el ofrecimiento de medidas compensatorias razonables o bien ha hecho un esfuerzo razonable, si bien ha sido objetivamente incapaz para ofrecer una compensación adecuada. Conforme a la Sección C, una Parte en desarrollo que encuentre que las medidas adoptadas conforme a la Sección A resultan insuficientes para producir los efectos buscados, puede incluso recurrir a restricciones cuantitativas que afecten a una línea específica de productos que hasta ese momento se importaban (acción que de otro modo habría estado categóricamente prohibida por el GATT). Ello, siempre que (en caso de medidas que afecten a la importación de productos alcanzados por la lista de concesiones): a) notifique a las Partes contratantes de las dificultades que sufre y de las medidas que piensa adoptar; b) entre en negociaciones con las Partes indicadas en la Sección A) y; c) (si no se logra acuerdo) las Partes coincidan que no ha sido factible en la práctica adoptar medidas compatibles con las disposiciones del GATT; que se han hecho todos los esfuerzos razonables para alcanzar el acuerdo, y que el interés de otras Partes ha sido adecuadamente salvaguardado. En el caso de medidas que no afecten a la importación de productos cubiertos por las listas de concesiones, es necesario que la Parte: a) notifique a otras Partes contratantes; b) consulte con ellas su pretensión y; c) si no pueden acordar sus puntos de vista, se posponga la adopción de las medidas propuestas por un periodo de 90 días contados a partir de la notificación.

of organic proliferation within the United Nations system on the emergence of a preferential legal status of developing countries", Hague Academy of International Law/United Nations University Workshop sobre "The adaptation of structures and methods at the United Nations", 1985, Dordrecht, 1986, p. 193 y sgtes.

En 1979, por medio de una decisión denominada "Acción de Salvaguardia con Propósitos de Desarrollo"¹⁶, las Secciones A y C fueron extendidas en el siguiente sentido: a) Tales Secciones resultarían aplicables, a más del establecimiento de nuevas industrias, al desarrollo de nuevas "estructuras de producción" o bien a su modificación o extensión; y b) bajo "circunstancias inusuales", en las que el retraso de la aplicación de las medidas previstas "pudiera dar origen a dificultades en la aplicación de sus programas y políticas de desarrollo económico".

El Estado podría alejarse inmediatamente de las provisiones de la Sección A y ciertos párrafos de la Sección C, durante el procedimiento de las negociaciones, en la amplitud necesaria para introducir las medidas contempladas, en forma provisoria, inmediatamente después de la notificación".

Conforme a la Sección B, finalmente, la Parte en desarrollo puede, con el propósito de salvaguardar su posición financiera externa y asegurar el "nivel adecuado de reservas para implementar su programa de desarrollo económico", controlar y restringir el nivel general de importaciones —no limitado a una línea específica de productos— mediante restricciones cuantitativas. Con tal que, inter alia,: a) las medidas adoptadas sean necesarias para impedir la amenaza de una grave declinación en sus reservas monetarias o para pararla (para las Partes desarrolladas, conforme al Art. XII, la existencia de un riesgo "inminente" debe ser probada);

b) (en el caso de una Parte con reservas monetarias inadecuadas), que la medida sea necesaria para alcanzar una tasa razonable de incremento de sus reservas (para las Partes desarrolladas, conforme al art. XII, se exigen "muy bajas reservas").

c) que consulte con las Partes contratantes inmediatamente después de instituir o intensificar tales medidas, y con posterioridad, a intervalos regulares; y

d) que las Partes contratantes no consideren a este tipo de medidas como afectando seriamente al GATT o constituyendo una incongruencia con su naturaleza.

Las cláusulas de escape contempladas en el art. XVIII, en su nueva forma, constituyen un temprano e importante ejemplo de implementa-

¹⁶ Decisión del GATT L/4897 del 28 de Nov. de 1979, BISD, 26º Supl. (1980), p. 209-210.

ción (además de una introducción en la discriminación positiva) del principio de protección de las economías de los países en desarrollo. Provee a tales países de la oportunidad (bajo determinadas circunstancias) de proteger a sus incipientes industrias y otras "estructuras de producción" (conforme a las Secciones A y C) y de salvaguardar sus programas de desarrollo, al permitir la adopción de medidas que apuntan al mantenimiento o a la adquisición de adecuados niveles de reservas monetarias (conforme a la Sección B). La autorización¹⁷, en particular, para acudir a restricciones cuantitativas, es notable. Además, el Art. XVIII introduce el elemento de no reciprocidad, a tal punto, que severamente prohíbe, en las tres secciones, el derecho de las Partes desarrolladas a adoptar represalias. Sí permite ciertas contramedidas, si desde el punto de vista de las Partes contratantes, la Parte en desarrollo que adoptó la medida conforme a la Sección A, ha tratado pero ha sido incapaz de ofrecer compensación adecuada; si las Partes contratantes no coinciden en el punto de vista y consideran que las medidas adoptadas bajo la Sección C no están justificadas, o, si las Partes contratantes no aprueban las vías de aplicación de las medidas adoptadas conforme la Sección B.

El hecho que estas cláusulas de escape, en particular las correspondientes a la Sección B, hayan sido invocadas frecuentemente por los países en desarrollo, muestra que la implementación particular de estos tres nuevos principios, es considerada por ellos como significativa en la práctica.

2. La "posibilidad de proteger a sectores industriales de desarrollo incipiente", fue reforzada por la adopción del Acuerdo sobre la Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII de 1979¹⁸. Este Acuerdo reconoce, en relación a la eliminación de las barreras no-aduaneras del comercio, que los "subsidios" (a las exportaciones) son una parte integrante de los programas para el desarrollo de los países en vías de desarrollo" y establece que las Partes en desarrollo no deben ser molestadas en la adopción de medidas y políticas necesarias para sostener su proceso de industrialización, incluyendo la asistencia a sus industrias en el sector exportación. En particular, la prohibición de otorgar

¹⁷ El término "facultación" está usado aquí en sentido genérico, comprendiendo al mismo tiempo "derechos", "privilegios" y "expectativas". Sobre el significado jurídico de estos términos véase infra, texto y nota 43.

¹⁸ BISD, 26º Supl., 1980, p. 56 y subs.

subsidios a las exportaciones de productos como no sean los primarios (como está dispuesto en el art. 9) no habrá de regir para ellos. Más aún, si los Estados en desarrollo han aceptado compromisos de reducir o eliminar subsidios a las exportaciones que se tornan inconsecuentes con sus "necesidades de competitividad y desarrollo" —se aplica la política de "graduación"— las Partes contratantes desarrolladas del Acuerdo no tendrán facultad para aplicar contramedidas (tal como están autorizadas por el Art. VI del GATT). Mientras tales compromisos sean válidos, las prácticas de subsidios a la exportación de los Estados en desarrollo no pueden ser sometidas al Comité de revisión (Parte III, Art. 14).

También en este caso de discriminación positiva, se da implementación a los principios de protección y de no reciprocidad.

3. El Art. XXVIII bis, referente a negociaciones arancelarias, contiene al párrafo 3 (b), el cual fue insertado para permitir "tener debidamente en cuenta", *inter alia*, "las necesidades de los países menos desarrollados de recurrir con más flexibilidad a la protección arancelaria, para facilitar su desarrollo económico y las necesidades especiales de estos países de mantener derechos con fines fiscales". Esta referencia particular a un elemento preferencial y de protección, a ser concedido por las Partes desarrolladas, constituyó, en el curso de las negociaciones, el preludio de lo que más tarde llegaría a ser la implementación más avanzada del principio de no reciprocidad. En relación a este párrafo, la CEE fue la primera en anunciar, durante la quinta ronda de negociaciones de 1960 (denominada Ronda Dillon), que "no esperaba reciprocidad en sus negociaciones comerciales con los países en desarrollo". En relación a ello, el Comité de Información exhortó a todas las Partes contratantes desarrolladas a sostener la disposición del GATT anteriormente citada, a realizar negociaciones y a desistir de la exigencia de concesiones recíprocas¹⁹. Más tarde, en la Reunión Ministerial que precedió a la Ronda Kennedy de 1963, se acordó igualmente que, "en las negociaciones comerciales todos los esfuerzos estarían dirigidos a reducir las barreras a las exportaciones de los Estados menos desarrollados, pero que, los Estados desarrollados, no podían esperar recibir reciprocidad por

¹⁹ BISD, 8º Supl., 1960, p. 110.

parte de los menos desarrollados²⁰. Esta práctica, precedió a la adopción, en 1964, de los "Principios Generales y Especiales Recomendados por la UNCTAD I Para Regir las Relaciones Comerciales Internacionales y las Políticas Comerciales Dirigidas al Desarrollo, cuyo Principio General VIII dispone, *inter alia*: "El comercio internacional debe conducir al beneficio mutuo sobre la base de tratamiento de nación más favorecida y debe estar libre de medidas que puedan causar detrimento a los intereses comerciales de otros países. Sin embargo, los países desarrollados deben otorgar concesiones a todos los países en desarrollo y extender a ellos todas las concesiones que hubieran otorgado a cualquier otro Estado y no deben exigir, al otorgar estas concesiones u otras, ninguna concesión en contraprestación por parte de los Estados en desarrollo"²¹. Este Principio General encontró oposición substancial a causa de las implicaciones relativas al Sistema Generalizado de Preferencias (el SGP fue adoptado por 87 votos, 11 en contra y 23 abstenciones). Las discusiones reflejaron no obstante acuerdo sobre el principio de no-reciprocidad y colaboraron a allanar el camino para su incorporación subsiguiente en el GATT. Ello ocurrió con motivo de la adopción de la nueva Parte IV, titulada "Comercio y Desarrollo", la que fue aplicada "de facto" desde 1965 y entró en vigor en 1966. Fue acordado por las Partes contratantes desarrolladas como parte de su estrategia dirigida a hacer al GATT más atractivo para los Estados en desarrollo y prevenir al mismo tiempo que la UNCTAD apareciera como un foro mejor orientado hacia el desarrollo para las negociaciones comerciales. El Art. XXXVI, titulado "Principios y Objetivos", dispone en el párrafo 8: "Las Partes contratantes desarrolladas no esperan reciprocidad por los compromisos contraídos por ellas en negociaciones comerciales de reducir o suprimir los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de las Partes contratantes poco desarrolladas".

Una nota interpretativa deja en claro que este principio también está sujeto a la política de "graduación", lo cual implica que su aplicabilidad para cada Parte contratante en desarrollo depende de su grado

²⁰ BISD, 12º Supl., 1964, p. 48. Cf. también en la Resolución sobre el Comité de Negociaciones Comerciales, a nivel ministerial, del 6 de mayo de 1964, en el BISD, 13º Supl., 1965, p. 111.

²¹ Conferencia de N. U. sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, 23 de marzo - 16 de junio de 1964, Vol. I: Acta Final e Informe (Doc. N. U. E/Conf. 46/141), Anexo A.1.1.

individual de desarrollo económico: "Se entiende que la expresión "no esperan reciprocidad", de conformidad con los objetivos enunciados en este artículo, significa que no se deberá esperar que una Parte contratante poco desarrollada aporte, en el curso de negociaciones comerciales, una contribución incompatible con las necesidades de su desarrollo, de sus finanzas y de su comercio, teniendo en cuenta la evolución anterior del intercambio comercial"²².

El principio de no-reciprocidad, tal como fue contemplado en el Art. 8 y su nota interpretativa fue consecuentemente aplicado durante la Ronda de Tokyo, donde sólo unos 20 Estados no desarrollados fueron requeridos para ofrecer concesiones a su vez. Esta conclusión, incidental, no debe ser entendida como sugiriendo que, en la *práctica*, los resultados de la Ronda de Tokyo hayan sido de interés equivalente para los Estados en desarrollo en general.

Pero aquí encontramos un llamado de atención: los recortes arancelarios, en relación a productos de exportación de particular interés para los Estados en desarrollo alcanzaron un promedio de menos del 20 %. Ello, con respecto a productos tropicales, fue restringido a un magro 10%, mientras no hubo recortes en relación a productos prioritarios (desde el punto de vista de los países en desarrollo), tales como aceites vegetales, frutas (procesadas o no), pescados (procesados o no), azúcar, tabaco (lo que significa productos acuíferos y agrícolas en competencia con productos tales de países industrializados). Ello en contraste con los recortes arancelarios, que alcanzaron del 33 al 41 %, conforme el producto, de los bienes de exportación de interés para los países desarrollados.

4. El segundo Artículo de la nueva Parte IV, Artículo XXXVII, dispone en el párrafo 1, *inter alia*: "Las Partes contratantes desarrolladas, deberán, en la medida de lo posible —es decir, excepto en el caso de que lo impidan razones imperiosas que, eventualmente, podrán incluir razones de carácter jurídico— cumplir las disposiciones siguientes: a) conceder una gran prioridad a la reducción y supresión de los obstáculos que se oponen al comercio de los productos cuya exportación ofrece o puede ofrecer un interés especial para las partes contratantes poco desarrolladas, incluidos los derechos de aduana y otras restricciones que entrañen

²² Cf., E. U. PETERSMANN - "International governmental trade organizations - GATT and UNCTAD", Int. Encyclopedia of Comp. L., 1981, p. 21.

una diferencia irrazonable entre esos productos en su forma primaria y después de transformados; b) abstenerse de establecer o de aumentar derechos de aduana u obstáculos no arancelarios a la importación respecto a productos, cuya exportación ofrece o puede ofrecer un interés especial para las partes contratantes poco desarrolladas". Las frases tales como "en la medida de lo posible", "conceder gran prioridad", etc., incidentalmente, ilustran que las Partes contratantes desarrolladas no están preparadas para asumir reales obligaciones conforme el Capítulo IV y que el título del Artículo XXXVII: "Compromisos" pretende más de lo actualmente dispone.

Sea como fuere, estas disposiciones, una vez adoptadas (incluyendo el denominado "principio de abstención" comprendido en el párrafo 1 (b), precedentemente citado), contribuyen —directa o indirectamente— al surgimiento de prevenciones por parte de las Partes contratantes desarrolladas para tomar en consideración la adopción de medidas prácticas dirigidas a incrementar la aplicación del principio de tratamiento preferencial (y, con ello, la implementación del principio de discriminación positiva). Más precisamente, se ha comprobado que, generalmente, los esfuerzos tendientes a realizar excepciones, en el curso de la implementación o reforzamiento de nuevas políticas de protección, para productos habitual o potencialmente de particular interés para exportación para los Estados en desarrollo, aplicadas sobre la base de la cláusula de la nación más favorecida, a menudo producen sólo resultados marginales, ya que muchos de tales productos se encuentran con la severa competencia de los exportadores de los países desarrollados y/o pertenecen a los productos llamados "sensitivos", los que son también producidos por industrias locales básicas fuertemente protegidas en los mismos países desarrollados importadores. En el primer caso, los países exportadores en desarrollo a menudo pierden ante los competidores de países desarrollados aún cuando el arancel sea reducido. En el segundo caso la reducción arancelaria ni siquiera entra en consideración. En consecuencia, lo que realmente hacía falta era, junto a las maniobras orientadas selectivamente sobre la base de la cláusula de la nación favorecida, un esquema mucho más comprensivo apuntado a asegurar a los Estados en desarrollo una verdadera ventaja general preferencial: cada vez que los

aranceles fueran reducidos los países en desarrollo habrían de ofrecer reducciones especiales o adicionales, de modo de colocarlos en mejor posición competitiva frente a los exportadores de países desarrollados.

Las Partes contratantes poseían un medio jurídico a su disposición facultándolas a desviarse del principio de nación más favorecida: la cláusula de eximición (waiver) del Art. XXV.5., que dispone: "En circunstancias especiales, distintas de las previstas en otros artículos del presente Acuerdo, las Partes contratantes podrán eximir a una parte contratante de alguna de las obligaciones impuestas por el presente Acuerdo". Y por supuesto, en numerosas ocasiones el instrumento de eximición ha sido usado para permitir a las Partes contratantes en desarrollo gozar de privilegios, normalmente prohibidos bajo el sistema del GATT. No sin razón, un Director de Asuntos Legales del GATT habría de observar más tarde que "se puede decir con imparcialidad que, en su política de otorgamiento de eximiciones, las Partes contratantes han sido más proclives a efectuar concesiones en los casos relativos a Estados en desarrollo que en otros casos"²³. Así, en 1966 Australia fue autorizada a conceder preferencias limitadas a determinados Estados en desarrollo del Pacífico Sudoccidental²⁴; y en 1971 una eximición fue concedida para permitir a los países en desarrollo, que la solicitaron, implementar el Protocolo relativo a las Negociaciones Comerciales entre Estados en Desarrollo. Conforme a ello, la eximición podría aplicarse a cualquier tratamiento preferencial de aranceles (siempre que un Estado en desarrollo accediera a este Protocolo)²⁵. En otras ocasiones, sin embargo, las Partes contratantes admitieron, sin conceder eximición, la implementación de acuerdos, los que, al menos en opinión de algunas Partes contratantes, deberían haber requerido un waiver. En estos casos se hace una resolución describiendo las condiciones bajo las cuales los acuerdos en cuestión son permitidos, y en la cual las Partes contratantes interesadas pueden declarar que la resolución en cuestión "deberá satisfacer los requerimientos exigidos para el waiver del Art. XXV.5.". Este tipo de proce-

²³ Comunicación personal.

²⁴ BISD, 14º Supl., 1966, p. 162.

²⁵ Decisión L/3636 (1971), BISD, 18º Supl., 1972, p. 28.

²⁶ Cf., en general, los Estados Unidos con relación al Acuerdo *Trilateral*, BISD, 16º Supl., 1968, p. 88; y GATT, L/4635, 1978, p. 5 con relación al Acuerdo de Bangkok.

dimiento está, a menudo, vinculado con referencias a disposiciones de la Parte IV, especialmente los párr. 8 y 9 del Art. XXXVI, como así también al párr. 1 (a) del Art. XXXVII citados supra. Así, la Parte IV, fue explícitamente citada como fuente de justificación de la desviación de la cláusula de nación más favorecida, durante las discusiones relativas a la compatibilidad con el GATT de tales instrumentos, como por ej. el Acuerdo Trilateral celebrado entre India, Egipto y Yugoslavia en 1967²⁷, el Acuerdo de Bangkok celebrado por 7 Estados miembros del ESCAP (Comisión Económica y Social para el Asia y el Pacífico) en 1976²⁸, y —resulta muy importante destacarlo— las Convenciones de Lomé celebradas entre la CEE y los Estados ACP²⁹.

El primitivo waiver y los waivers a modo de decisión allanaron el camino al más importante de los waivers, el que autoriza a las Partes contratantes en desarrollo a instalar un SGP (lo que inicialmente ya estaba previsto). La Decisión relativa a las "Preferencias Generalizadas, No-recíprocas y No-discriminatorias que Benefician a los Estados en Desarrollo"³⁰, dispone que "sin perjuicio de cualquier otro Artículo del Acuerdo General, las disposiciones del Art. I deberán ser flexibilizadas por un período de 10 años en la amplitud necesaria para permitir que las Partes contratantes desarrolladas... acuerden tratamiento arancelario preferencial a los productos originarios de países en desarrollo y territorios... sin necesidad de acordar igual tratamiento a productos similares de otras Partes contratantes". Este waiver ha sido delineado en la Decisión 75 (S-IV) de 1970 de la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD, en la cual los miembros de la Junta unánimemente se pusieron de acuerdo sobre el concepto de SGP con los lineamientos formulados en la Resolución 21 (II) del UNCTAD y propusieron insertar el siguiente texto en la Resolución 2626 (XXV) de la AG de NU sobre la Segunda Década de Naciones Unidas sobre el Desarrollo: "Los acuerdos relativos al establecimiento de preferencias generalizadas, no-discriminatorias y no-recíprocas a las exportaciones de los países en desarrollo, en los mercados

²⁷ BISD, 16º Supl., 1974, p. 17 y ssgtes. y también GATT, L/3832 (1973) y L/3950 (1973).

²⁸ BISD, 25º Supl., 1978, p. 6, 100. GATT, L/4635 (1978).

²⁹ Cf., GATT, L/4903 (1979), BISD 26º Supl., 1980, p. 203 y ssgtes. L/5273 (1981), p. 2, L/5292 (1982), p. 2,6.

³⁰ Decisión L/3545 (1971), BISD, 18º Supl., 1971, p. 24.

de países desarrollados, han sido trazados en la UNCTAD y considerados aceptables tanto por los países desarrollados como por los en vías de desarrollo. Los países otorgantes de preferencias han determinado buscar lo más rápidamente posible las vías legislativas y otras medidas con el objeto de implementar los acuerdos preferenciales lo antes posible en 1971".

La decisión de junio de 1971 incorporando el *waiver* por un período de diez años, pretende ser de beneficio para todos los países y territorios en desarrollo y no sólo para las Partes contratantes de menor desarrollo; al mismo tiempo indica limitaciones sustanciales a las que el SGP debe ser sometido. *Primero*, se ha enfatizado, que "los acuerdos preferenciales propuestos no constituyen un impedimento para la reducción de aranceles sobre la base de la nación más favorecida". *Segundo*, se recuerda a las Partes contratantes la declaración formulada por las Partes contratantes desarrolladas (que forma parte de las "Conclusiones del Comité Especial sobre Preferencias"). Estas fueron anexadas a la Decisión 75 (S-IV) de la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD y decían, *inter alia*, que "el status jurídico de las preferencias arancelarias a ser acordadas a los Estados beneficiarios por los Estados otorgantes se regirán por las siguientes consideraciones: (a) las preferencias arancelarias son temporalmente genéricas; (b) su compromiso no constituye una obligación vinculante; en particular, no impide: (i) su retiro subsiguiente en todo o en parte; o (ii) la reducción posterior de aranceles sobre la base de la cláusula de nación más favorecida, sea unilateralmente o siguiendo negociaciones arancelarias internacionales" (Conclusión IX). También se aclaró que el sistema contemplado no sería ni "generalizado" ni "no-discriminatorio" en tanto lo que hace a beneficiarios, "los Estados donantes se basarían en el principio de "autoselección" (Conclusión IV). Seguidamente, incluso los miembros del CAME adoptaron similar aproximación al SGP. Su acuerdo estableciendo Reglas Uniformes para Determinar el Origen de los Bienes Provenientes de Países en Desarrollo en Conexión con la Garantía de Preferencias Arancelarias bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (1980) dispone, *inter alia*, que las Partes "independientemente establecerán la lista de países en desarrollo elegibles para un tratamiento preferencial" (Art. 3); y que "nada en este

Acuerdo derogará el hecho que el trato arancelario preferencial a bienes de países en desarrollo sea concedido individualmente por cada Parte contratante" (Art. 4) ³¹.

En la práctica, el principio de auto-selección, como también las políticas de graduación, están en la base de todos los sistemas individuales de SGP adoptados con distintos niveles de discriminación. Por ej. la exclusión "*ab initio*" de determinados Estados en desarrollo por "políticamente no deseables", la exclusión de determinados Estados en desarrollo en lo que hace ciertas preferencias arancelarias o productos específicos (la llamada exclusión por "necesidad competitiva"), o la aplicación de niveles diferenciales de preferencias arancelarias. Además, en lo que concierne a beneficios reales para los países en desarrollo la aplicación del SGP estuvo y está confinado básicamente a productos manufacturados, a los que la mayoría de los países en desarrollo aún no produce ni exporta, mientras la mayoría de los productos agrícolas y todos los productos industriales "sensibles" (tales como el cuero y los productos textiles) están o bien excluidos o sujetos a cuotas altamente restrictivas. La CEE, por ej., mantiene cuotas arancelarias para unos 120 productos cubiertos por el SGP y excluye aproximadamente el 40 % de las importaciones arancelables conforme a la cláusula de NMF. En consecuencia, sólo 20 ó 30 Estados en desarrollo (ninguno de ellos perteneciente a los de más bajos ingresos o menos desarrollados), han estado en condiciones de obtener ganancias del SGP. Además la participación en los beneficios comerciales del SGP durante sus primeros 10 años alcanza a menos del 10 % del total de exportaciones provenientes de los países en desarrollo (incluyendo el petróleo).

Sea como fuere, todos estos aspectos prácticos no desmerecen el hecho de que las Partes contratantes hayan hecho uso del instrumento del "waiver" para legalizar la desviación potencialmente más radical de la cláusula de la nación más favorecida; y con ello, la implementación más amplia del principio de discriminación positiva y no-reciprocidad en favor de los países en desarrollo.

5. Relacionada, en parte con el SGP, existe otra decisión de gran importancia, adoptada por las Partes contratantes en 1979, sobre propósitos presentados por el "Grupo de Estructuración Jurídica". Es la Deci-

³¹ Texto reproducido en Doc. N. U. TD/B/854 (1981).

sión sobre Tratamiento Diferencial y Más Favorable, Reciprocidad y Más Plena Participación de los Estados en Desarrollo, habitualmente denominada como "cláusula de facultación"³². Esta decisión establece, *inter alia*: "(1) A pesar de las disposiciones del Artículo I del Acuerdo General, las Partes contratantes pueden acordar tratamiento diferencial y más favorable a los Estados en desarrollo³³, sin que sea necesario otorgar tal tratamiento a otras Partes contratantes. (2) Las disposiciones del párrafo (1) se aplican en los siguientes casos: a) tratamiento de aranceles preferenciales acordado por las Partes contratantes desarrolladas de conformidad con el Sistema Generalizado de Preferencias, b) Tratamiento diferencial y más favorable que el dispuesto en el Acuerdo General para medidas no arancelarias gobernadas por disposiciones de instrumentos multilaterales negociados bajo los auspicios del GATT". En una nota, se explica, además, que "queda abierta para las Partes contratantes la posibilidad de considerar, bajo las previsiones del GATT, mediante acción conjunta, bases ad hoc para cualquier propuesta de tratamiento diferencial o más favorable que no esté comprendida en el espectro de este párrafo". El párrafo (3) dispone, además: "Todo tratamiento diferencial y más favorable dispuesto conforme esta cláusula... (c) será en caso de haber sido acordado por las Partes contratantes desarrolladas en beneficio de las Partes en desarrollo, y, si fuera necesario, modificado, para responder positivamente a las necesidades de desarrollo, financiamiento y comercio de los países en desarrollo". Este párrafo también advierte, tal como es habitual en el caso de medidas preferenciales, que el tratamiento preferencial acordado bajo la cláusula, "(a) será proyectada para facilitar y promover el comercio de los países en desarrollo y no para construir barreras o para crear dificultades en el comercio a ninguna otra Parte contratante" y, (b) no constituirá un impedimento para la reducción o eliminación de tarifas y otras restricciones al comercio sobre la base de la nación más favorecida".

El efecto jurídico de la Cláusula Facultativa, consiste básicamente, en que, en adelante —en contraste con la decisión relativa al waiver de

³² Decisión L/4903 (1979), BIDS 26º Supl., 1980, p. 203 y ssqtes.

³³ En los casos, tales como los del waiver del SGP y la Cláusula de Facultación, en las que se hace referencia a "países en desarrollo" y no sólo a "partes contratantes menos desarrolladas", en la práctica del GATT se ha solido incluir a los territorios en desarrollo. Cf., en el texto de la nota 30 supra; y en la nota 32 supra, p. 203, nota 1.

1971— las Partes contratantes desarrolladas poseen una “*carte blanche*” y no necesitan de un prolongado *waiver* para estar facultados para otorgar tratamiento preferencial, tanto en lo que hace a medidas arancelarias como no-arancelarias, regidas por ciertos instrumentos multilaterales. El hecho de que las Partes contratantes no se hayan reunido para revisar el SGP bajo la decisión sobre el *waiver*, tal como fuera estructurado en 1981, implica que la Cláusula de Facultación constituye la base de esa prolongación. Tal como fuera en el SGP original, el SGP operando bajo esta cláusula, está sometido al principio de graduación, lo que se halla justificado en el párrafo 7 de la siguiente manera: “Las concesiones efectuadas y las obligaciones asumidas por las Partes contratantes desarrolladas y las menos desarrolladas bajo las disposiciones del Acuerdo General habrán de promover los objetivos básicos del Acuerdo, incluyendo los comprendidos en el Preámbulo y en el Art. XXXVI. Las Partes contratantes de menor desarrollo esperan que su capacidad para realizar contribuciones, negociar concesiones, o bien tomar alguna otra medida mutuamente acordada bajo las previsiones y procedimientos del Acuerdo General, habrán de mejorar con el desarrollo progresivo de sus economías y con el mejor aprovechamiento de su situación comercial, por lo que esperan participar más plenamente en el ámbito de los derechos y obligaciones bajo el Acuerdo General”. Esta condicionalidad también está reflejada en el párrafo 5, el que reitera que el principio de no-reciprocidad regirá las negociaciones arancelarias y otras barreras comerciales: “Los países desarrollados no esperan reciprocidad en relación a los compromisos asumidos por ellos en las negociaciones comerciales para reducir o remover aranceles y otras barreras al comercio de los países en desarrollo, especialmente, los países desarrollados no esperan que los países en vías de desarrollo efectúen, en el curso de las negociaciones, contribuciones incompatibles con sus necesidades *individuales* de desarrollo, financieras y comerciales. Las Partes contratantes desarrolladas, en consecuencia, no buscarán, ni las partes menos desarrolladas serán requeridas de efectuar, concesiones incompatibles con su futuro desarrollo ni sus necesidades financieras o comerciales”.

De este modo, la Cláusula de Facultación ha reforzado la implementación de los principios de discriminación positiva y no-reciprocidad, inicialmente acordados bajo la decisión “*waiver*” de 1971, pero con límite temporal.

6. El artículo XXIV, que permite a los Estados Partes en uniones aduaneras y áreas de libre comercio (en las relaciones comerciales *inter se*), a desviarse del principio de nación más favorecida (contemplado en el Art. I), ha sido aplicado en la práctica en muchos casos por los países en desarrollo cuando el GATT recién se proyectaba. En esa oportunidad, ellos propusieron ensanchar esta "excepción regional" a la cláusula de nación más favorecida para cubrir todos los acuerdos regionales entre Estados en desarrollo con el propósito de expandir los mercados y la industrialización. Este deseo fue contemplado en la Carta de La Habana, pero no en el GATT³⁴.

De todos modos, en la práctica las Partes contratantes han aplicado distintos standards en su examinación de los acuerdos de integración, conforme a si se trataba de Partes constituídas por países desarrollados o en vías de desarrollo. En el segundo caso la actitud fue mucho más flexible³⁵.

Más actualmente, esta práctica diferencial ha sido suplementada con una exitosa invocación a la Parte IV, especialmente al Art. XXXV(I), párr. 4 (en el caso de acuerdos regionales entre países en desarrollo) y a los párr. 8 y 9 (para los acuerdos entre Estados desarrollados y en vías de desarrollo). En el primer caso, el párrafo 4 ha sido usado para fundamentar la justificación de una interpretación liberal del Art. XXIV. Tal artículo dispone, *inter alia*: "Cada Parte contratante poco desarrollada conviene en adoptar medidas apropiadas para la aplicación de las disposiciones de la Parte IV en beneficio del comercio de las Partes contratantes poco desarrolladas...". En el segundo caso, el axioma de no reciprocidad comprendido en el párrafo 8 fue usado en combinación con el párrafo 9, el que dispone: "La adopción de medidas para dar efectividad a estos principios y objetivos será objeto de un esfuerzo consciente y tenaz de las Partes contratantes, tanto individual como colectivamente". Esta práctica, que evita que se obtenga el waiver, fue utilizada en numerosas ocasiones³⁶.

Actualmente, la primer situación está cubierta por la Cláusula de Facultación" (véase supra 5), la que conforme al párrafo 2 (c) provee

³⁴ J. H. JACKSON, nota supra, p. 507 y ssqtes., p. 603.

³⁵ Cf., H. R. KRAMER - "Das Meistbegünstigungsprinzip und die Entwicklungsländer", 17, "Jah buch für Int. Recht", 1974, p. 135 y ssqtes.

³⁶ Cf., en la nota 27 y nota 29, supra.

a las partes en desarrollo del derecho a suspender la cláusula de NMF sin haber obtenido un waiver: el derecho a acordar un tratamiento diferencial y más favorable para los países y territorios en desarrollo, también para los acuerdos "regionales o globales entre Partes menos desarrolladas para la mutua reducción o eliminación de aranceles y, de conformidad a los criterios o condiciones que puedan ser establecidos por las Partes contratantes, para la mutua reducción o eliminación de medidas no-arancelarias, sobre productos importados de uno para otro". En otras palabras, la interpretación en sentido amplio del Art. XXIV, que había tenido bastante aplicación en el pasado, es ahora legalizado por medio de la Cláusula de Facultación adoptada por las Partes contratantes en 1979. Sin embargo, también esta Cláusula de Facultación está sometida al principio de graduación.

En relación a esto, debe observarse, además, que el proceso de asistencia económica e integración entre países en desarrollo está también apoyado en una serie de acuerdos especiales y decisiones adoptadas por las Partes contratantes. Un ejemplo de ello es el Acuerdo de Procuración Gubernamental (véase sub (8) abajo).

7. Desde el comienzo, el principio de no-reciprocidad ha sido implementado en relación a la admisión de nuevas Partes contratantes. El Art. XXXIII dispone que una nueva Parte puede acceder al Acuerdo "en los términos acordados entre tal gobierno y las Partes contratantes". La frase pretende asegurar que los beneficios derivados para una nueva Parte por su condición de miembro sean contrabalanceadas mediante concesiones equivalentes ofrecidas en contraprestación. De todos modos en la mayoría de los casos, los países en desarrollo están facultados para constituirse en Partes con concesiones substancialmente menores que las que hubieran sido requeridas si se hubiera aplicado el principio de reciprocidad, y en algunos casos ni siquiera se efectuó concesión alguna³⁷.

De particular importancia es la práctica que permite a los países recientemente independizados a mantener *de facto* la aplicación del GATT, dependiendo las decisiones finales de sus futuras políticas comerciales. El resultado práctico es que tales países— hay unos treinta

³⁷ J. H. JACKOBSON, nota 15, *supra*, p. 649.

al momento de este escrito— han podido beneficiarse con las medidas de promoción comercial acordadas bajo el sistema del GATT, sin ofrecer nada en contraprestación³⁸.

8. El Acuerdo sobre Procuración Gubernamental (1979)³⁹ establece un marco internacional de derechos y obligaciones en lo que hace a normas, procedimientos y prácticas concernientes a procuración gubernamental. El Acuerdo dispone en su Art. III "tratamiento especial y diferencial para países en desarrollo". Dispone, *inter alia* que "Las Partes deben tomar debidamente en cuenta, al implementar y administrar este Acuerdo a través de las previsiones contempladas en este Artículo, las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales de los países en desarrollo... en su necesidad de: (a) salvaguardar su posición en la balanza de pagos y asegurar un adecuado nivel de reservas para la implementación de sus programas económicos de desarrollo; (b) promover el establecimiento o desarrollo de industrias locales en áreas rurales o atrasadas; y el desarrollo económico de otros sectores de la economía; (c) sostener unidades industriales mientras ellas dependan total o substancialmente de procuración gubernamental". Teniendo estos aspectos protectores en mente, las Partes "en la preparación y aplicación de normas, regulaciones y procedimientos que afecten a la procuración gubernamental, facilitarán el incremento de importaciones provenientes de países en desarrollo" (Art. 2). De modo similar, "los países desarrollados, se esforzarán, al preparar sus listas de entidades a ser cubiertas por las disposiciones de este acuerdo, por incluir entidades compradoras de productos de interés exportador de los países en desarrollo" (Art. 3, última frase).

Al lado del principio de protección de las economías de los países en desarrollo se introduce el principio de no-reciprocidad: "con vistas a asegurar que los países en desarrollo sean capaces de adherir a este Acuerdo en términos consecuentes con sus necesidades de desarrollo, financieras y comerciales, los objetivos señalados arriba en el párrafo 1, serán debidamente tomados en consideración en el curso de las negociaciones, en lo referente a las listas de entidades de los países en desarrollo a ser cubiertas por las disposiciones de este Acuerdo (Art. 3, primera frase".

³⁸ Focus, GATT Newsletter, 47, Junio de 1987, p. 1.

³⁹ BISD, 269 Supl., 1980, p. 33 y sgtes.

Otro aspecto importante de este Acuerdo es el que trata de promover la cooperación económica preferencial entre los países en desarrollo (ECDC), tal como se indicara arriba al final del (6). Tras establecer en el art. 1 (d) que éste es un objetivo importante de este Acuerdo para "fortalecer el desarrollo económico a través de acuerdos regionales o globales entre países en desarrollo", dispone que "los Países en desarrollo que participan en acuerdos regionales o globales entre países en desarrollo... pueden también negociar exclusiones a sus listas tomando en cuenta las circunstancias particulares de cada caso, considerando, *inter alia*, las disposiciones sobre procuración gubernamental dispuestas en los acuerdos regionales o globales de referencias y tomando en consideración, en particular, productos que pueden ser sometidos a programas industriales de desarrollo" (Art. 4, segunda parte). Aún después de la entrada en vigor de este Acuerdo, las Partes en desarrollo pueden requerir al Comité que "conceda exclusiones a ciertas entidades o productos incluidos en sus listas a la luz de su participación en acuerdos regionales o globales entre países en desarrollo" (Art. 5, segunda parte).

9. Varios acuerdos especiales concluidos bajo los auspicios del GATT, proveen a las Partes contratantes en desarrollo de un límite temporal ampliado, para el caso de que la implementación de tales acuerdos desde la fecha de su ratificación o conforme al tiempo programado, pueda causarles serios problemas.

Así, el Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio, denominado "Código de Niveles" (1979) ⁴⁰ tras disponer que las Partes "proveerán de tratamiento diferencial y favorable a las Partes en desarrollo", y considerando que "no debe esperarse que los países en desarrollo usen standards internacionales como base para su regulación técnica o de niveles, incluyendo los métodos de testeo no adecuados a sus necesidades de desarrollo, financieras o comerciales", reconoce que "las necesidades de desarrollo y comerciales de los países en desarrollo, al igual que su grado de desarrollo tecnológico, pueden trabar su capacidad para cumplir plenamente con sus obligaciones conforme a este Acuerdo". Las Partes deberán tomar plenamente en cuenta ello. "Con vistas a asegurar que los países en desarrollo sean capaces de cumplir con este Acuerdo, el

⁴⁰ Id., p. 8 y ssiglos.

Comité está facultado para conceder, a solicitud específica, excepciones limitadas en el tiempo, para todas o parte de las obligaciones que poseen bajo este Acuerdo" (Art. 12 párrs. 1, 4, 8).

El elemento adicional de no-reciprocidad está claramente reflejado en estas disposiciones.

De modo similar, el Acuerdo sobre Implementación del Art. VII del GATT (1979) ⁴¹ dispone, en relación a la unificación de normas determinantes de valores aduaneros por importación de bienes, que las Partes en desarrollo pueden dilatar la aplicación de este Acuerdo por un período de hasta cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor de cada una de esas reglas. También pueden dilatar la aplicación de ciertas disposiciones por un período de hasta tres años continuando en la aplicación de otras disposiciones del Acuerdo (Parte III, Art. 21). En un Protocolo anexo a este Acuerdo, además, se reconoce que el período de dilación de cinco años puede no ser suficiente para algunas Partes en desarrollo. En ese caso, la Parte "puede requerir antes del fin de período, referido en el Art. 21.1, una extensión del período, sobreentendiéndose que las Partes en el Acuerdo darán consideración favorable al pedido en los casos en que el país en desarrollo de que se trate tenga buenas causas para solicitarlo" (Art. 1.2). Está además reconocido que las Partes en desarrollo pueden formular reserva, en los términos y bajo las condiciones que se hayan podido acordar entre las Partes, facultándolas a dilatar la valuación de sus bienes sobre la base del "valor transaccional" dispuesto en el Acuerdo y continuar evaluando sobre la base de los valores mínimos establecidos oficialmente (Art. 1.3).

Evaluación y observaciones finales

Las disposiciones del GATT, los acuerdos y las decisiones citadas precedentemente son ejemplos de los distintos caminos que el GATT ha ensayado para tratar de implementar los tres principios fundamentales del NOEI: protección de las economías de los países en desarrollo, discriminación positiva y no-reciprocidad, por medio de la aplicación del principio de tratamiento preferencial. Esta práctica jurídica del GATT permitiría afirmar que el marco jurídico para el establecimiento

⁴¹ Id., p. 116 y ssgtes.

de un NOEI está creciendo, no obstante el pesimismo habitualmente expresado en los foros internacionales y en la literatura. Pero, antes de saltar a una conclusión más optimista, debemos considerar dos aspectos negativos: *Primero*, una cosa es establecer qué reglas jurídicas se han adoptado y otra cosa es verificar en qué extensión tales reglas son aplicables o han sido aplicadas de manera de hacerlas efectivas en la práctica. Si su efectividad práctica ha resultado sólo marginal, debemos concluir que, o bien las reglas se han adoptado en relación a actividades de menor importancia o bien se ha sido negligente en campos de mayor importancia. Tomando en cuenta los muy limitados beneficios derivados para los países en desarrollo de la aplicación de tan importantes pasos jurídicos como lo son la adopción del waiver del SGP, la Cláusula de Facultación, o el principio de obtención ⁴², parece justificado pensar, en lo que respecta a los esfuerzos del GATT, que éstos en nada esencial difieren de los esfuerzos realizados en otros foros multilaterales para establecer un NOEI.

Segundo, debemos distinguir entre normas que proveen a los Estados en desarrollo de verdaderos "derechos" reclamables, de las normas que simplemente facultan a los Estados a poseer (lo que este autor prefiere denominar) "expectativas". Un verdadero "derecho" puede ser definido como: "una facultación, cuya implementación está garantizada jurídicamente por una obligación correlativa (ya sea en forma de acto o de aquiescencia). Si la implementación de la facultación depende de un acto correlativo, a ser realizado por otro sujeto, ambos, la naturaleza del acto como el sujeto deben ser identificados. Si la implementación simplemente presupone aquiescencia de parte de otro sujeto, tal identificación no es requerida". Una "expectativa" podría ser definida como: "una facultación cuya implementación no está garantizada por una obligación correlativa, a tal punto como para transformarla en un derecho subjetivo". Así, una disposición que expresa una facultación y además identifica a un determinado país en desarrollo como beneficiario, no lo dota de un verdadero derecho sino de una mera expectativa si:

- a) la facultación está formulada en términos muy generales o abstractos (Por ej.: "los Estados en desarrollo gozarán de trato preferencial, siempre que sea posible");

⁴² Cf., D. VERWEY, nota 12, supra, p. 57-58 y 45 respect. Cf., también en "Towards the new international economic order" (N. U. 1982), p. 32, párr. 178.

- b) el correspondiente compromiso, de cuya ejecución depende la implementación de la facultación está formulada en términos que no denotan obligatoriedad (Por ej.: "los países en desarrollo *"deberían"* en lugar de *"deberán"* otorgar preferencias comerciales a las importaciones de países en desarrollo);
 - c) el correspondiente compromiso, a pesar de estar formulada en términos que denotan obligatoriedad, deja demasiado espacio a la interpretación subjetiva (Por ej.: "Los países desarrollados empujarán sus mejores esfuerzos para otorgar trato preferencial a las importaciones de los países en desarrollo");
 - d) el correspondiente compromiso no se expresa en términos lo suficientemente concretos (Por ej.: "Los países desarrollados asistirán a los países en desarrollo en sus programas de industrialización");
 - e) el sujeto llamado a realizar la correspondiente obligación no está identificado (Por ej.: "La comunidad internacional de Estados incrementará su asistencia técnica a los países en desarrollo en el campo de la industrialización";
- y, un caso de particular relevancia en el contexto del GATT:
- f) la facultación está reducida a una *potencial* elección (Por ej.: "los países en desarrollo pueden *solicitar* permiso para postergar la aplicación de ciertos párrafos del presente Acuerdo")⁴³.

Dejamos de lado aquí el problema adicional que constituye la ausencia de una definición generalmente reconocida del término "país en desarrollo", lo que de por sí constituye un obstáculo para la existencia de reales derechos conferidos a esos Estados⁴⁴. Podemos concluir en base a lo precedentemente señalado, que las normas del GATT, que proveen

⁴³ En relación a las consecuencias jurídicas de la distinción entre "derechos" y "expectativas" véase, además, W. D. VERWEY - "United Nations and the Least Developed Countries: an exploration in the grey zones of International Law", n. J. MAKARCZYK (ed.), *Essays in international law in honour of Judge Manfred Lachs*, La Haya, 1984, p. 548 y ssgtes.; y también *idem* - "The impact of organic proliferation within the United Nations system on the emergence of a preferential legal status of developing countries", en "The adaptation of structures and methods at the United Nations", Hague Academy of International Law and United Nations University Workshop, 1985 (Dordrecht/Boston/Lancaster, 1986), p. 189 y ssgtes.

⁴⁴ Sobre este problema véase además a W. D. VERWEY, nota 15, supra, p. 193 y ssgtes.

a los países en desarrollo de facultades preferenciales, en realidad, sólo en muy pocos casos establecen verdaderos derechos. Efectivamente, de los ejemplos citados precedentemente, sólo el Art. XVIII, el Acuerdo de Implementación del Art. VII, el Acuerdo de Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII y las disposiciones del ECDC conteniendo la Cláusula de Facultación dotan a las Partes contratantes en desarrollo con algo más que meras expectativas. En la amplia mayoría de los casos, incluyendo la importante disposición sobre el SGP o la política de abstención, los Estados en desarrollo deben contentarse con mucho menos que derechos reales.

Tales aspectos deben ser tomados en cuenta antes de concluir que, dado el gran número de disposiciones de tratamiento preferencial adoptadas por el GATT, éste, más que ninguna otra institución gubernamental, ha contribuido efectivamente a la consolidación del derecho de un NOEL.

“EL DERECHO A VIVIR Y EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO Y ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO”

HÉCTOR GROS ESPIELL *

“Il faut changer car la plus funeste de toutes les innovations serait de ne pas innover. On ne doit pas céder á des preventions aveugles. Tout ce qui est ancien a été nouveau. L'essentiel est d'imprimer aux institutions nouvelles le caractère de permanence et de stabilité qui puisse leur garantir le droit de devenir anciennes”.

Jean Etienne Marie Portalis (1804)

1) Sería un imperdonable alejamiento de la realidad escribir estas líneas, concebidas en momentos en que se desarrollan con toda intensidad operaciones bélicas en la zona del Golfo Pérsico y en el Cercano Oriente, sin tener presente que este conflicto armado, sin duda militarmente el más grave y peligroso desde el fin de la II Guerra Mundial, se ha desarrollado hasta hoy sin el empleo de armas nucleares, químicas o bacteriológicas.

No sabemos lo que ocurrirá en las próximas semanas o meses, pero *este extremo permite reflexionar sobre el hecho de que, a partir del momento en que por primera vez se utilizaron bélicamente armas nucleares, en 1945, y sobre todo desde que los Estados Unidos, Unión Soviética, China, Gran Bretaña y Francia dispusieron de armas atómicas, el mundo ha vivido en una paz precaria caracterizada por el equilibrio del terror. El posible uso de armas nucleares trajo consigo la presencia diaria del espectro de la muerte generalizada y de la posibilidad real de destrucción del Planeta y del fin de la Humanidad sobre la Tierra. Sin que la eventualidad de ese posible apocalipsis haya pasado o haya ter-*

* Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay. Ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

minado —aunque los cambios acaecidos en los dos últimos años parecen haber hecho disminuir ese peligro— otro peligro, más real, más inmediato, y más fatal, se cierne sobre nosotros: la destrucción del equilibrio ecológico y, por ende, el fin de la posibilidad de vida sobre el planeta.

Más real, porque parece que estamos en un camino ineluctable, en el que avanzamos casi automáticamente sin que sea preciso para continuar acercándonos a la catástrofe una decisión determinante, como la que, en cambio, se requiere para utilizar un arma nuclear.

Más inmediato, porque los efectos han comenzado a producirse y ya vivimos en un medio ambiente deteriorado y crítico, en un proceso que se ahonda y acelera constantemente, y que advierte y anuncia el desastre ecológico que puede producirse mañana, "en un Planeta que se ha hecho bruscamente frágil" y perecedero¹.

Más fatal, porque pese a la creciente conciencia sobre la gravedad de este problema, son tantas, tan trascendentales y tan revolucionarias las medidas que se deben tomar, en todos los países, a todos los niveles, por todos los seres humanos, y es tan poco lo que realmente se hace, que en momentos de desaliento nos inclinamos a pensar que es fatal el camino hacia la destrucción del equilibrio ecológico en el que se basa la posibilidad de vida.

Sin embargo hay que rechazar este enfoque negativo y pesimista. Por más real, inmediato y aparentemente fatal que sea el peligro, el hombre y la Humanidad, han de poder vencerlo.

La fe en el hombre y en la vida nos impone esta conclusión positiva y optimista y nos exige el pensamiento y la acción necesarios para la empresa a cumplir.

II

2) No serían completos —y sobre todo pecarían de imponderable falta de actualidad— los conceptos antes expuestos, si no se agregara algo relativo a la relación de los conflictos bélicos con la preservación del Medio Ambiente y de la Paz y con las posibilidades de encarar su defensa.

¹ Con razón ha dicho René Jean Dupuy: "La interdependance ecologique est evidente. La declaration de Stockholm de 1972 reconait cette communauté de destin qui rassemble les peuples sur une planète devenue brusquement fragile" (Leçon inaugurale au Collège de France, 22 Février 1980, p. 13).

3) La Paz es la condición necesaria, aunque no suficiente, para organizar y ejecutar una política a nivel global y universal en defensa del equilibrio ecológico y contra el crecimiento y constante deterioro del medio ambiente.

Es condición necesaria pero no suficiente. Condición necesaria porque sin Paz, en medio de los conflictos bélicos, es imposible realizar esa defensa. Pero además porque los conflictos bélicos en si mismos son necesariamente factores negativos para el equilibrio ecológico, pudiendo, como en el caso de los derrames voluntarios de petróleo en el Golfo Pérsico, empleados como arma y como instrumento bélico, provocar sin perjuicio de consecuencias sobre el desarrollo del conflicto, generar resultados en si mismos catastróficos con proyecciones regionales e incluso universales. El caso ocurrido en el Golfo, con la actitud tomada por Irak con el petróleo de Kuwait, puede ser calificado como terrorismo ecológico.

Lo que se ha llamado la posible "guerra ambiental", es un fenómeno ya encarado en la Conferencia del Desarme de las Naciones Unidas y estudiado por la doctrina². La realidad actual, superviviente a estos planteamientos, ha demostrado trágicamente su factibilidad. En el discurso que pronuncié el 21 de febrero de 1991, en la Conferencia de Desarme, en Ginebra, evoqué esta cuestión y señalé la necesidad de aplicar estrictamente, para luego actualizarla y modernizarla, recogiendo la experiencia, la actual "Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles".

4) *Pero la Paz no es en si mismo suficiente* para organizar y ejecutar una política ecológica. Constituye el presupuesto que la hace posible. Pero además se requiere la voluntad para delinearla y ejecutarla de manera seria e inflexible, con conciencia de la catástrofe que está ante nosotros. Y eso es lo que, pese a la creciente plausible, aunque gradual, toma de conciencia al respecto, y de las medidas parciales tomadas, no se ha hecho todavía plenamente.

5) De tal modo, así como el derecho a vivir se relaciona con el derecho a la Paz, porque los conflictos armados constituyen la mas grave excepción a la generalización de este derecho, ya que supone la licitud de la muerte resultado de operaciones bélicas, autorizadas por la Carta

² Antonio Linares Fleytas, *Prohibición de la Guerra Ambiental*, Anuario Hispano Luso Americano de Derecho Internacional, 6, 1981, Madrid, págs. 83-146.

de las Naciones Unidas, el derecho a la Paz, derecho individual y colectivo, está entrañablemente unido al derecho, también individual y colectivo, a un Medio Ambiente Sano y Ecológicamente Equilibrado.

III

6) Es evidente la relación necesaria, entrañable y determinante entre el derecho a vivir y un "nuevo" derecho: el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado". "Nuevo" derecho, no porque este derecho, que es un aspecto o proyección del derecho a vivir, no existiera antes, ya que resultaba naturalmente del derecho a vivir, sino porque su declaración o reconocimiento jurídico independiente o autónomo, es el resultado, como lo es respecto de todos los "nuevos" derechos, de las cambiantes y renovadas necesidades humanas que surgen en el devenir histórico, de las modificaciones en el entorno natural, político, social, económico y cultural en medio del cual el hombre vive³.

7) Frente a esta relación entre ambos derechos, —expresión concreta del sexo que existe entre la protección ambiental y los derechos humanos en general^{3 bis}— nos ha parecido útil hacer algunas precisiones sobre su naturaleza y caracteres.

8) El equilibrio ecológico, la existencia de un medio ambiente sano y equilibrado, es la condición para la vida humana. Si no hay vida no hay Derecho. Y de la vida y de la necesidad de protegerle y garantizarla integralmente resulta la ineludible conclusión de que el vivir es un derecho. La vida, —que supone necesariamente la conciencia de la vida co-

³ Héctor Gros Espiell, *El Derecho de Todos los Seres Humanos a Beneficiarse del Patrimonio Común de la Humanidad*, en *Estudios sobre Derechos Humanos*, I, Caracas 1985, págs. 140-142; Unesco, *Réunion d'Experts sur les Droits de l'Homme et les Besoins Humains*, 1979, 55-78, Conf. 630 - 1979.

^{3 bis} El excelente informe del Grupo de Expertos Jurídicos reunido para examinar el concepto de "Common Concern of Mankind" en relación con la protección global del medio ambiente (Malta, 13-15 de diciembre de 1990), dice en su párrafo 11:

"The third round of discussions centered on the relationships between environmental protection and human rights protection. It was initially pointed out that resort to the concept of common concern of mankind, besides disclosing the link with the human rights framework, warned that one was here before a crucial question of survival, which brought to the fore the fundamental right of all to live in a clean, safe and healthy environment. Hence the fundamental

mo elemento constituyente del concepto mismo de la vida ⁴ y el derecho que resulta de ella—, es el fundamento de todos los demás derechos humanos.

IV

9) Derecho a la vida y derecho a vivir no son dos expresiones, o mejor dicho no deben ser dos expresiones, con un sentido precisamente distinto y con un contenido jurídico necesariamente diferente. Por el contrario, constituyen dos fórmulas que expresan conceptos preceptivamente análogos que, en el grado actual de desarrollo jurídico y político de la Humanidad, deben considerarse como relativamente equivalentes, interdependientes y condicionantes. Es más, hoy el derecho a la vida, en su acepción integral, es la manifestación del derecho a vivir, y el derecho a vivir existe y se realiza como consecuencia del reconocimiento y el respeto del derecho a la vida.

Para comprender y valorar esta afirmación es preciso considerar que aunque en términos generales y abstractos puede estimarse que esto ha sido siempre así, ya que todo estudio de la cuestión que parta de su análisis conceptual debe llevar a esta conclusión, en términos jurídicos ello no se ha planteado en forma igual. Por el contrario se ha ido evolucionando para pasar conceptualmente de una acepción restringida del derecho a la vida, como sinónimo de la afirmación de su inviolabilidad, a una idea amplia y global, que le da derecho a la vida el carácter de presupuesto jurídico de todos los demás derechos humanos, pero que también le atribuye, como contenido necesario, el de integrarse con todos los derechos, cualquiera que sea su naturaleza, *requeridos para que el ser humano que vive pueda tener acceso a todos los bienes y servicios*

importance of human rights framework also for environmental protection. Some participants recommended that the theory of "generations of human rights", in particular, was preferably to be avoided in view of its inadequacies. There was on the main issue general agreement that environmental protection and human rights protection were in fact linked and could not be divorced from each other, and that emphasis should here be laid on fundamental rights".

⁴ Héctor Gros Espiell, Clase Inaugural de los Cursos de Derecho de la Universidad Católica, en *Dos Lecciones Inaugurales*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Montevideo, 1990, p. 26; Luis Recasens Siches, *Vida Humana, Sociedad y Derecho*, Fondo de Cultura Económica, México 1945, pág. 59.

requeridos para que su existencia se desarrolle material, moral, espiritual y psíquicamente de manera acorde con la eminente dignidad del hombre. Cuando se ha llegado a comprender y a reconocer este concepto, amplio e integral del derecho a la vida, como es la situación en que hoy puede encontrarse el pensamiento jurídico —y en que mañana sin duda estará— se arriba a un estadio en que, lato sensu, derecho a la vida y derecho a vivir pueden llegarse a considerar jurídicamente como sinónimos.

El derecho a vivir, expresión genérica y comprensiva para referirse a ese derecho síntesis, cuya existencia y reconocimiento debe considerarse implícito en todo ordenamiento jurídico actual, democrático y social, es, en cierta forma, el derecho al libre y pleno desenvolvimiento de la personalidad, al que aluden algunas constituciones de nuestros días, el derecho al desarrollo en cuanto derecho de la persona humana ⁵.

Señalar esta asimilación de ambas expresiones no significa desconocer que *stricto sensu* el derecho a la vida tiene, en su acepción generalmente usada, un sentido preciso y concreto como equivalente en términos jurídicos del derecho a la inviolabilidad de la vida. Pero este sentido no agota el contenido, particularmente necesario hoy, del derecho a la vida, que se enriquece y se nutre incluyendo en él todos los elementos necesarios para que la vida que debe proteger y garantizar el Derecho sea la manifestación integral del derecho de todo ser humano a existir digna y plenamente ⁶. Con razón se ha dicho que "el derecho a la vida no puede circunscribirse a la mera subsistencia, al simple hecho de vivir, sino a un modo de vida humano" ⁷.

⁵ En mi estudio "El Derecho al Desarrollo como un Derecho de la Persona Humana", he dicho al respecto: "El derecho al desarrollo como derecho humano es la síntesis de todos los derechos del hombre. Si los derechos del individuo no son respetados, y si la convivencia de los individuos no transcurre en el orden y la seguridad fundados en la libertad y la justicia, el desarrollo es imposible y el derecho que todo hombre tiene al respecto no puede considerarse verdaderamente existente. Todos los derechos del hombre son interdependientes y cada uno condiciona a los restantes. Esta verdad encuentra en el caso del derecho humano al desarrollo una nueva y definitiva demostración".

⁶ Gonzalo Rodríguez Mourullo, Artículo 35. Derecho a la Vida. El derecho a la Vida como Derecho a un mínimo económico para la subsistencia físico-biológica, en *Constitución Española de 1978*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1984, tomo II, p. 313.

⁷ Martínez Marín, "El Derecho a la Vida en la Constitución Española de 1978", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Nº 2, 1979, p. 14.

10) Ni el derecho a la vida ni el derecho a vivir pueden implicar, obviamente, el derecho a no morir. La vida individual es un proceso que se inicia, se cumple y se extingue en un marco temporal ineludible. La vida de cada individuo está necesariamente limitada en el tiempo y termina siempre con la muerte. Por ello, el reconocimiento del derecho a la vida y la afirmación del derecho a vivir sólo pueden significar la protección por el derecho de la inviolabilidad de la vida humana ante todo atentado o ataque dirigido voluntariamente a ponerle fin de manera ilícita⁸ y a la acción del poder público para que esa vida pueda desarrollarse natural y dignamente, brindándosele a la persona, a ese efecto, todos los elementos y medios requeridos, y que sean racionalmente posibles, para que ese objetivo o fin pueda lograrse⁹.

11) Sin entrar a la consideración de muchas de las cuestiones que plantea el problema del inicio de la vida, lo que aparea el tema del momento en que comienza la protección jurídica de la existencia del ser, ni el asunto de la disponibilidad por la persona de su vida, ni lo referente al derecho a morir dignamente y a rechazar formas inhumanas de prolongación momentánea de la vida (cuestiones todas que, junto con otras

⁸ "De este derecho a la vida constitucionalmente consagrado derivan para el Estado dos clases de deberes: el deber de respetar las vidas humanas (*actungspflicht*) y el deber de proteger las vidas humanas frente a los ataques homicidas procedentes de otros particulares". (Maunz-Durig-Herzog, *Grundgesetz Kommentar*, München, 1970, p. 81).

⁹ El Grupo de Trabajo designado por las Naciones Unidas para estudiar la cuestión de "El Balance que debe existir entre el progreso científico y tecnológico y el avance intelectual, espiritual, cultural y moral de la Humanidad", que tuvo el honor de integrar junto con los profesores René Maheu, Kazukito Astumi, Bentley Grars, Peter Kapitsa y Thomas A. Lambó, expresó en su comentario del artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: "Chapter three has dealt with the following aspects of the right to life and the right to security of person: The question of the risk run by living donors in transplant operations, in the right of the likely benefit of each operation; the right to life as applied to donors in transplant operation with a donor cannot survive, viewed in the right of suggested new medical definition a donor cannot survive, viewed in the right of suggested new medical definition of dead; a child right to life, as apposed to the burden borne by a child subject to geneter defect, viewed in the light of the developmentf of geneter diagnosis and counselling; measures necessary to safeguard the health, safety and life of patients who are exposed to electrical, electronic, mechanical and other technical devices during diagnostic or therapeutic procedures; and the very delicate question of whether there is a point beyond which intensive methods to keep incurably ill or very elderly patients alive should no longer be ill or very elderly patients alive should no longer be applied" (Humans Rights and Scientific and Technological Developments, United Nations, New York, 1982, p. 79).

conexas¹⁰, son hoy motivo de apasionadas reflexiones científicas, técnicas, éticas y jurídicas), nos limitaremos a estudiar algunos aspectos del proceso que ha llevado al reconocimiento inicial del derecho a la vida stricto sensu al enriquecimiento jurídico del contenido de este derecho, nutrido por todo lo que resulta de la convicción de la necesidad de que se garantice la inviolabilidad de la vida, pero también a que esa vida sea vivida plena y dignamente. Es decir, el derecho a vivir.

12) Pero antes es preciso recordar que los derechos humanos, en cuanto tales, son derechos de las personas, es decir, de todos y de cada uno de los seres humanos en cuanto tales, sin discriminación de especie alguna. Es la personal, concepto vital, pero también necesariamente jurídico, el titular del derecho a la vida y del derecho a vivir. Desde el momento en que hay "persona" sin perjuicio de que el Derecho puede y debe proteger determinados bienes jurídicos desde antes, hay derecho a la vida y derecho a vivir, y cuando deja de existir la persona se extingue correlativa, automática y necesariamente, el derecho a la protección de esa vida y del derecho a vivir de que esa persona era titular ante el pertinente orden jurídico.

La persona titular del derecho a la vida y del derecho a vivir es el ser humano. No lo es el ciudadano o el nacional, con exclusión del extranjero o el apátrida, no lo es el hombre —en una acepción restringida, como sinónimo de ser humano de sexo masculino, que no es la acepción primera del vocablo, que "comprende a todo el género humano" como dice el diccionario de la Real Academia Española—, con exclusión de la mujer. Es el ser humano, cualquiera que sea su nacionalidad, su sexo, su raza, su idioma, su religión, su domicilio, su residencia, su situación económica o social o su ideología.

13) Si, como consecuencia del reconocimiento del derecho a la vida, el que atenta contra la inviolabilidad de la vida humana comete un acto ilícito, penalmente punible, y el Estado puede llegar a autolimi-

¹⁰ Al precisar que se trata de ataques ilícitos a la vida humana se excluyen naturalmente, entre otros muchos, aquellos en que se pone fin a una vida como consecuencia de un acto de legítima defensa, o de otras situaciones previstas por la ley penal, en que no se tipifica el delito de homicidio, en los casos de delito en que la ley exonera de la aplicación de una pena, no se elimina la ilicitud del acto. Del mismo modo en los Estados en que existe la pena de muerte, el acto cometido por el verdugo, aunque trae como consecuencia la supresión de una vida humana, no puede constituir una conducta delictiva.

tarse, prohibiendo la pena de muerte, la verdad es que este derecho a la vida para ser realmente tal, con real generalidad, debería estar protegido también en caso en que la supresión de la vida fuera la consecuencia de una actividad bélica. Pero la relatividad y la limitación de su reconocimiento se pone trágicamente de manifiesto por esta tradicional, histórica y aún hoy insuperable falta de protección del derecho a la vida en estos casos. Así, por ejemplo, en el Derecho Internacional, la supresión de la vida humana como consecuencia de la guerra y de los conflictos bélicos en general es un extremo admitido y respecto del que la regulación normativa es excepcional y existe sólo frente a algunas situaciones laterales de acuerdo con el Derecho Internacional Humanitario (arts. 12 y 50 del Convenio núm. 1 de Ginebra de 1949; arts. 12 y 50 del Convenio núm. 2; arts. 13 y 21 del Convenio núm. 3; arts. 8 y 75 del Convenio núm. 4; arts. 37 y 85 del Protocolo núm. 1 de 1977; art. 4 del Protocolo núm. 2 de 1977). Pero parecería que el Derecho Internacional de hoy la proscripción del uso de la fuerza y la limitación de su licitud a unos casos precisamente determinados por el Derecho de base para avanzar en ese sentido de que, fuera del marco que resulta de estas situaciones, todo atentado a la vida que sea consecuencia de una actividad bélica ilícita podría llegar a constituir una forma de homicidio.

Pero esto es todavía hoy una anticipación meramente posible y no ciertamente probable.

Muy lejano parece estar el momento en que la inviolabilidad de la vida y el reconocimiento del derecho a la vida, afirmados por el Derecho Interno, en que los márgenes relativos antes señalados —en base a las disposiciones constitucionales y a los principios a que en seguida nos referiremos—, se proyecte plenamente al Derecho Internacional, yendo más allá de las escasísimas previsiones normativas hoy existentes.

V

14) En el Derecho Constitucional comparado puede hacerse un estudio descriptivo del que resulta que, en general, se ha hecho referencia expresa sólo al derecho a la vida, stricto sensu, como sinónimo del derecho a que el Estado proteja y garantice la inviolabilidad de la vida humana,

tanto frente a los atentados que contra este bien jurídico fundamental pueden resultar como consecuencia de los ataques ilícitos de otra u otras personas, cualquiera que sea su situación jurídica y actúe como particular o como agente público, lo que trate como uno de sus resultados la tipificación y sanción del delito de homicidio, como la proscripción, en ciertos sistemas constitucionales o legales, de la pena de muerte, es decir, de la supresión de la vida humana por obra del Estado, en cumplimiento de una sanción penal.

15) No nos interesa ahora hacer una reseña al menos completa de cómo el Derecho Constitucional ha encarado el reconocimiento del derecho a la vida. Aunque podrían citarse muchos ejemplos constitucionales, la verdad es que este reconocimiento, en general, sólo se efectúa, en términos claros y expresos, en algunos textos, a partir de fines del siglo XVIII. E incluso en el Derecho Constitucional latinoamericano, contienen, naturalmente la manera implícita, el reconocimiento del derecho a la vida, pero no a la referencia concreta y específica. En cambio, hay una mención textual a este derecho en la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos del 4 de julio de 1776¹¹. La Constitución uruguaya de 1830 no prohibió la pena de muerte, la que sólo se proscribió constitucionalmente en 1918 (art. 163), aunque la ley lo había hecho en 1909. La Constitución actual (1967) mantiene estos dos preceptos (arts. 7 y 26).

El artículo 7 de la Constitución del Uruguay dispone: "Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieran por razones de interés general". Esta norma constitucional, al declarar y garantizar el derecho de todas las personas a ser "protegidas" "en el goce de su vida", emplea una terminología que, pose a que se remonta

¹¹ Este magnífico texto, de insuperable fuerza revolucionaria y política, dice en lo pertinente: "Mantenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales, que su Creador les atribuye determinados derechos inalienables, entre los que se encuentran la vida, la libertad y la busca de la felicidad; que para defender estos derechos los hombres establecen sus Gobiernos, derivando sus justos poderes del consentimiento de los gobernados; que cuando cualquier forma de gobierno tiende a destruir estos fines, el pueblo tiene derecho de alterarla o abolirla y establecer un nuevo Gobierno, basado en dichos principios y organizar sus poderes de la forma que le parezca más adecuada para lograr su seguridad y felicidad".

a 1830¹², es de increíble modernidad, porque no sólo incluye de manera expresa el reconocimiento del derecho estricto a la vida, sino también del derecho a vivir en su sentido más amplio y comprensivo, que antes hemos expuesto. Es posible así entender que este derecho a la protección en el goce de su vida se integra con todos los derechos que la Constitución enumera normativamente en un amplio desarrollo que incluye los clásicos derechos de la libertad y toda la gama de los derechos económicos sociales y culturales (arts. 7-39, 40-71), enumeración que, además no es cerrada ni conclusiva, porque permanece abierta y viva, en cuanto al artículo 72 expresa: "La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno".

16) La Constitución española de 1978 dispone en su artículo 15: "Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares en tiempo de guerra".

Es de señalar que las Constituciones españolas de 1812, 1837, 1845, 1869 y 1931 no contenían ninguna referencia expresa al derecho a la vida. En cambio, el proyecto de Constitución Federal de la República española de 1873 comenzaba su Título Preliminar en la siguiente forma: "Toda persona encuentra asegurados en la República, sin que ningún poder tenga facultades para cohibirlos, ni hay ninguna autoridad para mermarlos, todos los derechos naturales: 1º El derecho a la vida y a la seguridad, y a la dignidad de la vida". Este olvidado texto es el que en el Derecho Constitucional moderno, al referirse al derecho a la dignidad de la vida, incluye, quizá por vez primera, el concepto actual del derecho a vivir. Me-

¹² En realidad la expresión tiene un origen anterior e integra una tradición del Derecho Constitucional de las Provincias Unidas del Río de la Plata. El Decreto de Seguridad Individual, fechado en Buenos Aires el 23 de noviembre de 1811, dice así en la parte pertinente: "Todo ciudadano tiene un derecho sagrado a la protección de su vida, de su honor, de su libertad y de sus propiedades". La Constitución de las Provincias Unidas en Sud América de 1819, se refiere también al deber de proteger a los "miembros del Estado" "en el goce de los derechos de su vida..." (art. CIX), e igual fórmula emplea la Constitución de la República Argentina de 1826 (art. 159). El derecho a la vida está declarado en el Estatuto Provisional de 1815 (art. 1) y en el Reglamento Provisorio de 1817 (art. 1). Esta tradición que se recogió después en el Derecho Constitucional del Uruguay, a partir de 1830, no pasó, en cambio, a las Constituciones argentinas de 1853, 1860 y 1949.

rece, pues, elogiosa recordación este artículo del proyecto de Constitución Republicana Española de 1873, que va más allá que la Constitución Republicana de 1931 —que no se refería al derecho a la vida— y que la Constitución actual que se mantiene en el marco tradicional del reconocimiento expreso del derecho a la vida y no del más amplio e integral del derecho a vivir con plenitud y dignidad.

17) La Constitución de Portugal (1976), bajo el título de “Derecho a la vida”, establece: “La vida humana es inviolable”, “En ningún caso existirá pena de muerte”.

18) La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949 dice en su artículo 2.2: “Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física. La libertad de la persona es inviolable. Estos derechos sólo podrán ser limitados en virtud de una ley”.

Otras Constituciones no invocan expresamente el derecho a la vida, pero sí, en cambio, se refieren a la cuestión de la pena de muerte. Es el caso de Italia, que en el artículo 27 de la Constitución de 1949 dice: “No se admite la pena de muerte más que en los casos previstos por las leyes militares en guerra”.

19) Estas tres constituciones nacidas después de la última guerra, dos de éstas en los últimos años, se refieren al derecho a la vida en sentido estricto, pero por las razones que ya hemos expuesto suponen e implican necesariamente, por la temática que desarrollan y por el amplio reconocimiento de todos los demás derechos que resultan jurídicamente de la existencia de la vida, el reconocimiento del derecho a vivir.

Muchos otros ejemplos podrían decirse. Pero no es necesario para tener una idea de cómo el Derecho Constitucional, en sus diversas variantes, encara la cuestión.

20) Ya en la regulación normativa del derecho a la vida, en su formulación tradicional, e incluso antes del reconocimiento constitucional de los derechos económicos, sociales y culturales, puede decirse que estaba implícitamente reconocido el derecho a vivir, porque el derecho a la vida no es únicamente el reconocimiento del derecho a que no se suprima o elimine esa vida, sino también a que esa vida sea material y espiritualmente posible, sea una expresión de la dignidad humana y a que, mientras la persona viva, se le reconozcan todos los derechos de que es titular.

Por lo demás hay que señalar, reiterando algo que ya hemos dicho, que incluso en los textos constitucionales en los que no se dice nada de manera expresa sobre el derecho a la vida, pero en los que existe una Declaración de Derechos, este derecho está necesariamente referido, porque todos los derechos suponen la existencia de una persona, es decir, de un ser humano vivo, como titular de ellos.

Asimismo, y aunque la expresión *derecho a vivir* no está utilizada generalmente en las Constituciones, es evidente que el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, en especial a partir del proceso constitucional posterior a 1917, significó atribuir a la persona un conjunto de derechos dirigidos al objetivo de asegurar que la vida no sea únicamente una manifestación biológica del ser durante un periodo de tiempo, sino también, y necesariamente, el goce de bienes económicos, de prestaciones sociales, de servicios culturales y el pleno ejercicio de todos los demás derechos humanos, de manera que esa persona pueda vivir, dentro de los términos relativos que se dan necesariamente en toda existencia humana que se cumpla históricamente en un marco social de forma digna e integral.

VI

21) Si a esta conclusión se puede llegar considerando el problema en el Derecho Constitucional, al mismo resultado se puede arribar estudiando los textos internacionales relativos a la promoción y protección de los derechos humanos.

22) El antecedente quizá más antiguo de reconocimiento del "igual derecho a la vida" de "todos los individuos" (art. 6) es la Declaración aprobada por el Instituto de Derecho Internacional en su sesión de New York (1929).

23) La Declaración Universal de Derechos Humanos proclama el "derecho a la vida" (art. 3), que el artículo 6.1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos garantiza en los siguientes términos: "El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente". Los párrafos 2, 4, 5 y 6 se refieren a la posibilidad de la pena de muerte, que se limita y considera en sus posibilidades, sin que se la proscriba, y el

párrafo 3 al delito de genocidio. Otros instrumentos internacionales convencionales de las Naciones Unidas tienen como objeto la defensa y protección de la vida humana, como es el caso de la Convención para la represión y prevención del genocidio, calificado como un crimen internacional.

24) El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos y Libertades Fundamentales dispone en su artículo 2:

“1. El derecho de toda persona a la vida está protegido por la ley. La muerte no puede ser infligida intencionalmente a nadie, salvo en ejecución de una sentencia de pena capital pronunciada por un tribunal en el caso en que el delito esté castigado con esta pena por la ley.

2. La muerte no se considerará infligida con infracción del presente artículo cuando se produzca como consecuencia de un recurso a la fuerza que sea absolutamente necesario.

- a) para asegurar la defensa de cualquier persona contra la violencia ilegal;
- b) para efectuar una detención legal o para impedir la evasión de una persona detenida legalmente;
- c) para reprimir, de conformidad con la ley una revuelta o una insurrección”.

25) El artículo 1. de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre establece: “Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

26) El artículo 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dice: “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”. Los párrafos 2, 3, 4, 5 y 6 se refieren a la posibilidad de la pena de muerte que, sin ser prohibida, es regulada con un criterio limitativo.

27) El artículo 4 de la Carta Africana de los Derechos de los Humanos y de los Pueblos dispone: “La persona humana es inviolable. Toda persona tiene el derecho al respeto de su vida y de la integridad de su persona. Nadie puede ser arbitrariamente privado de este derecho”.

28) Aunque en todos estos textos se habla de derecho a la vida y de derecho al respeto de su vida, y no se encuentra una referencia expresa y actual al derecho a vivir, no puede haber duda de que este derecho —en el sentido que ya antes hemos desarrollado— está implícito en una hermenéutica general y sistemática de todos estos instrumentos internacionales que se refieren y garantizan todos los derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) de todos los seres humanos, sin discriminación de especie alguna, derechos que suponen necesariamente la existencia de la vida, que sólo existe plenamente, con el contenido de dignidad que le es consustancial, si se realiza en un vivir pleno que supone que todos los derechos que el hombre posee pueden coexistir en la plenitud del ser.

29) Esta conclusión es aún más clara si se examinan las normas internacionales relativas a los derechos económicos, sociales y culturales. Tanto la Declaración Universal, como el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como los principios y normas relativos al derecho a la alimentación y el derecho a la salud, como la Carta Social Europea, como la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, como la Carta Americana de Garantías Sociales, como el Pacto de San José y como la Carta Africana, al promover, proteger y garantizar internacionalmente los derechos que, junto a todos los otros, dan contenido y sentido a la vida humana, pueden considerarse el fundamento de la regulación normativa, para la Comunidad Internacional, del derecho a vivir.

30) Puede, pues, concluirse con la reiteración de los criterios que expresamos al comenzar el desarrollo del tema y que podrían resumirse diciendo que el derecho a la vida y el derecho a vivir son dos expresiones que importan conceptos necesariamente imbricados y dialécticamente relacionados y que hoy no pueden comprenderse plenamente sin su referencia recíproca. El derecho a la vida en su acepción integral es la manifestación del derecho a vivir y el derecho a vivir existe y se realiza como consecuencia del reconocimiento y el respeto del derecho a la vida.

VII

31) El derecho a vivir, presupuesto, soporte fundamento y razón de todos los demás derechos humanos, implica, y apareja, como consecuencia necesaria, el reconocimiento del derecho a la protección de la salud.

32) Este derecho, declarado en múltiples textos del moderno Derecho Constitucional, está implícito en el artículo 44 de la Constitución uruguaya. Si el Estado está obligado a legislar en todas las cuestiones relacionadas con la salud, para promover el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país es porque se reconoce el derecho a esa salud, derecho que deberá ejercerse y está condicionado por lo dispuesto en la cláusula final del párrafo segundo de dicha norma. Implica el deber correlativo, de cuidar la salud y de asistirse en caso de enfermedad como expresión de solidaridad y cooperación para la preservación de la salud de la Comunidad. Deber, en consecuencia, frente al Estado que garantiza el ejercicio del derecho a la salud, pero deber también ante la Comunidad y ante todos los integrantes, porque la preservación y el cuidado de la salud individual es condición necesaria de la salud colectiva.

33) El derecho a la salud o mejor dicho a los medios para "el goce del grado máximo de salud que se puede lograr", como dice la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, está reconocido hoy en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ¹³.

La salud, que no es solamente "la ausencia de afecciones o enfermedades" sino un "estado de bienestar físico, mental y social" ¹⁴, expresión misma de la plenitud de la vida, requiere un medio ambiente sano. Sin este medio ambiente, la salud no es posible y la vida misma se ve imposibilitada de existir.

¹³ Mme. Scalabrino-Spadea, *Le Droit a le Santé, Inventaire de Normes et Principes de Droit International*, en *Le Médecin Face aux Droits de l'Homme*, Cedam, Padova, 1990. El párrafo tercero del Preámbulo de la Constitución de la OMS dice: "El goce del grado máximo de salud que se puede lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano, sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica social".

¹⁴ Constitución de la OMS. Párrafo segundo del Preámbulo.

VIII

34) El derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado ha sido ubicado entre los llamados derechos de la tercera generación, derechos de la solidaridad, nuevos derechos humanos o derechos de vocación comunitario.

35) ¿Qué son estos derechos, ¿Cuál es su naturaleza, su significación y su lugar en el Derecho de los Derechos Humanos?

No es posible hoy limitar la consideración de la materia relativa a los derechos humanos, tal como se presenta en el Derecho Internacional de nuestros días, a los Derechos de Civiles y Políticos, a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a los procedimientos y mecanismos internacionales, universales y regionales, de protección de esos derechos.

Este enfoque limitado sería parcial e incompleto. Y sería incompleto y parcial aunque incluyera del estudio concreto y específico de los derechos civiles y políticos, de los derechos económicos, sociales y culturales y de los procedimientos y mecanismos internacionales de protección, el análisis de los problemas de la naturaleza e historia de los derechos humanos, de la existencia al respecto de una concepción común de la humanidad entera¹⁵, de la necesaria interdependencia e indivisibilidad de todos ellos¹⁶, de las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas requeridas para su vigencia efectiva y existencia real¹⁷ y de su relación con el *jus cogens*¹⁸.

En realidad el número y el contenido de los derechos humanos varía y cambia con el proceso de desarrollo de la Humanidad. La cuestión de los derechos humanos es una materia abierta en constante evolución,

¹⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, Preámbulo, Párrafo 7; Héctor Gros Espiell, *Concepción Universal y Diversidades Políticas e Ideológicas en Materia de Derechos Humanos*, en *Estudios sobre Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, p. 21; Antonio Cassese, *International Law in a Divided World*, Clarendon Press, Oxford 1986, págs. 311-313.

¹⁶ Resolución 32/150, del 16 de diciembre de 1977 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

¹⁷ Héctor Gros Espiell, *La Eficacia del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, N° 3, 1985.

¹⁸ Héctor Gros Espiell, *Self Determination and Jus Cogens*, en *UN Fundamental Rights*, Edited by Antonio Cassese, Sijthoff, Leyde, 1979; Héctor Gros Espiell, *No Discriminación y Libre Determinación como Normas Imperativas de Derecho Internacional*, Anuario del Instituto Hispano Iuso Americano de Derecho Internacional, Vol. 6, Madrid, 1980.

que se alimenta de las siempre cambiantes necesidades humanas y de la necesidad de satisfacerlas adecuadamente. La idea de los derechos humanos, —que son expresión de la dignidad eminente de todo hombre, sin que sea posible aceptar discriminación de especie alguna a su respecto—, se revalora, se enriquece y se diversifica día a día.

36) Por eso es necesario complementar e integrar el estudio tradicional de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales con los que aquí denominamos Derechos de Vocación Comunitaria.

¿Qué significa esta expresión para individualizar, entre otros, a derechos como el derecho al desarrollo, el derecho a la libre determinación, el derecho a la paz y el derecho al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado?

La razón del calificativo se encuentra en que estos derechos, aunque son también derechos humanos, tienen asimismo como titulares o otros sujetos colectivos y se proyectan, en consecuencia, de una manera determinante, en cuanto a la protección y defensa de intereses comunitarios globalmente considerados. Estos derechos, de tal modo, sin perjuicio de ser derechos humanos y condiciones y presupuestos para la posibilidad de existencia y ejercicio de todos los derechos humanos, son, además, derechos de los pueblos, en cuanto los pueblos puedan conceptuarse hoy día como uno de los sujetos de Derecho Internacional¹⁹.

37) Este tipo de derechos ha recibido, desde el momento en que comenzó a hablarse de ellos en década de los sesenta, diversas denominaciones, ninguna de las cuales logró una aceptación unánime como para quedar definitivamente incorporada a la terminología del Derecho Internacional.

38) Se les ha llamado así, por ejemplo, derechos de la tercera generación²⁰, para distinguirlos de los de la primera (los civiles y políticos) y de los de la segunda (los económicos, sociales y culturales).

¹⁹ Eloy Ruiloba. Una nueva Categoría en el Panorama de la Subjetividad Internacional, el Concepto de Pueblo, en *Estudios de Derecho Internacional en Homenaje al Profesor Mijangos de la Muela*, Vol. I, Madrid, 1979; José Antonio Pastor Ridruejo, *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1986, p.

²⁰ Diego Uribe Vargas, *La Troisième Generation des Droits de l'Homme et la Paix*, París, 1985; Karel Vasak, *La Larga Lucha por los Derechos Humanos*. El Correo de la UNESCO, noviembre 1977; UNESCO. Colloque sur les Nouveaux Droits de l'Homme, Mexique, août, 1980, doc. SS/Conf. 860/4; Karel Vasak. *Le Droits International des Droits de l'Homme*. Recueil des Cours. Académie de Droit International, Generation des Droits de l'Homme, Etudes et Essais en l'Honneur de Jean Pictet, Genève-La Haye, 1984.

Esta denominación no sería errónea si su empleo estuviera dirigido a señalar tan solo que estos derechos aparecen cronológicamente con posterioridad a la configuración internacional del reconocimiento y protección de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales. En cambio no puede aceptarse esta terminología si de ella se desprende, como resultado del uso del concepto de generación, que los derechos de la tercera han sustituido o suplantado a los de la segunda o primera, —en cuanto una generación sigue a otra anterior que decae, para luego desaparecer a su vez— o que los derechos de las distintas generaciones tienen diferentes niveles jerárquicos.

Al respecto he dicho hace años estas palabras que hoy sigo conceptuando correctas:

“Es necesario afirmar que no debe confundirse un intento de clasificación de los derechos humanos con un criterio favorable a una categorización jerarquizada de ellos o a la aceptación de que poseen, en lo esencial, una naturaleza diferente. Todos los derechos del hombre tienen, por razones ontológicas y materiales, una naturaleza igual, aunque puedan tener caracteres diferentes y distintos sistemas de protección. No es admisible ninguna jerarquización entre ellos ni puede admitirse el reconocimiento de que es lícita la violación y el desconocimiento de una categoría de derechos en base a que es preciso dar preeminencia a otra y otras categorías. Todos los derechos humanos, cualquiera que sea el tipo a que pertenecen se interrelacionan necesariamente entre sí, y son indivisibles e interdependientes, como con razón lo afirmó la Resolución 32/130 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Es preciso comprender que indicar la posibilidad de la existencia de una tercera generación de derechos humanos, no implica, en modo alguno, desconocer y olvidar la necesidad de continuar inflexiblemente, sin pereza y sin decaimiento, en la lucha por el reconocimiento y la vigencia real de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales”²¹.

39) Se les ha denominado también derechos de la solidaridad²². Tampoco esta terminología es incorrecta en sí misma, aunque sería inacep-

²¹ Héctor Gros Espiell, *El Derecho de Todos los Seres Humanos a Beneficiarse del Patrimonio Común de la Humanidad*, en *Estudios de Derechos Humanos*, cit., pág. 143.

²² Informe de Peter O'Brien, Relator de la Reunión d'Experts sur les Droits de l'Homme, les Besoins Humains et l'instauration d'un Nouvel Ordre Economique I, UNESCO, Paris, 1979, doc. SS-78/Conf. 630; Daniel Zovatto, *Contenido de los Derechos Humanos, Tipología*, en *Educación y Derechos Humanos*, IIDH— Libro Libre, San José, 1986 y el *Ante Proyecto del Pacto sobre Derechos de la Solidaridad*, *Presentado a la Conferencia Armand Hammer* (Hyde Park, 1979).

table si se adoptara con la significación de que la solidaridad es un elemento constitutivo únicamente de estos derechos —que no se da ni se requiere— en los civiles y políticos ni en los económicos, sociales y culturales. Hay que comprender que, como señalé en un trabajo anterior:

“la solaridad social es un elemento necesario e integrante de cualquier sistema dirigido a hacer posible la vigencia de todos los derechos humanos. La totalidad de los derechos del hombre son derechos del ser humano viviendo en sociedad y todos ellos requieren para su existencia real un medio social y político solidario, un orden en el que se equilibren derechos y deberes entrelazados, y sustentados por y en la solidaridad social. Pero esto es así, sin perjuicio de que se reconozca como cierto que algunos derechos, como los llamados de “la tercera generación”, pueden requerir, para su existencia de este elemento de solidaridad con un grado de mayor intensidad que otros derechos humanos”²³.

40) Se les ha calificado, asimismo, como “nuevos derechos humanos”²⁴. Al igual que en los casos anteriores, la denominación no es incorrecta, dado que son derechos que han surgido y han comenzado a ser regulados jurídicamente, atrayendo la atención de la doctrina, con posterioridad a los otros. Pero individualizarlos sólo con el calificativo de nuevos tiene el defecto de que no se les denomina con un nombre que indique o surgiera su naturaleza y contenido.

41) Llamar a estos derechos, “Derechos de Vocación Comunitaria”, no significa repudiar los tres nombres antes recordados, en el entendido y con las precisiones que hemos hecho. Pero el calificativo que utilizamos aquí tienen la ventaja de eliminar las críticas que podrían aparejar las otras denominaciones, destacando de manera especial su naturaleza, sus elementos constitutivos y su carácter comunitario, y con ello el elemento internacional indispensable para su existencia y configuración. No pueden existir, en efecto, ni el derecho al desarrollo²⁵, ni el derecho a la

²³ Héctor Gros Espiell, op. cit., pág. 144.

²⁴ Jorge Carpizo, Los Nuevos Derechos Humanos, Le Monde Diplomatique, Edición en Español, México, mayo 1985. Esta terminología está usada por otros muchos autores.

²⁵ Héctor Gros Espiell, El Derecho al Desarrollo como un Derecho de la Persona Humana, Estudios de Derechos Humanos, cit., p. 167; Keba M'Baye, Le Droit au Développement comme un Droit de l'Homme, Revue des Droits de l'Homme, Vol. V, Nº 23, Paris; Juan Antonio Carrillo Salcedo, el Derecho al Desarrollo como

libre determinación²⁶, ni el derecho a la paz²⁷, ni el derecho al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado²⁸, ni el derecho a beneficiarse del patrimonio común de la Humanidad²⁹, en el marco exclusivamente interno del Estado. Requieren necesariamente un ámbito meta estatal: el de la Comunidad Internacional. Los otros derechos, los de las dos primeras generaciones, pueden tipificarse en el interior de cada Estado, sin perjuicio naturalmente, de que su promoción y protección interesen internacionalmente, de que puedan existir sistemas internacionales dirigidos a hacer efectiva esa protección internacional y de que, en mayor o menor grado, su desarrollo y eficacia requiera de la cooperación y la solidaridad internacionales.

42) Estos nuevos derechos, estos derechos de la tercera generación, estos derechos de la solidaridad, en cambio, a diferencia de los otros, sólo pueden existir en función de la Comunidad, "sólo pueden adquirir

un Derecho de la Persona Humana, Revista Española de Derecho Internacional, Vol. XXV, Madrid, 1972; *Nations Unies, Les Dimensions Internationales des Droits au Développement Comme un Droit de l'Homme*, E/CN. 4/1334, 1978; Jean Rivero, *Sur le Droit au Développement*, UNESCO, Doc. 55-78/Conf. 630, supp. 2; *Emergence du Droit au Développement comme un Droit de l'Homme*, UNESCO 55-78/Conf. 630/8, Luis Diaz Müller, *El Derecho al Desarrollo y los Derechos Humanos*, Revista IIDH, N° 4, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, julio/diciembre 1986; Juan Alvarez Vita, *Derecho al Desarrollo*, Lima, 1988, F:V; García Amador, *el Derecho Internacional del Desarrollo*, Madrid 1987, Héctor Gros Espiell, *Developpement et Droit du Developpement*, en Albert Tevoedje, *Compagnons D'aventure*, Paris, 1988.

²⁶ Héctor Gros Espiell, *El Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos*, Aplicación de las Resoluciones de las Naciones Unidas, Naciones Unidas, New York, 1979; Héctor Gros Espiell, *El Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos y los Derechos Humanos*, Anuario de Derechos Humanos, N° 3, Instituto de Derechos Humanos, Universidad Complutense, Madrid, 1985.

²⁷ Héctor Gros Espiell, *El Derecho a la Paz como un Derecho Humano*, Revista IIDH, N° 3, enero/junio 1986, San José; A. Tichonov, *Le Droit a la Paix*, UNESCO, 1978, Reunión de Expertos, cit.; A. Lopatka, *El Derecho a la Paz*, UNAM, La Protección Internacional de los Derechos Humanos, Balance y Perspectiva, México, 1980; Philip Alston, *Le Droit a la Paix*, UNESCO, SS/80/Conf. 806/7, 1980; Jorge Reinaldo Vanossi, *Hacia un Derecho Constitucional de la Paz*, *La Ley*, Buenos Aires, 15 de mayo de 1987.

²⁸ Alexandre Kiss, *Les Protocoles Additionnels aux Conventions de Gêneve de 1977 et la Protection de Biens de l'Environnement*, Etudes et Essais en l'Honneur de Jean Pictet, CICR Gêneve, La Haye, 1984.

²⁹ Héctor Gros Espiell, *el Derecho de Todos los Seres Humanos a Beneficiarse del Patrimonio Común de la Humanidad*, en Estudios de Derechos Humanos, IIDH. Editorial Jurídica Venezolana, cit., p. 137.

existencia real mediante los esfuerzos conjuntos de todos los componentes de 'la Sociedad' ³⁰. Su esencia es la consecuencia del hecho de que si no existiera esta Comunidad Internacional organizada hoy jurídicamente, e integrada por Estados, pero no únicamente por Estados ³¹, estos derechos no podrían haber nacido en su conceptualización jurídica y no podrían haberse desarrollado.

43) Años atrás, cuando la denominación de "Derechos de Vocación Comunitaria" no había sido consagrada aún para calificar a los derechos a que nos estamos refiriendo, escribí algo en que se encuentra el germen de este nuevo enfoque. Creo que es útil ahora, recordar lo que entonces expresé:

"Se ha dicho, como ya vimos, que mientras los derechos civiles y políticos suponen en lo esencial un deber de abstención del Estado, los económicos, sociales y culturales implican un hacer estatal que brinde los servicios, las prestaciones y los medios necesarios para que puedan existir.

Los de la tercera generación combinan ambos elementos, ya que requieren un no hacer de la autoridad a efectos de no inhibir su libre ejercicio, pero necesitan también de un hacer estatal (políticas de desarrollo, de paz, de defensa del medio ambiente, etc.). Pero exigen también, una acción de la Comunidad internacional ya que no puede haber desarrollado, ni protección del medio ambiente, ni paz, ni reconocimiento del "patrimonio común de la Humanidad", ni consiguientemente vigencia efectiva de estos derechos de la tercera generación, sin una acción internacional correlativa. Este necesario internacionalismo de los derechos de la tercera generación —problema distinto de la cuestión de la protección internacional de los derechos humanos encarada hasta hoy con referencia a las primeras dos categorías de derechos— es un aspecto prácticamente inédito del análisis de los llamados "derechos de la solidaridad". Planteamos el problema, dejándolo abierto a necesarios estudios y análisis futuros" ³².

44) Estos derechos son, al mismo tiempo, individuales y colectivos. Es decir que ser titular puede ser, simultáneamente, la persona humana y una entidad colectiva.

³⁰ UNESCO, Reunión de Expertos, 1979, cit., doc. SS-78/Conf. 630.

³¹ Héctor Gros Espiell, La Idea de Comunidad Internacional, en Estudios en Honor a Antonio Truyol y Serra, Madrid, 1986

³² Héctor Gros Espiell, El Derecho de Todos los Seres Humanos a Beneficiarse del Patrimonio Común de la Humanidad, cit., pág. 144-145.

Hace años se afirmaba la imposibilidad jurídica de que un derecho pudiera ser al mismo tiempo individual y colectivo. Hoy esa obsoleta posición está totalmente superada ³³.

45) Estos derechos pueden considerarse jurídicamente en estado nascente:

Ello "hace que su regulación jurídica es casi embrionaria e imperfecta y que en el campo internacional, aunque ya se ha hecho mención de ellos en algunos instrumentos internacionales y en ciertas resoluciones de organismos internacionales, no están reglamentados en la forma en que lo están los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales" ³⁴.

Esta regulación deriva de algunas normas internacionales convencionales ³⁵ y de las numerosas resoluciones de diferentes órganos de las Naciones Unidas, especialmente de la Asamblea General y de la Comisión de Derechos Humanos ³⁶, que han ido creando el Derecho Internacional en la materia. Aunque puede decirse que el reconocimiento y determinación conceptual de estos deriva de la Carta de las Naciones Unidas y es una consecuencia de una interpretación global y sistemática de los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos, no hay duda de que no existe respecto de ellos un régimen internacional de base convencional, preciso y concreto, que enumere y defina los derechos protegidos, determine las obligaciones internacionales de los Estados a su respeto y establezca un sistema orgánico y procesal para su protección internacional.

³³ Héctor Gros Espiell, *Derechos Humanos, Derecho Internacional y Política Internacional*, en *Estudios de Derechos Humanos*, cit., p. 14; Juan Rivero, *Sur Le Droit du Developpment*, UNESCO, doc. 55-78, Conf. 630/2; Wild D. Verwey, *The Right to Developpment as a Collective and an Individual Right*, C/50, 216/3 (32); HR/Geneva, 1980/1983, párrafos 3-16.

³⁴ Héctor Gros Espiell, *Derechos Humanos, Derecho Internacional y Política Internacional*, cit., 6, p. 14.

³⁵ Carta de las Naciones Unidas, arts. 1, 2 y 55. Pactos Internacionales de Derechos Humanos, art. 1, de ambos Pactos; Carta Africana de Derechos de los Hombres y de los Pueblos, arts. 20, 22 y 23.

³⁶ Entre otras muchas: Derecho al Desarrollo: Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, Asamblea General, Resolución A/41/128, 4 de diciembre de 1986; Comisión de Derechos Humanos, Resolución 4, (XXXIII) y Resolución 1987/23; Derecho a la Libre Determinación: Resoluciones 1514 (XV), 1541 (XV) y 2625 (XXV); Derecho a la Paz: Declaración sobre la Preparación de las Sociedades para Vivir en Paz, Resolución 33/73 del 15 de diciembre de 1978, Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz, Resolución 39/11 del 12 de noviembre de 1984 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

46) Pero el proceso está abierto y no es aventurado pensar que en el mañana, pueda llegarse, si es necesario, a la adopción de tratados, convenciones o protocolos que encarece, superando la etapa declarativa basada esencial, aunque no únicamente, en resoluciones de organismos internacionales, lo referente a estos derechos y a su protección y defensa internacional.

El carácter embrionario, incompleto y parcial que tiene la regulación normativa de estos derechos, hace que la determinación de su estatuto, los caracteres de la relación jurídica que de ellos deriva y la naturaleza de las obligaciones que resultan de estos derechos, no están aún plenamente determinados en el Derecho Internacional actual³⁷. Es ésta una cuestión abierta al futuro, cuyo progreso y desarrollo está determinado por el proceso hacia la instauración de un Nuevo Orden Internacional³⁸. Pero de todos modos, lo que no puede negarse, incluso hoy, es el carácter jurídico de estos derechos y la aplicación a ellos del principio de la necesaria interdependencia e indivisibilidad entre todos los derechos humanos.

IX

47) Hoy es imposible reflexionar sobre estos derechos, sin señalar expresa y separadamente la existencia del derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado³⁹.

Ya hemos indicado, en el capítulo III, la relación necesaria y entrañable entre el derecho a vivir y el derecho al medio ambiente.

48) Pero es también preciso destacar la relación entre este derecho al medio ambiente, con el derecho a la paz y con el derecho al desarrollo.

49) La Paz como se precisó en el Capítulo II es condición necesaria pero no suficiente de la existencia de un medio ambiente adecuado y para que el derecho correspondiente pueda ser una realidad.

³⁷ Héctor Gros Espiell, *El Derecho al Desarrollo como un Derecho de la Persona Humana*, cit., pág. 187.

³⁸ Mohammed Bedjaoui, *Hacia un Nuevo Orden Económico Internacional*, UNESCO, Salamanca, 1979.

³⁹ Párrafos 34 y 41 del Capítulo VIII; Victoria Chipeto, *Human Rights and the Environment*, *Les Droits de l'Homme*, 1948-1988, UNESCO, 8-9-10 décembre, 1988; UNESCO, *Reunions Internationale d'Experts sur l'Approfondissement de la reflexion sur le Concept de Droits des Peuples*, Paris, 27-30 novembre 1989, Rapport Final, SHS-89 / Conf. 602/7, pág. 9, párrafo 27, b.

50) El derecho al medio ambiente se relaciona también con el derecho al desarrollo. El derecho al desarrollo no puede significar el derecho a destruir el sistema ecológico en aras del progreso material. Pero la defensa del medio ambiente no puede, a su vez, traducirse en el impedimento, en especial para los países en desarrollo, de luchar racionalmente por su desenvolvimiento integral. La destrucción del equilibrio ecológico, consecuencia en lo esencial de las políticas de crecimiento indiscriminado e incontrolado de los países industriales desarrollados, obliga a reconocer la responsabilidad que esto implica y a no negar la posibilidad de un desarrollo racional equilibrado, controlado y humano, —lo que hoy se llama un desarrollo ambientalmente sustentable— a los países y a los pueblos en desarrollo.

X

51) El derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado ha de ser garantizado, desde el punto de vista jurídico, por el Derecho Ambiental, tanto Interno e Internacional fundado en iguales principios ⁴⁰.

52) Este Derecho impone un pensamiento totalizante, que considere a la Tierra como un ecosistema único y que razone necesariamente en términos globales ⁴¹.

⁴⁰ Jacqueline Morand-Deviellier, *Le Droit de L'Environnement*, PUF, Paris, 1987; Edgardo Barreda, *El Medio Humano y el Derecho Internacional*, Guatemala, 1978; Alexandre Kiss, *Le Droit de l'Environnement*, en *Per un Tribunale Internazionale dell'Ambiente*, Giuffrè, 1990; Michel Prieur, *Le Droit International de l'Environnement est-il un droit nouveau?*, en *Per un Tribunale*, cit., P. Lunel; P. Braun; P. Flandin et P. Tixier, *Pour une histoire du Droit de l'Environnement*, *Revue Juridique de l'Environnement*, Strasbourg, 1986, 1; el excelente informe presentado a la Internacional Law Association (58 Conference, Manila, (1978), sobre "Legal Aspect of the Conservation of the Environment" por el Comité presidido por el Prof. R. St. J. Macdonald del que fue redactor el Prof. H. R. Kütz, constituye un agudo análisis del tema del Derecho Ambiental, que incluye una exhaustiva bibliografía (Report of the Fifty-Eight Conference, 1978, págs. 383-422); el artículo de Lothar Gündling, *Environment and International Law*, *La Haya*, 1975 y los libros. L. A. Teclaff and A. E. Utton (eds), *International Environmental Law* (1974); J. Schneider, *World Public Order and the Environment: Towards and International Ecological Law and Organization* (1979), A. L. Springer, *The International Law of Pollution*.

⁴¹ Enrico Alleva, *Scienze Biologiche e Diritti dell'Umanità*, en *I Diritti Umani a 40 Anni della Dichiarazione Universale*, Cedam, Padova 1987.

53) Todo Derecho se establece para regir no sólo en el momento de su creación, sino también para ser aplicado en el futuro, mientras se mantenga su vigencia.

Pero el Derecho Ambiental posee hoy la característica individualizante de que, más que ningún otro, está fundado en la necesidad de su plena, inmediata y eficaz aplicación, como condición indispensable de que, en el mañana, pueda haber vida humana, es decir Derecho.

La existencia de normas adecuadas y operantes de Derecho Ambiental constituye así el presupuesto para que las futuras generaciones humanas puedan existir y ser una segura realidad vital en el proceso de devenir histórico.

54) El Derecho al Medio Ambiente, especialmente el Derecho Internacional de Medio Ambiente como ya se ha dicho en los párrafos finales del Capítulo VII, un Derecho en formación, en surgimiento. Con respecto a él, puede expresarse lo que en otra ocasión recordamos. El jurista no sólo ha de comprobar, exponer y contribuir a aplicar el Derecho establecido. En los períodos en que el Derecho se forma es indispensable que analice la situación de hecho existente y las posibilidades y exigencias de su regulación normativa, para impulsar y generar el proceso de creación de un nuevo Derecho. El verdadero jurista no puede ser sólo un esclavo del Derecho vigente, es también un creador del nuevo Derecho que vislumbra las necesidades de hoy y del mañana y el papel que el Derecho ha de jugar para encararlas y contribuir a regularlas, con espíritu de justicia y de audaz creatividad.

56) Este Derecho, está llamado a producir, por su carácter mismo y por el momento angustioso en que se ha de concebir, elaborar y aplicar un efecto y una transformación enorme sobre todos los capítulos del Derecho Positivo, tan importante o mayor que la que se produjo en las últimas décadas, en especial como consecuencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos⁴².

XI

57) La cuestión ambiental concierne globalmente a la Humanidad entera. Es por eso que se ha acuñado a su respecto la expresión "common

⁴² Héctor Gros Espiell, *El Derecho Internacional y los Derechos Humanos*, en *Estudios sobre Derechos Humanos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1985, págs. 24-43.

concern of mankind" usada ya en la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 43/53 de diciembre de 1988 y que podría traducirse por "interés común de la Humanidad". Esta expresión, que ha sido analizada en todos sus sentidos y proyecciones por el Grupo de Expertos reunido en Malta del 13 al 15 de diciembre de 1990, y, del que fue redactor el Profesor Antonio Cancado Trindade, es distinta en su significado a la fórmula "patrimonio común de la Humanidad", nacida y referida a casos concretos diferentes y está unida en cuanto al concepto que expresa, a las nociones de obligaciones *erga omnes* y *jus cogens*. Enfatiza, asimismo, la necesidad de un adecuado balance "entre los derechos soberanos de los Estados con los intereses de la Comunidad Internacional con respecto a la protección ambiental" (Principio 21 de la Declaración de Estocolmo).

XII

58) En un reciente trabajo se recordaba, con razón, que "la crisis ecológica es, en principio, un problema moral. Es la imagen misma de la falta de respeto a la vida, como se puede apreciar en muchos comportamientos contaminantes"⁴³.

Este determinante humano, moral y espiritual de la cuestión ecológica, no puede olvidarse nunca. Con verdad Juan Pablo II, decía recientemente:

"El problema ecológico ya ha cobrado unas dimensiones que obligan a reflexionar con atención y a comprometerse activamente, no sólo en el plano de la ciencia, sino también en el de las decisiones políticas. En la raíz de este dramático problema se halla en muchas ocasiones una concepción del mundo y de la persona humana inspirada en un profundo egoísmo. No se podrá recuperar el equilibrio ambiental si no es volviendo al genuino concepto de dominio del hombre sobre el ambiente. Como recordé en la primera encíclica de mi pontificado "el sentido esencial de esta realeza y de este dominio del hombre sobre el mundo visible, asignado a él como cometido por el mismo Creador, consiste en la prioridad de

⁴³ Inés Rodríguez, La Cuestión Ecológica, Una Responsabilidad de Todos, Revista Diplomática, Nº 9. Montevideo, 1990.

la ética sobre la técnica, en el primado de la persona sobre las cosas, en la superioridad del espíritu sobre la materia" (Redemptor Hominis 16).

El problema ecológico, por tanto, se refiere al mismo tiempo a la naturaleza y al hombre, y no se podrá alcanzar una adecuada defensa del ambiente sin promover al mismo tiempo una acertada ecología del espíritu", sólo con esta perspectiva más amplia lo que se programa para el restablecimiento del equilibrio ambiental al servicio de la vida humana podrá alcanzar plenamente los objetivos deseados. Por consiguiente, será importante que los congresos y las asambleas científicas se muevan a la luz de la convicción motivada, de que el progreso tecnológico o se orienta al progreso de la civilización, es decir, de una vida a la medida de la persona humana y de su dignidad, o puede volverse, como ya sucede, contra el hombre" ⁴⁴.

XIII

59) El Derecho Internacional ha dejado, progresivamente, de ser un Derecho destinado a regular de manera exclusiva las relaciones entre los Estados, para transformarse en un Derecho dirigido también a aplicarse en el interior de los Estados para garantizar los derechos de la persona humana.

Por eso, aunque no es necesario adoptar otra denominación, si se le da a la expresión Derecho Internacional un nuevo y renovado contenido, han surgido en los últimos años iniciativas para darle un nombre más acorde con su naturaleza o sustancia actual, por ejemplo, Derecho Transnacional ⁴⁵.

60) Ahora la cuestión ambiental plantea, con renovada fuerza e intensidad, el imperativo de este carácter global y omnicompreensivo del Derecho Internacional, lo que debe tener también como objetivo regular conductas de los individuos y no sólo de los Estados y de los Organismos Internacionales ⁴⁶.

⁴⁴ Discurso en el Congreso Organizado por la Asociación Omnia Homini, Osservatore Romano, ed. española, 23 de setiembre de 1990, pág. 2.

⁴⁵ Philip C. Jessup, A Modern Law of Nations Archon Books, New York, 1968. Por ejemplo la designación con el nombre de Derecho Transnacional.

⁴⁶ Con razón ha dicho René Jean Dupuy:

"De ce fait, la fonction du droit international se diversifie: alors que, dans le système classique, il apparaissait surtout comme un droit de procédure, propre

*Readquiere así, así el carácter original del Derecho de Gentes, en el sentido vitoriano, como el Derecho destinado a regular la vida de la Comunidad Internacional en su conjunto, vislumbrado conceptualmente por Francisco de Vitoria, que está en el fundamentoo y en el fin del Jus Gentium*⁴⁷.

à faciliter les relations entre Etats, il est aussi aujourd'hui un droit réglementaire, définissant le comportement attendu des gouvernements pour assurer la protection de l'environnement comme tout, aussi bien, pour prévenir la diffusion des épidémies". (Leçon Inaugurale au Collège de France, Chaire de Droit International, Vendredi, 22 Février 1980, p. 13).

⁴⁷ Héctor Gros Espiell, En el IV Centenario de Hugo Grocio. El nacimiento del Derecho de Gentes y la idea de la Comunidad Internacional, en Estudios en honor de Antonio Trujol y Serra, Madrid, 1986; Héctor Gros Espiell, Vitoria y América, Revista Española de Derecho Internacional, 1984, I, pág. 35.

LA CUESTION DE LAS KURILES

ERNESTO DE LA GUARDIA

Introducción geográfica e histórica

El arco de las islas Kuriles se extiende, a lo largo de 1200 km., desde la península siberiana de Kamchatka hasta la isla japonesa de Hokkaido, encerrando la zona noroccidental del Pacífico llamada Mar de Okhotsk. Unas 50 islas en total, desde las más grandes hasta las más pequeñas, con una superficie de 15.600 km², sujetas a las peores calamidades de la geología y la climatología, son uno de los lugares más inhóspitos del planeta.

En la Prehistoria desempeñaron un papel importante en las migraciones de los pueblos asiáticos hacia América. Una antigua cultura zonal, llamada "de Okhotsk", fue sustituida luego por la cultura del pueblo *ainu*. Los *ainu* eran los habitantes de las Kuriles (y de Hokkaido, y de Sakhalin) cuando rusos y japoneses irrumpieron en la escena histórica.

La expansión japonesa hacia el Norte comenzó en el siglo VIII, empujando lenta pero inexorablemente a los *ainu* hasta dominarlos y absorberlos, en Honshu y Hokkaido. Pescadores y náufragos japoneses llegaban a las islas situadas al Norte de Hokkaido, pero una presencia política de Japón en las Kuriles no se registró hasta 1635. Esa presencia política se consolida a mediados del siglo XVIII. Por otro lado, la expansión rusa sobre Siberia llegó al Pacífico en la primera mitad del siglo XVII; en 1697 se asentaba en Kamchatka y en 1742 en Alaska. Los cazadores de pieles y focas rusos encontraban elementos de una cultura superior provenientes del Sur (espadas de acero, objetos de laca) y procuraron tomar

* Embajador de la República Argentina. Miembro de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya.

contacto con ella, sin éxito. Entre las posesiones del Zar y las del Mikado había un territorio (insular) *nullius*. Pero hacia 1780/1790 rusos y japoneses ocupan y desocupan alternativamente varias islas del grupo Kuriles. Los primeros ocuparon la isla *Urup*, los segundos *Iturup* (en japonés *Ttorofu*), en donde pusieron una placa con la inscripción *Dai Nippon Etorofu* (Etorofu del Gran Japón) en 1798. Un año más tarde el Zar Pablo I otorgaba a la Compañía Ruso-Americana el monopolio comercial sobre las Kuriles por veinte años.

Indiscutiblemente, a fines del siglo XVIII, las Kuriles más próximas a Hokkaido se hallaban en la esfera política y cultural de Japón, en tanto las septentrionales caían en la esfera política, cultural y religiosa de Rusia. Interesa destacar que, desde entonces y hasta mediados del siglo XIX, se establece una reconocida y respetada frontera *de facto*, es decir, *consuetudinaria*, entre las islas *Urup* (rusa) e *Iturup-Etorofu* (japonesa), que recibe forma *de jure*, aunque unilateral, en 1821, cuando Alejandro I reitera el monopolio de la Compañía Ruso-Americana "hasta el cabo Sur de *Urup*, o sea el paralelo 45°50' de latitud Norte", pero no más al Sur de ese punto. Reconociendo, en consecuencia, que allí comenzaba otra soberanía.

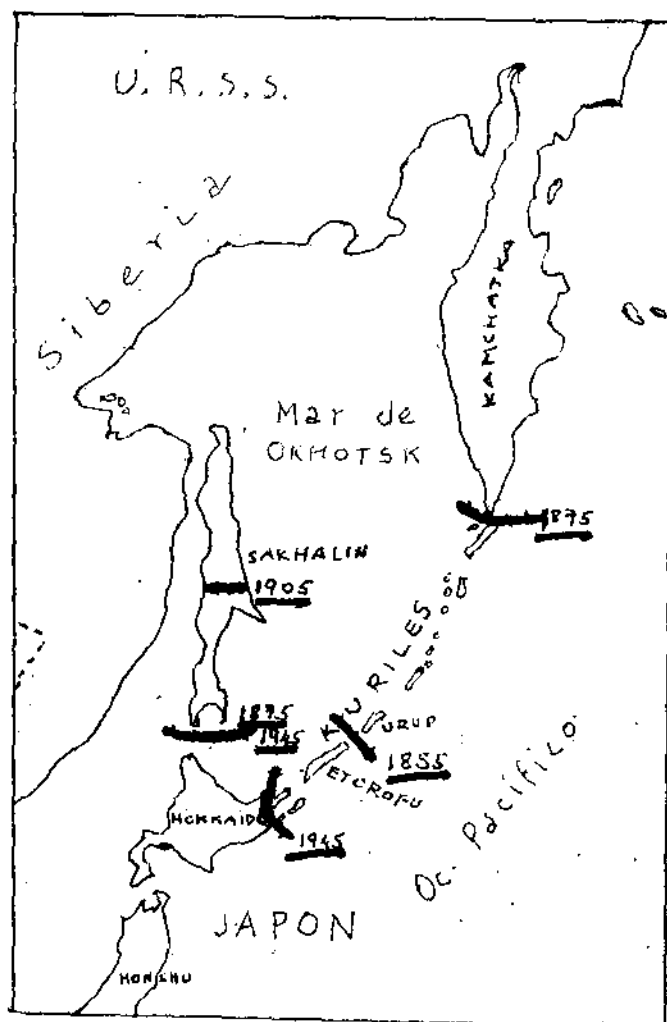
La segunda frontera (1875)

Es sabido que el Comodoro norteamericano Perry "abrió" el Japón para Occidente en 1853-1854, pero es menos sabido que el Almirante ruso Putiatin hacía lo mismo al mismo tiempo (21-8-1853). Además del establecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales, buscaba fijar una frontera en Sakhalin y las Kuriles. Presionado por la presencia de una flota anglo-francesa (era el tiempo de la guerra de Crimea) *, Putiatin apresuró la negociación. Por el Tratado de Shimoda (7.2.1855), se convino contractualmente la primera frontera entre Rusia y Japón, que no por casualidad fue la misma que venía ya existiendo *de facto* entre ambos países desde medio siglo atrás, o sea entre las islas *Urup* y *Etorofu*. Sakhalin (Karafuto para los japoneses) quedaba en condominio indiviso "como hasta ahora".

* En agosto-septiembre de 1855 *Urup* fue ocupada por un navío francés y rebautizada "Isle de l'Alliance".

La segunda frontera (1875)

En disconformidad con este último punto hubo, entre 1855 y 1875, muchas negociaciones, hasta que en este último año (Tratado de San Petersburgo, 7.5.1875) Rusia cedió a Japón las islas Kuriles que le había reconocido el Tratado de Shimoda, veinte años atrás, desde Kamchatka hasta Urup inclusive, a cambio de la soberanía exclusiva sobre Sakhalin.



Croquis N° 1

El Tratado de Portsmouth (N.H., EE. UU.), que puso fin a la guerra ruso japonesa (5.9.1905) dividió en dos a Sakhalin, entregando la mitad meridional a Japón y la septentrional a Rusia, pero no trajo cambios en las Kuriles. Estas se convirtieron en el "Banco de Proteínas de Japón"¹ pues sus aguas contienen la mayor abundancia y variedad de peces, moluscos, crustáceos y algas, haciendo de las pesquerías el 78% de la economía isleña, y del enlatado correspondiente otro 20%. Japón y Rusia han celebrado numerosos (y difíciles) acuerdos pesqueros y discutido agriamente sobre si las centollas viven en aguas internacionales (*de libre pesca*) —tesis japonesa— o en la plataforma continental (sujeta al *dominio inherente* del ribereño) —tesis soviética—. Esto último está más cerca de la verdad.

Importancia geoestratégica de las islas

Aunque dicha importancia comenzó a revelarse claramente desde fines del siglo XVIII, particularmente por el lado ruso en tanto que puestos avanzados para la defensa marítima de Siberia, ella se acrecentó, a partir de mediados del siglo XIX, en virtud de la expansión norteamericana en el Pacífico (Alaska, 1867); de la absorción de la zona Amur-Ussuri por el Imperio Ruso (fundación de Vladivostok en 1860); y de la aparición de Japón como potencia en el Asia Oriental.

La adquisición de la totalidad de las Kuriles por Japón en 1875 puso una valla a la expansión rusa en el Pacífico. Además de las islas, convertía los numerosos estrechos (más de veinte) existentes entre las islas en mar territorial japonés, con las limitaciones de derecho internacional que ello importa.

Las victorias sobre China en 1895, (adquisición de Formosa-Taiwan) y sobre Rusia, en 1904-1905, colocaron a Japón en el primer plano de la región, lo que unido a la anexión de Corea (1910) y al mandato conferido por la S.D.N. sobre las antiguas islas españolas, luego alemanas (Marianas, Carolinas, etc.) (1919) elevaron a dicho país a la escala de primera potencia del Pacífico Occidental. Alarmadas

¹ Steplan, John, J. - *The Kuril Islands. Russo-Japanese Frontier in the Pacific*, Clarendon Press. Oxford. 1974. p. 119.

por esta creciente fuerza, las grandes potencias marítimas introdujeron, en el Tratado sobre Armamentos Navales de Washington (1921-1922) * la obligación para Japón de no fortificar las islas Kuriles.

En su *Geopolítica del Océano Pacífico*, Haushofer señalaba la importancia de las Kuriles como apoyo en la ruta aérea Japón-Vancouver, cuyos primeros pasos se dieron en 1924. ²

De las Kuriles partió la expedición aeronaval que atacó Pearl Harbour en 1941 y las que capturaron Attu y Kiska, en las Aleutianas, el año siguiente. El Estado Mayor Imperial enfocó sus acciones contra los Estados Unidos y el Sudeste asiático, pero quiso evitar toda confrontación con la URSS, y así Tokio y Moscú firmaron el 13.4.1941 un Tratado de Neutralidad que se mantuvo hasta el fin de la guerra. De tal modo que los buques que llevaban armamentos norteamericanos a la URSS, invadida por Alemania, cruzaban sin inconvenientes las aguas territoriales de Japón, aliado de Alemania. Al cambiar la marea de la guerra, tanto los norteamericanos, ahora atacantes, como los japoneses, ahora defensores, planeaban y esperaban respectivamente la ofensiva a través de las Kuriles. Sin embargo este ataque nunca se produjo, pues el plan fue sustituido por la ofensiva desde el Sur (Guam, Iwojima y Okinawa).

La tercera frontera (1945)

En las conferencias interaliadas, Stalin reclamaba sin descanso las Kuriles. En la de El Cairo (noviembre 1943) los aliados convinieron en que Japón debía ser privado de los territorios que había tomado "mediante violencia y por codicia". En Yalta (febrero 1945), Stalin se comprometió a declarar la guerra a Japón a cambio de las Kuriles y la mitad japonesa de Sakhalin. Roosevelt, con nociones muy vagas sobre la historia e importancia de las Kuriles, accedió en el corto plazo de quince minutos ³, sin que le llegaran las advertencias de algunos asesores o haciendo caso omiso de ellas. En el Protocolo de Yalta del

* El Tratado estipulaba la limitación del tonelaje de buques de guerra en la proporción 5 (EE. UU.), 3 (Gran Bretaña), 3 (Japón). Este último denunció el Tratado en 1934.

² Haushofer Karl - *Geopolitik des Pazifischen Ozeans*, III. ergänzte Auflage, Kurt Vowinkel Verlag, Heidelberg - Berlin, 1938, pp. 195, 202.

³ Stephan, pp. 155, 216.

11.2.1945 quedó sentado: "Las islas Kuriles serán entregadas a la Unión Soviética". En julio del mismo año, los Estados Unidos, Gran Bretaña y China firmaron la declaración de Potsdam, según la cual "la soberanía japonesa sería limitada a las islas de Honshu, Hokkaido, Kyushu, Shikoku e islas menores que se determinen", sin aclarar este último punto. La URSS declaró la guerra a Japón el 8 de agosto dos días después de Hiroshima, y adhirió a la Declaración de Potsdam el 9 de agosto, tras lo cual se apresuró a ocupar las islas cedidas. El 2 de septiembre Japón firmó su rendición y el 4 la URSS ya completaba la ocupación de las Kuriles. En su discurso de victoria del 2 de septiembre Stalin dijo: "De aquí en adelante, las islas Kuriles no servirán más como medio para separar a la Unión Soviética del Océano, o como base para un ataque japonés a nuestro Extremo Oriente, sino como medio para vincular a la Unión Soviética con el Océano y como base defensiva contra la agresión japonesa".⁴

De tal modo la ocupación soviética de las Kuriles significó, hacia el Oeste, una protección de la costa siberiana, que derivó con el tiempo en una pretensión de declarar "aguas históricas" a todo el Mar de Okhotsk, asimilables a las aguas internas o por lo menos territoriales *. Y hacia el Este, una presencia abierta y casi ilimitada de la URSS sobre el Océano Pacífico Norte, enfrentando a los Estados Unidos.

Las fuerzas soviéticas ocuparon todas las Kuriles, tanto las cedidas por Rusia en 1875, como las que habían sido reconocidas a Japón por el Tratado de 1855, y expulsaron a todos sus habitantes, unos 16 mil, reemplazándolos por los propios. Desde el 20-9-1945 hasta el 25-2-1947 varias medidas administrativas consolidaron su anexión a la URSS, y más específicamente a la RSFSR (República Socialista Federativa Soviética Rusa), provincia de Sakhalin.

⁴ Id., pp. 170, 208.

* Recuérdese toda la teoría, actos internacionales y eventual jurisprudencia sobre las "bahías históricas" y "aguas históricas", noción todavía fluida en derecho internacional, no recogida en las convenciones sobre Derecho del Mar de 1958 y 1982. La URSS considera también "mares históricos" ruso-soviéticos los que forman parte del Océano Ártico, próximos a la costa ruso-siberiana⁵.

⁵ *Oppenheim's International Law*, eight ed. by H. Lauterpacht, Vol. I, Longmans, London, fourth impression, 1960, pars. 191/193, pp. 504/510; Verdross. Alfred - Simma, Bruno - *Universelles Völkerrecht*, dritte Auflage, Duncker & Humboldt, Berlin, 1984, par. 1061, pp. 675/676; Blum, *Historic Titles in International Law* (1964).

La cuestión de los "Territorios del Norte" (1945-1956)

"La anexión sembró en Japón la semilla del irredentismo. En su intento por liquidar la cuestión fronteriza, los rusos parecen haberla hecho perpetua" ⁶. En Japón se denomina esta cuestión como la de los "*Territorios del Norte*". En la URSS no se la llama de ninguna manera, porque no existe para ella.

Desde la ocupación de 1945 comenzaron en Japón protestas de todo tipo y grado de importancia, hasta que el propio Gobierno asumió esta posición ante la Dieta (Parlamento japonés), alegando la invalidez de los acuerdos de Yalta y reclamando la devolución de las Kuriles meridionales (las de 1855) (diciembre 1949 - enero 1950).

En la Conferencia de Paz de las Naciones Unidas con Japón (San Francisco, agosto-septiembre 1951), la URSS sostuvo que las islas ya le estaban otorgadas desde Yalta y por tanto no había más cuestión que resolver. Japón rechazó que hubiesen sido obtenidas "mediante violencia", afirmando que, por ello, no entraban en los supuestos de las conferencias interaliadas de 1943-1945. Pero, en definitiva, el Tratado de Paz (8-9-1951) —que la URSS se negó a firmar— estableció (artículo 2 "c") que

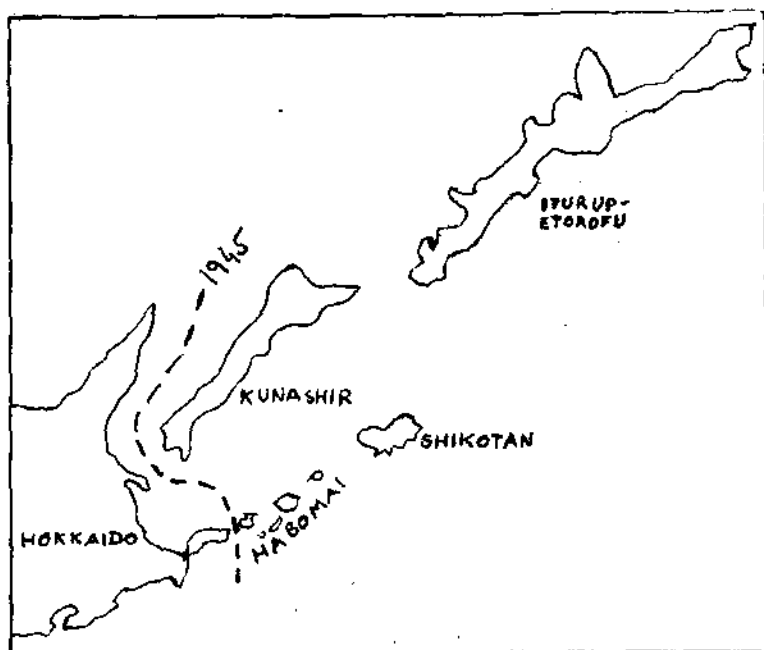
"Japón renuncia a todo derecho, título y reclamación a las islas Kuriles y a la porción de Sakhalin e islas adyacentes sobre las cuales adquirió soberanía como consecuencia del Tratado de Portsmouth del 5-9-1905".

El Tratado de San Francisco no indicó cuál era el ámbito geográfico de las Kuriles ni a qué país se adjudicaban los territorios que abandonaba Japón. Y la ambigüedad del texto conduce a error, pues deja entender que Japón adquirió soberanía sobre las Kuriles en 1905, cuando en verdad lo había hecho por los Tratados de 1855 y 1875.

Esta ambigüedad fue resultado de la actitud del delegado norteamericano (Foster Dulles) que no quiso apoyar ni a Japón ni a la URSS, dejando la cuestión sin resolver, aunque esta actitud favorecía, en los hechos, al ocupante de las islas. La interpretación japonesa subsiguiente fue que su delegado en la Conferencia (Primer Ministro Yoshida) entendía por "Kuriles" las adquiridas por Japón en 1875, pero no las

⁶ Stephan, p. 170.

"cuatro" islas del Sur^o, japonesas desde mucho antes del Tratado de 1855 y reconocidas por éste como tales. En consecuencia, no había renunciado sus derechos a las Kuriles del Sur. Pero lo cierto es que firmó el Tratado sin dejar sentada reserva ni declaración interpretativa alguna al respecto.



Croquis Nº 2

A partir de ahí la demanda japonesa, a la par que fue creciendo en intensidad, se tornó imprecisa. Los nacionalistas más extremados continuaban reclamando todas las Kuriles y Sakhalin; otros más moderados, las Kuriles del Sur y Sakhalin del Sur; finalmente otros, y esta es la posición gubernativa, se limitan a las "cuatro" Kuriles meridionales, que reciben la denominación de "Territorios del Norte".

^o Suele hablarse de las "cuatro islas": Etorofu, Kunashiri, Shikotan y Habomai, pero esta última, en realidad, da su nombre a un grupo de pequeñas islas. Etorofu, tiene 3.139 km²; Kunashiri, 1.500; Shikotan, 250; y el grupo de las Habomai, 102. Un total de 4.991 km². — V. Croquis Nº 2.

En 1952, el Senado de Washington, en una línea diferente a la de Foster Dullas, aprobó el Tratado de Paz con la reserva de que ninguna disposición del mismo afectaba los derechos japoneses en las Kuriles y Sakhalin meridionales, ni implicaba el reconocimiento por los Estados Unidos de ganancias territoriales soviéticas en virtud del Acuerdo de Yalta, considerado ahora como un mero "statement of common purpose" y no como un convenio válido según el derecho internacional. Esta retrasada desautorización de Yalta no modificó la situación de las islas, pero marcó un cambio en la posición norteamericana.

Avances y retrocesos

En 1955 se emprendieron negociaciones para normalizar las relaciones nipo-soviéticas, que con varias alternativas culminaron en una Declaración de Paz (19-10-1956), por uno de cuyos puntos la URSS se avenía a *devolver Shikotan y las Habomai cuando se firmara un tratado de paz definitivo*. Se restablecían las relaciones diplomáticas y la URSS levantó el veto que venía oponiendo desde 1952 para el ingreso de Japón a las Naciones Unidas.

En el contexto de estas negociaciones el Departamento de Estado norteamericano produjo un documento en el que repetía la calificación de Yalta como "statement of common purpose", añadiendo "and not . . . of any legal effect in transferring territories", y que "después de cuidadoso examen" los Estados Unidos habían llegado a la conclusión que las cuatro islas habían sido "siempre" japonesas y debían ser reconocidas como tales.

En junio de 1957 Khrushchov declaró que estaba dispuesto a devolver Shikotan y las Habomai si los norteamericanos abandonaban Okinawa *. Pero en 1960, cuando Japón y los Estados Unidos acordaron la renovación del Tratado de Seguridad Mutua celebrado en 1951 (al mismo tiempo que el Tratado de Paz), la URSS dejó sin efecto la Declaración de

* Los Estados Unidos ocuparon las islas Amami hasta 1953; las Bonin hasta 1968 y las Ryu-Kyu (Okinawa) hasta 1972. Los norteamericanos reconocían la soberanía residual japonesa en todo lo que no afectase la ocupación.

1956, expresando que sólo pondría fin a la ocupación de las islas cuando el último soldado norteamericano se hubiera retirado de Japón (27 de enero). Japón rechazó el vínculo entre ambas cuestiones y a partir de entonces la URSS consideró la cuestión como *inexistente*.

A ello siguió larga polémica diplomática, en la que la URSS señaló repetidamente que las fronteras resultantes de la Segunda Guerra Mundial eran intangibles y que cualquier modificación en una de ellas podía repercutir en otra. En este endurecimiento influyó la actitud de China, que pasó de antijaponesa a antisoviética, al apoyar la devolución de las islas por boca del propio Mao (1964).

Aunque las relaciones soviético-niponas fueron mejorando sensiblemente en muchos campos, ningún progreso se registró en la cuestión territorial. Por lo menos dos veces (1964 y 1970) el tema fue mencionado por Japón en la Asamblea General, pero nunca entró en el programa de trabajo de las N.U. La Dieta japonesa aprueba periódicamente resoluciones pidiendo la devolución de las islas. En 1964 las autoridades soviéticas permitieron a los ex-habitantes de Habomai y Shikotan (las mas próximas a Hokkaido), visitar las tumbas de sus antepasados (elemento esencial de la religión *shinto*), permiso que en 1969 se extendió a Etorofu y Kunashiri. En ese último año el gobierno japonés ordenó la inclusión de las cuatro islas en todo mapa editado en Japón. El 10.12.1976 la URSS estableció una zona protectora y reguladora de los recursos vivos del mar hasta 200 millas "incluyendo las zonas en torno a las islas que pertenecen a la URSS" *. Por su parte Japón instituyó "Día de los Territorios del Norte" el 7 de febrero, fecha del Tratado de 1855, a ser conmemorado cada año (6.1.1981).

Todos los documentos, todos los discursos todas las notas diplomáticas, repiten incansablemente los mismos argumento: †

† Jain, Ragendra Kumar - *The USSR and Japan 1945-1980*, Radiant Publishers, New Delhi, 1981, pp. 51/53, 276/278; Stephan, p. 210; Ministry of Foreign Affairs Japan, *Japan's Northern Territories*, 1987, pp. 6/12.

* El 12.5 1957 Japón, gran adversario de la extensión de jurisdicciones marítimas, amplió, no obstante, su mar territorial a 12 millas, sin hacer mención de las islas.

URSS

- Descubrimiento y primera ocupación de la isla.
- Los tratados de 1855 y 1875 caducaron con la guerra de 1904-1905.
- La Declaración de El Cairo privó a Japón de los territorios obtenidos por "violencia y codicia".
- El Acuerdo de Yalta entregó las Kuriles a la URSS.
- La Declaración de Potsdam y el Tratado de San Francisco quitaron definitivamente las islas a Japón
- Las Kuriles se extienden desde Kamchatka hasta Hokkaido.

JAPON

- Establecimiento anterior a los rusos.
- Los tratados siguieron en vigor y nunca fueron cuestionados hasta 1945.
- Las Kuriles no fueron obtenidas por violencia y codicia, sino por acuerdo contractual en 1855 y 1875.
- El Acuerdo no es válido para Japón, que no participó de él. Y además el Acuerdo no especificó cuáles eran las Kuriles.
- La Declaración de Potsdam limitó la soberanía japonesa a las islas de Honshu, Hokkaido, Kyushu, Shikoku "y las islas menores que se determinen". No excluyó expresamente a las Kuriles.
- El Tratado de San Francisco no designó a la URSS como beneficiaria de la renuncia de las islas por Japón, y además la URSS no firmó el Tratado.
- Las Kuriles son las entregadas a Rusia por el Tratado de 1855 y a Japón por el de 1875. Las cuatro islas del sur no forman parte de las Kuriles.

Los soviéticos fortificaron considerablemente las Kuriles con todo tipo de elementos y radares capaces de controlar las bases norteamericanas.

canas hasta Okinawa⁷. Japón ha protestado por estas instalaciones, así como la URSS protesta ante cada ejercicio naval conjunto nipo-norteamericano, efectuado en virtud del tratado de Seguridad Mutua 1951-1960.

La visita de Gorbachov

El anuncio de la visita del Presidente Gorbachov a Japón para abril de 1991, precedida por la del Ministro de Relaciones Exteriores Bessmertnykh, causó un sin fin de especulaciones en los medios japoneses. Políticos y parlamentarios desplegaron una verdadera diplomacia "paralela" a la oficial. Los círculos financieros y económicos japoneses, interesados en la explotación de Siberia, eran partidarios de cierta flexibilidad, imposible de admitir para el Gobierno, el cual insistía en que debía lograrse una revalidación de la "fórmula de 1956" (o sea, el retorno de dos islas al celebrarse el tratado de paz, y negociar el de las otras dos).

Algunas señales, sin embargo, advertían en contra de tanto optimismo: En la votación general realizada en la URSS el 17-3-1991 sobre el destino del país en tanto que federación o confederación, se incluyeron preguntas de carácter local, y en la provincia de Sakhalin un 70% votó en contra de la devolución de las islas; Ieltsin, Presidente de la RSFSR y rival de Gorbachov, declaró que Rusia no podía "vender" las Kuriles (alusión a los programas de desarrollo en Siberia), como el Zar había vendido Alaska en 1867, porque el pueblo no lo permitiría; el Ministro de Defensa soviético Yazov, en un reportaje, expresó que las islas eran vitales para la seguridad nacional y que "no había lugar para compromisos"⁸.

Para entonces, la Asociación Ainu de Hokkaido creyó conveniente recordar a Moscú y Tokio que los *ainu* eran el pueblo verdaderamente indígena "con su propia lengua y cultura, antes que japoneses y rusos reclamaran una soberanía política propia"⁹.

Japón "esperaba un milagro" con la venida de Gorbachov¹⁰, pero el milagro no se produjo. Las reuniones entre el Presidente soviético y el

⁷ Las fuerzas militares desplegadas en el Extremo Oriente soviético oscilan entre un cuarto y un tercio del total, lo que no corresponde con las cifras de población y desarrollo económico de la zona.

⁸ Mainichi Daily News, 10-4-1991.

⁹ The Japan Times, 12-4-1991.

¹⁰ Hiroyuki Kishino, *Japan hopes for a miracle*, The Japan Times, 16-4-1991.

Primer Ministro Kaifu fueron largas y tensas, y estuvieron por momentos al borde de la ruptura. El resultado, expuesto en un extendido comunicado, se reveló ambiguo. Entre muchas cosas, dice

- que se discutieron todas las cuestiones relativas a un tratado de paz, “incluyendo la cuestión de la demarcación territorial, en consideración a las posiciones de ambas partes sobre la atribución de las islas *Habomai, Shikotan, Kunashiri y Etorofu*;
- que el tratado de paz debe solucionar las cuestiones relacionadas con la guerra “*incluyendo la cuestión territorial*”;
- que debe favorecerse y simplificarse el régimen de visitas de los japoneses a las islas, para iniciar actividades económicas conjuntas mutuamente beneficiosas;
- que deben ser reducidas las fuerzas militares soviéticas estacionadas en las islas;
- que ambos países deben aprovechar los elementos positivos contruidos durante años, desde que “proclamaron conjuntamente el fin del estado de guerra y la restauración de relaciones diplomáticas en 1956”.

Tanto los comentaristas japoneses, muy desilucionados, como el propio Gorbachov, al regresar de la visita, han concordado en que esta tibia mención de la Declaración de 1956 no significa ponerla nuevamente en vigor, (y por lo tanto *no hay promesa de devolución, ni siquiera de las dos islas mencionadas en la Declaración de 1956*). Sin embargo, debe convenirse en que, si el documento no trae el milagro que Japón esperaba, ciertamente da más de lo que muchos esperaban: *la URSS ha reconocido la existencia de una cuestión territorial, después de 31 años de negarla, y es la primera vez que se mencionan las cuatro islas por sus nombres en un documento bilateral.*

Si la reacción japonesa es desilucionada (como no podía ser de otro modo, dadas las exageradas ilusiones creadas en torno al viaje de Gorbachov) también se han oído protestas por el otro lado (p.ej. el Gobernador de la provincia de Sakhalin), que acusan al presidente soviético de

haber hecho a Japón concesiones excesivas. Indiscutiblemente, la cuestión de las Kuriles del Sur, o sea los "Territorios del Norte", sigue abierta, pero con mejores perspectivas, nos atrevemos a pensar, que en los últimos 30 años. Hay "una esperanza para el futuro"¹¹. Y un paso positivo en este sentido ha sido que, un poco más tarde (fines de mayo) ha comenzado la reducción del contingente militar soviético en las Kuriles del Sur, reducción que al término del año 1991 llegará al 30 % del mismo, en virtud de lo acordado en el comunicado conjunto de abril¹².

Derecho Internacional

Es indudable que la controversia por las Kuriles es primordialmente política, en grado que supera en mucho los aspectos jurídicos de la cuestión. Lo que explica que jamás se haya intentado ningún tipo de solución a través de una tercera instancia internacional. Pero ello no quita que los aspectos jurídicos existan, como es natural, y podría caracterizárseles de esta manera:

- Soberanía territorial: descubrimiento y ocupación de territorio *nullius* (efectividad). Frontera consuetudinaria.
- Tratados, internacionales, tratado de límites, tratado de paz, acuerdos que ponen fin al estado de guerra sin ser tratado de paz.
- Derechos humanos: Expulsión de pobladores originales, instalación de los pobladores del ocupante, Autodeterminación, Visita de tumbas.
- Derecho del Mar: mar territorial, zona económica exclusiva, aguas históricas, pesquerías.

Sin que todos los elementos sean idénticos, ni mucho menos, no puede dejar de observarse algunas analogías entre esta controversia y la que la Argentina mantiene sobre las Islas Malvinas.

¹¹ Asahi Evening News, 19-4-1991; *Island talks leave hope for future* (editorial).

¹² The Japan Times 15-5-1991; entrevista con el Comandante del Distrito Militar del Extremo Oriente, General Viktor Novoyilov, en The Daily Yomiuri, 31-5-1991.

OTRAS FUENTES NO CITADAS

- Ministry of Foreign Affairs, Japan, *Japan's Northern Territories*, ed. 1991.
- Reischauer, Edwin O. - *Japan, The Story of a Nation*, Charles E. Tuttle & Co., 3rd. ed. 11th. print, Tokyo, 1989.
- Toland, John - *The rising Sun, The Decline and Fall of the Japanese Empire*, Random House Inc., 9th. print, New York, 1981.
- Vishwanathan, Savitri - *Normalization of Japanese-Soviet Relations 1945-1970*, The Diplomatic Press, Tallahassee (Fla.), 1973.
- Artículos y noticias en los diarios japoneses citados (Japan Times, Mainichi Daily News, The Daily Yomiuri, Asahi Evening News), The International Herald Tribune y revista Newsweek.

"EL MARCO JURIDICO DE LA COOPERACION ECONOMICA EN LA ANTARTIDA: REALIDADES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO"

ROMUALDO BERMEJO * - VALENTÍN BOU **

SUMARIO: I. Introducción. II. Realidades en la cooperación económica antártica. 1. El turismo antártico. 2. Los recursos marinos vivos antárticos. 2.1. Las Medidas acordadas para la conservación de la fauna y flora antárticas. 2.2. La *Convención sobre la conservación de focas antárticas*. 2.3. La *Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos*. III. Perspectivas de futuro en la cooperación económica antártica. 1. Los recursos minerales antárticos. 1.1. El *Convenio sobre los recursos minerales antárticos: principales características y aspectos institucionales*. 1.2. Los recursos minerales y la protección del medio ambiente antártico. 2. Los hielos antárticos. IV. Conclusiones.

I. - INTRODUCCION

El 1 de diciembre de 1959 se adoptó en Washington el Tratado de la Antártida¹, que se concibió como un acuerdo de objetivos limitados². No se trató de regular todas las cuestiones concernientes a la Antártida, sino que únicamente se pretendió lograr dos objetivos concretos. Por un lado, se impuso la obligación de la utilización pacífica de este continente, lo que se concretó en su no militarización (art. I-1) y en su no nucleari-

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de León.

** Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Valencia.

¹ U.N.T.S., 402, pp. 71 y ss.; B.O.E., 152, del 26-VI-1982. En vigor desde el 21 de junio de 1961.

² Vide el discurso de clausura de la Conferencia de Washington, del representante de los EE.UU. en *CONFERENCE on Antarctica. Washington: october 15 - december 1, 1959 (The)* (1960), Department of State Publication 7,060, International Organization and Conference Series 13, p. 55.

zación (art. V). En su virtud, el continente helado se mantuvo al margen de la guerra fría. Por otro lado se garantizó "la libertad de investigación científica en la Antártida y la cooperación hacia ese fin" (art. II). De tal forma, que toda actividad humana, presente o futura, que pudiera realizarse en la Antártida y que no pudiera considerarse como cooperación científica internacional con utilización pacífica de la Antártida, quedaba al margen del Tratado de la Antártida.

Sin embargo, en los treinta años de vigencia de este convenio, la presencia humana en estas latitudes australes se ha consolidado enormemente y ha dado lugar a nuevos usos de esta región polar, algunos de ellos impensables hace pocas décadas. El desarrollo del turismo antártico, la administración de los recursos pesqueros del Océano Austral, la posible explotación de sus recursos minerales o incluso el aprovechamiento de los hielos antárticos se encuentran entre los nuevos usos de esta región, a los que el Tratado de la Antártida no da respuesta adecuada y que están siendo regulados por el denominado sistema antártico³.

Por otro lado, debe señalarse el gran respaldo y aceptación que el sistema antártico está progresivamente teniendo entre la comunidad internacional. Cuando en 1959 se adoptó el Tratado de la Antártida, el mismo fue negociado únicamente por doce Estados⁴. A esos doce Estados Partes

³ Esta expresión, nacida del diplomático argentino R. E. GUYER en 1973 por su curso titulado *The Antarctic System, Recueil des Cours, Académie de Droit International*, 139, pp. 147-226, ha recibido su consagración positiva en el art. 2º de la Convención para la reglamentación de las actividades sobre recursos minerales antárticos, y ha sido reconocida, universalmente, entre otras, por las Resoluciones 38/77, 39/152, 40/156, 41/88, 42/66, 43/83, 44/124, etc., de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Con esta denominación se hace referencia al Tratado de la Antártida de 1959, a las más de doscientas recomendaciones adoptadas en virtud de su art. IX, y a una trilogía, por el momento, de acuerdos complementarios, que incluye a la Convención sobre la conservación de focas antárticas del 1 de junio de 1972, la Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos del 20 de mayo de 1980 y la Convención para la reglamentación de las actividades sobre recursos naturales antárticos del 2 de junio de 1988. Sin embargo, el reciente Protocolo del Tratado de la Antártida sobre protección del medio ambiente da una definición diferente del "sistema antártico". Su art. 1 (e) lo define como comprendiendo al Tratado de la Antártida, a las medidas en vigor adoptadas en su virtud, a los instrumentos internacionales separados y asociados al mismo que estén en vigor y a las medidas en vigor adoptadas en el marco de dichos instrumentos. Esta redefinición, de consolidarse, dejaría fuera del sistema antártico, por el momento, al Convenio sobre recursos minerales antes citado, por no estar en vigor.

⁴ Estados Unidos, Unión Soviética, Reino Unido, Francia, Chile, Argentina, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Bélgica, Noruega y Japón.

Consultivas originarias ⁵, hoy hay que añadir catorce nuevas Partes Consultivas sobrevenidas ⁶ y otros trece Estados que, aunque se han adherido al Tratado de la Antártida, todavía no han alcanzado la condición de Partes Consultivas ⁷.

Así pues, aunque el Tratado de la Antártida todavía está lejos de alcanzar una participación verdaderamente universal de la comunidad internacional, no debe menospreciarse la importancia política de los Estados Partes en este acuerdo ⁸, que representan más de tres cuartos de la población mundial. Además, actualmente todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas son Partes Consultivas, así como todos los Estados con armamento nuclear importante. Todos los países más industrializados son parte en este Tratado, al igual que todos los Estados de la agonizante Europa del Este, incluidos algunos países en desarrollo, tales como China, India o Brasil. Únicamente el Norte y Cuba. Entre los Estados que recientemente han adquirido el status de Parte Consultiva se encuentran representantes importantes de los países en desarrollo, tales como China, India o Brasil. Únicamente el grupo de Estados árabes o africanos, éstos últimos por la presencia de Sudáfrica, no están vinculados por el Tratado de la Antártida. Y aún para éstos, la evolución interna reciente de Sudáfrica elimina cualquier inconveniente para su futura adhesión al Tratado de la Antártida.

Este incremento del multilateralismo antártico ha aumentado notablemente los intereses contradictorios en presencia de cara a lograr la cooperación económica en el aprovechamiento de los distintos usos del continente austral. No obstante, el aumento cuantitativo y cualitativo de las dificultades para lograr la armonización de intereses, no ha constituido

⁵ Sobre la condición de las Partes Consultivas, vide AUBURN, F. M. (1979), *Consultative status under the Antarctic Treaty, International and Comparative Law Quarterly*, 28, 514-522; VAN DER ESSEN, A. (1980), *Les réunions consultatives du Traité sur l'Antarctique, Revue belge de droit international*, 1980 20-27.

⁶ Polonia, R. F. de Alemania, Brasil, India, R. P. de China, Uruguay, Italia, Suecia, España, Finlandia, Perú, República de Corea, Holanda y Ecuador. Debe subrayarse que, con anterioridad a la fusión de las dos Alemanias, tanto la R.F.A. como la R.D.A. adquirieron el status de Partes Consultivas.

⁷ Checoslovaquia, Dinamarca, Rumania, Bulgaria, Papua Nueva Guinea, Hungría, Cuba, Grecia, R.P.D. de Corea, Austria; Canadá; Colombia y Suiza.

⁸ BERMEJO R. (1990), *The Antarctic system: crisis or success of multilateralism? Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, 22, 1-31.

impedimento suficiente para que las Partes Consultivas, haciendo gala de un auténtico espíritu de colaboración internacional, continúen aplicando la regla de la unanimidad al afrontar cualquier problema antártico.

II. REALIDADES EN LA COOPERACION ECONOMICA ANTARTICA

De las distintas actividades que el hombre está actualmente desarrollando en la Antártida, al menos dos de ellas, el turismo y la explotación de los recursos marinos vivos, constituyen ya auténticas realidades en el aprovechamiento económico de esta región polar.

Aunque ambas actividades se iniciaron con anterioridad a la celebración del Tratado de la Antártida, ninguna de ellas fue objeto de regulación por el mismo y, a pesar de estar influidas por algunas disposiciones de este convenio, su régimen jurídico se encuentra, con distinto alcance, en el sistema antártico.

1. *El turismo antártico*

Pese a que con anterioridad a 1959 Argentina y Chile organizaron viajes de turismo marítimos y aéreos a la Antártida⁹, hasta 1966 los operadores turísticos no organizaron viajes marítimos regulares a este continente. Por esta vía, se calcula que unos 20.000 turistas han visitado la Antártida, destacando la temporada del verano austral de 1974-75, que llevó a este continente a 3.750 personas. También el año 1966 marcó el inicio de las expediciones privadas a la Antártida, lo que ha provocado el desembarco de varios centenares de aventureros, montañistas, etc. en esta región polar. A comienzos de 1977, se desarrolló una nueva forma de turismo antártico, consistente en realizar vuelos aéreos comerciales de

⁹ Sobre el turismo antártico, v. THOMSON, R. B. (1977), *Transport and tourism in the Antarctic development*. En: Orrego Vicuña, F., Salinas Araya, A. (ed.s), *El desarrollo de la Antártica*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, pp. 290-294; REICH, R. (1980), *The Development of Antarctic Tourism*, *Polar Record*, 20, 203-214; NICHOLSON, I. A. (1986), *Antarctic Tourism, - The Need for a Legal Regime*, En: Wolfrum, R. (ed.), *Antarctic challenge II*, Berlín, Duncker & Humblot, pp. 191-203; BOCZEK, B. A. (1988), *The Legal Status of Visitors, Including and Non-Governmental Expeditions in Antarctica*. En: Wolfrum, R. (ed.), *Antarctic Challenge III*, Berlín, Duncker & Humblot, p. 455 y ss.; PINESCHI, L. (1990), *The Impact of Tourism on the Antarctic Environment*, Comunicación presentada en el Symposium "International Environmental Law and Antarctica", Siena, June 11-12, 1990.

carácter regular sobre partes de este continente, aunque la mayoría de ellos no llegan a aterrizar en el mismo. De este modo, más de 12.000 visitantes han podido ver partes de la Antártida. Sin embargo, el accidente de un DC-10 neozalandés en el Monte Erebus, el 28 de noviembre de 1979, que causó la muerte a las 257 personas que en él viajaban, ha reducido ostensiblemente el desarrollo de este medio turístico en la Antártida¹⁰.

Estos desarrollos turísticos no han sido objeto de un trato global por las Partes Consultivas. Las mismas se han limitado a tratar, en diversas Recomendaciones¹¹, los efectos que el turismo y las expediciones privadas puedan tener en el área del Tratado de la Antártida. Además, sus efectos no se han previsto globalmente, pues las Recomendaciones de las Partes Consultivas únicamente los han contemplado desde dos perspectivas: de un lado, sus posibles repercusiones sobre la investigación y las estaciones científicas; de otro lado el potencial impacto de las actividades turísticas inicialmente sobre la fauna y flora (Rec. IV-27 de 1966) y posteriormente sobre el ecosistema antártico (a partir de la Rec. VI-7 de 1970).

Las diversas disposiciones sobre el turismo antártico pueden clasificarse en tres grandes grupos: las dirigidas a los operadores turísticos u organizadores de expediciones privadas; las tendentes a reducir sus repercusiones sobre las investigaciones o establecimientos científicos; y las que persiguen reducir su impacto ambiental.

Sobre las primeras de estas normas, las Partes Consultivas han reconocido que el turismo es un "desarrollo natural"¹² que se encuentra entre los "usos legítimos" de la Antártida¹³, aunque debe ser compatible con otros usos igualmente legítimos de la Antártida. Por ello, esta normativa se inspira en tres principios. El primer principio es el del estricto respeto de todas las disposiciones del sistema antártico¹⁴, lo que conlleva que,

¹⁰ Sobre las múltiples actuaciones procesales que surgieron del accidente del Monte Erebus, v. AUBURN, F. M. (1989), *The Erebus Disaster German Yearbook of International Law*, 32, 156-194.

¹¹ Recomendaciones IV-27, VI-7, VII-4, VIII-9 y X-8. Vide *HANDBOOK of the Antarctic Treaty System*, Polar Publications, Cambridge, pp. 1,301 y ss.

¹² Rec. VIII-9 de 1975, preámbulo.

¹³ Final Report of the XIII Antarctic Consultative Meeting (en adelante, A.T.C.M.), § 70; Convención para la reglamentación de las actividades sobre recursos minerales antárticos, art. 15, 1, (d).

¹⁴ Rec. VI-7 de 1970, § 1; Rec. VII-4 de 1972, § 4; Final Report of the XII A. T. C. M.

con carácter genérico, estén obligados a conocer la "Declaración de los principios aceptados y de las disposiciones relevantes del Tratado de la Antártida", así como la "Guía de los visitantes de la Antártida"¹⁵. Más concretamente, se les ha recordado que la obligación del art. VII-5 del Tratado de la Antártida consistente en informar por adelantado a todas las Partes Consultivas de toda expedición que se dirija a la Antártida, es igualmente aplicable a los viajes turísticos y a las expediciones privadas¹⁶. El segundo principio es el de precaución. Así se debe entender el llamamiento a los operadores turísticos comerciales a contar con guías turísticos que gocen de experiencia de las condiciones antárticas o a proveerse de seguros adecuados que cubran toda posible carga financiera o pérdidas materiales que se produzcan en la Antártida. Quizá la concreción más llamativa de este principio sea la advertencia de las Partes Consultivas, hecha en 1979 a los operadores comerciales aéreos, de que los viajes turísticos aéreos sobrepasan las capacidades existentes del control del tráfico aéreo y de la búsqueda y rescate de pasajeros en casos de aterrizaje de emergencia¹⁷. El último principio, complementario del anterior, es el de autosuficiencia. En su virtud, los viajes turísticos y las expediciones privadas a la Antártida deben ser autosuficientes y no esperar la ayuda de las estaciones científicas más que en caso de emergencia¹⁸.

Las normas tendentes a reducir las repercusiones del turismo sobre la investigación y las estaciones científicas existentes en la Antártida se

¹⁵ Rec. VIII-9 de 1975, Anexo A.

¹⁶ La Rec. VI-7 de 1970, § 3, establece tanto que tal información la proveerá la Parte Consultiva en cuyo territorio se organice, parta o haga escala tal expedición turística, como que el contenido de tal información debe ajustarse a lo dispuesto en la Recomendación I-VI. El Anexo 5 de la Rec. VIII-9 de 1975 especifica aún más el contenido de tal información.

¹⁷ Rec. X-8 de 1979, § III, II y IV respectivamente. Debe destacarse a este respecto la Rec. XV-20 de 1989, titulada "seguridad aérea en la Antártida", por la que, en colaboración con la Organización de la Aviación Civil Internacional y la Organización Meteorológica Mundial, se adoptan distintas medidas de seguridad aérea, aplicables a todos los vuelos a la Antártida (§ 1). En concreto se vuelve a insistir en que los vuelos no gubernamentales deben cumplir lo dispuesto en el art. VII-5 del Tratado de la Antártida (§ 6).

¹⁸ Este principio está recogido en el preámbulo de varias Recomendaciones, como la Rec. VII-4 de 1972 y está definitivamente consagrado en el Final Report of the XII A.T.C.M., en el que se afirma que: "The Meeting agreed that emergency assistance was humanitarian obligation but that the risks and costs involving other assistance in Antarctica might best be reduced by Consultative Parties urging upon private expeditions and tour operators the need for careful and thorough planning and for self-sufficiency in their operations".

centran principalmente en los pasos a seguir para poder visitar una estación científica, así como en una serie de "consejos" dirigidos al comportamiento de los turistas mientras dure su estancia en las mismas¹⁹. Entre las primeras, se encuentra la obligación de visitar únicamente, salvo en supuestos de emergencia, aquellas estaciones antárticas para las que se haya obtenido el correspondiente permiso²⁰. Tal permiso debe solicitarse, con carácter previo al inicio del viaje turístico o expedición privada vía diplomática a la Parte Consultiva cuya estación científica se planea visitar²¹. Dicho permiso se denegará, a menos que se asegure razonablemente el cumplimiento de las disposiciones del sistema antártico y de las condiciones de visita a las estaciones científicas²². Obtenido el permiso, los acuerdos finales para visitar una estación científica deberán negociarse con la misma entre 24 y 72 horas antes de su llegada²³. Concluida la visita, los organizadores turísticos deberán informar al Gobierno cuya estación han visitado, información que se discutirá en la siguiente Reunión Consultiva²⁴.

Finalmente, las normas que persiguen disminuir el impacto ambiental de las actividades turísticas en la Antártida son de dos clases. Por un lado, algunas normas exigen a los visitantes abstenerse de ciertos comportamientos o, por el contrario, se les exige actuar de una manera determinada, con el fin de cooperar en la protección del medio ambiente antártico²⁵. Por otro lado, existe una serie de normas que persiguen

¹⁹ Estos "consejos", obligatorios en virtud de la Rec. VI-7 de 1970, § 2 (b), se encuentran enunciados en la "Declaración de los principios aceptados y de las disposiciones relevantes del Tratado de la Antártida", así como en la "Guía de los visitantes de la Antártida", anexas ambas a la Rec. VIII-9 de 1975.

²⁰ Rec. VIII-9 de 1975, § 2 (a).

²¹ Rec. IV-27 de 1966, § 1 y Rec. VIII-9, Anexo A.

²² Rec. IV-27 de 1966, § 3. Las condiciones de visita a las estaciones científicas incluyen tanto las previstas con carácter general para cualquier estación científica (contenidas en la "Declaración de los principios aceptados y de las disposiciones relevantes del Tratado de la Antártida", anexa a la Rec. VIII-9 de 1975), como las que con carácter concreto establezca cada Gobierno para autorizar la visita a todas o algunas de sus estaciones científicas (Rec. IV-27 de 1966, § 2).

²³ Rec. VI-7 de 1970, § 2 (a).

²⁴ Rec. VIII-9 de 1975, § 3 y Anexo C.

²⁵ Por ejemplo, en la "Guía de los visitantes de la Antártida", anexa a la Rec. VIII-9 de 1975, se les exige lo siguiente: "1. Avoid disturbing wildlife, in particular do not: walk on vegetation touch or handle birds or seals; startle or chase any bird from its nest; wander indiscriminately through penguin or other bird colonies. 2. Litter of all types must be kept to a minimum. Retain all litter (film wrappers, tissue, food

excluir o limitar el impacto del turismo en áreas sensibles de la Antártida que requieren una especial protección. En este sentido, está expresamente prohibido el acceso de turistas a las "áreas especialmente protegidas"²⁶, a los "sitios de especial interés científico"²⁷, a las "áreas especialmente reservadas"²⁸ y a las nuevas islas surgidas de procesos geológicos²⁹. Debe señalarse además, que la posibilidad de limitar o prohibir el acceso a los turistas es una hipótesis contemplada expresamente para la recién creada categoría de "áreas planeadas para usos múltiples"³⁰ y tácitamente para las, hasta ahora tres, "reservas focueras"³¹. Por último, hay que subrayar que, aunque se ha creado la categoría de "áreas de especial interés turístico"³², en la práctica no se ha designado todavía ninguna de estas áreas³³.

Conviene señalar que la actividad normativa de las Partes Consultivas no sólo ha sido incompleta para los aspectos regulados del turismo antártico³⁴, sino que además al seguirse un enfoque del turismo limitado a sus repercusiones sobre aspectos concretos de la Antártida, se ha dejado sin regular temas tan importantes como el ejercicio de jurisdicción sobre los turistas antárticos, el control de las actividades de turistas procedentes de terceros Estados, la responsabilidad internacional³⁵ o la segu-

scraps, tins, lotion bottles, etc) in a bag or pocket to be disposed of on board your ship. Avoid throwing tin cans and other trash off the ship near land. 3. Do not use sporting guns. 4. Do not introduce plants or animals into the Antarctic. 5. Do not collect eggs or fossils....".

²⁶ Rec. VI-7 de 1970, § 2 (c).

²⁷ "Guía de los visitantes de las Antártida", anexa a la Rec. VIII-9 de 1975.

²⁸ Rec. XV-10 de 1989, § 4.

²⁹ Rec. VI-11 de 1970, § 2.

³⁰ Rec. XV-11 de 1989, § 4 (f) (vii).

³¹ Convención sobre la conservación de focas antárticas, Anexo, Punto 5 y art. 3.

³² Estas áreas están pensadas para que a ellas se anime a acudir a los turistas (Rec. VII-4 de 1972, § 3) o sean los únicos lugares de aterrizaje de turistas, salvo en caso de emergencia (Rec. VIII-9 de 1975, § 2 (b)).

³³ Aunque esta posibilidad se ha anunciado varias veces por las Partes Consultivas desde 1972, la discusión de este tema siempre se ha postpuesto para la siguiente Reunión Consultiva. Vide, por ejemplo, el Final Report of the XI A.T.C.M.

³⁴ Por ejemplo, PINESCHI, L., op. cit., ha criticado la falta de procedimientos para la valoración del impacto ambiental de las actividades turísticas en la Antártida.

³⁵ Las dificultades en ponerse de acuerdo sobre quién sería responsable internacionalmente por las actividades de turistas y de expediciones privadas en la Antártida, se hicieron ya patentes en el Final Report of the XII A.T.C.M., y desde entonces no han desaparecido. Vide Final Report of the XV A.T.C.M., para, 156-157.

ridad y el salvamento humano en caso de accidentes. De ahí que la pretensión de algunas Partes Consultivas de revisar sistemáticamente la normativa sobre el turismo antártico³⁶ no haya podido encontrar su cauce en las negociaciones del Protocolo del Tratado de la Antártida sobre protección del medio ambiente. En estas negociaciones, se ha profundizado únicamente en la línea ya tradicional de disminuir o eliminar los efectos medioambientales adversos producidos por el turismo³⁷.

2. *Los recursos marinos vivos antárticos*

La fauna del Océano Austral es relativamente pobre en variedad de especies, aunque sin embargo éstas están integradas por poblaciones gigantescas. Este hecho determinó que, con anterioridad a la celebración del Tratado de la Antártida, dos especies marinas, las focas y las ballenas³⁸, fueran sobreexplotadas hasta niveles que causaron su casi total extinción, poniendo en peligro la recuperación de estas especies. No obstante, de esta triste experiencia surgió en 1931 la primera reglamentación internacional de la caza de la ballena que, desde 1946, ha estado reglamentada por la Comisión Ballenera Internacional³⁹. Ello a su vez ha provocado que las ballenas sean los únicos recursos vivos del Océano Austral que van a estar sometidos a una reglamentación internacional distinta del sistema antártico.

Con esos trágicos antecedentes históricos no es de extrañar que, aún cuando la gestión de los recursos vivos no fuera uno de los objetivos del Tratado de la Antártida, las Partes Consultivas retuvieran la jurisdicción para adoptar en el futuro Recomendaciones relacionadas con la "protección y preservación de los recursos vivos de la Antártida" (art. IX, 1º, f).

³⁶ V. *Final Report of the XIII A.T.C.M.*, § 68-70 y *Final Report of the XV A.T.C.M.*, § 155-157.

³⁷ Se hace mención expresa del turismo en los arts. 3-4, 8-2 y 15-1 de este Protocolo, así como en su Anexo II, art. 5 y Anexo III, art. 1-1.

³⁸ FUCHS V. V. (1983). La Antártica: su historia y desarrollo. En: Orrego Vicuña, F. (ed.), *La Antártica y sus recursos: problemas científicos, jurídicos y políticos*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, pp. 29 y ss.

³⁹ Sobre las ballenas, v. el estudio sistemático de BIRNIE, P. W. (1985), *International Regulation of Whaling: From Conservation of Whaling to Conservation of Whales and Regulation of Whale-Watching*, Oceana Publications Inc., 2 vols., así como MAFFEI, M. C. (1987), *New Trends in the Protection of Whales*. En: Francioni, F.; Scovazzi, T. (eds.), *International Law for Antarctica*, Milán, Giuffrè Ed., pp. 395-420.

De este exiguo fundamento, las Partes Consultivas han logrado uno de sus más exitosos desarrollos normativos que ha dado lugar, a través de tres hitos históricos importantes, a un entramado legal aplicable a todo recurso vivo del Océano Austral.

2.1. *Las Medidas acordadas para la conservación de la fauna y flora antártica*

El primer hito histórico estuvo representado por las Medidas acordadas para la conservación de la fauna y flora antárticas⁴⁰. Las Medidas acordadas declaran que la región del Tratado de la Antártida constituye un "área de conservación especial"⁴¹. Sin embargo, la posible protección que las Medidas acordadas hubieran podido brindar a la fauna marina, quedó en gran parte mermada por el hecho de haber sido adoptadas por una Recomendación. Las Recomendaciones de las Partes Consultivas adoptadas en virtud del art. IX del Tratado de la Antártida, no pueden exceder del ámbito de aplicación de dicho acuerdo⁴², fijado en su art. VI de la siguiente manera:

"Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a la región situada al Sur de los 60° de latitud Sur, incluidas todas las barreras de hielo; pero nada en el presente Tratado perjudicará o afectará en modo alguno los derechos o el ejercicio de los derechos de cualquier Estado conforme al Derecho Internacional en lo relativo a la alta mar dentro de esa región".

Disposición que ha determinado que las Medidas acordadas protejan principalmente a la fauna y flora terrestres, pues para las marinas el respeto a la libertad de pesca de la alta mar supuso una barrera jurídica infranqueable para una Recomendación. No obstante lo anterior, la fauna marina puede ser protegida mediante las Medidas acordadas en dos su-

⁴⁰ Rec. III-VIII de 1964. Antecedentes de esta Recomendación fueron las Rec. I-VIII de 1961 y la II-II de 1962. Vide *HANDBOOK of the Antarctic Treaty System*, op. cit., pp. 2102 y ss.

⁴¹ Tales como la prohibición de matar, herir, capturar o molestar a cualquier mamífero o ave nativos, salvo que se disponga del correspondiente permiso, que se concede muy estrictamente; la designación de "especies especialmente protegidas"; la designación de "Áreas especialmente protegidas"; la prohibición de importar animales y plantas no indígenas; medidas para prevenir la introducción accidental de parásitos y enfermedades extrañas a esta región, etc.

⁴² Así se reconoce expresamente en el art. I de las Medidas acordadas.

puestos muy concretos. En primer lugar, las especies anfibia, mientras se encuentren sobre tierra firme o sobre las barreras de hielo, están dentro del ámbito de aplicación de las Medidas acordadas. En este sentido, debe resaltarse que dos especies de focas han sido declaradas "especies especialmente protegidas"⁴³. En segundo lugar, la mención de la alta mar deja abierta la posibilidad de que existan otros espacios marinos en el Océano Austral⁴⁴, a los que sí les serían aplicables las Recomendaciones de las Partes Consultivas. Posibilidad que, en relación con las Medidas acordadas, estaría reforzada por su art. VII, 3⁴⁵. A este respecto, debe subrayarse que recientemente ha aparecido una tendencia a aprobar Recomendaciones expresamente aplicables a los mares antárticos⁴⁶. En la XIV Reunión Consultiva se discutió la posibilidad de designar, en el marco de las Medidas acordadas, "áreas especialmente protegidas" que fueran marítimas, sin alcanzar ningún acuerdo al respecto⁴⁷. Con anterioridad, la Recomendación XIII-10 de 1985 había creado el "área especialmente protegida" N° 18, aplicable a un ecosistema mixto terrestre y marítimo⁴⁸. Más recientemente, la Recomendación XV-4 de 1989 ha prohibido todo vertido intencionado desde los buques al medio marino en las doce millas náuticas contadas desde la tierra o las barreras de hielo⁴⁹.

Las Medidas acordadas y su desarrollo posterior han sido reforzadas con la adopción del Protocolo del Tratado de la Antártida sobre pro-

⁴³ Cfr. Medidas acordadas, art. VI, 5 a 7 y Anexo A.

⁴⁴ Sobre las repercusiones que los contenciosos sobre la soberanía territorial antártica pueden tener en relación con los espacios marinos del Océano Austral y BOU V. (1990), *Régimen jurídico de la Antártida: sus relaciones con las zonas marítimas del Océano Austral*, Valencia, Tesis Doctoral, 436 pp.

⁴⁵ El mismo dispone: "Each Participating Government shall take all reasonable steps toward the alleviation of pollution of the waters adjacent to the coast and ice shelves".

⁴⁶ BERMEJO, R., BOU, V. (1991), *Ressources, Sustainable. Development and the Antarctic*, Comunicación presentada en el Congreso Pacem in Maribus XIX, Ocean Governance; National, Regional, Global, Lisboa, 18-21 de Noviembre de 1991.

⁴⁷ HANDBOOK of the Antarctic Treaty System, op. cit., p. 2,403.

⁴⁸ Ibid., p. 2,421. Una tendencia "marítima" similar, para los "sitios de especial interés científico", se desprende del Final Report of the XII A.T.C.M. Vide igualmente la Rec. XIV-6 de 1987 y los "sitios de especial interés científico" n° 26, 27, 28, etc. En: ibid., pp. 2,448 y ss.

⁴⁹ De un modo similar, las "áreas planeadas para usos múltiples" pueden referirse tanto a regiones terrestres como marítimas, Cfr. Rec. XV-II de 1989, § 4, (f), (ii) y (iii).

tección del medio ambiente. El art. 2 del Protocolo declara a la Antártida una "reserva natural" y su Anexo II está íntegramente dedicado a la conservación de la fauna y flora antárticas. En este Anexo, cuyo ámbito de aplicación coincide con el de las Medidas acordadas⁵⁰, se sistematizan y desarrollan las diferentes medidas conservacionistas ya existentes, pudiéndose constatar igualmente la tendencia a incluir a los mares antárticos en su ámbito de aplicación⁵¹.

2.2. *La Convención sobre la conservación de focas antárticas*

El segundo hito histórico importante estuvo constituido por la Convención sobre la conservación de focas antárticas, adoptada en Londres el 1 de junio de 1972⁵². Este acuerdo se hizo necesario ante la posibilidad de que empresas privadas noruegas se dedicaran a partir de la década de los sesenta, a la caza de focas en los mares antárticos, recordando las matanzas indiscriminadas de la primera mitad del siglo XIX.

Este convenio se aplica a todos los mares existentes al sur de los 60º de latitud sur⁵³. Aunque para complementar a las Medidas acordadas y evitar solapamientos con las mismas, se haya excluido del ámbito de aplicación del Convenio sobre la conservación de focas antárticas a la tierra firme y a las barreras de hielo existentes al sur de dicho paralelo, la posibilidad de tal solapamiento no ha desaparecido completamente⁵⁴. El establecimiento de dos reservas focueras alrededor de las islas Orcadas del Sur y en el área de la ensenada Edisto, demuestra la proximidad de la aplicación de este convenio a la tierra firme, justo en las partes del Océano Austral donde está apareciendo una tendencia a extender las Medidas acordadas. Por otro lado, los hielos no permanentes, como la banquisa antártica o los hielos flotantes a la deriva (icebergs etc.), se

⁵⁰ Pese a su naturaleza convencional, podrá ser enmendado o modificado por una Recomendación de las Partes Consultivas, adoptada en virtud del art. IX del Tratado de la Antártida (Protocolo, art. 9-3 y Anexo II, art. 9).

⁵¹ Vide al respecto el Anexo II, art. s I, h, ii); 2-1; y 4-1.

⁵² *International Legal Materials*, II, pp. 251 y ss. En vigor desde el 11 de marzo de 1978. Antes de adoptarse este convenio, las Partes Consultivas trataron esta materia en las Rec. III-XI de 1964, IV-21 de 1966, V-7 de 1968, V-8 de 1968 y en el Final Report of the VI A.T.C.M., § 10.

⁵³ Convenio sobre la conservación de focas antárticas, art. 1.

⁵⁴ MAFFEI, M. C. (1990), *La protezione internazionale delle specie animali minacciate*, Parma, Tesi di dottorato in diritto internazionale, p. 49.

deben considerar incluidos en el ámbito de aplicación de este convenio, por analogía con lo dispuesto en su art. 5 (7), que además lo extiende al norte del paralelo 60° S., al establecer la obligación de las Partes Contratantes de informar sobre las capturas de focas realizadas por sus nacionales o buques que enarbolan su pabellón en el área de hielos flotantes existentes al norte de los 60° de latitud sur.

El Convenio de las focas, cuyo mayor logro es el hecho de que por primera vez se adoptara una normativa internacional antes de que comenzara la explotación comercial de estas especies⁵⁵, es el primer convenio complementario del Tratado de la Antártida. Ha de tenerse en cuenta que la fórmula de las Recomendaciones de las Partes Consultivas hubiera sido insuficiente en este caso. En efecto, esta normativa no pretende tanto regular la explotación de las focas antárticas al amparo de la libertad de pesca de la alta mar, si no que por el contrario supone una derogación formal del art. VI del Tratado de la Antártida, pues con el propósito de conservar las focas introduce una serie de medidas que restringen dicha libertad de pesca.

Respondiendo a tal objetivo conservacionista, se han establecido con carácter general la prohibición de matar o capturar focas antárticas, salvo si se realizan tales actividades de conformidad con las disposiciones de este convenio⁵⁶. Medida importante es la de que, aunque las Partes Contratantes puedan conceder permisos para matar o capturar focas, lo deberán hacer en cantidades limitadas, de acuerdo con los objetivos y principios de este convenio y únicamente para los tres siguientes propósitos: para proveer la alimentación indispensable de hombres y perros; para la investigación científica; o para proveer ejemplares a museos, instituciones educativas o culturales⁵⁷. Se ha previsto que las Partes Contratantes puedan adoptar una amplia gama de medidas reguladoras con fines conservacionistas⁵⁸ y, entre las adoptadas hasta la fecha, destacan:

⁵⁵ LYSTER, S. (1985), *International Wildlife Law*, Cambridge, Crotius Publications Ltd., pp. 48-49.

⁵⁶ Convención sobre la conservación de focas antárticas, art. 2 (1).

⁵⁷ *Ibid.*, art. 4 (1).

⁵⁸ Se podrán adoptar medidas reguladoras relativas a la captura permisible; a las especies protegidas y no protegidas; temporadas de veda; áreas abiertas y cerradas, incluyendo la designación de reservas; áreas especiales; límites según el sexo, tamaño o edad para cada especie; límites a los métodos o aparatos de pesca, ... y cualquier otra medida reguladora, sin que se excluya la implantación de un efectivo sistema de inspección. *Ibid.*, art. 3 (1).

la designación de tres especies protegidas de focas, cuya captura está totalmente prohibida; la imposición de severos límites a la captura de las otras tres especies; el establecimiento de temporadas de veda; la regulación de seis zonas de pesca, abiertas y cerradas alternativamente; el establecimiento de tres reservas foceras; la obligación de intercambiar anualmente información sobre las capturas realizadas ⁵⁹.

Una importante garantía, establecida de cara al futuro, es la posibilidad de que cualquier Parte Contratante pueda solicitar una Reunión de todas ellas, en cualquier momento tras el comienzo de la pesca comercial de focas o en el supuesto de que el Comité científico de investigación antártica (S.C.A.R.) informase que la captura de cualquier especie provoca un efecto dañino significativo sobre el stock total o sobre el sistema ecológico de una localidad concreta. Tal Reunión de las Partes Contratantes se puede convocar para una variedad de fines, entre los que se encuentra la posibilidad de adoptar nuevas medidas reguladoras, incluyendo una hipotética moratoria ⁶⁰. Hasta la fecha, el aprovechamiento comercial de las focas antárticas se ha desarrollado bajo mínimos y con un escrupuloso respeto hacia las disposiciones de este convenio. La consecución de su objetivo conservacionista ha hecho innecesaria, en consecuencia, la convocatoria de la prevista Reunión de las Partes Contratantes.

2.3. *La Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos*

El paso más decisivo y ambicioso, que ha culminado todo el proceso histórico de colaboración entre las Partes Consultivas para la reglamentación de la fauna marina, ha sido sin duda la adopción de la Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, en Cambera, el 20 de mayo de 1980 ⁶¹.

⁵⁹ Ibid., Anexo A.

⁶⁰ Ibid., art. 6.

⁶¹ B.O.E. nº 125, de 25 de mayo de 1985. Reproducido en *International Legal Materials*, 19/4, pp. 841-859. En adelante, Convenio C.R.V.M.A. En vigor desde el 7 de abril de 1982. De entre la abundante bibliografía existente sobre el mismo, vide MITCHEL, B.; SANDBOOK, R. (1980), *The management of the Southern Ocean*, International Institute for Environment and Development, 162 pp.; BANKES, N. D. (1981), *Environmental Protection in Antarctica: A Comment on the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources*, *Canadian Yearbook of*

Al igual que en el caso del Convenio de las focas, el Convenio C.R.V.M.A. se adoptó con anterioridad a la existencia de una industria pesquera consolidada, pese a que desde mediados de los años sesenta países como Japón, Polonia, la R. D. Alemana o la Unión Soviética se estaban dedicando a la pesca del *krill*, con tasas de recolección cada vez más importantes⁶². Dado el papel fundamental que este pequeño crustáceo desempeña en la base de la frágil cadena alimenticia antártica el temor a las consecuencias indirectas de su sobreexplotación motivó la reacción de las Partes Consultivas⁶³, en un intento innovador y ambicioso de adoptar una normativa aplicable a toda la fauna marina antártica y no sólo a una especie concreta.

Conforme a este planteamiento, se declara expresamente que el objetivo del Convenio C.R.V.M.A. "es la conservación de los recursos vivos marinos antárticos", lo que incluye su "utilización racional"⁶⁴. Para conseguir tal objetivo, se ha previsto que toda recolección y actividades conexas, supuestamente incluidas en la expresión "utilización racional", deban realizarse conforme a unos principios de conservación⁶⁵. El pri-

International Law, 91, 303-319; FRANK, R. F. (1983), The Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, *Ocean Development and International Law Journal*, 13, 291-345; ZEGERS SANTA CRUZ, F. (1983), La Convención de Cambera a la luz de los objetivos y políticas de su negociación. En: Orrego Vicuña, F. (ed.), *La Antártica y sus recursos: problemas científicos, jurídicos y políticos*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, pp. 231-320; HOFMAN, R. J. (1984), The Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources. En: Alexander, L. M.; Carter Hanson, L. (ed.s), *Antarctic Politics and Marine Resources: Critical Choices for the 1980s*, University of Rhode Island pp. 113-122 VIGNES, D. (1987), Le régime des ressources biologiques marines de l'Antarctique, En: Francioni, F. Scovazzi, T. (ed.s), *International Law for Antarctica*, Milán, Giuffrè, pp. 341-366; BOU, V. (1989), La conservación de los recursos vivos marinos antárticos en la Convención de Cambera de 1980, En: *Estudios en recuerdo de la profesora Sylvia Romeu Alfaro*, Universidad de Valencia, pp. 155-168.

⁶² Se ha calculado que la Unión Soviética pescó 250.000 toneladas de *krill* en 1971, mientras que a mediados de los años ochenta la captura total de *krill* superó la cifra de las 500.000 toneladas anuales.

⁶³ Este tema se trató en las Rec. VIII-10 de 1975 y IX-2 de 1977 (*HANDBOOK of the Antarctic Treaty System*, op. cit., pp. 2,403 y ss.) En ellas se decidió la II Reunión Consultiva Especial con el mandato de concluir un régimen definitivo para la conservación de estos recursos. Celebrados tres períodos de sesiones entre los años 1978 y 1980, se convocó una conferencia internacional en Cambera en la que se adoptó el Convenio C.R.V.M.A.

⁶⁴ Convenio C.R.V.M.A., art. II, 1 y 2. No existe sin embargo definición auténtica de qué debe entenderse por utilización racional.

⁶⁵ *Ibid.*, art. II, 3, a), b) y c).

mero de ellos, es el del mayor incremento anual neto. Este principio, que es el que hasta nuestro días ha inspirado toda la práctica convencional sobre administración de recursos pesqueros, consiste en regular exclusivamente el volumen total de captura de una especie concreta, de forma que no se reduzca su tamaño en el futuro. La práctica internacional ya ha demostrado que mediante la aplicación de tal principio se puede llegar hasta el agotamiento de las especies o ponerlas en vías de extinción, por lo que la inclusión de tal principio en el Convenio C.R.V. M.A. ni resultaba suficiente ni novedoso. De ahí que haya sido complementado por un segundo principio conservacionista, que corresponde a un planeamiento revolucionario, bautizado por la doctrina como "enfoque ecosistemático". Este principio consiste en el "mantenimiento de las relaciones ecológicas entre poblaciones recolectadas, dependientes y afines de los recursos vivos marinos antárticos". De tal forma, que al fijarse las cuotas de captura de una especie concreta, se tenga en cuenta, no solo su máximo incremento anual neto, sino también las relaciones ecológicas interespecies, de manera que se pueda conseguir la protección global del ecosistema marino antártico⁶⁶.

Estrechamente vinculado a esta estrategia conservacionista, se ha fijado el ámbito de aplicación del Convenio C.R.V.M.A. como los recursos marinos vivos antárticos de la zona situada al sur de la convergencia antártica⁶⁷. Al elegirse la convergencia antártica, y no el paralelo 60° de latitud sur, como límite de su ámbito de aplicación, éste se ha desplazado bastante más hacia el norte que el Tratado de la Antártida, las Medidas acordadas o el Convenio de las focas abarcando a todo el Océano Austral. Además, la convergencia antártica representa un límite ecológico, pues siendo la franja donde se unen las aguas cálidas provenientes del norte con las gélidas aguas del sur, se encuentran comunidades marinas distintas a ambos lados de la misma, pudiendo considerarse que nos encontramos ante un ecosistema cerrado⁶⁸. Debe tenerse

⁶⁶ Para que el "enfoque ecosistemático" pueda ser aplicable, se han establecido los dos requisitos siguientes: reposición urgente de las poblaciones disminuidas por debajo del nivel que asegure su mayor incremento anual neto; prevención de los cambios o minimización del riesgo de cambios en el ecosistema marino que no sean potencialmente reversibles en el lapso de dos o tres decenios, plazo que quizás resulte excesivo.

⁶⁷ *Ibid.*, art. I, 1.

⁶⁸ Aunque la convergencia antártica varía ligeramente cada año, el art. I, 4 la define con coordenadas geográficas fijas.

en cuenta igualmente que el ámbito de este convenio no se ha definido en función de una región marítima determinada, con lo que se evitan problemas sobre la condición jurídica de dichas aguas, sino que se aplica a todos los recursos vivos marinos, incluidas las aves⁶⁹, que se encuentren al sur de la convergencia antártica. De esta manera, su protección se extiende a todos estos recursos, siendo indiferente el hecho de que se encuentren en el Océano Austral, en el propio continente antártico ó en el espacio aéreo suprayacente a ambos, pues en todo caso supone una garantía adicional a las posibles medidas conservacionistas adoptadas por la Comisión Ballenera Internacional o en el marco de las Medidas acordadas o del Convenio de las focas⁷⁰.

Otra novedad importante del Convenio C.R.V.M.A. es la de que, para garantizar la aplicación de los principios conservacionistas, creó por primera vez dentro del sistema antártico una estructura institucional permanente, compuesta por la Comisión, el Comité científico y la Secretaría. La Comisión es el órgano que tiene la responsabilidad primordial de hacer cumplir el objetivo conservacionista de este convenio. Para lograrlo, dispone, entre otras, de funciones de información, de decisión y de control⁷¹. Para realizar esta misión, la Comisión está asesorada por el Comité científico, que le proporciona la información o recomendaciones que aquélla le solicite, o bien por iniciativa propia, sobre las medidas e investigaciones necesarias para el cumplimiento del objetivo conservacionista de este convenio⁷².

El principal medio de que dispone la Comisión para cumplir su función, es el de "formular, adoptar y revisar medidas de conservación". A diferencia del Convenio de las focas, en el Convenio C.R.V.M.A. no

⁶⁹ Ibid., art. I, 2.

⁷⁰ Ibid., art. s VI y IX, 5.

⁷¹ Las funciones de información abarcan las de facilitar investigaciones y estudios sobre los recursos vivos marinos antárticos y su ecosistema; compilar información sobre el estado y los cambios de población de estas especies y sobre los factores que afectan a la distribución, abundancia y productividad de las especies recolectadas y dependientes o afines; adquirir datos estadísticos de las especies capturadas, etc. Entre las funciones de decisión destacan las de determinar las necesidades de conservación, así como las de formular, adoptar y revisar medidas de conservación basándose en datos científicos. Las funciones de control comprenden tanto las de analizar la eficacia de las medidas de conservación, como las de aplicar el sistema de observación e inspección. Ibid., art. IX, 1.

⁷² Ibid., art.s XIV y XV.

se ha establecido ninguna medida concreta de conservación, aunque sí se contiene una lista abierta de medidas que podrá adoptar la Comisión ⁷³.

No obstante, lo más criticable del Convenio C.R.V.M.A. es el procedimiento que se ha fijado para adoptar y aplicar tales medidas de conservación. Durante la celebración de este convenio, se tuvo que armonizar los intereses conservacionistas con los intereses de dos grupos de países: los de los Estados que al amparo de las libertades de la alta mar, estaban desarrollando actividades pesqueras cada vez más importantes en el Océano Austral; y los de los Estados que, por ser soberanos indiscutidos de algunas islas ubicadas entre los 60º de latitud sur y la convergencia antártica, no querían ver mermados su soberanía y jurisdicción marítimas sobre las aguas adyacentes a dichas islas. Se llegó de esta manera a regular un triple derecho de veto, que resulta totalmente innecesario. Dado que las decisiones de la Comisión sobre cuestiones de fondo se toman por consenso ⁷⁴, y no por mayoría cualificada como sucede en los restantes tratados sobre recursos vivos marinos, la regla del consenso supone un primer derecho de veto para cualquier Estado miembro de la Comisión al decidir sobre cualquier medida de conservación. Esta regla favorece los intereses inmediatos de los países pesqueros, y no la conservación de estos recursos dado que en ausencia de medidas rige el principio de libertad de pesca de la alta mar ⁷⁵. En el supuesto de que se adoptase alguna medida de conservación, se ha previsto un procedimiento de objeción, que faculta a cualquier Estado a declarar "que no puede aceptar, total o parcialmente, una medida de conservación", con lo que la misma no le será obligatoria ⁷⁶. Este doble derecho de veto resulta completamente superfluo al existir el veto simple. Además, a los Estados soberanos de islas ubicadas entre los 60º S. y la con-

⁷³ Tales como la cantidad, de cualquier especie que puede ser recolectada en la zona de aplicación del Convenio; la designación de regiones y subregiones, así como la cantidad que puede ser recolectada de las poblaciones de dichas regiones y subregiones; la designación de especies protegidas; el tamaño, edad y sexo de las especies a pescar, temporadas de captura y de veda; apertura y cierre de zonas, regiones o subregiones; reglamentación del esfuerzo empleado y métodos de recolección; cualesquiera otras que al Comisión considere necesarias (art. IX, 2).

⁷⁴ Ibid., art. XII, 1.

⁷⁵ Es así como un sólo Estado, la Unión Soviética, impidió que hasta la tercera reunión de la Comisión en 1984 no se adoptase ninguna medida conservacionista.

⁷⁶ Ibid., art. IX, 6.

vergencia antártica, se les ha otorgado un triple derecho de veto al poder excluir en sus "aguas jurisdiccionales" la aplicación de cualquier medida de conservación adoptada por la Comisión⁷⁷.

Circunstancias éstas que han influido directamente en la práctica seguida por la Comisión⁷⁸. Sin embargo, en sus casi diez años de vida, se pueden distinguir dos períodos claramente diferenciados. Hasta 1986, su actuación fue caótica: las relaciones con el Comité científico no funcionaron en absoluto; prácticamente todo intento de adoptar medidas de conservación fue vetado por los principales Estados pesqueros (Unión Soviética, Japón, Polonia o R. D. Alemana); las medidas de conservación adoptadas fueron escasas numéricamente, limitadas en su ámbito de aplicación (principalmente en los alrededores de las islas Georgias del Sur) y tardías, ya que no pudieron evitar la desaparición casi total de algunas especies de peces con aletas que estaban siendo sobreexplotadas desde antes de la entrada en vigor del Convenio C.R.V.M.A.⁷⁹. En abierta oposición a esta situación, a partir de 1987 los Estados miembros de la Comisión sintieron la necesidad de armonizar sus intereses contradictorios, desarrollándose la cooperación internacional en el marco del Convenio C.R.V.M.A. Comenzó el diálogo institucional entre la Comisión y el Comité científico, los Estados miembros utilizaron con mucha menor frecuencia el recurso al derecho de veto y, en consecuencia, afloró un número cualitativamente importante de medidas conservacionistas⁸⁰.

⁷⁷ Acta Final de la Conferencia C.R.V.M.A. No se puede afirmar rotundamente que se haya introducido un cuarto derecho de veto al extender, en las Reglas de procedimiento, la regla del consenso al Comité científico. Si bien es cierto que la Comisión tendrá "plenamente en cuenta las recomendaciones y opiniones del Comité científico" (Convenio C.R.V.M.A., art. IX, 4), también lo es que los informes del Comité científico deberán recoger toda opinión formulada en el mismo.

⁷⁸ Sobre la misma, véase los trabajos de HOWAR, H. (1989), *The Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources: a five-year review*, *International and Comparative Law Quarterly*, 38, 104-149; ORREGO VICUNA, F. (1990), *The Implementation of C.C.A.M.L.R.: Is the Decision-Making Machinery Conducive to Good Management?*, *International Challenges*, 10/1, 9-12.

⁷⁹ Actuaciones que fueron inmediatamente criticadas por las organizaciones ecologistas, las cuales, con ocasión de la celebración de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado de la Antártida, han insistido reiteradamente en un mayor rigor en la aplicación del Convenio C.R.V.M.A. Véase BARNES, J. N. (1990), *Protection of the Environment in Antarctica: Are Present Regimes Sufficient?*, *International Challenges*, 10/1, 52-55; I.V.C.N. (1991), *A Strategy for Antarctic Conservation*, Gland, Switzerland and Cambridge, V. K., pp. 27-29 y 70.

⁸⁰ Tales como un límite a la captura total permisible con carácter global, un sistema de información, una temporada de capturas más restringida, así como la posibilidad de prohibir la pesca de especies amenazadas en un plazo de 24 horas desde que se reciba la información pertinente.

En definitiva, tanto el Convenio de las focas como el Convenio C.R.V.M.A. no son más que dos acuerdos de cooperación internacional de ámbito regional, que persiguen la mejor conservación de la fauna marina antártica, a base de limitar la libertad de pesca de la alta mar en el Océano Austral.

III. PERSPECTIVAS DE FUTURO EN LA COOPERACION ECONOMICA ANTARTICA

De las diversas hipótesis de utilización económica que en el futuro puedan surgir en el continente antártico, al menos dos de ellas, la explotación de los recursos minerales y el aprovechamiento de los hielos antárticos, cuentan con grandes posibilidades para convertirse en auténticas realidades a medio o largo plazo.

Aunque ninguna de estas dos actividades haya comenzado a realizarse en la actualidad, ambas han sido objeto de diversos estudios de rendimiento económico con resultados de diverso signo. Más notable todavía es que, con un carácter anticipatorio ciertamente pionero en las relaciones internacionales han sido ya objeto con distinta intensidad del genuino espíritu de colaboración internacional que reina entre las Partes Consultivas del Tratado de la Antártida.

1. Los recursos minerales antárticos

En la Antártida se desconoce la existencia de recursos minerales que, desde una perspectiva comercial, pudieran justificar la realización de operaciones mineras. Actualmente, se supone la existencia en este continente de hidrocarburos, hierro, carbón, cobre, níquel, cromo, oro, cobalto, plata, zinc, platino, estaño uranio, etc., aunque muchos aspectos de la existencia, localización y volumen de estos recursos siguen perteneciendo al mundo de las hipótesis⁸¹.

Con anterioridad a la adopción del Tratado de la Antártida ya se sabía de la existencia de estos recursos minerales, aunque se ignoraba las reservas existentes de los mismos. Pese a que el tema de los recursos

⁸¹ TESSENSHON, F. (1986), *Antarctic Mineral Resources: Tell Vs Where the Riches Are...*. En: Wolfrum, R. (ed.), *Antarctic challenge II*, Berlín, Duncker & Humblot, pp. 19-35.

minerales antárticos fuese discutido en la Conferencia de Washington, el Tratado de la Antártida guarda un silencio absoluto sobre los mismos. Esta laguna legal no fue casual, sino intencionada⁸², pues además de considerarse que en 1959 era prematuro regular su exploración y explotación, se corría el peligro de reavivar el contencioso sobre la soberanía antártica, amenazando innecesariamente el éxito de la Conferencia de Washington.

Sin embargo, los avances tecnológicos determinaron que, a partir de 1969, varias Partes Consultivas (Estados Unidos, Nueva Zelanda, Reino Unido) sufrieran las presiones de diversas compañías privadas, deseosas de proceder a la exploración y explotación comercial de estos recursos. Ello determinó que en 1970 Nueva Zelanda planteara a las demás Partes Consultivas la conveniencia de discutir la regulación de un régimen para estos recursos naturales. Tras una cierta timidez inicial en abordar este tema, el mismo fue tratado en varias Reuniones Consultivas ordinarias⁸³, hasta que finalmente se convocó la Cuarta Reunión Consultiva Especial del Tratado de la Antártida con el mandato de elaborar el régimen jurídico de estas actividades mineras. Esta Reunión Consultiva Especial, tras celebrar entre 1982 y 1988 doce intensas sesiones negociadoras⁸⁴, consiguió finalmente adoptar la Convención para la reglamentación de las actividades sobre recursos minerales antárticos el 2 de junio de 1988⁸⁵.

1.1. *El Convenio sobre los recursos minerales antárticos: principales características y aspectos institucionales*

El Convenio R.A.R.M.A. no es un código minero que contenga disposiciones concretas aplicables a todos los aspectos de la minería antár-

⁸² BERMEJO, R. (1990), *Le régime juridique de l'Antarctique et ses perspectives du futur*. En: Bechkechi (ed.), *Les espaces communs et le droit international*, Argel, Presses Universitaires d'Argel, pp. 127-156.

⁸³ Vide las Rec. VII-6 de 1972, VIII-14 de 1975, IX-1 de 1977, X-1 de 1979 y XI-1 de 1981.

⁸⁴ Tan larga negociación internacional ha generado una abundante bibliografía sobre este tema. De ella destacamos, por su carácter sistemático, el estudio de ORREGO VICUÑA, F. (1988). *Antarctic Mineral Exploitation*, Cambridge University Press, remitiéndonos a la bibliografía por él citada.

⁸⁵ Doc. AMR/SCM/88/78. Reproducido en *International Legal Materials*, 27/4, pp. 859-900. En adelante, citado como Convenio R.A.R.M.A. Este convenio todavía no está en vigor, y la posibilidad de tal evento está ya indiscutiblemente unida al

tica. Este convenio se configura como el marco jurídico general⁸⁶ que pretende regular, si algún día llegaran a producirse, las diversas actividades posibles sobre los recursos minerales existentes en un ámbito geográfico concreto. En este sentido, establece su ámbito geográfico de aplicación, el marco institucional en el que se desarrollarían las actividades mineras el procedimiento al que las mismas estarían sometidas (con una serie de controles institucionales sucesivos), así como los principios y criterios a los que tales actividades se deberían ajustar.

El área de aplicación del Convenio R.A.R.M.A. comprende al continente antártico y a todas las islas antárticas, incluyendo todas las barreras de hielo al sur de los 60° de latitud Sur, además de a la plataforma continental antártica entendida en un sentido geográfico, pese a la deficiencia de la técnica utilizada para su definición en el art. 5-2⁸⁷. Debe subrayarse a este respecto que la plataforma continental antártica tiene una superficie cercana a los cuatro millones de kilómetros cuadrados, siendo relativamente estrecha y bastante profunda⁸⁸.

futuro del Protocolo del Tratado de la Antártida sobre protección del medio ambiente. Sobre el Convenio R.A.R.M.A., vide BERMEJO, R. (1990), *L'Antarctique et ses ressources minérales: le nouveau cadre juridique*, París, Presses Universitaires de France, 204 pp.

⁸⁶ TUCKER SCULLY, R.; KIMBALL, L. A. (1989), Antarctica; is there life after minerals? The minerals treaty and beyond, *Marine Policy*, 13/2, p. 89; JOYNER, C. C. (1989), 1988 Antarctic Minerals Convention, *Marine Policy Reports*, 1, pp. 72 y 81.

⁸⁷ El art. 5-2 menciona "el lecho del mar y el subsuelo de áreas marinas adyacentes costa afuera hasta el fondo oceánico profundo". El art. 5-3 precisa esta fórmula, al disponer que: "Para los fines de esta Convención, "fondo oceánico profundo" significa el lecho del mar y el subsuelo situado más allá de la extensión geográfica de la plataforma continental, según el término plataforma continental está definido de acuerdo con el derecho internacional". El problema de cuál de las diversas definiciones del derecho internacional sobre la plataforma continental debe tenerse en cuenta, está resuelto en el Acta Final de la Cuarta Reunión Consultiva Especial, en donde se señala que: "la extensión geográfica de la plataforma continental, a que se refiere el Artículo 5 (3) de la Convención, quedaría determinada remitiéndose a todos los criterios y normas contenidas en los párrafos 1 a 7 del Artículo 76 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar".

⁸⁸ Su anchura media es de 30 kilómetros, frente a la media mundial de 70 kilómetros. Su profundidad oscila entre los 400 y los 600 metros, superando en ocasiones los 800 metros de profundidad, frente a la media mundial de 200 metros. Vide FRANICALANCI, G.; PIERI, M. (1987), The Physical Configuration of Antarctica. A Summary. En: Francioni, F.; Scovazzi, T. (eds.), *International Law for Antarctica*, Milán, Giuffrè, pp. 484-485.

Esta descripción del área de aplicación del Convenio R.A.R.M.A. refleja un delicado balance entre intereses contradictorios. Por una parte, la nueva definición de la plataforma continental del art. 5-2 refleja la armonización alcanzada entre los intereses de los Estados reclamantes de soberanías y los no reclamantes, pues abarcando a esta zona marítima, no se ha incluido el criterio de las 200 millas. Por otro lado, intentando no prejuzgar los intereses de la comunidad internacional de Estados en su conjunto, la zona de fondos marinos del Océano Austral se ha excluido del ámbito de aplicación del Convenio R.A.R.M.A. También el Acta Final ha excluido, pese a no estar justificado de conformidad con las disposiciones de este convenio, a las plataformas continentales, o partes de ellas, existentes al sur de los 60° de latitud Sur pero pertenecientes a islas situadas al norte de tal paralelo.

Es, sin embargo, en la regulación de las diversas instituciones creadas por el Convenio R.A.R.M.A. donde se ha procedido con mayor intensidad al acomodo de los diversos intereses de las Partes Consultivas. El carácter decisorio o asesor de los diferentes órganos, los criterios de su composición, sus procedimientos para la formación de la voluntad colegiada y las funciones que se les asignan, son todos ellos baremos diferentes que reflejan la complejidad de articular los intereses cada vez más multilaterales de las Partes Consultivas.

La Comisión de Recursos Minerales Antárticos es el órgano que tiene mayores poderes decisorios. Su composición es restringida en atención a un criterio dual alternativo, similar al utilizado en el art. IX-1 y 2 del Tratado de la Antártida para las Reuniones Consultivas o en el art. VII-2 del Convenio C.R.V.M.A. para la Comisión prevista por este Convenio. De esta forma cabe hablar de miembros "permanentes", que son los Estados que eran Partes Consultivas con anterioridad al 25 de noviembre de 1988, fecha de la apertura a la firma de este convenio⁸⁹ y de miembros "temporales". Estos lo serán mientras realicen actividades substanciales de investigación científica, técnica o medioambiental en el área del convenio, o mientras estén patrocinando actividades de exploración o explotación mineras y el esquema de administración correspondiente continúe en vigor.

⁸⁹ Convenio R.A.R.M.A., art. 18-2. En esta categoría se incluye tanto a los Estados que disfrutaban de la condición de Parte Consultiva en el momento de adoptarse este convenio, como a España y Suecia, que adquirieron tal status en octubre de 1988.

Las funciones de la Comisión están enumeradas de manera exhaustiva en el art. 21 y comprenden una amplia lista de materias. La Comisión tiene funciones en la protección del medio ambiente antártico "en interés de toda la humanidad"⁹⁰, respecto de las actividades mineras propiamente dichas⁹¹, funciones de supervisión y de control⁹², en materia financiera⁹³, de cooperación, tanto interna como externa al sistema antártico⁹⁴ y otras⁹⁵.

Dado que la Comisión se configura como el órgano central de este marco institucional, para la misma se han previsto tres procedimientos para la adopción de decisiones⁹⁶. Las decisiones sobre cuestiones de procedimiento serán adoptadas por mayoría simple de los miembros presentes y votantes; cuando se trate de cuestiones de fondo, incluida la decisión sobre si una cuestión es o no de fondo, se exige una mayoría cualificada, al aplicarse la regla de los tres cuartos de los miembros presentes y votantes. Sin embargo, para las cuestiones más importantes, tales como la adopción del presupuesto y de decisiones en materia presupuestaria, la elaboración del principio de no discriminación y la identificación de áreas mineras para su eventual exploración y explotación, se requiere el consenso entre sus miembros, lo que implica la ausencia de objeciones formales. De esta forma, la Comisión se configura como el órgano que garantiza y refuerza el papel privilegiado de las Partes Consultivas, presentes o futuras, sobre cualquier otro Estado parte en este convenio⁹⁷.

⁹⁰ Convenio R.A.R.M.A., art. 21-1, (a), (b), (c) y (x).

⁹¹ Ibid., art. 21-1, (d), (j) e (i).

⁹² Ibid., art. 21-1, (t), (f), (x), (s), (l), (u) y (n).

⁹³ Ibid., art. 21-1, (o), (p), (q) y (r).

⁹⁴ Ibid., art. 21-1, (m), (w) y (h), así como el art. 34.

⁹⁵ Ibid., art. 21-1, (g), (k), (v), (y) y arts. 21-2 y 20-4.

⁹⁶ Ibid., art. 22.

⁹⁷ Así debe entenderse, por ejemplo, la reacción inicial de Nueva Zelanda al anuncio conjunto de Australia y Francia de no firmar el Convenio R.A.R.M.A., por sus posibles repercusiones medioambientales. Nueva Zelanda subrayó el hecho de que oponerse a la entrada en vigor del Convenio R.A.R.M.A. no significaba que las actividades mineras en la Antártida quedasen prohibidas permanentemente. De ahí que insinuara que cualquier Parte Consultiva que considerara estas actividades incompatibles con la protección del medio ambiente, ratificando el Convenio R.A.R.M.A., tendría automáticamente un "derecho de veto", pudiéndose oponer a toda identificación de áreas mineras para su eventual exploración o explotación. Cfr. Conferencia de prensa, del 9 de agosto de 1989, del Rt. Hon. Geoffrey Palmer, Primer Ministro de Nueva Zelanda.

El segundo órgano previsto en el Convenio R.A.R.M.A. es el Comité Asesor Científico, Técnico y sobre Medio Ambiente. Este Comité Asesor está abierto a todos los Estados Partes en el Convenio R.A.R.M.A.⁹⁸, y aunque se ha previsto la concesión del status de observador para los Estados que siendo partes en el Tratado de la Antártida o en el Convenio C.R.V.M.A. no lo sean en el Convenio R.A.R.M.A., una solución distinta se ha fijado para las organizaciones internacionales pertinentes, incluidas las organizaciones no gubernamentales, ya que en esos casos la concesión de la condición de observador en el Comité Asesor depende de una decisión de la Comisión⁹⁹.

El Comité Asesor, como su nombre indica, es un órgano consultivo cuya función es asesorar a la Comisión y a los Comités Reguladores respecto de los aspectos científicos, técnicos y medioambientales de las actividades minerales reguladas en este convenio. De tal forma, que se configura como "un foro de consulta y cooperación" para todos los temas relacionados con la recopilación, intercambio y evaluación de la información relativa a los recursos minerales antárticos¹⁰⁰. En este sentido, debe tenerse en cuenta que los informes del Comité Asesor, aunque reflejen las conclusiones alcanzadas por el mismo, así como todas las opiniones expresadas por sus miembros¹⁰¹, no vinculan ni a la Comisión ni a los Comités Reguladores.

Un segundo órgano de carácter consultivo previsto en el Convenio R.A.R.M.A. es la Reunión Especial de las Partes. La misma está, al igual que el Comité Asesor, abierta a todos los Estados Partes en este convenio¹⁰², aunque en este caso las disposiciones relativas a concesión de la condición de observador son más estrictas¹⁰³. La función de la Reunión Especial de las Partes consiste en examinar si la identificación por la Comisión de un área para su eventual exploración y explotación se ha realizado de conformidad con este convenio. Debe tenerse en cuenta

⁹⁸ Convenio R.A.R.M.A., art. 23-2.

⁹⁹ Ibid., arts. 26-4 y 34-4.

¹⁰⁰ Ibid., art. 28-1.

¹⁰¹ Ibid., art. 27.

¹⁰² Ibid., art. 28-2.

¹⁰³ Puede ser observador cualquier Estado que sea parte en el Tratado de la Antártida y no lo sea en el Convenio R.A.R.M.A. (art. 28-3), así como las organizaciones internacionales, gubernamentales o no, a las que les haya sido acordada tal condición en la Comisión o en el Comité Asesor (art. 34-4).

que aunque el informe de la Reunión Especial de las Partes deba reflejar las conclusiones alcanzadas así como toda opinión expresada, tampoco tiene carácter vinculante para la Comisión ¹⁰⁴.

Una de las grandes innovaciones del Convenio R.A.R.M.A., y probablemente su rasgo más peculiar, la constituye la reglamentación de los Comités Reguladores. Se trata de órganos, de carácter técnico y político, creados específicamente para regir y administrar cada una de las áreas identificadas por la Comisión para la exploración y explotación de sus recursos minerales. De tal forma, que existirán tantos Comités Reguladores como áreas en las que esté permitida la realización de actividades minerales.

Dado el carácter fundamental de los Comités Reguladores en el régimen previsto en este convenio, su composición fue una de las cuestiones de más difícil negociación, por la necesidad de armonizar tanto los intereses de los países reclamantes de soberanía antártica con los de los no reclamantes así como los de los países desarrollados con los de los que están en vías de desarrollo. Cada Comité Regulador estará compuesto por 10 miembros elegidos de entre los que tengan representación en la Comisión ¹⁰⁵. La condición de miembro se determina en atención a un doble baremo. Por un lado, en atención a la actitud de los Estados respecto del tema de la soberanía antártica. De esta forma, cada Comité Regulador debe de estar compuesto de manera que cuatro de sus miembros sean Estados reclamantes de soberanía antártica, incluidos en este grupo el o los reclamantes de soberanía sobre el área identificada; dos de sus miembros (en la práctica, únicamente Estados Unidos y la Unión Soviética) deben de tener fundamentos de reclamación en este continente; los cuatro miembros restantes, se elegirán de entre los Estados no reclamantes de soberanía antártica ¹⁰⁶. Por otro lado, cuando el Presidente de la Comisión recomiende a la Comisión la composición concreta de un Comité Regulador, su libertad de acción está limitada por un triple

¹⁰⁴ En efecto, aunque la Comisión deba otorgar una "consideración particular a las conclusiones de la Reunión Especial de las Partes", será finalmente la Comisión quien determine si tal identificación está en conformidad con el Convenio R.A.R.M.A. (art. 41).

¹⁰⁵ Excepcionalmente, podrá estar compuesto provisionalmente de hasta 12 miembros, a fin de que dos categorías de Estados, que pueden no tener representación en el Comité Regulador de que se trate, puedan defender sus intereses ante el mismo. Vide art. 29-6.

¹⁰⁶ Ibid., art. 29-2.

criterio; debe incluir a los miembros de la Comisión que hayan realizado actividades substanciales de prospección, investigación científica u otras que hayan sido pertinentes para la identificación del área; debe asegurar la representación adecuada y equitativa de los países en desarrollo miembros de la Comisión, debiendo incluir como mínimo a tres de estos países en cada Comité Regulador; debe asegurar la rotación en la composición de los Comités Reguladores para lograr la representación equitativa de los miembros de la Comisión ¹⁰⁷.

La compleja y difícil composición de cada Comité Regulador refuerza obviamente el papel protagonista de las Partes Consultivas consideradas en su conjunto. Sin embargo, los criterios para la composición de los Comités Reguladores, pese a que reflejan un equilibrio entre las distintas Partes Consultivas, privilegian a algunas de ellas frente al resto. En una situación de absoluto privilegio se encuentran los Estados Unidos y la Unión Soviética, quienes gozarán de un "asiento" permanente en todos los Comités Reguladores que en su caso se creen. Igualmente han resultado privilegiados los Estados reclamantes de soberanía antártica, pues en cada Comité Regulador tendrán una representación mayor a la que en proporción a su número les correspondería ¹⁰⁸, lo que demuestra que el fantasma de la soberanía no ha desaparecido totalmente de la Antártida ¹⁰⁹. En contraste con la anterior, no deja de ser llamativo que no se haya introducido el trato preferencial en favor de los países en vías de desarrollo, sino que, invirtiendo lo que parece ser la tendencia general, se tendrá en cuenta el equilibrio global entre éstos y los países desarrollados miembros de la Comisión.

Como órgano de carácter ejecutivo, las funciones de los Comités Reguladores comprenden las de realizar los trabajos preparatorios relativos a la reglamentación de las áreas identificadas para la realización de

¹⁰⁷ Ibid., art. 29-3.

¹⁰⁸ Aunque el privilegiar proporcionalmente la representación de los Estados reclamantes frente a los no reclamantes de soberanía antártica podría ser considerado como una desviación de lo establecido en los arts 9 y 29-7 de este Convenio esta situación se compensa con las normas que rigen la adopción de decisiones. Como veremos a continuación, no se adoptó la regla del consenso, defendida en las negociaciones por el grupo de Estados reclamantes, si no distintas clase de mayoría. Ello supone que los Estados reclamantes no van a tener un derecho de veto y que, en principio, se podrán adoptar decisiones mineras en contra de la voluntad del Estado reclamante de soberanía de un territorio antártico determinado.

¹⁰⁹ FRANCIONI, F. (1986), *Legal Aspects of Mineral Exploitation in Antarctica*, *Cornell International Law Journal*, 1986, pp. 184-185.

actividades mineras, el examen de las solicitudes de permisos para exploración o explotación, la emisión de tales permisos, la aprobación de los esquemas de administración, la vigilancia de las actividades de exploración y explotación, la suspensión, modificación o cancelación de los esquemas de administración y la imposición, en su caso, de las sanciones pecuniarias correspondientes, las funciones relativas a la inspección y a la solución de controversias que se les atribuyen, así como cualquier otra función prevista en este Convenio ¹¹⁰.

Dada la inmediata trascendencia práctica de las decisiones adoptadas por los Comités Reguladores, se han previsto distintos procedimientos para la formación de su voluntad colegiada ¹¹¹. Para las cuestiones de procedimiento, se ha previsto la regla de la mayoría simple de los miembros presentes y votantes. Para las cuestiones de fondo, al igual que para la decisión de si una cuestión es o no de fondo, cada Comité Regulador debe esforzarse por alcanzar el consenso; si el consenso se demuestra imposible, las decisiones se adoptarán por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. No obstante, se han previsto requisitos adicionales que refuerzan la regla de la mayoría de los dos tercios en dos situaciones concretas. Por un lado, la aprobación de los esquemas de administración, así como ciertas modificaciones del mismo, sólo pueden ser decididas por cada Comité Regulador cuando la regla de la mayoría de dos tercios incluya a la mayoría simple de los miembros presentes y votantes tanto del grupo de los cuatro Estados reclamantes que integran dicho Comité Regulador, como del grupo compuesto por los cuatro Estados no reclamantes junto con los dos Estados con fundamentos de reclamación. Por otro lado las decisiones de un Comité Regulador relativas a la aprobación o revisión de los requerimientos generales para la exploración y explotación mineras, se adoptarán cuando la mayoría de los dos tercios incluya como mínimo la mitad de los miembros presentes y votantes de los dos grupos de Estados citados.

Finalmente, está prevista la posibilidad de que se cree una Secretaría con el fin de realizar tareas burocráticas y asistir a los demás órganos previstos en el Convenio R.A.R.M.A. ¹¹².

¹¹⁰ Convenio R.A.R.M.A., art. 31.

¹¹¹ Ibid., art. 32.

¹¹² Ibid., art. 33.

Además de esta estructura institucional, el Convenio R.A.R.M.A. contiene una serie de principios y criterios para la adopción de decisiones que deben ser tenidos en cuenta tanto por los futuros Estados Partes, como por los propios órganos creados en este convenio. De esta forma, se prohíbe la realización de actividades sobre los recursos minerales si no es en conformidad con este convenio. Se afirma que no tendrá lugar ninguna actividad hasta que se disponga de la información científica adecuada que permita juzgar, sobre la base de la evaluación de sus posibles impactos medioambientales, que tal actividad no causará efectos adversos considerables sobre la calidad del aire y del agua; cambios considerables en el medio ambiente atmosférico terrestre o marino, ni repercute en el sistema climático o meteorológico global o en cualquier sistema regional; cambios considerables en las especies de fauna o flora antárticas o mayores riesgos para las especies amenazadas allí existentes; degradación o riesgo considerable para áreas de especial importancia por su valor biológico, científico, histórico, estético o de estado silvestre. Se ha previsto igualmente la prohibición de realizar cualquier actividad minera hasta que exista la tecnología y la capacidad operativa suficiente para cumplir los criterios anteriores, así como para identificar y dar respuesta eficaz a todo efecto adverso de tales actividades, especialmente en casos de accidentes con repercusiones medioambientales.

Existe del mismo modo la prohibición de realizar actividades mineras en determinadas zonas, tales como las "áreas especialmente protegidas" o los "sitios de especial interés científico", declaradas de esta forma por las Partes Consultivas en aplicación del art. IX del Tratado de la Antártida. Se han vuelto a pactar el acuerdo de no prejuzgar, como consecuencia de las actividades mineras, las posiciones jurídicas de las partes respecto de la polémica sobre la soberanía antártica. Rige el principio de no discriminación en la aplicación del Convenio R.A.R.M.A., así como la obligación de que las actividades mineras respeten todo uso establecido de la Antártida.

Se han establecido severas medidas para asegurar tanto la correcta aplicación del Convenio R.A.R.M.A., como para reforzar las posibles responsabilidades que tales actividades pudieran engendrar. En este sentido, además de la obligación genérica de los Estados Partes de adoptar

las medidas apropiadas, dentro de su competencia, para asegurar tanto el cumplimiento de este convenio como de las medidas adoptadas en su virtud, se han previsto otras obligaciones dirigidas ya no a los Estados Partes sino a los operadores mineros. Entre éstas destaca la obligación del operador, en el caso de que sus actividades causen o amenacen daños al medio ambiente antártico o ecosistemas dependientes o asociados, de tomar las medidas de respuesta necesarias y oportunas, incluidas las de prevención, contención, limpieza y remoción. Se han establecido la responsabilidad objetiva del operador, y no de su Estado patrocinante¹¹³, cuando como consecuencia de sus actividades mineras se produzcan daños al medio ambiente antártico o ecosistemas dependientes o asociados; pérdida o deterioro de los usos establecidos de la Antártida o de sus ecosistemas dependientes o asociados; pérdida de la vida, lesiones personales de un tercero o pérdida o daño a las cosas de un tercero. Tal responsabilidad objetiva desaparece en ciertos supuestos, reconocidos por el Derecho Internacional general, como por ejemplo en aquéllos en que el daño sea consecuencia de un desastre natural de carácter excepcional, que no se hubiera podido razonablemente prever, o si el daño resulta de un conflicto armado o de un acto de terrorismo contra el cual ninguna medida razonable de precaución hubiera sido eficaz. Para reforzar la protección medioambiental, se ha previsto la obligación de redactar un Protocolo sobre responsabilidad, que deberá estar en vigor con antelación a la presentación de toda solicitud de un permiso de exploración o explotación. Tal Protocolo contendrá las reglas y procedimientos necesarios para desarrollar y hacer efectivas las disposiciones sobre responsabilidad.

1.2. *Los recursos minerales y la protección del medio ambiente antártico*

Al mismo tiempo que se adoptó el Convenio R.A.R.M.A., se fue consolidando progresivamente entre las Partes Consultivas la necesidad de

¹¹³ No obstante, se ha fijado la responsabilidad internacional, con carácter substitutorio, del Estado patrocinante, para el supuesto de que el daño no hubiera ocurrido o persistido si tal Estado hubiese cumplido con las obligaciones de este convenio.

proteger especialmente el frágil medio ambiente antártico¹¹⁴. Convicción a la que no fue ajeno el accidente sufrido por el buque argentino "Bahía Paraíso", que el 28 de enero de 1989 produjo la primera marea negra en estas latitudes. Por ello, no resultó del todo extraño que el 18 de agosto siguiente, Australia y Francia anunciaran, conjuntamente, que no firmarían el Convenio R.A.R.M.A., impidiendo de momento su entrada en vigor, y propugnaron que la Antártida fuese declarada "una reserva natural - tierra de ciencia", donde toda actividad minera estuviese prohibida por sus posibles consecuencias medioambientales¹¹⁵. La XV Reunión Consultiva del Tratado de la Antártida, celebrada en octubre de 1989, se dedicó íntegramente a temas medioambientales, destacando la adopción de la Rec. XV-1, por la que se convocó la XI Reunión Consultiva Especial, con el mandato de elaborar un sistema global para la protección del medio ambiente antártico y de sus ecosistemas dependientes o asociados. Celebrada la misma, en un período de tiempo relativamente corto¹¹⁶, culminó con la adopción en Madrid, el 4 de octubre de 1991, del Protocolo del Tratado de la Antártida sobre protección del medio ambiente¹¹⁷.

Este Protocolo se configura como el marco jurídico que debe asegurar la protección global del medio ambiente antártico, al que se declara reserva natural (art. 2), y de sus ecosistemas dependientes o asociados.

¹¹⁴ Sobre los orígenes de esta preocupación medioambiental, vide BOU, V. (1990), *The Increasing International Community Interest in the Protection of the Antarctic Environment*, Comunicación presentada en el Symposium "International Environmental Law and Antarctica", Siena, June 11-12, 1990. Desde otra perspectiva, vide CURRIE, D. E. J. (1990), *Antarctic Mineral Exploitation Under International Law. A Legal Examination of the Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities with Special Reference to New Zealand*. Legal Department of Greenpeace International, 18 February 1990.

¹¹⁵ Joint Statement on International Environmental Issues Agreed by Prime Ministers Hawke and Rocard, Canberra, 18th August 1989.

¹¹⁶ La primera sesión de la XI A.T.C.M. tuvo lugar en Viña del Mar, Chile, del 19 de noviembre al 6 de diciembre de 1990. La segunda sesión se desarrolló en Madrid, España, en dos partes (del 22 al 30 de abril y del 17 al 22 de junio de 1991). En estas sesiones se adoptaron todos los artículos del proyecto de Protocolo del Tratado de la Antártida sobre protección del medio ambiente, salvo la redacción definitiva del art. 25, junto con cuatro anexos al mismo. Tras el discurso a la nación del Presidente Bush, el 4 de julio de 1991, en el que anunció que los Estados Unidos aceptaban el proyecto de Protocolo de Madrid, el mismo fue formalmente adoptado el 4 de octubre en la capital española.

¹¹⁷ Doc. XI ATSCM/2/3. Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente.

A los efectos de este trabajo, se debe resaltar el compromiso alcanzado entre los Estados que consideran que toda actividad minera en la Antártida es incompatible con la protección de este medio, quienes propugnarón en consecuencia su prohibición permanente, y la actitud de aquellos Estados (Estados Unidos, Reino Unido, Japón) más proclives a la minería antártica, quienes se opusieron a tal prohibición permanente. En las negociaciones, se consensuó rápidamente la necesidad de prohibir las actividades mineras antárticas salvo la investigación científica. Sin embargo, tal prohibición se vinculó desde el primer momento a las disposiciones sobre modificación o enmienda del proyecto de Protocolo¹¹⁸. Finalmente, aunque en el Protocolo se ha prohibido la realización de cualquier actividad relacionada con los recursos minerales antárticos, distinta de la investigación científica (art. 7), las disposiciones sobre modificación o enmienda recortan la posible duración de tal prohibición. El art. 25 establece que a los cincuenta años de su entrada en vigor, cualquier Parte Consultiva puede solicitar la celebración de una conferencia de revisión para modificar o enmendar este Protocolo. Si en el plazo de tres años desde su comunicación a todas las partes, tal enmienda o modificación no ha entrado en vigor, existe la posibilidad de retirada unilateral con un preaviso de dos años. Debe tenerse en cuenta que si tal propuesta de modificación o enmienda versa sobre el art. 7 del Protocolo, deberá ir acompañada de un convenio que esté en vigor que regule tales actividades mineras de una manera aceptable. En caso contrario, la prohibición de tales actividades continuaría.

En estas circunstancias, es difícil predecir el futuro de las actividades mineras en la Antártida. No debe olvidarse que ni el Convenio R.A.R.M.A. ni el Protocolo sobre medio ambiente están en vigor. En el supuesto de que el Protocolo entrase en vigor, como mínimo durante cincuenta y cinco años existiría una moratoria a las actividades mineras en la Antártida, pero ésta no es una prohibición permanente. Dado que cincuenta y cinco años es un plazo demasiado largo, es difícil preveer

¹¹⁸ Desde la Sesión de Viña del Mar, el proyecto preparado informalmente por el Sr. Rolf Trolle Andersen, de la Delegación de Noruega, prohibía en su art. 6 las actividades mineras, mientras que en el art. 25 se regulaba su modificación o enmienda, señalándose en una nota al art. 25 que "puede ser necesario revisar este Artículo a la luz del resultado de las discusiones sobre el Artículo 6". Vide el documento titulado Informe provisional de la XI Reunión, Especial Consultiva del Tratado Antártico, Viña del Mar, 19 de noviembre al de diciembre de 1990, pp. 114 y 121.

lo que puede ocurrir. Es probable que en este tiempo se refuerce la preocupación medioambiental de la comunidad internacional, lo que posiblemente implicaría poner al Convenio R.A.R.M.A. en el baúl de los recuerdos. Pero también es previsible, e incluso más, que en tal plazo se perfeccionen las tecnologías mineras, así como que ciertos recursos minerales existentes en la Antártida se agoten en otras partes del mundo, adquiriendo de esta forma un carácter estratégico. En estas condiciones, se impondría una reflexión acerca de si el Convenio R.A.R.M.A. sigue siendo el marco jurídico aceptable para la realización de tales actividades, o si se necesitaría un nuevo convenio. De ahí el requisito adicional de que para modificar o enmendar el art. 7, tal propuesta deba ir acompañada de un convenio minero aceptable en vigor. Si tal convenio es el Convenio R.A.R.M.A. u otro que se celebre en el futuro, sólo el tiempo lo dirá. En cualquier caso, lo importante es señalar que, si algún día llegan a realizarse tales actividades mineras, previamente existirá la correspondiente regulación jurídica internacional en el sistema antártico.

2. *Los hielos antárticos.*

El recurso natural más característico y abundante de esta región polar es, sin ninguna duda, sus distintas clases de hielo. El 98 % de la superficie del continente antártico se encuentra cubierta por un manto permanente de hielo, que tiene un espesor medio de más de dos mil metros, pudiendo en zonas concretas superar los 4.500 metros de espesor. Partes de este manto se proyectan sobre el mar, formando enormes barreras de hielo. Estas barreras, constituidas también por hielos permanentes, alcanzan grandes extensiones, pues, a título de ejemplo, la de Ross tiene una superficie superior a la de la Península Ibérica y, en su conjunto, representan más del 10 % de la superficie del continente austral. Entre los hielos permanentes destacan la banquisa antártica y los icebergs. La banquisa se origina en el borde del continente y se extiende mar adentro oscilando su superficie a lo largo del año entre los 2'6 y los 18'8 millones de kilómetros cuadrados. Los icebergs antárticos se originan al desprenderse de la parte frontal de las barreras de hielo y son mucho más numerosos y de mayor tamaño que los del Océano Artico ¹¹⁹.

¹¹⁹ N. U. Doc. A/39/583. Informe del Secretario General. Cuestión de la Antártida. Estudio solicitado en la Resolución 38/77 de la Asamblea General, (Part I), pp. 10-11, § 4-6.

Durante mucho tiempo, la principal preocupación que los hielos marinos han suscitado en la doctrina iusinternacionalista ha sido la de determinar cuál es su status jurídico. En concreto, se ha tratado de dilucidar si son asimilables a la tierra, pudiendo en consecuencia extenderse la soberanía estatal a los mismos; o si, por el contrario, se asemejan más al mar, llegándose a considerar meramente como agua congelada, cuya aparición más allá de los límites de la jurisdicción estatal les hace identificables con la alta mar¹²⁰. El problema del status jurídico de los hielos marinos no se solucionó ni en los cuatro convenios de Ginebra de 1958 sobre el derecho del mar, ni en el más reciente Convenio de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar de 1982, aunque en éste último se haya previsto expresamente la posibilidad de que los Estados ribereños, a fin de "prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino", pueden extender sus zonas económicas exclusivas a regiones marinas cubiertas de hielo "durante la mayor parte del año"¹²¹.

Este enfoque "clásico" de los hielos antárticos es el único que, hasta hace relativamente poco tiempo, ha estado parcialmente recogido en el

¹²⁰ Vide sobre este tema las opiniones doctrinales de principios de siglo recogidas en WHITEMAN, M. M. (1963), *Digest of International Law*, vol. 2, Washington, pp. 1263-1268. Más recientemente, vide los trabajos de DOLLOT, R.-J., (1949), *Le Droit International des espaces polaires*, R.C.A.D.I., 75, 121-200; MOUTON, M. W. (1962), *The International Regime of the Polar Regions*, R.C.A.D.I., 107, 169-284; MOLDE, J. (1982), *The Status of Ice in International Law*, *Nordisk Tidsskrift for International Ret.* 1982, 164-178; MANGONE, G. J. (1988), *The Legal Status of Ice in International Law*, En: Wolfrum, R. (ed.), *Antarctic challenge III*, Berlín, Duncker & Humblot, 371-388. Limitados a los hielos del Océano Ártico, vide igualmente PHARAND, D. (1973), *The Law of the Sea of the Arctic with Special Reference to Canada*, Ottawa, 367 pp.; (1979), *The Legal Status of the Arctic Regions*, R.C.A.D.I., 163, 49-116; BOYD, S.B. (1984), *The Legal Status of the Arctic Sea Ice: A Comparative Study and a Proposal*, *Canadian Yearbook of International Law*, 1984, 98-125. Para trabajos que traten exclusivamente de los hielos antárticos, vide infra nota 127.

¹²¹ Convenio de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, hecho en Bahía Montego el 10 de diciembre de 1982, N. U. Doc. A/CONF. 62/122, art. 234. No obstante, al intentar trazar las líneas de base desde las cuales se midan esas zonas económicas exclusivas, surge de nuevo el problema del status jurídico de los hielos marinos. Vide al respecto el excelente trabajo de SCOVAZZI, T. (1986), *La línea de base normale*, En: Scovazzi, T. (ed.), *La linea di base del mare territoriale*, Milán, Giuffrè Ed. pp. 35-56. Debe subrayarse el hecho de que ya en 1926 el Comité sobre la política británica en la Antártida de la Conferencia Imperial de la Commonwealth recomendó que, en el caso de las barreras de hielo, las líneas de base se trazaran utilizando como criterio el límite exterior de dichas barreras. Vide BUSH, M. W. (1982), *Antarctica and International Law. A Collection of Inter-State and National Documents*, vol. 2, Londres, Oceana Publications Inc., p. 103.

sistema antártico. La preocupación por los mismos ha aparecido principalmente al definir el ámbito geográfico de aplicación de los diversos instrumentos jurídicos que componen el sistema antártico. De esta forma, las barreras de hielo se mencionan expresamente al definir el ámbito de aplicación del Tratado de la Antártida, de las Medidas acordadas y del Convenio R.A.R.M.A., considerándose excluidos de los mismos la banquisa antártica y los icebergs; situación que se invierte en el caso del Convenio de las foca, por analogía con la mención que se hace al área de hielos flotantes existentes al norte de los 60° de latitud sur; a diferencia de todo lo anterior, el Convenio de C.R.V.M.A. tiene en cuenta tanto a las barreras de hielo, como a la banquisa antártica y a los icebergs, pues ya hemos visto como el mismo se aplica a todos los recursos vivos marinos, incluidas las aves, existentes al sur de la convergencia antártica, con independencia de donde se encuentren.

Los posibles usos de los hielos antárticos, tales como la ubicación de bases científicas, meteorológicas o pistas de aterrizaje en los hielos marinos, e, incluso, el aprovechamiento económico de estos hielos no atrajeron durante mucho tiempo la atención de las Partes Coconsultivas del Tratado de la Antártida. Pese a que los hielos antárticos suponen alrededor del 90 % de las reservas mundiales de agua dulce, su explotación económica no aparece regulada en el Tratado de la Antártida y ni siquiera parece que se discutiera tal posibilidad, a diferencia de los recursos minerales antárticos, en la Conferencia de Washington de 1959¹²². Hasta la última Reunión Consultiva, celebrada en 1989, no se adoptó ninguna Recomendación relativa a los mismos, y ni siquiera el Convenio R.A.R.M.A. les es aplicable¹²³.

Sin embargo, con el desarrollo tecnológico aparecieron diversos estudios científicos demostrando la factibilidad técnica de remolcar icebergs antárticos para el regadío de diversas regiones áridas, existentes tanto en los hemisferios sur y norte¹²⁴. Ideas que se difundieron en 1977.

¹²² HANESSIAN, J. (1974), *Some International Legal Considerations*. En: Schatz, G. S. (ed.), *Science, technology and sovereignty in the polar regions*, p. 69.

¹²³ Este Convenio se aplica a los recursos minerales entendiendo por tales "todos los recursos naturales no renovables y no vivos" (art. 1, 6). Aunque los hielos antárticos pueden ser considerados como recursos naturales no vivos, sí son, por el contrario, renovables.

¹²⁴ Entre los primeros estudios sobre este tema, están los de WEEKS, W. F., CAMPBELL, W. J. (1973), *Icebergs as a Fresh Water Source: An Appraisal*, *Journal of Glaciology*, 12, 207-233; HULT, J. L.; OSTRANDER, N. C. (1973),

cuando la Universidad del Estado de Iowa celebró la Primera Conferencia internacional sobre la utilización de los icebergs¹²⁵. El mismo año, bajo el impulso directo del Príncipe Mohamed Al-Faisal de Arabia Saudita, se creó la empresa mixta "Iceberg Transport International Ltd.", constituida con capital saudí y tecnología francesa¹²⁶.

La pasividad inicial de las Partes Consultivas en el Tratado de la Antártida ante estos nuevos desarrollos fue suplida por la acción de la doctrina iusinternacionalista, que elaboró un catálogo bastante exhaustivo de los problemas de derecho internacional que plantearía este nuevo uso imaginativo de los icebergs antárticos¹²⁷. Estos se refieren básicamente a la adquisición y transporte marítimo de los icebergs. En cuanto a su adquisición, tras constatar que no existe ninguna norma jurídica, ni del derecho internacional general, ni del sistema antártico en particular¹²⁸,

Antarctic Icebergs as a Global Fresh Water Resource, Rand Publication, National Science Foundation. Más recientemente, SCHWERTFEGER, P. (1986), *Antarctic Icebergs as Potential Sources of Water and Energy*. En: Wolfrum, R. (ed.), *Antarctic challenge III*, Berlin, Duncker & Humblot, 377-389; VICTOR, P.-E. (1986), *Will Deserts Drink Icebergs UNESCO Courier, May-June 1986*.

¹²⁵ Sus actas se publicaron en HUSSEINY, A. A. (ed.) (1978), *Iceberg Utilization. Proceedings of the First International Conference Held at Ames, Iowa*, Nueva York, Pergamon Press, 760 pp.

¹²⁶ AL FAISAL, M. (1976), Des Icebergs pour l'Arabie Saoudite, *La Recherche*, 71, pp. 851 y ss.; CICERO, Softwater From Icebergs - Proposal to S.A.R. Mohamed Al Faisal, Report N° 76 - 528.

¹²⁷ Vide LUNDQUIST, T. R. (1977), The Iceberg Cometh?: International Law Relating to Antarctic Iceberg Exploitation, *Natural Resources Journal*, 17, 1-41, así como los trabajos de BISHOP, W. W. (1978), International Law Problems of Acquisition and ad Transportation of Antarctic Icebergs; CHAMOUX, J.-P. (1978), Some International Implications of Iceberg Transfer; BURTON, S. J. (1978), Legal/Political Aspects of Antarctic Iceberg Utilization, publicados todos ellos en HUSSEINY, A. A. (ed.) (1978), op. cit., pp. 586-596, 597-603 y 604-615; respectivamente. V. igualmente EPPERSON, C. (1978), Icebergs and Environmental Effects of Iceberg Exploitation. En: Gamble, J. K. (ed.), *Law of the Sea: Neglected Issues, Proceedings of the Law of the Sea Institute, Twelfth Annual Conference*, pp. 209 y ss.; (1979), International Legal Issues Regarding Towing of Icebergs. En: Gamble, J. K. (ed.), *1978 Law of the Sea Institute Proceedings*, 209-239. ZUCCARO (1979), Iceberg Appropriation and the Antarctic's Gordian Knot, *California Western International Law Journal*, 1979, pp. 414 y ss.; TROMBETTA-PANIGADI F. (1987), Antarctic Icebergs and International Law. En: Francioni, F.; Scovazzi, T. (eds.), *International Law for Antarctica*, Milán, Giuffrè, pp. 421-441.

¹²⁸ Ni siquiera la moratoria a la exploración y explotación de los recursos minerales antárticos es aplicable a los icebergs. Aunque ni la Rec. IX-1 de 1977, ni las subsiguientes Recomendaciones que se adoptaron reproduciendo sus principios (Rec. X-1 de 1979; Rec. XI-1 de 1981), extendieran expresamente tal moratoria a los

que prohíba su aprovechamiento económico, los posibles problemas surgirían según el lugar donde se adquirieran los icebergs. Si los icebergs se localizan en alta mar serían libremente apropiables en virtud de las libertades residuales de la alta mar y no se infringiría el art. VI del Tratado de la Antártida. Sin embargo, determinar dónde comienza o donde acaba la alta mar en el Océano Austral es una cuestión no zanjada. Debe recordarse que, con anterioridad a la celebración del Tratado de la Antártida, los siete Estados reclamantes de soberanía antártica proyectaron la misma al mar territorial adyacente al territorio reclamado; tras la entrada en vigor de dicho convenio, y salvo Noruega y el Reino Unido, los restantes cinco Estados reclamantes han promulgado legislación estableciendo sus respectivas zonas económicas exclusivas en la Antártida, aunque hasta el momento no las hayan activado¹²⁰. En estas circunstancias, para no reavivar el contencioso sobre la soberanía antártica sería necesario que expresamente se pactara para estos recursos un acuerdo de no solución, similar al establecido en el art. IV del Tratado de la Antártida.

Los posibles problemas internacionales que se podrían plantear como consecuencia del transporte marítimo de los icebergs afectarían tanto a la ordenación y seguridad del tráfico marítimo, dado que el transporte de icebergs se podría considerar como una actividad altamente peligrosa para la navegación de otros buques en caso de accidentes o colisión¹²⁰, como a las consecuencias que para la navegación podría tener una hipo-

icebergs, las mismas no definieron que debía entenderse por "recurso mineral", surgiendo dudas en torno a la aplicación de la moratoria a los icebergs. Dudas que se disiparon en el Informe Final de la IV Reunión Consultiva Especial del Tratado de la Antártida sobre recursos minerales antárticos, en el que se lee que: "la Reunión acordó que todos los Estados representados en la misma requerirán a sus nacionales y a otros Estados, que se abstengan de realizar actividades sobre recursos minerales antárticos según se les define en la Convención mientras esté pendientes su oportuna entrada en vigor". Como hemos visto, el Convenio R.A.R.M.A. no incluye a los icebergs entre los recursos minerales antárticos y, consecuentemente, no les es de aplicación la moratoria a su explotación.

¹²⁰ Vide supra, nota 44.

¹³⁰ Dejando aparte los problemas de responsabilidad internacional que surgirían en estos casos por el carácter altamente peligroso del transporte de icebergs, se exigirían especiales medidas de seguridad. En este sentido se ha indicado que, además de los deberes del Estado del pabellón, codificados en el art. 94 del Convenio de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, serían también aplicables al transporte de icebergs el Convenio de 1966 de líneas de carga, el Convenio de 1972 sobre el reglamento internacional para prevenir los abordajes y el Convenio de 1974 sobre la seguridad de la vida humana en el mar.

tética contaminación de los mares, resultante de una variación en las condiciones de temperatura y salinidad de las aguas. En este sentido, cobra importancia la distribución zonal de los océanos. Mientras los icebergs se remolcasen a través de la alta mar, parece obvio que no surgirían problemas al amparo de la libertad de navegación de la alta mar, aunque se tendrían que cumplir distintas normas de protección medioambiental¹³¹. En el caso de que para llegar al punto de destino, se tuviera que atravesar la zona económica exclusiva o el mar territorial de terceros Estados, los Estados ribereños podrían denegar su libre tránsito o negar el carácter inocente del paso en virtud de los artículos 56, 1, b), iii) y 19, 2, h), respectivamente, del Convenio de Naciones Unidas sobre el derecho del mar.

Sin embargo, desde mediados de los años ochenta, las Partes Consultivas del Tratado de la Antártida han comenzado a mostrar un mayor interés por el aprovechamiento de los hielos antárticos, sobre todo desde una perspectiva que la doctrina iusinternacionalista no había tenido demasiado en cuenta: las posibles repercusiones o alteraciones que el aprovechamiento comercial de los hielos antárticos tendrían sobre el medioambiente de esta región polar e, incluso, sobre el clima mundial en general.

De esta forma, en la XII Reunión Consultiva, celebrada en 1983, se discutieron dos informes técnicos sobre los usos de los hielos antárticos, postponiéndose este asunto para la XIII Reunión Consultiva¹³². En la misma, celebrada en 1985, se acordó que aunque no era urgente tratar este tema, podría exigir un examen más detallado de todos sus aspectos en el futuro. Por ello, además de incentivar los estudios sobre los usos de los hielos antárticos, dada su importancia futura potencial, expresaron su satisfacción por la creación, en el marco del S.C.A.R., de un Grupo de Trabajo sobre Glaciología. Grupo de trabajo al que encargaron recolectar toda la información científica o técnica relevante sobre los usos

¹³¹ Contenidas en los Principios 7 y 21 de la Declaración sobre el medio humano (Estocolmo, 1972), en la Parte XII del Convenio de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, o en el Protocolo de 1973 relativo a la intervención en alta mar en casos de contaminación marítima procedente de sustancias distintas de los hidrocarburos. Se ha señalado igualmente que ni el Convenio de 1972 sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias ni el Protocolo de 1978 del Convenio para prevenir la contaminación de los buques, son aplicables al transporte de icebergs.

¹³² Final Report of the XII A.T.C.M., Agenda Item 14.

de estos hielos, incluidos sus efectos medioambientales en la Antártida, de cara a un posible estudio interdisciplinario de esta materia en el futuro¹³³.

La adopción en 1988 del Convenio R.A.R.M.A. supuso un apoyo importante a este planteamiento. El Acta Final de la IV Reunión Consultiva Especial del Tratado de la Antártida dispuso lo siguiente:

"La Reunión hizo Notar que los recursos minerales, según se definen en el artículo 1 (6) de la Convención, no incluyen el hielo y que si la recolección del hielo, incluyendo témpanos, llegara a realizarse en el futuro, podría provocar impactos sobre el medio ambiente antártico y ecosistemas dependientes y asociados. La Reunión también hizo notar que la recolección del hielo en la región costera de la Antártida, particularmente si se requieren instalaciones sobre tierra firme, podría dar lugar a algunas de las cuestiones sobre medio ambiente y de otro tipo tratadas en la Convención. La Reunión acordó que la cuestión de la recolección del hielo antártico debería ser ulteriormente considerada por las Partes Consultivas del Tratado Antártico en la próxima reunión ordinaria"¹³⁴.

Haciéndose eco de este planteamiento, sobre una propuesta chilena inmediatamente se adoptó la Recomendación XV-21 de 1989, titulada "uso del hielo antártico". De esta Recomendación, se debe subrayar sobre todo lo dispuesto en su preámbulo, frente a la menor importancia de su parte dispositiva¹³⁵. En efecto, la Recomendación comienza reconociendo que el hielo antártico representa la mayor reserva mundial de agua dulce y que los desarrollos tecnológicos pueden hacer algún día posible la utilización de icebergs para suplir las exigencias de este recurso (Preámbulo § 1 y 2). Tras insistir reiteradamente en la necesidad de proteger el medio ambiente de la Antártida y sus ecosistemas dependientes y asociados de los posibles efectos perjudiciales que el aprovechamiento comercial, de estos hielos pudiera causar¹³⁶, el preámbulo con-

¹³³ Final Report of the XIII A.T.C.M. § 76-77.

¹³⁴ Acta Final de la Cuarta Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico sobre recursos minerales antárticos, § 8.

¹³⁵ La parte dispositiva de esta Recomendación se limita a alentar los estudios sobre esta materia, intercambiando información sobre los mismos, y a incluir este tema en el orden del día de la próxima Reunión Consultiva, a celebrar a finales de 1991.

¹³⁶ "The Representatives, Concerned that uncontrolled activities relating to the exploitation of Antarctic icebergs could also have an adverse effect on the unique

cluye reconociendo que es deseable que la explotación comercial de los mismos no ocurra, en ningún caso, antes del examen por los Estados Partes en el Tratado de la Antártida de los asuntos suscitados por tal actividad ¹³⁷.

Con estos antecedentes, no es de extrañar que la incipiente colaboración de las Partes Consultivas en torno al aprovechamiento de los hielos antárticos se haya suscitado igualmente en las negociaciones del Protocolo del Tratado de la Antártida sobre protección del medio ambiente. Debe tenerse en cuenta, al igual que sucede con el turismo antártico, que en estas negociaciones no se ha pretendido regular un régimen de aprovechamiento de los hielos, sino que, en este caso indirectamente, lo que se persigue es eliminar o minimizar sus repercusiones medioambientales en el supuesto de que estas actividades tuvieran lugar. Las únicas referencias directas a los hielos antárticos contenidas en el Protocolo de 4 de octubre de 1991 sirven únicamente para delimitar su ámbito de aplicación ¹³⁸. Sin embargo, indirectamente sí que se prevé la posibilidad de la explotación comercial de icebergs. Esta industria necesitaría del envío de navíos a la Antártida para remolcar los icebergs y, probablemente también, de distintas instalaciones ubicadas en las zonas costeras de la Antártida. Dado que ambos supuestos están cubiertos por el art. VII-5 del Tratado de la Antártida, ésta ha sido la vía utilizada para extender a esas actividades todas las normas de protección medioambiental contenidas en el Protocolo ¹³⁹.

Antarctic environment and its dependent and associated ecosystems; *Noting* that sufficient scientific information is not yet available on the environment impacts, including global climate and weather, which might occur in the event of floating icebergs being used for that purpose; *Noting* that the harvesting of ice in the coastal regions of Antarctica, especially if this were to require land-based installations, could give rise to a number of additional environmental or other issues; *Acknowledging* that the Antarctic Treaty is the most appropriate framework for fostering international efforts to guarantee the protection of the environment and give impetus to the freedom of scientific research and co-operation in Antarctica" (Rec. XV-21 de 1989. Preámbulo, § 5-8).

¹³⁷ En el Final Report of the XV A.T.C.M., § 170, se señala que una delegación prefería que este párrafo hubiera estado incluido en la parte dispositiva de la Recomendación, y no en su preámbulo. Tanto de su ubicación, como de su redacción, es obvio que este párrafo contiene una exhortación y no una moratoria a la explotación comercial de los icebergs.

¹³⁸ Protocolo, art. 3-2, b, iii); Anexo II, art. 4. Anexo III, arts 4 y 7.

¹³⁹ Protocolo arts. 3-4, 8-2 y 15; Anexo I, art. 1-1; Anexo II, art. 5; Anexo III, art. 1-1; Anexo IV, art. 2.

IV. - CONCLUSIONES

Del análisis realizado en las páginas anteriores, se deduce sin lugar a dudas que la cooperación económica internacional ya es una realidad indiscutible en el sistema antártico. Si bien la preocupación inicial en 1959 se limitó casi exclusivamente a asegurar la continuidad de la cooperación científica internacional en estas latitudes, tal y como la misma se caracterizó durante el Año Geofísico Internacional, del 1 de julio de 1957 al 31 de diciembre de 1958, tras treinta años de vigencia del Tratado de la Antártida es innegable que la cooperación internacional se ha extendido a todo uso económico, real o potencial, de esta región polar.

La cooperación económica internacional en la Antártida se ha erigido sobre bases que son comunes a la cooperación científica antártica. Junto a estos rasgos comunes, tales como la no solución del problema de la soberanía antártica o la regla del consenso en la adopción de decisiones, la cooperación económica antártica disfruta de perfiles peculiares e innovadores en el derecho internacional, tales como su carácter anticipatorio o la importancia que desde siempre han tenido las consideraciones medioambientales en el sistema antártico.

Debe recordarse a este respecto que el Tratado de la Antártida se concibió en 1959 como un acuerdo de objetivos limitados. En consecuencia, el compromiso de no solución del contencioso sobre la soberanía antártica (art. IV), en cuya virtud no se prejuzga, mientras el Tratado esté en vigor, ninguna de las posturas contradictorias que los Estados Partes tuvieran sobre este tema, tiene necesariamente una eficacia limitada. Toda actividad humana que se desarrolle en la Antártida y que no se considere investigación y cooperación científica, con utilización pacífica de este continente, queda por lo tanto fuera del ámbito del Tratado de la Antártida y sería susceptible de reabrir el contencioso territorial antártico. Dentro de este tipo de actividades deben ubicarse a todos los aprovechamientos económicos, reales o potenciales, de la Antártida. Desde esta perspectiva, se ha hecho necesario en cada caso concreto proceder a una extensión del acuerdo de no solución. Si bien en el supuesto de las Recomendaciones este problema no se plantea, pues están vinculadas por todas las disposiciones del Tratado de la Antártida, en cuya virtud se adoptan, en el caso de los convenios complementarios la situación es

distinta. En todos ellos (Convenio de las focas, art. I; Convenio C.R.V.M.A., art. IV; Convenio R.A.R.M.A., art. 9) se ha repetido la fórmula de no solución, abarcando ya no únicamente la soberanía territorial, sino también el ejercicio de la jurisdicción marítima del Estado ribereño conforme al derecho internacional. Esta ampliación de la fórmula de no solución, además de producir desarrollos normativos originales¹⁴⁰, indica claramente el deseo de las Partes Consultivas, reclamantes o no de soberanía antártica, de proceder sobre la base de la cooperación internacional con preferencia a la ejecución de sus políticas "nacionales" en una materia tan fuertemente ligada a la noción de soberanía, como es el aprovechamiento económico de los recursos naturales.

Por otro lado, la regla del procedimiento del consenso, presente en varias disposiciones del Tratado de la Antártida, se ha extendido a todos los instrumentos jurídicos que tratan del aprovechamiento económico de la Antártida. Por consenso se han adoptado tanto todas las Recomendaciones de las Partes Consultivas, como los cuatro convenios complementarios del Tratado de la Antártida. El procedimiento del consenso está también previsto para la adopción de medidas conservacionistas en el marco de las Medidas acordadas, Convenio de las focas o Convenio C.R.V.M.A. En el Convenio R.A.R.M.A., el consenso se requiere para las decisiones más importantes de la Comisión (art. 22, 2), y podría ser la regla que rigiera la emisión de los informes del Comité Asesor (art. 27) y de la Reunión Especial de las Partes (art. 40, 4). Igualmente, las negociaciones del Protocolo del Tratado de la Antártida sobre protección del medio ambiente se han celebrado bajo la regla del consenso.

Si bien debe tenerse en cuenta que la regla del consenso puede dificultar la consecución de soluciones concretas, dado el creciente multilateralismo del sistema antártico y la consiguiente mayor diversidad de intereses entre las Partes Consultivas¹⁴¹ como demostraron los primeras

¹⁴⁰ Tales como el enfoque bifocal en el caso del Convenio C.R.V.M.A. o la composición de los Comités Reguladores en el marco del Convenio R.A.R.M.A.

¹⁴¹ Diversidad de intereses que son difícilmente clasificables en el marco de los conflictos Norte-Sur o Este-Oeste, pues se encuentran igualmente presentes dentro de un mismo grupo de Estados. A título de ejemplo, basta recordar que entre los países desarrollados la U.R.S.S. ha mostrado principalmente sus intereses por la explotación de los recursos marinos vivos antárticos, tema en el que los intereses de los EE.UU. son prácticamente inexistentes, mientras que los EE.UU. están más atraídos por la posible explotación de los recursos minerales. A diferencia de ambos, Japón está muy interesado en el aprovechamiento económico tanto de unos como de otros.

años de vida de la Comisión C.R.V.M.A., no es menos cierto que tal regla procedimental obliga a agotar todos los esfuerzos posibles de cara a una armonización de intereses que, a la postre, se sienta sobre bases más realistas¹⁴². Por otro lado, que se negocie bajo el espíritu del consenso supone una garantía de éxito adicional al aplicar las decisiones consensuadas, derivándose de este hecho la tremenda eficacia práctica del sistema antártico.

Uno de los rasgos peculiares más novedosos de la cooperación económica antártica es su carácter previsor. Con anterioridad a que cualquier uso económico de la Antártida se haya consolidado, la acción coordinada de las Partes Consultivas ha elaborado previamente el marco jurídico en el cual deberá desenvolverse el mismo. Sin jugar a ser aprendices de brujo que adivinan el porvenir, cada vez que se ha hecho patente, a corto o medio plazo, la posibilidad de que se desarrolle un nuevo aprovechamiento económico de la Antártida, las Partes Consultivas han reaccionado anticipándose al mismo. Esta reacción inmediata de las Partes Consultivas se ha producido siempre inicialmente a través de las Recomendaciones adoptadas en las Reuniones Consultivas y, cuando se ha considerado necesario, se ha celebrado el correspondiente convenio internacional.

Este espíritu anticipatorio, previsor del futuro, es particularmente cierto en el caso de los recursos minerales y de los hielos antárticos. Si alguna vez llega a desarrollarse alguna de estas actividades, desde luego no en lo que queda de siglo, contarán desde su inicio con una serie de normas jurídicas aplicables a las mismas. Este ha sido igualmente el caso en el aprovechamiento de los recursos vivos marinos y en el desarrollo del turismo. Tanto el Convenio de las focas como el Convenio C.R.V.M.A. son los dos únicos ejemplos en el derecho internacional en los que ha existido una normativa jurídica con anterioridad al inicio de la pesca de las especies reguladas o con anterioridad a la existencia de una industria pesquera consolidada. Lo mismo ha sucedido con el turismo antártico que, pese a mantenerse en dimensiones reducidas, cuenta ya con una minuciosa normativa en el seno del sistema antártico.

¹⁴² Como ha sucedido en los últimos años en la Comisión C.R.V.M.A., o más recientemente, en el marco de la negociación del Protocolo del Tratado de la Antártica sobre protección del medio ambiente, en la discusión en torno a si las actividades mineras deberían o no estar prohibidas permanentemente, por sus posibles consecuencias medioambientales.

Estos ejemplos de cómo la cooperación económica internacional y, en definitiva, el propio derecho internacional, se adelantan a los nuevos usos sociales, ha permitido un tratamiento singular y sereno de los mismos. ajeno a las presiones económicas, que no ha dejado de tener consecuencias en el contenido de su regulación jurídica. Quizás la más original de las mismas sea la importancia que se ha concedido a la protección del frágil medio ambiente antártico, en la ya clásica dialéctica entre desarrollo y medio ambiente al regular los diversos aprovechamientos económicos de esta región polar.

Una lectura apresurada del sistema antártico podría llevar a la conclusión de que las Partes Consultivas únicamente se han preocupado por el medio ambiente, iniciando las negociaciones del correspondiente Protocolo del Tratado de la Antártida, tras haber adoptado previamente la oportuna normativa para la explotación económica de los distintos usos antárticos. Postulado que, sin embargo, resulta totalmente contrario a la realidad histórica del sistema antártico. Las consideraciones medioambientales no sólo han sido previas a las de rentabilidad económica, si no que además pueden afirmarse sin temores que han predominado sobre las mismas.

Dado que el Tratado de la Antártida no regula las actividades económicas, en todos los casos en los que las Partes Consultivas se han encontrado con un nuevo uso antártico susceptible de engendrar un posible aprovechamiento económico, su regulación ha sido justificada por la necesidad de reducir o eliminar las posibles consecuencias perjudiciales que para el medio ambiente antártico podría tener el desarrollo incontrolado de tal actividad. De esta manera, las consideraciones medioambientales han estado presentes desde el principio en el trato dado a todos los posibles aprovechamientos económicos de la Antártida. Hemos visto como las cinco Recomendaciones relativas al turismo regulan exclusivamente los efectos del turismo y de las expediciones privadas en el área del Tratado de la Antártida, siendo sus efectos sobre el medio ambiente y sobre la investigación científica los únicos tenidos en cuenta. La primera Recomendación relativa a las focas antárticas, se justificó en atención a la necesidad de asegurar la supervivencia de las especies que se capturasen y de asegurar que el sistema ecológico natural no sufriera alteraciones graves¹⁴³. Desde la primera Recomendación sobre recursos vivos mari-

¹⁴³ Rec. III-11 de 1964, § 3.

nos antárticos, se insistió en la necesidad de lograr medidas de conservación eficaces que evitasen el agotamiento de estas especies y protegiesen la integridad del ecosistema antártico¹⁴⁴. Las primeras Recomendaciones sobre los recursos minerales se justificaron en atención a los efectos de las actividades mineras, y desde la primera se reconoció que estas actividades podrían plantear problemas de naturaleza medioambiental, debiendo las Partes Consultivas asumir sus responsabilidades tanto para la protección del medio antártico, como para el uso racional de estos recursos¹⁴⁵. Finalmente hemos visto igualmente como la Rec. XV-21 de 1989 justifica el tratamiento de los hielos por sus posibles consecuencias perjudiciales tanto para el medio ambiente antártico como para el mundial¹⁴⁶.

Hemos adelantado que las consideraciones medioambientales, además de estar en el origen de la actuación normativa de las Partes Consultivas, han primado sobre las de su rentabilidad económica. Y efectivamente así es. En el caso del turismo, la preocupación por sus repercusiones ecológicas ni siquiera figura en el Estatuto de la Organización Mundial del Turismo¹⁴⁷, la escasa normativa existente es nacional y no internacional, y ha surgido normalmente tras sufrir los efectos de la "experiencia" turística. En estas circunstancias, las Recomendaciones sobre turismo antártico son pioneras en las relaciones internacionales, debiendo destacarse además el hecho de que ninguna de sus normas tiende a promover o desarrollar el turismo con miras a contribuir al desarrollo económico de esta región. En el caso de las focas antárticas, las severas medidas conservacionistas impuestas por el Convenio de las focas, junto a las adicionales que podría añadir la hipotética Reunión convocada en su virtud, contrastan con el hecho de que desde su adopción no se ha producido ningún intento de explotación comercial de estas especies. Todo ello indica obviamente que con dicho convenio no se persiguió en absoluto alentar al máximo el aprovechamiento económico de estas especies.

¹⁴⁴ Rec. VIII-10 de 1975, § 1-4.

¹⁴⁵ Rec. VII-6 de 1972, Preámbulo § 6.

¹⁴⁶ Vide supra, nota 136.

¹⁴⁷ El objetivo principal de la D.M.T. es el de promover y desarrollar el turismo con miras a contribuir al desarrollo económico, la comprensión internacional, la paz, la prosperidad y el respeto universal de los derechos humanos y libertades fundamentales.

En el caso del Convenio C.R.V.M.A., el enfoque ecosistemático contenido en el mismo es único entre los convenios de gestión de los recursos marinos vivos existentes. Si bien es cierto que la actuación de la Comisión C.R.V.M.A. no fue, en sus primeros años de vida, todo lo eficaz que hubiera sido deseable, no es menos cierto que desde 1987 la situación es totalmente la contraria. Además, antes de la adopción de este convenio, se partía de una situación de libertad casi absoluta de pesca, sin ningún antecedente válido en la práctica internacional que indicara cómo lograr su enfoque ecosistemático. Respecto de los recursos minerales, debe subrayarse que ninguna norma del derecho internacional general prohíbe su exploración o explotación: la moratoria impuesta a estas actividades se encuentra precisamente en el sistema antártico. Disposiciones tan categóricas en cuanto a la protección medioambiental, como los artículos 2 a 4 y 13 del Convenio de R.A.R.M.A., no se encuentran en ningún otro convenio internacional sobre recursos minerales, ni siquiera en la Parte XI del Convenio de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar.

Quizás el aspecto que mejor refleja la relación entre las consideraciones económicas y las medioambientales en la Antártida, sea lo sucedido con el Convenio R.A.R.M.A. Después de casi veinte años de intensas negociaciones internacionales conducentes a la celebración del mismo, dos Estados consideraron que, pese a todo, las actividades mineras eran incompatibles con la protección del medio ambiente único de la Antártida. Ello motivó que, en la primera oportunidad posible, todas las Partes Consultivas decidieran por unanimidad celebrar una Reunión Consultiva Especial para tratar de la protección global del medio ambiente antártico y de sus ecosistemas dependientes y asociados, y no únicamente de las posibles repercusiones de unas hipotéticas actividades mineras. Transcurrido poco más de medio año desde que se iniciaran estas negociaciones, se ha alcanzado ya un Protocolo para la protección de este medio ambiente. Protocolo que, no solo prohíbe la realización de actividades mineras (art. 7), sino que además contiene un eficaz sistema de protección medioambiental respecto de cualquier actividad humana que se desarrolle en estas latitudes polares.

Con todas estas características, el mecanismo de las Reuniones Consultivas previsto en el Tratado de la Antártida se ha configurado en sus treinta años de existencia como un procedimiento sumamente flexible, que permite como pocos lograr la cooperación internacional incluso para aquellos temas, como los económicos, no previstos en dicho convenio. En estas circunstancias, utilizar la vía de la Conferencia de Revisión prevista en su art. XII-2, para revisar o sustituir el Tratado de la Antártida, es una hipótesis que en la actualidad ni siquiera se toma en consideración

"CUESTION MALVINAS. ALGUNOS ANTECEDENTES SOBRE SU ARBITRAJE"

E. FERRER VIEYRA

Argentina y el arbitraje internacional

Las referencias del Presidente Menem de un posible sometimiento de la cuestión Malvinas al arbitraje han sido comentadas de diversas maneras por la prensa nacional e internacional así como por expertos en derecho y relaciones internacionales. Estimamos oportuno en este breve trabajo hacer un resumen de la posición adoptada hasta la fecha por los dos países que reclaman la soberanía sobre ese grupo de islas situadas al sur de nuestro continente.

Para los especialistas en derecho y para aquellos que conocen la tradicional política exterior argentina es sabido que nuestro país se ha destacado como paladín de la institución del arbitraje. En la conocida obra de Silva sobre Política Internacional de la Nación Argentina se dedican numerosas páginas para hacer historia de esa institución. Dice que Argentina ha sido paladín del arbitraje de América porque consideramos que es "el único medio racional de dirimir las controversias y porque jamás hemos creído en la fuerza y la violencia como sustitutos del derecho y de la justicia". Esto, que para muchos suena a ingenuidad, fue propio de una época en que había en la República una gran riqueza moral, agregamos nosotros. Alberdi, Sarmiento, el Canciller Irigoyen, Zeballos, Quintana, Alcorta Mitre, Bermejo, Roca, Drago; el Canciller Joaquín V. González en su brillante exposición en la Cámara de Diputados en 1902, Roque Sáenz Peña, etc., para citar en desorden a unos pocos entre muchos en reiteradas oportunidades supieron expresar nuestro apego por el derecho y a la solución pacífica de nuestros diferendos¹.

¹ Silva, Carlos Alberto. La Política Internacional de la Nación Argentina. Buenos Aires, 1946.

Propuestas sobre Malvinas

En relación a las Malvinas, nuestro país demostró su preferencia por ese modo racional y civilizado de resolver la controversia. Desde 1833, en las instrucciones mandadas a Manuel Moreno, nuestro representante en Londres, hasta 1888, durante la presidencia de Juárez Celman, solicitamos a Gran Bretaña, en reiteradas oportunidades, aceptar el recurso al arbitraje. Véase, a este respecto la nota a Moreno de fecha 14 de febrero de 1833; la nota de fecha 30 de mayo de 1884 del Canciller del Presidente Roca don Francisco Ortiz; la reiteración del ofrecimiento en nota 2 de enero de 1885; las notas del Canciller del Presidente Juárez Celman, Dr. Quirno Costa, de fecha 20 de enero y 12 de junio de 1888. Dichas notas encontraron, o bien el silencio o bien la contestación "de que la discusión sobre las Islas Malvinas estaba cerrada".

En la nota de Moreno se le instruye: "Si el Gobierno de Su Majestad británica se negase abiertamente, como es de esperar en reconocer en la República Argentina el derecho de dominio a las Islas, S.E. el señor Ministro Plenipotenciario procurará poner en claro los fundamentos sólidos en los que se apoya, deducidos de la historia y compilados en la mayor parte en el informe Anexo a la correspondencia del Encargado de Negocios de los Estados Unidos, y se esforzará en obtener del Gobierno británico su aquiescencia a un arbitramento, y si S.M.B. se prestase a ello, dará cuenta al Sr. Ministro". El pedido de arbitraje del Canciller Ortiz está dirigido al representante inglés en Buenos Aires, Sr. Monson y le expresa que habiendo Gran Bretaña mostrado tan buen ejemplo ante el mundo al aceptar el principio del arbitraje "estaba convencido de antemano que podría apelar al Gobierno de Su Majestad para que diera a esta proposición su más justa consideración". La contestación inglesa negativa (28 de julio) reitera la posición británica de no permitir ninguna discusión sobre sus derechos a las Islas.

Una protesta del Reino Unido sobre la publicación de un mapa del Instituto Geográfico Militar donde figuran las I. Malvinas como argentinas, dio motivo al Canciller Ortiz, el 2 de enero de 1885, de reiterar el ofrecimiento de arbitraje. La contestación semejante a la anterior expresa que la cuestión de la soberanía fue cerrada en 1834 y que nada bueno podía resultar de una tentativa a reabrir la cuestión.

En la nota-protesta del Canciller Quirno Costa de fecha 20 de enero de 1888 por la ilegítima ocupación de las Islas, se reitera el recurso al arbitraje y niega que la discusión estuviese "definitivamente cerrada", lo que contradice lo expresado por Palmerston en 1849. En la última nota de Quirno (21 de junio) se dice: "Me ha encargado a su vez el Presidente expresar a S.S. para que se sirva transmitirlo al Secretario de S.M. Británica que no obstante la resolución que tiene a bien comunicarle, de negarse a discutir los derechos que pudiera tener a la soberanía de dichas Islas, el Gobierno de la República no cree comprometido los suyos por esa declaración ni menos que el silencio que el Gobierno inglés guarda ante las indicaciones de someter el asunto al arbitraje hechas por el Gobierno argentino, quien mantiene y mantendrá siempre sus derechos a la soberanía de las Islas Malvinas de que fue violentamente privado en plena paz".

Gran Bretaña y el arbitraje. Las Dependencias.

Gran Bretaña también ha demostrado, en otras oportunidades, tener un gran respeto por la solución pacífica de las controversias. Basta con leer párrafos de la nota que la Cancillería británica envió a nuestro propio Gobierno en fecha 17 de Diciembre de 1947, invitándolo a recurrir a la Corte Internacional de Justicia en relación a la discutida soberanía sobre las Dependencias de las Islas Malvinas (Georgias y Sandwich del Sur y territorio antártico). Dice dicho párrafo:

"Al hacer la proposición al Gobierno argentino de que presente su demanda de soberanía sobre la Antártida ante la Corte Internacional de Justicia, el Gobierno de Su Majestad está guiado por las siguientes consideraciones:

- 1) Desea en grado sumo mantener incólume la larga tradición de amistad y cooperación que ha caracterizado las relaciones anglo-argentinas desde la existencia de la República Argentina;
- 2) Desea, en cooperación con el Gobierno argentino, dar un ejemplo a todas las naciones del mundo sobre la forma en que pueden y deben resolverse las diferencias de opinión, con un espíritu de amistad y respeto hacia el derecho internacional. En este sentido, el Gobierno de Su Majestad recuerda la conspicua y admirable declaración del Gobierno argentino del 6 de julio de 1947, citada nuevamente el 19 de setiembre en el discurso pronunciado ante la Asamblea General de las Naciones

Unidas por el representante de Argentina, Dr. Arce, en la cual se manifiesta que "los pueblos y los Gobiernos deben promover los factores que conducen al equilibrio mundial, que deben ser promovidos por los Gobiernos sucesivos con respecto a la importancia gatorio, cooperación económica y paz permanente".

El Gobierno de Su Majestad está dispuesto a demostrar su apoyo práctico a los principios enunciados por el Gobierno argentino en esta declaración comprometiéndose, en la forma más solemne e inequívoca, a aceptar la decisión de la Corte Internacional de Justicia sobre la validez de la zona en cuestión, en caso de que el Gobierno argentino presente su demanda ante dicho Tribunal².

Esta clara aceptación que se hace en la nota transcripta de respeto y deseos que los países solucionen sus diferendos "con espíritu de libertad y respeto hacia el derecho internacional" no se compadece con la actitud asumida por Gran Bretaña en relación a la controversia sobre las Islas Malvinas propiamente dichas. Toda la documentación proveniente del Foreign Office señala claramente que se duda sobre el valor de los títulos ingleses y que hay oposición a discutir el tema de la soberanía y menos aceptar que los títulos británicos y argentinos a las Islas se discutan ante un Tribunal arbitral o ante la Corte Internacional.

Por otra parte no dudan los funcionarios de Gran Bretaña que el procedimiento del arbitraje es el más indicado para resolver la situación existente. En una nota del entonces Ministro de Relaciones Exteriores Sir Anthony Eden al Embajador de Su Majestad en Buenos Aires Sir N. Henderson de fecha 28 de agosto de 1936 le dice:

² Gran Bretaña firmó con Argentina por lo menos dos acuerdos en los que se contempla el recurso arbitral. En la Convención y Protocolo sobre Intercambio Comercial firmado en Londres el 1 de mayo de 1933 se establecía en su Artículo 5 el recurso a la Corte Permanente de Justicia Internacional de "cualquier divergencia que pudiera surgir entre las Partes, a menos que en cualquier caso particular las Partes Contratantes convengan en someter la divergencia a otro Tribunal o resolverla por otro procedimiento" (Tratado Roca-Runciman). Esta disposición está repetida casi textualmente en la Convención sobre Intercambio Comercial del 1 de noviembre de 1936. En el año 1911 hubo un intento de firmar entre G. Bretaña y Argentina un tratado de arbitraje. En el documento de Foreign Office de fecha 15 de setiembre (FO 371/1288) firmado por C.P. Lucas se dice: "Mr. Harcourt presume que es con vista a presentar la cuestión de la soberanía de las Islas Malvinas que el Senado (sic) argentino ha eliminado la cláusula que restringe el alcance del propuesto tratado de arbitraje". En el tratado de derecho internacional de Podestá Costa-Ruda se afirma erróneamente que G. Bretaña ofreció a Argentina ir al arbitraje sobre Malvinas en 1947 (t.I, pág. 225). Cita las notas británicas del 17 y 23 de diciembre de 1947. Esas notas se refieren a las Dependencias y no a las Malvinas.

"El único método alternativo que se sugiere a sí mismo, es el arbitraje. Aquí también, sin embargo, considero que el riesgo involucrado, leve pero que puede haber, no estaría justificado, ya que una decisión contraria costaría al Gobierno de Su Majestad no menos que toda su posición estratégica en el Atlántico Sur".

Documentación inglesa

La documentación del Foreign Office a que me he referido está constituida principalmente por el Memorándum de Gastón de Bernhardt, 1910; Memo Torr, 1927; Minuta Makins, 1928; Minuta Vyvyan, 1935; Memo Fitzmaurice, 1936. En el documento de la Cámara de los Comunes (1982-83) denominado genéricamente como Proyecto de Informe Kershaw (Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores que estioró la cuestión) se dice respecto al arbitraje:

"6.8 ARBITRAJE: aunque el Gobierno del Reino Unido ofreció presentar la disputa de soberanía sobre las Dependencias de las Islas Falkland a la Corte Internacional de Justicia de 1948 (y se dirigió a ésta unilateralmente en 1955) nunca ha ofrecido someter su reclamo por las Islas Falkland al arbitraje judicial. Esto no parece consecuente con la confianza expresada por los Gobiernos sucesivos con respecto a la importancia del caso británico. Si Gran Bretaña decidiera presentar el caso ante la Corte posiblemente Argentina no aceptaría su arbitraje (ha rechazado firmemente las decisiones de los árbitros en la disputa con Chile por el Canal de Beagle); pero si así lo hiciera, su caso se debilitaría seriamente en los foros internacionales. En caso de que la Corte no pudiera fallar en este asunto, ninguna de las partes perdería nada. Si fallara en favor de Argentina, Gran Bretaña estaría obligada a ofrecer a los isleños una compensación adecuada, aunque la opinión mundial vería la seriedad de su apoyo a la solución pacífica de las disputas internacionales. Si el fallo favoreciera a Gran Bretaña, la amenaza militar podría desaparecer, el caso argentino se habría debilitado irrevocablemente. Sin embargo, en vista de la improbabilidad de que las partes en conflicto acuerden simultáneamente, honesta y anticipadamente aceptar el arbitraje de la Corte Internacional de Justicia o cualquier otro tribunal de arbitraje, Vuestra Comisión cree que el ofrecimiento de Gran Bretaña de recurrir al arbitraje legal

no sería más que un gesto que, en la práctica, no apresuraría la solución de lo que esencialmente es una disputa política más que legal”³

La distinción en el Informe Kershaw entre **DEPENDENCIA DE LAS ISLAS MALVINAS** (Georgias, Sandwichs del Sur y Territorio Antártico Británico) y **MALVINAS** propiamente dichas, es de suma importancia. Ya hemos visto la errónea interpretación de un tratadista argentino.

En el Quinto Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de los Comunes el tema de un posible arbitraje es tratado en forma mucho más cautelosa. Dice el citado documento (268-1):

100. Otras iniciativas del Reino Unido que han sido consideradas por nosotros y nuestros predecesores incluye la posibilidad que el Reino Unido someta la cuestión de la soberanía a un arbitraje legal así como de que se invite al Comité de los 24 (Comité de Descolonización) de Naciones Unidas a que tome un mayor interés sobre la situación colonial en las Falklands.
101. La posibilidad de un arbitraje legal fue propuesta por Argentina en el siglo pasado pero desde entonces no ha sido sugerido por ninguna de las Partes. En relación a las Dependencias de las Islas Falkland, el Reino Unido ofreció someter una disputa —por separado a la Corte Internacional de Justicia en 1948 e hizo una presentación unilateral a la Corte en 1955, pero tanto Chile como Argentina no aceptaron la jurisdicción de la Corte. En uno de los testimonios que hemos recibido, el miembro del Parlamento Sr. Eric Deakins describió como “sorprendente” el hecho de que tanto Argentina como el Reino Unido “no hayan utilizado el mecanismo internacional establecido para resolver la controversia” y surgió “que la posición internacional de Argentina sería debilitada —y fortalecida la del Reino Unido— si Argentina rehusa aceptar la jurisdicción de la Corte en una representación del Reino Unido”.
102. Como hemos indicado antes, la negativa de ambos países de recurrir a la Corte refleja las dudas sobre sus respectivos reclamos; el rechazo del Gobierno Argentino de aceptar la decisión del árbitro en la disputa con Chile sobre el Canal de

³ Ver estos documentos en nuestra Segunda Crónica Legal Comentada sobre las Islas Malvinas, 1992.

Beagle, no inspira confianza ni de que vaya a aceptar un arbitraje ni de que vaya a aceptar una decisión adversa. Además el Presidente Alfonsín ha declarado recientemente que ningún tipo de arbitraje es apropiado en el caso de las Falkland. A la luz de esta posición Argentina, no creemos que un ofrecimiento británico de arbitraje legal no sea nada más que un gesto que en la práctica, ayude a la solución de una disputa que es esencialmente política y no jurídica.

La Discusión en el Parlamento Británico

La distinción entre Islas Malvinas y Dependencias de las Islas Malvinas fue también prácticamente desconocida cuando en 1982 se discutió en la Cámara de los Comunes y en la Cámara de los Lores la invasión argentina a las Islas. El Gobierno Británico —voluntaria o involuntariamente— y varios medios de comunicación en masa, hicieron creer a la población inglesa que Argentina se había negado persistentemente a discutir sus derechos ante la Corte Internacional de Justicia. Ello indicaba la fortaleza de los títulos ingleses, la debilidad de los títulos argentinos y agravaba el hecho de la invasión. Miembros de ambas Cámaras criticaron duramente a nuestro país con argumentos totalmente erróneos y falsos, ya que estaban fundados en esa supuesta “identidad” territorial. A simple título informativo señalaremos que los principales debates en la Cámara de los Lores tuvieron lugar los días 3, 19, 27 y 29 de abril y en la Cámara de los Comunes los días 14, 19, 21, 26 y 29 de abril; 7 y 20 de mayo y 7 de julio.

En la sesión del 3 de abril, un miembro de la Cámara de los Lores (Lord Brockway) solicitó al Gobierno llevar *nuevamente* el asunto ante la Corte Internacional de Justicia. Otro miembro se refirió a la negativa de Argentina de ir a la Corte (Lord Shackleton) “a pesar de las varias tentativas” (sic) y también solicitó al Gobierno llevar el asunto otra vez a la Corte. En la sesión del 17 de abril otro miembro de la Cámara alta (Lord Robbins) manifestó su pesar porque “muy pocas personas en el país tienen alguna idea de las propuestas inglesas de llevar la cuestión a la Corte”. Fue necesario que el Secretario de Estado (Lord Belstead) declarase que “de hecho, nosotros (G.B.) no hemos propuesto llevar la cuestión a la Corte” lo que aumentó considerablemente la confusión del debate.

La discusión en la Cámara de los Comunes fue semejante y fundada también en esa falsa información. En la sesión del 14 de abril (varios días después de iniciado el conflicto) un miembro del Parlamento (Mr. E. Kellett-Bowman) preguntó a un anterior Secretario de Estado si no era cierto que el rechazo del Gobierno argentino en los últimos 50 años de ir a la Corte no demostraba la debilidad de la reclamación argentina. Otro parlamentario manifestó que debía presentarse nuevamente la cuestión a la Corte Internacional (McNair-Wilson). Se le preguntó a un Secretario de Estado (Mr. Pym) si la Junta argentina seguía rehusando aceptar la jurisdicción de la Corte Internacional (Mr. David Price). Se recordó la "malignidad" del Representante de Estados Unidos en el Consejo de Seguridad cuando opinó que si las Falkland eran territorio argentino, Argentina no había invadido el territorio de ningún otro Estado y se insistió en que se llevase el caso ante la Corte (Mr. Michael English). Se preguntó al mismo Secretario de Estado si no sería correcta esa solicitud de llevar la cuestión a la Corte, y el Secretario contestó "que hasta ahora Argentina había rehusado que su caso se escuchase ante la Corte" (sic). Recién en la sesión del día 26 de abril, el Primer Ministro Mrs. Thatcher contestó a una pregunta tratando de aclarar la situación, pero en una forma muy ambigua: "Creo que enviamos la cuestión de las dependencias de las Falkland a la Corte Internacional de Justicia. Creo que estoy cierta que fue en 1955. Como mi colega lo sabe, es necesario que ambas partes estén de acuerdo en ir a la Corte. Argentina no aceptó la jurisdicción de la Corte en relación a las Dependencias. No fue por ninguna falta de consentimiento nuestro que el caso no haya ido a la Corte I. de Justicia". Esta confusa contestación permite creer que el caso Malvinas no fue a la Corte por haberlo rehusado Argentina.

En repetidas ocasiones se solicitó a Mrs. Thatcher llevar el asunto a un arbitraje, o solicitar por intermedio del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas una Opinión Consultiva a la Corte, encontrando siempre la negativa "institucional" del Foreign Office de permitir la discusión de fondo de la cuestión, que es la cuestión de la soberanía.

Con esa "confusión mental" existente en el Parlamento británico y en la opinión pública del país, ¿cómo Argentina, *que se había negado a discutir sus títulos, podía alegar "derechos" para invadir un territorio británico?*

La verdad es exactamente la contraria. Un país que siempre se negó a discutir sus títulos ante ninguna comisión de arbitraje —Gran Bretaña— se consideraba violada en sus supuestos derechos territoriales. Tampoco Argentina hizo nada para disipar ese error en el Parlamento y opinión pública inglesa, confundida por la propia propaganda británica.

Malvinas y su valor estratégico

Debemos preguntarnos ahora si el cambio profundo operado en el mundo, en especial la desaparición de la guerra fría, y de los dos polos de poder, puede tener cierta influencia en las relaciones argentino-británicas respecto a Malvinas. El gran argumento para que los ingleses conservasen a toda costa esas Islas fue un argumento estratégico. Para ellos era una cuestión fundamental de seguridad nacional e internacional y está claramente expresado en la nota secreta transcrita anteriormente de Sir Anthony Eden, Ministro de Relaciones Exteriores de Gran Bretaña. Como ese argumento no se fundaba en derecho y tampoco era "enunciable" públicamente —sería reconocer la ilegalidad de una ocupación por razones de fuerza mayor— debieron, para justificar la ocupación, recurrir a la Carta de las Naciones Unidas que reconoce a los pueblos coloniales el derecho de la autodeterminación y alegar que los isleños ingleses gozaban del mismo: nada se podía o se puede hacer en materia de soberanía en las Malvinas, si ello no está de acuerdo con el "deseo" de sus habitantes. Forzando hasta el límite de acepción del término, sostienen que los malvinenses constituyen un "pueblo". Naciones Unidas les ha negado esa condición. Por otra parte, no son los "deseos" los que deben primar, sino sus "intereses".

La autodeterminación. La Propuesta Ridley

Ese supuesto derecho a la autodeterminación de los malvinenses (derecho que Argentina siempre ha reconocido a los pueblos auténticamente coloniales) impidió que en 1980 el conflicto entrase en un principio de solución al proponer el entonces Ministro de Estado de Relaciones Internacionales y de la Comunidad, Sr. Nicholas Ridley (gobierno conservador) una solución basada en un "arrendamiento" de las Islas. El Reino Unido reconocería la soberanía argentina y al mismo tiempo arrendaba a

G. Bretaña las islas por un plazo de tiempo a determinarse. Antes de formular su propuesta el Ministro Ridley había viajado a Malvinas y a Argentina y estimó que la propuesta podría ser aceptada por los kelpers y por nuestro país. Empero, al enunciar esa posible solución en la sesión del 2 de diciembre de 1980 en la Cámara de los Comunes, sus miembros, muchos de ellos influenciados por el poderoso "lobby" que tienen los intereses isleños en Londres (especialmente The United Kingdom Island Committee) se opusieron terminantemente. Nunca más volvió a hablarse en la Cámara de esa posible solución. Empero, en el proyecto de Informe Kershaw se lee (par. 6.33):

"El acuerdo sobre arriendo no debe ser desconocido por el gobierno de su Magestad en futuras negociaciones con Argentina y probablemente represente la solución más promisor a largo término".

En el Quinto Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de los Comunes se dice:

111. Las principales alternativas para una posible solución, van del así llamado "arriendo" de las islas, que comprende en cierta forma una cesión de soberanía del Reino Unido a cambio de un período de administración británica; administración conjunta con garantías de Argentina para la presente población; una solución que comprendía el abandono total o parcial de la soberanía por un condominio o acuerdo de co-soberanía o por una forma de tutela o protectorado internacional que suspenda indefinidamente la solución de la controversia".

El texto de la propuesta del Ministro Ridley se encuentra en el documento de la Cámara de los Comunes 268-I, pág. 101 (ver también Official Report de la Cámara del 2 de diciembre de 1980, columna 195 y siguientes). En uno de sus párrafos se lee:

"No tenemos dudas sobre nuestra soberanía. La Argentina, empero, continúa presionando su reclamación. La disputa está produciendo incertidumbre paralización económica y emigración en las Islas. Siguiendo mis conversaciones exploratorias con los argentinos en el mes de abril, el Gobierno ha considerado posibles medios de llegar a una solución aceptable para las Partes. Es esencial en esto que estemos guiados por los deseos de los isleños. En consecuencia, vi-

sité las islas entre el 22 y el 29 de noviembre para consultar con sus Consejeros y los isleños sobre cómo proceder. Se discutieron diferentes posibilidades de solución. Ellas fueron desde un "congelamiento" de la disputa a un intercambio de los títulos de soberanía contra un largo arriendo de las islas a favor del gobierno británico. Los elementos esenciales de cualquier solución es que ella preserve la administración británica, la ley y forma de vida de los isleños mientras libere el potencial económico de las islas y sus recursos marítimos, al presente impedidos de desarrollar por la disputa".

Posibilidades de solución. El arbitraje

Hemos señalado que las islas han perdido para Gran Bretaña gran parte de su valor estratégico. Es una situación semejante a lo sucedido en Gibraltar, donde el Reino Unido gastaba ingentes sumas de dinero para fines militares que permitían "sobrevivir" a la población. Terminada la llamada "amenaza comunista" esos gastos han sido suspendidos y la colonia está en una difícil situación económica. Gran Bretaña tiene pocas opciones para mejorar la situación. Una de ellas sería transformar Gibraltar en un centro financiero internacional, tipo Hong-Kong o Luxemburgo. Eso atraería grandes capitales, crearía fuentes de trabajo y ayudaría económicamente también a la parte sur de España (Costa del Sol) donde se ha producido un acentuado deterioro económico al terminarse el "boom" de la construcción.

En el prestigioso periódico inglés THE OBSERVER del pasado 11 de agosto y en el DAILY TELEGRAPH del 12 de agosto (publicaciones sincronizadas?), se publicaron artículos sobre la posibilidad de convertir al peñón en una posesión de la Comunidad europea. Eso requiere, jurídicamente, un acuerdo con España y otro con la Comunidad. Las funciones de Defensa y Relaciones Exteriores estarían a cargo de la Comunidad Europea. Gibraltar tendría un gobierno propio elegido por sus habitantes. La propuesta no habría sido rechazada de plano por Madrid, que también pertenece a la Comunidad. El problema de la soberanía habría sido "rebasado".

En el caso de Malvinas los gastos de defensa de Gran Bretaña se hacen cada día menos justificables. Es necesario, entonces, que las islas se autofinancien. De allí la necesidad de acuerdos con Argentina sobre faci-

lidades de pesca y explotación conjunta de hidrocarburos. Empero, eso sólo puede hacerse, jurídicamente, en base a una renuncia de nuestros derechos de soberanía. Una solución tipo "Gibraltar" por razones de hecho y de derecho es imposible. *Pensamos que solo queda, a Argentina dos alternativas: en el orden bilateral, discutir con Gran Bretaña distintas soluciones al problema de fondo, entre las que la posibilidad de un "arriendo" no debe ser desechada; en caso de fracaso, debemos considerar seriamente recurrir a los procedimientos que ha creado la comunidad internacional para la solución de este tipo de controversias. No creo que debamos oponernos a que, siguiendo una tradición ilustre respetuosa del derecho, Argentina acepte u ofrezca recurrir al arbitraje, así como recurrir a la Corte Internacional de Justicia si fuera necesario. Debemos tener presente que "tiempo que pasa es tiempo que deteriora nuestros derechos". Hay una fuerte presión por parte de Gran Bretaña de transformar el diferendo en una "cuestión política, no jurídica" como hemos visto afirmar en los documentos transcritos.*

Y si reiniciamos las negociaciones bilaterales, que no sea para repetir la que hemos mantenido en los últimos cuarenta años, en la que ninguna de las Partes ha cedido nada de sus derechos. De repetirse eso, debemos buscar la solución ante un organismo con poder de decisión. La amarga queja del Embajador de España en Londres a su Corte, de que podría discutir interminablemente con Gran Bretaña la validez de los títulos respectivos, sin que se llegase a ninguna solución, sigue teniendo en nuestros días plena validez. Y Masserano formuló sus observaciones en el año 1770.

DEFINICION DE LOS OBJETIVOS DEL PROCESO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA EN LAS TRES ULTIMAS DECADAS (1960 - 1990)

IRIS MABEL LAREDO

INTRODUCCION

En el transcurso de los treinta años que van desde el inicio del proceso de integración latinoamericana en 1960 hasta 1990 inclusive, registramos una tendencia a responder más a las preguntas de porqué y cómo que al *para qué* de la integración de nuestra región.

Observándose un mayor énfasis en el estudio de los aspectos instrumentales de la integración que en los de fondo; en el análisis de sus mecanismos más que en el de sus objetivos; en la evaluación de los logros alcanzados a través del comercio más que en las políticas aplicadas; en los problemas coyunturales más que en los estructurales que condujeron y condicionaron a nuestra integración. Descontextualizándola a menudo de la realidad, lo que ha dificultado no solamente la comprensión de sus limitaciones y debilidades presentes sino también la valorización de sus posibilidades de mediano y largo plazo.

De ahí que a esta altura de las circunstancias, consideremos de particular interés y hasta inclusive de imperiosa necesidad reflexionar acerca de los *objetivos del proceso de integración latinoamericana*, enmarcándolo en el contexto internacional condicionante, sin cuya comprensión resulta difícil explicarse tanto el inicio como los avances y vaivenes sucedidos a través del tiempo en nuestra región en esta materia. Razón por la cual, en el tratamiento de esta problemática tendré que referirme a menudo y combinadamente a la evolución de los objetivos perseguidos en materia de integración en nuestra región a lo largo de las tres décadas, enmar-

* Doctorada en Diplomacia de la Universidad Nacional del Litoral; Directora de la Sección Derecho de la Integración de la Asociación Argentina de Derecho Internacional.

cándolos en los cambios operados en el sistema internacional y en los subsistemas nacionales, ya que consideramos artificiales e inconducentes aquellos análisis que obvian o desvinculan estos elementos condicionantes.

En tal sentido, por nuestra parte consideramos que no se puede desconocer ni relativizar la incidencia de los factores estructurales y de las variables contextuales en el diseño y puesta en práctica de la política internacional y de la política latinoamericana de los países de nuestra región. De hecho existen limitaciones tanto endógenas como exógenas que dificultan la introducción y ejecución de reales cambios en la política exterior a nivel mundial y regional de nuestros países.

En primer lugar, consideramos que la *percepción de la realidad* así como la valoración de los problemas creados y condicionados por esa realidad juegan un papel determinante en la elección de los modelos individuales y asociados más adecuados para enfrentarla.

De ahí que a lo largo de las tres últimas décadas (1960-1990), la idea de integración regional imperante en América Latina acuse niveles y estadios diversos que tienen su correlato con la percepción de la realidad por parte de los gobiernos en ejercicio de la región, con la madurez política de los grupos dirigentes para plantearse y resolver los problemas más acuciantes derivados de ella y con la capacidad política para implementar las acciones conducentes a revertir las tendencias negativas prevalecientes. Todo ello fuertemente condicionado a su vez por las influencias exógenas, que tanto pesan sobre un área periférica y de extrema vulnerabilidad como la nuestra.

Por otra parte, cabe señalar que en nuestra región, históricamente la *hipótesis de integración* se ha contrapuesto constantemente con la hipótesis de conflicto.

En América Latina podemos observar claramente, que así como los gobiernos constitucionales en general han apoyado y estimulado al proceso de integración como herramienta de desarrollo o inclusive como instrumento para lograr una mayor capacidad decisional de la región en el escenario mundial, los gobiernos militares y de facto han privilegiado el relacionamiento vertical tradicional con los centros hegemónicos y puesto de manifiesto una actitud de desconfianza cuando no de enemistad con los países vecinos a menudo más cercana al conflicto que a la cooperación y a la integración.

Justamente esta realidad explica los avances y retrocesos operados en materia de integración en la región dada la recurrencia de golpes militares y gobiernos de facto sucedidos en muchos países, sobre todo en las décadas de los años 60 y 70.

Corresponde también hacer notar, la influencia que han tenido las *teorías de las relaciones internacionales* prevalecientes en América Latina entre 1950 y 1980 en la formulación de las estrategias de integración regional como instrumentos del desarrollo y de una reinserción más favorable de la región en el sistema internacional.

En efecto, a partir de la *teoría del desarrollo*, adoptada por la CEPAL en los años 50, se visualizó al subdesarrollo de América Latina como producto de la división internacional del trabajo, centrando el análisis en la vinculación asimétrica centro-periferia y en el deterioro de los términos del intercambio cuya superación suponía tanto la promoción de un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones como la ampliación del comercio intrazonal mediante la estructuración de un Mercado Común Latinoamericano, que condujera al desarrollo progresivo del área¹.

Posteriormente, en los años 60 surge la *teoría de la dependencia*, que superando la dicotomía externo-interno y desarrollo-subdesarrollo responsabilizó al sistema capitalista internacional y al núcleo transnacionalizado de poder del sistema de dominación existente, como así también de la desigualdad creciente entre los países. De lo que a su vez infirió, que la asimetría y el subdesarrollo imperante en América Latina era producto directo de su inserción en el sistema internacional, con lo que apuntó a la necesidad de iniciar una búsqueda en favor de una inserción más favorable de los países del área en el escenario mundial mediante la adopción de "estrategias de agregación de poder" (integración y acción conjunta) que posibiliten una mayor capacidad de autodeterminación de los mismos².

¹ PREBISCH, Raúl, "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas", en Boletín Económico de América Latina de CEPAL, Vol. VII, Nº 1 (Santiago de Chile, febrero de 1962). — "Reflexiones sobre los primeros 30 años de CEPAL", en Integración Latinoamericana del INTAL, Nº 27 (Buenos Aires, agosto de 1978).

² CARDOSO, Fernando H., "Teoría de la dependencia. Análisis de situaciones concretas de dependencia", en Revista Latinoamericana de Ciencia Política, Vol. I (diciembre de 1970). — y FALETTO, Enzo, "Dependencia y desarrollo en América Latina" (México, 1970). — O'DONNELL, Guillermo y LINK, Delfina, "Dependencia y Autonomía" (Buenos Aires, 1973).

A su vez, para la *teoría de la viabilidad*, de contenido más estratégico-político que las anteriores, el ascenso de los países en la escala jerarquizada internacional se operaría solo cuando confluyan junto con la disponibilidad de recursos, la existencia de élites funcionales autonomizantes y un grado importante de permisibilidad internacional. Elementos todos estos considerados indispensables a reunir por cualquier sistema social que aspire a su autodeterminación real³.

A partir del surgimiento de esta teoría, aparecen propuestas de diseño de estructuras integradas de un mayor nivel y profundidad como así también de políticas concertadas comunes tendientes a apuntalar no solamente el desarrollo económico, sino también la vigencia del sistema democrático, la paz de la región y una mejor inserción de la misma en el sistema internacional⁴.

Indiscutiblemente, también la recurrencia de la crisis económico-financiera internacional con su secuela de estancamiento con inflación en los centros, de efectos tan negativos sobre la periferia latinoamericana cuyo deterioro y regresión no se haría esperar, contribuyó a estimular la puesta en práctica de nuevas experiencias de integración y de concertación regional.

De ahí que a lo largo de estos 30 años y como producto de todos estos factores condicionales podamos observar intentos de integración globalistas, regionales, subregionales, multilaterales, multisectoriales, sectoriales, economicistas, liberales, dirigistas, estructurales... Enfatizando algunos en los aspectos esencialmente comerciales de la integración, otros en los económicos y extendiéndolos otros a los políticos internacionales y nacionales.

Algunos de estos enfoques limitados a la integración para la creación y diversificación del comercio intrazonal basado en los beneficios de las

³ JAGUARIBE, Helio, "Hegemonía céntrica y autonomía periférica" en "América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional", Compilado por Eduardo Hill y Luciano Tomassini (Buenos Aires, 1982).

⁴ En 1987 se constituyó en San José de Costa Rica un destacado grupo de centroamericanos de activa participación en los procesos de integración que creó la Fundación por la Integración de Centroamérica. El común denominador de los propulsores de este movimiento fue el reconocimiento de la inviabilidad económica de los países centroamericanos por separado, como así también el consenso que la integración y la cooperación económica constituyen opciones económico-políticas que permitan lograr conjuntamente, no sólo el desarrollo económico y social demandado por la comunidad, sino también tasas aceptables de crecimiento dentro de un marco democrático. En "Documento de Trabajo", N° 22 del IRELA (Madrid, 1990), pág. 46.

economías de escala—; otros en el desarrollo industrial y en el establecimiento de una política de sustitución de importaciones y, otros finalmente, dirigidos al logro de una mejor inserción de nuestra región en el sistema internacional mediante la articulación de un poder de negociación de la misma con el resto del mundo, tendiente a alcanzar no solo el resguardo de los intereses económicos del área sino también la consolidación de sus instituciones democráticas, el desarrollo y la paz⁵.

Enfoques todos estos que en realidad no se excluyen sino que por el contrario se complementan, ya que el aumento del poder de negociación internacional y de la capacidad decisional requiere de la estructuración de un poder real, que no se logra sino con un desarrollo económico integrado, progresivo y consensuando de la región y de las unidades nacionales que la componen, el que debe ir a su vez acompañado de la participación creciente y activa de sus distintos sectores sociales, destinatarios últimos de los beneficios o de los perjuicios que proporcione la puesta en marcha de este proceso.

EXPERIENCIAS DE INTEGRACION EN AMERICA LATINA

A modo de introducción podemos decir que históricamente, si bien el proceso de integración regional iniciado en América Latina en los 60 ha tenido en general una gran difusión, ha acusado al mismo tiempo una escasa profundidad. Su referencia ha sido más bien modesta, convocando a constituir zonas de libre comercio, a otorgar preferencias arancelarias regionales o a establecer uniones aduaneras, en las que han predominado modelos de corte básicamente comercialistas apoyados en la teoría neoliberal. Solo aisladamente han surgido algunas ideas tendientes a realizar "el sueño de la patria grande".

Si bien el objetivo perseguido en las distintas experiencias de integración regional de América Latina ha sido el de su integración económica; el instrumento elegido ha sido básicamente el comercio, que en la práctica no se ha manifestado como el más idóneo para lograrla, ni por la realidad objetiva de la región, ni por sus efectos de expansión.

⁵ Cabe recordar que en los 80 y como producto de la realidad condicionante y de todos estos aportes teóricos, en América Latina la paz ya no implicaba tan sólo la finalización de los conflictos armados —tan comunes en Centroamérica—, sino también la implementación y fortalecimiento de la democracia real, institución esta estrechamente ligada al desarrollo económico con justicia social.

A modo de síntesis podemos decir, que el proceso de integración latinoamericana se pone en marcha a partir de 1960 con el tratado constitutivo de la ALALC y el Tratado de Integración Centroamericana, que diera lugar al Mercado Común Centroamericano. En 1968 se creó la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), que en 1973 se transforma y amplía en Mercado Común y Comunidad del Caribe (CARICOM). En 1969 se puso en vigencia el Acuerdo de Integración Subregional Andina.

En líneas generales la concepción de integración económica preva-
leciente en América Latina en la década del 60 alude al proceso mediante el cual los países proceden a la abolición de las barreras discriminatorias existentes entre ellos para establecer un *espacio económico común*, con el objeto de facilitar básicamente el flujo de bienes.

En 1980 se creó la ALADI en reemplazo de la ALALC y en 1986 se firmaron los protocolos entre Argentina y Brasil, constituyendo todas estas experiencias de integración de distinta profundidad y alcances, respuesta a su vez a condicionamientos externos e internos en que se generaron y se desarrollaron. Paralelamente a las experiencias de integración señaladas en nuestra región, desde mediados de los 80 se suceden una serie de reuniones informales de concertación en la cumbre generadoras de acuerdos sobre problemas puntuales del área, tales como deuda externa, conflicto centroamericano, que van a incidir en el afianzamiento del interrelacionamiento entre los países de nuestra región y en una mejor articulación de su accionar con el resto del mundo.

A los efectos de posibilitar la profundización del análisis de los objetivos perseguidos a lo largo del proceso de integración de nuestra región, vamos a concentrarnos en algunas de sus experiencias claves.

ALALC. La primera experiencia de integración de nuestra región la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, surgida por el Tratado de Montevideo de 1960 suscripto por 11 países, fue concebida originalmente como requisito del modelo de desarrollo que debían seguir los países de América Latina y el Caribe.

Este esquema de integración estuvo vinculado al pensamiento de la CEPAL de los años 50, que sostenía que el modelo de inserción de las economías latinoamericanas en la economía mundial, dentro del marco de la división internacional del trabajo, producía una constante asimetría en perjuicio de nuestra región.

La concepción centro-periferia de CEPAL, junto al probado deterioro de los términos del intercambio y a la necesidad de industrializar a los países de América Latina mediante una política de sustitución de importaciones que tendiera a disminuir la asimetría preexistente, fueron los puntales más significativos en favor del proceso de integración de la región. Debido a que en ese momento se interpretó que los límites del espacio económico y del modelo de desarrollo existente podría superarse mediante la integración económica, concretamente con la estructuración de un mercado común latinoamericano, al que se accedería gradualmente.

Si bien es cierto que la aparición y auge de la teoría del desarrollo jugó un rol importante en la valoración del deterioro de los países de nuestra región, del aumento de la brecha centro-periferia y en la búsqueda de alternativas integradas para superarlo, también tuvo su efecto de demostración indudable en la implementación de la primera experiencia de integración latinoamericana los resultados obtenidos por la Comunidad Europea del Carbón y del Acero creada en 1951 y el surgimiento de la Comunidad Económica Europea en 1957.

Hechos estos que a su vez se vieron reforzados por el inicio de un proceso de distensión internacional, por el viraje de la confrontación tradicional Este-Oeste o "Guerra fría" a la coexistencia pacífica entre las superpotencias acompañada de una mayor permisividad internacional. También la revolución cubana hizo sentir sus efectos en este proceso, al constituirse en una señal de alarma para las élites dirigentes latinoamericanas, generando a su vez la formulación de la Alianza para el Progreso por parte de la Administración norteamericana, que apuntaba a la promoción del crecimiento económico de nuestra región mediante la estrategia de "ayudar a ayudarse" para evitar la explosión y expansión de la revolución violenta en la misma.

Cabe sin embargo señalar, que la idea originaria de integración de CEPAL debió confrontar desde los inicios con una realidad compuesta de intereses intra y extraregionales que no estaban convencidos ni de sus virtudes ni de su conveniencia futura.

En efecto, durante el lapso transcurrido entre los años 1950, en que se conocen los primeros aportes de CEPAL en materia de integración y 1960 en que se firma el tratado de Montevideo que instituyó la ALALC, se confrontaron fuertes intereses en el camino de las propuestas cepalinas, que llevaron a que el Tratado de Montevideo debiera allanarse a algunas

fórmulas que no eran precisamente las más adecuadas para marchar hacia la integración y el mercado común latinoamericano. De ahí que la fórmula finalmente adoptada fuera la más primaria y la menos integradora de todas, esto es, la zona de libre comercio, justamente por adecuarse mejor a las disposiciones del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y a la posición de los Estados Unidos en esta materia ⁶.

En efecto, el Tratado de Montevideo que instituyó la ALALC marcó un cambio de rumbo respecto a las concepciones originales de integración latinoamericana de CEPAL.

En el cambio de la fórmula propiciada por la CEPAL para la primera etapa, la zona preferencial, a la zona de libre comercio promovida por los países del Cono Sur (Argentina-Brasil-Chile-Uruguay), tuvo influencia decisiva el sistema normativo del GATT y la posición de los Estados Unidos.

La "cláusula de la nación más favorecida" incluida en los Acuerdos del GATT (art. 24), estipulaba que cualquier concesión que un país otorgara a otro, debía extenderse automáticamente a los demás países del GATT. Aunque una de las excepciones a las obligaciones emergentes de esta cláusula era la zona de libre comercio, razón por la cual los países signatarios del Tratado de Montevideo adecuaron el sistema a las normas del GATT, puesto que la mayoría eran miembros de esa organización.

En un memorandum de agosto de 1958 concerniente a la actitud de los Estados Unidos frente a los acuerdos de integración latinoamericana, consta que "la creación de una unión aduanera en América Latina o zona de libre comercio", serían bien recibidas por los Estados Unidos siempre que tales arreglos se ajustaran a las normas establecidas en el art. 24 del GATT ⁷. Esto es, siempre que dichos arreglos eliminaran los derechos aduaneros y las restricciones al comercio y garantizaran la plena competencia.

En cuanto a la actitud asumida por los EE. UU. frente a la integración, se movió entre la renuencia y la oposición hasta la propuesta de la Alianza para el Progreso.

⁶ SALGADO, Germánico, "El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad", en Revista de la CEPAL, N° 7 (Santiago de Chile, abril de 1979), págs. 87-130.

⁷ NACIONES UNIDAS, "El Mercado Común Latinoamericano", N° 59 (México D.F. 1959-, pág. 85).

Conviene señalar que en esta materia, la conducta norteamericana estuvo asociada a la animadversión existente en ese país contra la CEPAL, a quien se la acusaba de enemiga de los Estados Unidos, por considerar que con sus propuestas integracionistas incitaba a los países latinoamericanos a unirse en su contra para imponerle concesiones económicas que por separado ninguno de ellos estaba en condiciones de lograr⁸.

En esta primera experiencia de integración latinoamericana también pesaron los intereses de las empresas privadas norteamericanas, que consideraron que el mercado común latinoamericano y el comercio intrarregional perjudicaría las exportaciones norteamericanas a la región. Oposición esta que cedería cuando las empresas transnacionales advirtieron las ventajas que podían obtener de una zona de libre comercio ampliada como así también de los acuerdos de complementación para la realización de sus negocios en el área.

Pero no sólo factores externos sino también intrarregionales e internos incidieron en el diseño que finalmente tuvo la ALALC. Entre otros podemos señalar la heterogeneidad y disparidad entre los países del área, el tratarse de una zona de exiguuo interrelacionamiento anterior, carente de una infraestructura física, económica y de comunicaciones integradora, el auge de las tesis economicistas y liberales en la región. Además en los 60, tanto las burocracias como los sectores productivos tradicionales de la sociedad (exportadores, importadores e intermediarios), las Fuerzas Armadas, los Partidos Políticos de derecha y de extrema-izquierda eran francamente opuestos a esquemas más profundos de integración cuando no a la integración misma.

Como consecuencia de todos estos condicionamientos intra y extra-regionales, los *objetivos* explícitos incorporados finalmente al Tratado de Tratado de Montevideo de 1960 se redujeron a los siguientes:

- a) Liberar lo esencial del comercio recíproco (art. 3);
- b) Expandir y diversificar el comercio recíproco y promover la progresiva complementación de las economías de la zona (art. 10);

⁸ LAREDO, Iris Mabel "Posición de los Estados Unidos frente a la integración de América Latina: Afirmaciones y tendencias", en Revista de la Integración del INTAL, N° 3 (Buenos Aires, noviembre de 1968), págs. 58-104. — WIONCZEK, Miguel S., "La historia del Tratado de Montevideo", en Integración de América Latina —Experiencias y Perspectivas—, Fondo de Cultura Económica (México, 1964), pág. 31.

- c) Coordinar las políticas de desarrollo agrícola e intercambio de productos agropecuarios y procurar la expansión del comercio de productos agropecuarios de la zona (arts. 27 y 29);
- d) Establecer en forma gradual y progresiva un mercado común latinoamericano (Preámbulo y art. 54) ⁹.

Y los *instrumentos* diseñados para tal fin fueron esencialmente tres:

- 1) El programa de liberalización comercial;
- 2) Los acuerdos de complementación industrial, y
- 3) Las medidas en favor de los países de menor desarrollo económico relativo.

El programa de *liberalización del comercio* finalmente adoptado por los gobiernos latinoamericanos signatarios del Tratado de ALALC estableció un plazo no mayor de 12 años para su perfeccionamiento, a partir de su entrada en vigor el 1-6-1961. En ese lapso los países contratantes debían eliminar gradualmente los gravámenes y restricciones de todo orden que incidieran sobre las importaciones de productos originarios de los países de la zona.

El objetivo de liberación, expansión y diversificación del comercio y la promoción de una progresiva complementación económica sería alcanzada según el Tratado por medio de una negociación periódica entre los países de la zona, sobre la base de reciprocidad de concesiones a través de la elaboración de listas nacionales y de una lista común.

A su vez, mediante los *acuerdos de complementación industrial* se estableció un programa de liberación que regiría para los productos de determinados sectores tendientes a facilitar la integración y la complementación de las economías de los países del área. El método aplicado fue de desgravación producto por producto de determinado sector.

Se estableció también un trato preferencial en favor de los países de menor desarrollo económico relativo de la región (Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay) mediante el establecimiento de *Listas de ventajas no extensivas* a los demás, permitiéndoseles además una mayor gradualidad

⁹ Tratado de Montevideo, Montevideo 1960 — INTAL-BID, "Ordenamiento Jurídico de la Integración Económica Regional de América Latina", Tomos I y II, Buenos Aires, 1966.

para cumplimentar el programa de liberación comercial y protección para la producción nacional de importancia básica para su desarrollo económico.

En los años 70 Prebisch recogiendo los antecedentes documentales de ALALC expresaba que: "en las recomendaciones iniciales de la CEPAL, se concibió la idea del mercado común como una meta a conseguir paulatinamente por etapas. En una primera etapa, se pensaba en una zona preferencial que se iría formando mediante acuerdos de complementación o integración industrial y agrícola, conforme con un programa automático y gradual de reducción de aranceles y de transformación de restricciones no arancelarias diferenciales para las distintas categorías de países (según su grado de desarrollo económico)". A lo que a su vez acota, "que si bien el Tratado de Montevideo se inspiró en estas recomendaciones y recogió la idea de los acuerdos de integración industrial, se apartó de ellas en otros casos, principalmente en cuanto a la automaticidad de las rebajas arancelarias, en las que se prefirió seguir un procedimiento más cauteloso de negociaciones selectivas"¹⁰.

Refiriéndose a los resultados de ALALC, Aníbal Pinto expresa que si comparamos la expansión de las exportaciones latinoamericanas con el crecimiento de su PBI en el lapso 1950-1970, observamos el caso más representativo de "desarrollo hacia adentro", fruto de la política de sustitución de importaciones para atender a la demanda interna de bienes de consumo aplicada en la región¹¹. Sólo Brasil y México desde fines de los 60 y más agresivamente en los 70, iniciaron una estrategia de "desarrollo hacia afuera"¹².

Si se toma en cuenta el cambio en la estructura del comercio y el incremento del comercio recíproco entre los países latinoamericanos y el creciente interrelacionamiento logrado a partir del surgimiento de la ALALC en 1960 hasta su sustitución por la ALADI en 1980, se podría concluir que la integración regional ha sido un hecho positivo y ha sido

¹⁰ PREBISCH, Raúl, "Transformación y Desarrollo", BID-Fondo de Cultura Económica, México, 1970, págs. 187-188.

¹¹ PINTO, Aníbal, "La internacionalización de la economía mundial y la periferia. Significados y consecuencias, pág. 135.

¹² EDWARDS, E., "América Latina y la Economía Mundial", en Revista de Estudios Internacionales, Nº 82, Santiago de Chile, abril-junio 1988, pág. 214.

cierto punto exitoso¹³. Pero si comparamos los objetivos originales perseguidos con los resultados obtenidos, pese a algunos avances, los logros se hallan muy distantes de las expectativas creadas.

Un ejemplo de ello lo constituye el programa de *liberación comercial*, que aunque tuvo un desarrollo estimable en los primeros años, fue perdiendo dinamismo a partir de 1965 hasta llegar prácticamente a paralizarse en los años 70¹⁴.

Entre las causas de lo ocurrido en esta materia se ha señalado la *falta de aptitud competitiva* en los países de la región, que sólo incluían en las listas nacionales aquellos productos en los que tenían ventajas comparativas y que ya se comercializaban bilateralmente antes de iniciado el proceso de integración. Y también, la desigual *distribución de los costos-beneficios*, llevando a algunos países de la región a concentrar importantes beneficios comerciales intrazonales mientras que otros mantenían sus saldos deficitarios.

PACTO ANDINO. El Grupo Andino surgido del Acuerdo de Cartagena, celebrado el 20 de mayo de 1969 entre Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú al que se sumó en 1973 Venezuela y del que se retiró en 1976 Chile, surgió de la experiencia frustrante de la ALALC para ese conjunto de países intermedios y de menor desarrollo económico relativo. Como así también de un sentido de pertenencia a una subregión con características comunes, que podía avanzar más rápidamente en un proceso de integración subregional que garantizara una mayor justicia distributiva interna.

¹³ El comercio intrarregional medido por las exportaciones creció 11 veces entre 1960 y 1978, pasando de 800 a 8.400 millones de dólares, en tanto las exportaciones al resto del mundo sólo se sextuplicaron (de 7.800 a 44.600 millones de dólares), lo que permitió incrementar la participación del comercio total del 8.7 al 15.8 % en esos 18 años. Pero tal vez lo más importante de destacar es el cambio de la estructura de las exportaciones, en 1978 más del 60 % del comercio dentro de los esquemas de integración latinoamericana estaba constituido por bienes manufacturados, mientras que las exportaciones de manufacturas de nuestra región a los países industrializados sólo representaba el 20 % del total (el 80 % restante seguía siendo de materias primas). — CEPAL, "Integración y cooperación regional en los años 80", Santiago de Chile, 1982, pág. 13.

¹⁴ En los primeros 9 años de ALALC (1962-1970) se acumularon el 98 % de las concesiones en las Listas Nacionales y en los últimos 9 años sólo el 2 %. En cuanto a la Lista Común sufrió análogas vicisitudes, el primer tramo del 25 % del valor global del comercio intrazonal después de largas negociaciones quedó aprobado en diciembre de 1964. Mientras que el segundo tramo del 50 % se discutió pero no llegó a aprobarse. — INTAL, "El proceso de integración en América Latina en 1979", Buenos Aires, 1980, págs. 50-51.

Recordemos que quienes constituyeron el Grupo Andino fueron los países medianos y pequeños de la ALALC, que comprobaron después de unos pocos años de vigencia del Tratado de Montevideo, que los beneficios derivados del mismo prácticamente se concentraban en los tres grandes de la región, esto es, en Argentina, Brasil y México. Lo que por otra parte era perfectamente previsible y explicable por las características del modelo de integración adoptado, el de una simple zona de libre comercio librada a los mecanismos de mercado que, en su automatismo, necesariamente termina por beneficiar a los países más grandes y desarrollados de la región.

A raíz de esta constatación, los países andinos convinieron finalmente en que para lograr un cambio cualitativo en la estructura económica de la subregión a través de la integración debían adoptar otro modelo, que se dirigiera fundamental e intencionadamente al *desarrollo industrial sustitutivo de importaciones* de la misma. Volviéndose de este modo a la tesis original de la CEPAL y de Raúl Prebisch, que por las razones ya expuestas había sido dejada de lado al constituirse la ALALC.

Así y dada la lentitud y las limitaciones del sistema de ALALC, puestas de manifiesto en las engorrosas negociaciones arancelarias, junto a la convicción que la sola rebaja o eliminación de aranceles de aduana no conduciría necesariamente a la integración de las industrias claves para el desarrollo latinoamericano (petroquímica, bienes de capital, celulosas, mecánicas, siderurgia, etc.), se giró del mecanismo de mercado, visto por algunos como panacea, a la *programación del desarrollo industrial de la subregión*.

De este modo se intentó corregir el funcionamiento de los mecanismos de mercado mediante una programación del desarrollo industrial que incluyera la localización de determinados sectores para aumentar la productividad disminuir los costos y mejorar la calidad de la producción que posibilite a los países de la subregión competir en el mercado internacional y mejorar sus condiciones de trabajo y de vida.

La conciliación entre la tesis liberal y la dirigista condujo a la desgravación automática para una parte de la producción y un sector programado de sustancial tamaño por la otra, junto con un trato preferencial a los países de menor desarrollo económico relativo.

El Acuerdo de los cinco países originarios del grupo se centró sobre las siguientes bases: 1) liberalizar el intercambio; 2) Coordinar la política de desarrollo industrial (con una indicación de los sectores industriales prioritarios); 3) Estudiar un tratamiento para las industrias de carácter multinacional; 4) Formular un programa de sustitución de importaciones.

A su vez este Acuerdo tuvo por *objetivo* promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en la ALALC y establecer condiciones favorables para la conversión de la ALALC en un mercado común, todo ello con la finalidad expresa de procurar un mejoramiento del nivel de vida de los pueblos de la subregión (art. 1).

En cuanto al desarrollo equilibrado y armónico, el Acuerdo previo que debía conducir a una *distribución equitativa de los beneficios* derivados de la integración entre los países miembros, de modo de reducir las desigualdades existentes entre los mismos. Aconsejando a su vez la evaluación periódica de los resultados del proceso mediante los siguientes indicadores: la expansión de las exportaciones de cada país; el comportamiento de la Balanza Comercial con la subregión; la evolución del PIB; la generación de nuevos empleos y la formación de capital.

Para la consecución de sus objetivos centrales, este Acuerdo contemplaba a su vez como *instrumentos básicos*: la programación conjunta; la liberación del comercio; el establecimiento de un arancel externo común y la armonización de políticas económicas-sociales en diversos campos. Contenía asimismo, disposiciones en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, tendientes a satisfacer el objetivo de desarrollo equilibrado entre los Estados miembros¹⁵.

Pese a los avances conceptuales, como así también al modelo y objetivos de la integración diseñados por los países integrantes del grupo andino, en la práctica y dadas las condiciones objetivas imperantes en la subregión y en el mundo, los resultados de esta experiencia tampoco fueron todo lo satisfactorio que se esperaba, desacelerándose su marcha, produciéndose deserciones y creando estados de frustración y crisis entre sus componentes.

¹⁵ JUNAC-INTAL, "Estrategias de Desarrollo e Integración en el Grupo Andino", Lima, Perú, 1985, págs. 13-30 y 43-88.

CAMBIOS OPERADOS EN LOS AÑOS 70 Y SURGIMIENTO DEL SELA

A esta altura del análisis cabe reflexionar acerca de que, así como a comienzos de los 60 se produce el establecimiento de los esquemas formales de integración (ALALC, MCCA, CARIFTA), con la implementación de zonas de libres comercio, la constitución de diversos organismos intergubernamentales de integración, el diseño de políticas comercialistas y el crecimiento del comercio intralatinoamericano, a mediados de la década empezaron a perfilarse las primeras dificultades.

En efecto, desde mediados de los 60 se producen golpes de Estado y se reinstalan gobiernos de facto en diversos países del área, hecho este que no estimularía precisamente la evolución y el fortalecimiento del proceso integrador. Sino que, por el contrario, lo dificultaría debido al resurgimiento del nacionalismo y del proteccionismo puestos en práctica a partir de la adopción de algunas medidas, tales como las de congelamiento de las concesiones.

De tal modo que, en los años 70 se va a producir un punto de flexión en el proceso integrador, con la disminución de los ritmos de aplicación y uso de los instrumentos integradores; la reducción del intercambio intralatinoamericano; la revisión de los mecanismos de integración; la prórroga de los plazos de ALALC e inclusive el retiro de Chile del Pacto Andino.

A su vez en el plano internacional, en los años 70 se observa el surgimiento de un creciente proteccionismo en los países centrales, producto del shock petrolero, de impacto devastador sobre América Latina. Tanto por el encarecimiento del abastecimiento energético para algunos y por la pérdida de sus mercados tradicionales para los otros.

Situación esta que a su vez va a estar acompañado de un proceso de manifiesta *transnacionalización* de la economía, en el que el crecimiento de las actividades económicas empresariales transnacionales superó holgadamente a la expansión de las economías nacionales tanto en los países centrales como en los periféricos. Resulta de lo cual, la transnacionalización operada por las grandes corporaciones y conglomerados económicos empezó a gravitar más que ningún otro actor en la toma de decisiones, mediatizando inclusive el accionar de los Estados soberanos ¹⁶.

¹⁶ TOMASSINI, Luciano, "El proceso de transnacionalización y las relaciones exteriores de los países latinoamericanos", en "Transnacionalización y desarrollo nacional en América Latina", GRUL, Buenos Aires, 1984, pág. 15.

Como consecuencia de todas las circunstancias mencionadas precedentemente, en la segunda mitad de los años 70, los distintos esquemas de integración de nuestra región empezaron a caer a niveles muy bajos de realización, lo que motivó que cundiera el excepticismo en diversos sectores respecto al rol que podía esperarse que desempeñara la integración en el desarrollo económico y social del área.

Pero esta situación de hecho, coincidente a su vez con la aparición de experiencias concertadas exitosas, tales como la de OPEP, contribuyeron al surgimiento del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) el 17 de octubre de 1975 mediante el Convenio de Panamá, destinado a concertar *posiciones comunes* de los 25 miembros que lo integraban y a impulsar la cooperación y la promoción económica y social conjunta de los países de la región¹⁷.

Entre las principales finalidades del SELA, cabe destacar la de promover un Nuevo Orden Económico Internacional y la de mejorar la posición de América Latina en el escenario mundial. Priorizando de este modo la *dimensión externa* de la acción conjunta.

Entre los *objetivos* del SELA, sobresalen los siguientes:

- Crear y promover empresas multinacionales latinoamericanas;
- Asegurar la producción y suministro de productos básicos;
- Fomentar acciones conjuntas para obtener precios remunerativos y estables para las exportaciones;
- Propugnar el desarrollo y el intercambio de tecnologías;
- Proponer medidas para que las empresas trasnacionales se sujeten a los objetivos de desarrollo de la región;
- Apoyar con ayuda a los países que afrontan situaciones de emergencia;
- *Colaborar con los procesos de integración de la región, propiciando acciones coordinadas que promuevan su convergencia y la formulación de posiciones comunes en los foros internacionales.*

Entre los años 1970 y 1980 se produce un evidente aumento de la *interdependencia internacional* y paralelamente la extensión y profundi-

¹⁷ ¿Qué es el SELA?, Unidad de Comunicación del SELA, Caracas, 1984, pág. 5.

zación de la transnacionalización del poder, mencionada precedentemente, con el consiguiente incremento de la asimetría y el ahondamiento de la brecha centro-periferia y con el corolario de una mayor concentración del poder en la cima.

El desarrollo científico-tecnológico operado en los centros y su incidencia sobre el desarrollo económico, financiero y militar, condujo en los hechos a la reducción del número y al aumento del poder de unos pocos países centrales y simultáneamente, al aumento del número y a la reducción del poder de un grupo cada vez mayor de países periféricos¹⁸.

En este contexto mundial, a comienzos de los años 80 América Latina continuaría con la flexibilización de sus esquemas de integración, adoptando modelos pragmáticos, ajustados más a los condicionamientos internacionales y locales de la realidad que a las necesidades de modificarla. Sin metas ni plazos demasiado rígidos, en los que el bilateralismo se concibió como un paso previo hacia la multilateralización de las relaciones del área.

Estudiosos en la materia explican esta tendencia hacia una mayor flexibilización de la integración latinoamericana por el impacto de la crisis económico-financiera internacional en la región, con el consiguiente retroceso operado en las economías del área y en el estancamiento de sus experiencias de integración, consecuencia de la falta de correspondencia entre medios y fines, entre modelos elegidos, objetivos perseguidos y tácticas adoptadas para modificar las causas estructurales generadoras del subdesarrollo y de la dependencia de la región. Lo que finalmente condujo al diseño del Tratado de la ALADI.

ALADI. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC, reunido en Montevideo el 12 de agosto de 1980, firmó un nuevo tratado por el cual se creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en sustitución de la ALALC.

Cabe señalar, que el nuevo Tratado, abandona el objetivo concreto de establecer una zona de libre comercio, eliminando también los compromisos de alcanzar metas cuantitativas y temporales y abre paso a la concertación de una variada gama de acciones parciales entre pares o

¹⁸ LAREDO, Iris Mabel, BLACONA, María Teresa, CRUCELLA, Carlos, "Ubicación y tendencias de América Latina y en particular de Argentina en el sistema internacional", Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 1985, págs. 1-19.

grupos de países para facilitar por esa vía la dinamización del proceso de integración económica de la región. Los instrumentos adoptados por ALADI apuntan a establecer un *área o zona de preferencias económicas* en lugar de una zona de libre comercio como lo fue la ALALC.

La diferencia sustancial entre ALADI y ALALC radica en su bilateralismo. En efecto, la política de integración regional explicitada en el Tratado de ALADI, cuyos objetivos últimos son claramente integracionistas, impulsa en lo inmediato a acciones bilaterales de cooperación y a acuerdos de alcance parcial entre dos o más países miembros de la Asociación, como factor estratégico para impulsar el proceso de integración económica global del área.

Al abandonar la ALADI los compromisos de carácter automático y generales de la ALALC (que en la práctica no se cumplieron) para adoptar un sistema más pragmático y flexible, aunque manteniendo en la letra del Tratado el *objetivo de largo plazo de constituir un mercado común*, trataba de posibilitar una serie de acciones de integración y de cooperación intermedias dentro de una zona de preferencias económicas, de lo que van a constituir después una muestra los Protocolos firmados por Argentina y Brasil a partir de 1986.

Dadas las dificultades de todo orden encontradas en América Latina para impulsar al proceso de integración, las estrategias aplicadas en esta etapa no fueron ortodoxas y lineales y la acción no fue ejercida sobre un solo frente. De ahí que los reajustes que se operaron en las modalidades y estrategias de integración para adecuarlas a la realidad, no deben confundirse necesariamente con retrocesos o cambios de rumbo sino más bien como medios operativos tendientes a lograr cierto nivel de funcionalidad. Por nuestra parte, creemos que siempre que los *objetivos finales* de la integración se mantengan claramente definidos, los caminos para alcanzarlos pueden ser diversos¹⁹.

Los objetivos finalmente previstos en el Tratado de ALADI se centraron en el desarrollo de las siguientes funciones básicas:

- Promover y regular el comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica de la región que coadyuven a la ampliación de los mercados (art. 2);

¹⁹ LAREDO, Iris Mabel, "Aspectos Jurídicos e Institucionales de la Cooperación Económica Bilateral entre Países Latinoamericanos", 1983, BID-INTAL, Buenos Aires, 1984, págs. 9-10.

- Promover el máximo aprovechamiento de los factores de la producción y el desarrollo de los países;
- Multilateralizar progresivamente las acciones parciales mediante medidas de convergencia (previstas en el art. 9, letra b del Tratado) para que todos los países miembros reciban los beneficios;
- Establecer en forma gradual y progresiva un *mercado común latinoamericano* (objetivo de largo plazo, art. 1).

A su vez, los *principios* que se prevee que los países miembros de la ALADI deben tomar en cuenta para la aplicación del Tratado y para garantizar su evolución hacia el objetivo final de integración, cabe señalar a los *principios de pluralismo, convergencia, flexibilidad, solidaridad y multiplicidad*²⁰, como soportes doctrinarios relevantes del esquema.

El bilateralismo de la ALADI, fruto del pragmatismo, tendiente a crear las condiciones objetivas para superar el agotamiento de las Listas Nacionales (que incluían multiplicidad de productos negociados a los que se le reducían los aranceles), impulsó la concertación de una red de convenios bilaterales intralatinoamericanos en los más diversos campos (científicos, financieros, tecnológicos, de integración física, etc.). Lo que se esperaba que promoviera en la práctica la creación de condiciones objetivas para una mayor integración de nuestra región, por contribuir al incremento del *interrelacionamiento horizontal* de la periferia latinoamericana.

Pese a que algunos autores insertan al Tratado de ALADI de 1980 en la esfera de la cooperación más que en la de la integración regional, basándose para ello en su *instrumentación* y no en sus *objetivos finales*, en sus medios y no en sus fines, creemos que ello es discutible.

Dada la realidad objetiva de América Latina, pensamos que si las acciones bilaterales y sectoriales que se emprendan entre los países de la región responden al *objetivo final de la integración*, pueden impulsar una solidaridad recíproca creciente apoyada en intereses económicos y políticos concretos, lo que a la larga se revertirá en una forma más efectiva de cimentar la integración de nuestra región.

De ahí que el proceso de integración de ALADI pueda calificárselo de *gradualista*, basado en el perfeccionamiento por aproximaciones sucesivas, en la creación de *condicionamientos de base* que posibiliten la ge-

²⁰ "TRATADO CONSTITUTIVO DE LA ALADI", Montevideo, 1980, arts. 1, 2, 3, 9.

neración de una masa de intereses que configuren a la región como un área de preferencias económicas conducentes a la conformación de un *mercado común latinoamericano de futuro*.

En realidad, el establecimiento de un *área de preferencias económicas* abre a los países que la adopten un amplio espectro de posibilidades de cooperación y de integración en materias relevantes, tales como: financiamiento externo; obras de infraestructura física, formación e intercambio de recursos humanos y tecnológicos; empresas conjuntas, etc., como esta-dios previos e indispensable para la construcción de un mercado común latinoamericano de futuro ²¹.

De ahí que, no obstante las críticas generadas contra ALADI por enfatizar en el bilateralismo, su puesta en marcha ha estimulado diversas modalidades de cooperación y de acciones parciales entre países de la región, muchos de ellos con escasa vinculación anterior, lo que se ha traducido en la práctica en un aumento del interrelacionamiento intraregional con la consiguiente creación de lazos de solidaridad recíproca. Hecho este que podría contribuir al planteamiento y búsqueda de soluciones alternativas frente a los múltiples problemas de interés común de la región.

Inclusive los límites e insuficiencia de este modelo de integración, ha motivado un tipo de interrelacionamiento inédito en América Latina, tanto en el campo político como en el económico-financiero y en el tecnológico-cultural. Nos estamos refiriendo a las negociaciones directas en la cumbre, entre Presidentes, Cancilleres y Ministros de Economía y de otras áreas, generalizadas en la década de los años 80, mediante las cuales se ingresó a un estadio crecientemente acuerdista y cooperativo intra-latinoamericano.

CAMBIOS OCURRIDOS EN LA DÉCADA DE LOS 80 Y NUEVA ACTUALIDAD DE LA INTEGRACIÓN Y DE LA CONCERTACIÓN REGIONAL

Ya en el primer trienio de los 80 se van a producir cambios de fondo en el escenario internacional, que van a tener incidencia directa en la política de integración y de concertación latinoamericana.

²¹ LAREDO, Iris Mabel, "Aspectos Jurídicos e Institucionales... Op. Cit., págs. 6-14.

En primer lugar, a partir de 1982, se acentúa la crisis económico-financiera internacional con tendencias a profundizarse y a trasladar sus efectos recesivos e inflacionarios de los centros a la periferia. Crisis esta que a su vez se agrava por causa del fuerte proteccionismo surgido en los países centrales, por la intensificación del relacionamiento Norte-Norte en detrimento del Norte-Sur, tanto en el terreno del comercio como en el de las inversiones, con el natural correlato de una mayor concertación del poder tecnológico-financiero en la cima ²².

Simultáneamente, en los 80 se produce la consolidación del Grupo de los Siete, lo que llevaría aparejado a su vez la concertación creciente de las políticas de las Grandes Potencias frente a los principales problemas mundiales. Un ejemplo de ello lo constituyó el accionar solidario de los países miembros de la OTAN al conflicto Argentino-Británico del Atlántico Sur.

A su vez, a mediados de los 80, con el surgimiento de la Perestroika y del GLASNOST en la Unión Soviética se va a iniciar un proceso de creciente distensión internacional, seguido de un mayor y más estrecho interrelacionamiento Este-Oeste.

Paralelamente a todo ello, se observa simultáneamente la pérdida de gravitación de América Latina en el sistema internacional. Pero, coincidentemente con la profundización de la crisis económico-financiera de la región, se inicia un proceso de *democratización* en la misma, hecho este que va a facilitar la unidad de percepción y la búsqueda de estrategias alternativas de acción basadas en valores e intereses comunes de nuestros países.

Como consecuencia de esta situación de hecho, en los 80 se generaliza en América Latina la denuncia sobre el carácter estructural de la crisis económico-financiera internacional de efectos devastadores sobre la periferia latinoamericana y, al mismo tiempo, surge la necesidad de arbitrar acciones conjuntas para poder afrontarla y superarla.

A partir de esta nueva interpretación de la realidad, paulatinamente se comienza a revalorizar el entorno regional y la idea de integración vuelve a incorporarse a la Agenda de las Relaciones Internacionales de nuestros países.

²² FUENTE, Alfredo y VILLANUEVA, Javier, "Economía Mundial e Integración de América Latina", BID-INTAL, Buenos Aires, 1989, págs. 68-91.

De ahí que, a mediados de los 80, además de los esfuerzos formales de integración podamos constatar el surgimiento de *relaciones informales* al más alto nivel. Esto es, nuevas formas de diplomacia multilateral y políticas de concertación entre gobiernos latinoamericanos en búsqueda de fórmulas capaces de articular la *integración hacia adentro de la región con la concertación hacia afuera* para enfrentar la crisis de todo orden que inmoviliza a nuestros países y hace temer inclusive por su supervivencia misma.

Constituyen hitos importantes de esta novedosa práctica latinoamericana, la Declaración y el Plan de Acción de Quito y el Consenso de Cartagena de 1984/85 la conformación de Grupo de los Ocho en 1986, el Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia de 1987 y las Reuniones de Punta del Este y de Ica de 1988 y 1989 respectivamente ²³.

En los 80, a partir de la crisis de la deuda y de la asimetría centro-periferia creciente, se produjo un cambio significativo en la percepción de nuestra realidad y en la búsqueda de alternativas para superarla por parte de nuestros gobiernos.

Conviene recordar que históricamente América Latina a diferencia de Europa fundamentó su integración regional más en motivaciones y estímulos internos que en los externos, dejando en un segundo plano el problema de su dependencia y vulnerabilidad externa. Este hecho precisamente explica tanto los mecanismos comercialistas como los modelos economicistas de integración adoptados por nuestra región, de tan pobres efectos.

A partir de los 80 y principalmente por causa de la crisis de la deuda (estímulo externo), de efectos extremadamente regresivos para nuestra región, se empezó a modificar gradualmente nuestra óptica, otorgándosele más relevancia a los estímulos externos que a los internos para integrarnos.

²³ HIRST, Mónica, "Las iniciativas latinoamericanas de concertación: su influencia sobre las condiciones de paz de la región", en *Desarme y Desarrollo en América Latina*, Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz, Buenos Aires, 1990, págs. 83-86. — FROHMANN, Alicia, "Desafíos a la concertación política latinoamericana en el nuevo escenario internacional", en *Cono Sur*, Vol. IX Nº 6, Santiago de Chile, noviembre-diciembre de 1990, págs. 1-6.

De ahí que en los 80, tal vez el estímulo más poderoso para impulsar a nuestro proceso de integración provenga del reconocimiento de la incidencia de los factores externos en nuestro estancamiento y retroceso en los más diversos planos.

En efecto, si comparamos nuestra ubicación actual con la del resto del mundo, observamos que América Latina se encuentra frente a una muy grave amenaza, producto de su deslizamiento por una pendiente abrupta que aleja cada vez más de las grandes corrientes comerciales, financieras y tecnológicas internacionales. En opinión de Osvaldo Hurtado, América Latina ha perdido gravitación en el mundo de nuestros días y excepto en el tema de la deuda externa en ninguna otra materia América Latina conserva un lugar de significación en el escenario internacional ²⁴.

En efecto, el importante papel desempeñado por América Latina en los 60 ya es cosa del pasado, registrando en los 80 una pérdida progresiva de su influencia y de su liderazgo en los foros internacionales en los más diversos campos. En realidad en esta etapa y por fuerza de las circunstancias pareciera que los gobiernos latinoamericanos finalmente hubieran comprendido que, seguir descendiendo ininterrumpidamente nos llevaría inexorablemente hacia la marginación y el aislamiento latinoamericano en un mundo cada vez más interdependiente e integrado, con costos de difícil predicción.

Los límites de la inserción individual en un sistema internacional altamente estratificado como el que tenemos se han hecho cada vez más evidentes, con su secuela de profundización del círculo vicioso del subdesarrollo económico, del deterioro social y del aumento de la vulnerabilidad externa. Razones todas estas por las que en los 80 la integración regional volvió a presentarse como el gran desafío para el desarrollo económico-social, el aumento de la capacidad de negociación y una mejor inserción y articulación de América Latina en el sistema internacional.

²⁴ Entre los indicadores señalados por este A. para avalar su afirmación sobresalen los siguientes: Caída del crecimiento económico de América Latina y, consecuentemente, de su PBI por habitante, retrotrayéndose a niveles equivalentes a 10 años atrás; exportadora neta de capitales por causa de la deuda; reducción de su participación en el comercio internacional, todo lo cual ha incidido en los niveles de vida y de bienestar de sus pueblos. — HURTADO, Osvaldo, "Aspectos Políticos de la Integración Latinoamericana", en Integración Latinoamericana N° 153, BID-INTAL, Buenos Aires, enero-febrero 1990, págs. 3-5.

en una etapa histórica signada por la explosión tecnológico-científica y la formación de los super bloques, de los que forman parte inclusive los países más desarrollados del orbe.

Por otra parte, cabe señalar, que en esta etapa prácticamente fuera de la integración no se visualizaba otra alternativa relevante como herramienta articuladora de intereses y de fuerzas capaces de vehiculizar una mejor inserción de nuestra región en un mundo crecientemente integrado y transitado ya por su tercera revolución industrial, en la que los países centrales concentran ventajas absolutas desvirtuando las ventajas comparativas que tradicionalmente ostentaba la periferia, tales como recursos naturales y mano de obra barata.

Conviene señalar que hechos objetivos, tales como el conflicto de Atlántico Sur, la crisis de la deuda externa, el conflicto Centroamericano, a lo que se le sumaría el surgimiento de la democracia en América Latina contribuyeron a impulsar una nueva modalidad operativa en nuestro proceso de integración. Esto es, la concertación.

PRORAMA DE INTEGRACION ECONOMICA ARGENTINA-BRASIL

En materia de integración económica regional, en la segunda mitad de los 80 se pone en marcha un proyecto ambicioso y audaz entre Argentina y Brasil, sustentado en fundamentos basicamente políticos y de inspiración democrática.

En efecto, el Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina-Brasil, no obstante su instrumentación económica, constituye un *proyecto esencialmente político*.

En primer lugar, porque intenta poner fin a la tradicional hipótesis de conflicto desarrollada durante largo tiempo por algunos sectores de poder de nuestras sociedades, principalmente por las Fuerzas Armadas. Pero también porque se fundamenta en la percepción común de la realidad internacional condicionante (dependencia externa, asimetría, aumento de la vulnerabilidad) que impulsan hacia la integración, marcando al mismo tiempo un vuelco de ambos países hacia América Latina.

Hechos estos que pusieron simultaneamente en evidencia que con la vuelta a la democracia, América Latina pasó a ser un escenario privilegiado tanto para Argentina como para Brasil.

Ya en la Declaración de Iguazú, firmada por los Presidentes Alfonsín y Sarney el 30 de Noviembre de 1985 —antecedente inmediato de los Protocolos de 1986—, Argentina y Brasil acordaron en la urgente necesidad de que América Latina refuerce su poder de negociación internacional para ampliar su autonomía decisional y reducir su vulnerabilidad externa y resolvieron unir sus esfuerzos para revitalizar la cooperación e integración regional.

En esta oportunidad, los Presidentes de ambos países reafirmaron enfáticamente que el proceso de democratización que vivía el continente debería conducir a una mayor aproximación e integración entre los pueblos de la región. Inmediatamente de firmada el Acta para la Integración Argentina-Brasil el 29 de julio de 1986, que aprobó los primeros 12 Protocolos, los Presidentes Alfonsín y Sarney se reunieron con todos los Embajadores Latinoamericanos acreditados en Buenos Aires para informarles sobre los acuerdos bilaterales suscriptos y expresarles su intención de que dichos Acuerdos “estuvieran abiertos a todos los países de la región” para “cumplir con el sueño de la patria grande”²⁵.

Cabe señalar, que la vigencia de la democracia como sistema de gobierno y de vida, no sólo fue el motor impulsor del Programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil, sino que posibilitó que se concibiera a la integración como un medio de fortalecimiento de las instituciones representativas, la estabilidad del sistema democrático, como así también, el desarrollo y bienestar de sus pueblos. Enmarcando todo esto dentro de los principios y los ideales de la democracia y la solidaridad latinoamericana²⁶.

Esta posición inclusive se vería reforzada por la firma del Acta de Amistad Argentino-Brasileña de diciembre de 1986, llamada sugestivamente: “Democracia, Paz y Desarrollo”, ideales que ambos gobiernos se comprometieron a promover en sus respectivos países.

Observamos asimismo una verdadera *definición política* cuando los representantes de estos países manifiestan su decisión de *integrarse entre*

²⁵ Integración Latinoamericana Nº 116, INTAL, Buenos Aires, setiembre de 1986, pág. 104. — JAGUARIBE, Helio, “Novo Cenário Internacional. Conjunto de Estudos”, Río de Janeiro, 1986, págs. 170-172.

²⁶ “DECLARACION CONJUNTA ARGENTINO-BRASILEÑA”, Buenos Aires, 30 de julio de 1986, párrafos 11, 17 y 19.

y con gobiernos democráticos de la región —supeditando la vigencia de la democracia como condición indispensable para la implementación de la integración de nuestra región—²⁷.

En su conjunto, los 24 Protocolos de Integración firmados por Argentina y Brasil hasta 1989 prevén la producción, comercialización y desarrollo tecnológico integrado de sectores claves de la producción, tales como: bienes de capital, energía, biotecnología, siderurgia, comunicaciones, transporte. Como así también, la constitución de empresas conjuntas binacionales, creando a su vez un sistema de crédito y un fondo de inversiones para promover el desarrollo económico del área. A lo que habría que agregar inclusive, la previsión de la creación de un Centro de Altos Estudios Económicos Argentino-Brasileño (Protocolo N° 10), que proporcione con sus investigaciones las bases de sustentación para un desarrollo industrial progresivo y conjunto de ambos países.

Todo esto sin desatender por supuesto la producción y abastecimiento alimentario y el estímulo al comercio entre ambos países.

Con referencia a los *objetivos* perseguidos por este Programa Bilateral y Sectorial de Integración, queremos señalar, que el primer objetivo expresa la resolución mutua de transformar los vínculos de amistad y cooperación existentes en una integración que consolide la "voluntad de crecer juntos".

El segundo objetivo, se centra en la modernización tecnológica y en el logro de una mayor eficiencia en la asignación de recursos de las dos economías, a lograr mediante un tratamiento preferencial ante terceros mercados y la armonización progresiva de las políticas económicas de ambos países con el objetivo final de elevar el nivel de vida de sus pueblos.

El tercer objetivo radica en el fortalecimiento de las instituciones representativas y en el logro de la estabilidad del sistema democrático. En tal sentido, el Acta expresa: "El Programa constituye un impulso renovado para la integración latinoamericana y la consolidación de la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo de la región"²⁸.

²⁷ "ACTA DE AMISTAD ARGENTINO-BRASILEÑA", diciembre de 1986.

²⁸ "ACTA PARA LA INTEGRACION ARGENTINA-BRASIL", Buenos Aires, 29 de julio de 1986.

Existen también otros objetivos, tales como el incremento cuantitativo y cualitativo del intercambio recíproco, la modernización tecnológica y el aumento de la eficiencia en la asignación de recursos de las dos economías integradas, pero ellos no dejan de ser objetivos instrumentales si los comparamos con los tres primeros.

En cuanto a los *principios* de elaboración y ejecución del Programa, se estableció que fuera: *gradual* (por etapas sucesivas); *flexible* (pasible de ajustes); *sectorial* (para un conjunto predeterminado de proyectos) y *equilibrado* (tendiente a estimular la integración intrasectorial buscando un equilibrio en el intercambio comercial, sin inducir a la especialización).

Cabe asimismo señalar, que estos acuerdos se encuentran plenamente insertos en el marco de la ALADI, debido a que contemplan el principio de tratamiento diferencial en función de las tres categorías de países reconocidas por el Tratado de Montevideo y, también, la *cláusula de convergencia* tendiente a *multilateralizar* los tratamientos incluidos en los Acuerdos.

Como complemento y profundización de los Acuerdos precedentes, los Gobiernos de Argentina y Brasil suscribieron en Buenos Aires el 29 de noviembre de 1988 el "Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo", mediante el cual se prevé la creación de un *Mercado Común* entre los dos países y establece un período de 10 años para "la remoción de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios en los territorios de los dos Estados".

Según su artículo 1º, el objetivo final de este Tratado es la consolidación del proceso de integración y cooperación económica entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil²⁹.

De acuerdo con este documento, en el próximo decenio serán armonizadas gradualmente las políticas aduaneras, agrícolas, industriales, de transporte de comunicaciones y de ciencia y tecnología de ambos países. Debiéndose implementar asimismo políticas comunes en materia monetaria, fiscal, cambiaria, y de radicación de capitales según los principios del gradualismo, flexibilidad, equilibrio y simetría, para permitir la pro-

²⁹ "TRATADO DE INTEGRACION, COOPERACION Y DESARROLLO ENTRE LA REPUBLICA ARGENTINA Y LA REPUBLICA FEDERATIVA DE BRASIL", en Integración Latinoamericana Nº 142, INTAL, Buenos Aires, enero-febrero de 1989, págs. 76-77. — "Argentina y Brasil impulsan la creación de un Mercado Común Regional", en Integración Latinoamericana Nº 142, INTAL, Buenos Aires, enero-febrero de 1989.

gresiva adaptación de los habitantes y de las empresas de cada Estado parte a las nuevas condiciones de concurrencia y legislación económica estipuladas en el Tratado.

No obstante los cambios de gobierno operados en ambos países a partir de 1989 observamos continuidad en el Programa de Integración Argentina-Brasil, así como la confirmación y la ampliación de los acuerdos ya existentes a través de la inclusión de nuevos protocolos y anexos. Un ejemplo de ello lo constituye el Protocolo N° 24, mediante el cual se crea un mecanismo permanente de consulta para armonizar y coordinar las políticas macroeconómicas de ambos países. En materia comercial bilateral, faz de la integración que ha presentado obstáculos debido al déficit comercial Argentino de los primeros años de vigencia del tratado, se acordaron una serie de mecanismos de compensación para hacer frente a este problema. Entre otras, la ampliación del crédito recíproco para cubrir eventuales déficits de algunas de las partes.

Se acordó además la realización de inversiones conjuntas para la remodelación y el desarrollo ferroviario, hidroeléctrico, energético, de salud. Se firmaron convenios de cooperación nuclear: intercambio cruzado de materiales y equipo libres de arancel para las centrales nucleares.

Pese a las dificultades económicas que atraviezan tanto Argentina como Brasil, el proceso de integración entre ambos ha continuado su curso, se ratificó y entró en vigor el Tratado de Cooperación, Integración y Desarrollo en agosto de 1989, confirmando de este modo a voluntad política mutua de abandonar definitivamente la vieja tradición de rivalidad³⁰.

A modo de síntesis podríamos decir, que el Programa de integración y Cooperación Argentino-Brasileño es fruto de la voluntad política de ambos gobiernos, que diseñaron una nueva relación económico-política utilizando como idea fuerza la integración y la democracia, dentro de la cual se lograría la complementación y la integración de ambas economías.

Este Programa no se ata a ningún modelo preestablecido, parte del mismo se mueve en el área de la cooperación y parte en el de la integración. Además, algunos protocolos se proyectan como esquemas de preferencias arancelarias, otros de libre comercio o de unión aduanera.

³⁰ RUSSELL, Roberto, "Argentina en 1989: Una nueva política exterior?", FLACSO, Buenos Aires, 1989, págs. 9-1". — La Nación, Buenos Aires, 23 de agosto de 1989.

Por otra parte aprovecha las experiencias de ALALC y de ALADI: de ALALC toma la experiencia de las ventajas de la zona de libre comercio y las limitaciones de un esquema de integración exclusivamente comercialista; de ALADI toma la experiencia del carácter funcional, de la flexibilidad del esquema de integración. A diferencia de otras experiencias globalizantes, ésta adopta el *método incremental de integración*, seleccionando los sectores a integrar para después avanzar sobre otros. Inclusive prevé la adhesión de otros países.

Entre los principales riesgos y dificultades señaladas para este Programa, se destacan las siguientes: Que el bilateralismo Argentina-Brasil se profundice, que la asimetría y las brechas en la región se ahonden, que ésto lleve hacia una integración de tipo hegemónica y no se produzca el avance multilateralista programado; Que se produzca una desequilibrada repartición de los beneficios de la integración; Que el avance de esta integración quede librado a las fuerzas del mercado; Que se creen expectativas exageradas que no puedan ser satisfechas y se traduzcan en el desánimo de las partes; Que no se busque la inserción participativa de todos los sectores de la sociedad, destinatarios últimos del éxito o fracaso de este Programa.

POLITICA DE CONCERTACION LATINOAMERICANA

Ya en la Reunión de Lima de 1982 al denunciarse la extrema vulnerabilidad externa de América Latina se estableció la urgencia de superarla mediante la integración y la utilización de mecanismos de concertación tendientes a aumentar la capacidad negociadora de nuestra región.

En la Declaración de Lima aparece por primera vez la concertación política regional al más alto nivel (reuniones de Presidentes latinoamericanos), para potenciar al área frente a los demás y contribuir a la solución de sus problemas más cruciales.

Así frente a la crisis por la que estaba atravesando la región y a las debilidades puestas de manifiesto por los distintos modelos de integración implementados en el área, a partir de Lima surgen nuevas formas de *concertación política*, que revalorizando a la región, buscan la incrementación de su protagonismo para mejorar su status en el sistema internacional.

De ahí que en los 80, la integración regional no solamente recobra nueva actualidad frente a la crisis generalizada de efectos devastadores sobre América Latina, sino que empieza a perfilarse inclusive una revalorización de la misma como *propuesta política* que privilegia no solo el crecimiento económico, sino también y fundamentalmente, la democracia, el pluralismo, el progreso tecnológico-científico, el desarrollo y el bienestar de los pueblos, como así también una mejor inserción de los mismos en el sistema internacional.

De ahí que podamos afirmar que en los 80 se afianza la *visión política regional de la integración*, y dentro de esa nueva perspectiva se la visualiza como un instrumento de *pacificación* y como un medio de consolidación de la democracia, como una herramienta para la promoción del desarrollo de la comunidad latinoamericana de naciones, así como de sus habitantes y de su cultura ³¹.

Por otra parte, y centrándonos en los problemas de orden social motivados por la crisis internacional, conviene señalar que en esta etapa de recesión internacional y de proteccionismo creciente de los centros generadora de la política de ajustes aplicada a la periferia latinoamericana por causa de su deuda externa y la consiguiente reducción del comercio exterior y de las inversiones en el área, se derivó finalmente en el aumento de los índices de desocupación y en el consiguiente deterioro del nivel de vida y de bienestar de nuestros pueblos. Todo lo cual contribuyó a disminuir las expectativas tradicionales centradas en la reactivación de las relaciones Norte-Sur como opción para enfrentar la crisis y, en su lugar, a intensificar la búsqueda de nuevas alternativas intralatinamericanas de acción conjunta para superarla.

Indiscutiblemente, el conjunto de problemas críticos que nos aqueja con su secuela de calamidades sociales de todo orden han contribuido a que los latinoamericanos dirijan cada vez más su mirada hacia la integración y la concertación como alternativas para sobrevivir en la crisis y para sentar las bases del desarrollo económico y del bienestar social de sus pueblos.

³¹ "AGENDA DE LA INTEGRACION", punto N° 1 y 2, en Integración Latinoamericana N° 143, BID-INTAL, Buenos Aires, marzo de 1989, pág. 64.

En tal sentido, en el documento elaborado por el SELA-CEPAL en 1983 relativo a las Bases para una respuesta de América Latina a la Crisis Económica Internacional, se puso ya de relieve el cambio de actitud operado en nuestra región con relación a su integración.

Expresaba dicho documento, "que en la medida que sean desalentadoras las perspectivas de la cooperación Norte-Sur o que se demoren los beneficios que derivaría América Latina de una eventual reactivación económica de los grandes centros, adquiere vital importancia volver nuevamente los ojos hacia la región y hacer de la integración y de la cooperación regional un factor esencial para la dinamización de la economía Latinoamericana"³².

A la nueva actualidad de la integración de nuestra región debemos sumarle la *dimensión política* retomada prácticamente en 1984 en Quito y Cartagena, mediante la cual se visualiza y expresa la necesidad de coordinación en foros internacionales del poder de negociación conjunto y de unidad latinoamericana para enfrentar y resolver los graves problemas de interés común.

A esta altura de los acontecimientos, para algunos, la no integración latinoamericana en las actuales circunstancias y frente a las megatendencias y a la acción concertada de las grandes potencias significaría caer en la *indefensión y debatirnos en una competencia ruinosa entre nosotros mismos y con los demás*. No obstante esta realidad, conviene señalar que la nueva actualidad de la integración derivada de la imperiosa necesidad económica y de supervivencia de nuestros pueblos, a su vez *exige grados cada vez más crecientes de conciencia colectiva y de participación de sus protagonistas*: los pueblos mismos de nuestra región. De ahí la importancia que debemos asignarle a la sumatoria de las *dimensiones sociales y culturales* a las tradicionales dimensiones económicas y políticas de la integración, para promover la participación más activa de los distintos sectores sociales tanto en la definición de sus objetivos como en las modalidades y alcances de la integración, en la propuesta e implementación de modelos y estrategias aplicables para que sirva efectivamente al conjunto de la sociedad y no solamente a algunos de sus sectores más gravitantes.

³² SELA-CEPAL. "Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional", SELA, Caracas, 1983, pág. 42

Recordemos que históricamente las relaciones intralatinoamericanas se han movido del conflicto a la cooperación, dándose a través del tiempo distintas experiencias de cooperación y de integración concentradas básicamente en el terreno económico cuyos resultados no han sido suficientemente satisfactorios, sobre todo si se los compara con las expectativas de todo orden generadas por tales iniciativas.

Razones exógenas (dependencia y vulnerabilidad externa), endógenas (inestabilidad y discontinuidad política, falta de apoyatura social), a lo que debe sumarse la inadecuación de los modelos de integración aplicados a la región y la falta de claridad entre fines perseguidos y medios utilizados, han contribuido en la motivación de tal insatisfacción.

Situación esta que habría que revertir urgentemente, dadas las tendencias universales a la formación de megabloques competitivos en un mundo que acusa una fuerte tendencia a la interdependencia y a la transnacionalización. Refiriéndose específicamente a nuestra región, en opinión de Mónica Hirst, no obstante las debilidades y la vulnerabilidad del área, la complejidad del orden mundial exige una multiplicación de esfuerzos entre nuestros Estados para tratar de evitar el predominio de las prácticas anárquicas. Esto es reconoce las limitaciones de las prácticas individualistas aisladas y subraya el imperativo de la acción conjunta.

Clarifica seguidamente, que los esfuerzos conjuntos no se hallan necesariamente motivados por sentimientos cooperativos sino más bien por *intereses comunes* que conducen a la adopción de acciones colectivas para defenderlos. En la práctica política, en realidad es el interés común el que promueve la interacción entre los Estados nacionales con vistas a una acción común basada en la cooperación mutua. Esta es una tendencia que se manifiesta tanto en los acuerdos formales de integración y cooperación como en las acciones informales que se practican por medio de la concertación política en América Latina³³.

En nuestra región hay suficientes evidencias que la identificación de intereses comunes ha conducido a la articulación de acciones conjuntas para mejorar su participación en el escenario internacional.

Las relaciones informales al más alto nivel (Presidentes y Ministros) tan frecuente en América Latina en la década de los 80 han respondido a la situación de crisis generalizada en la región desencadenada por el Con-

³³ HIRST, Mónica, Op. Cit. págs. 81-83.

flicto Centroamericano a partir del 1979 y posteriormente por la crisis de la deuda desde 1982 en adelante. A ello responde la creación del Grupo de Contadora en 1983, al que posteriormente se sumó el Grupo de Apoyo, integrado por ocho Estados con posiciones comunes tendientes a frenar los efectos desestabilizadores de la Crisis Centroamericana sobre la región.

Posteriormente Quito y Cartagena en 1984, Montevideo en 1985, Acapulco en 1987, Punta del Este en 1988 e ICA en 1989 son otras manifestaciones concretas del surgimiento y expansión de estas nuevas tendencias de concertación política regional. En las que, mediante un diálogo directo entre los gobiernos para lograr la coordinación y lo concertación de sus posiciones comunes, se posibilita la adopción de acciones conjuntas para un manejo más adecuado y eficiente de los problemas de interés común, tanto hacia adentro como hacia afuera de la región.

DECLARACION Y PLAN DE ACCION DE QUITO

Como reacción frente a la profunda crisis económico-financiera internacional de comienzos de los 80 y de sus efectos recesivos sobre América Latina, se promovió la realización de la Primera Conferencia Económica Latinoamericana de Jefes de Estado, celebrada en Quito entre el 12 y 13 de enero de 1984. En esta Conferencia surgió tanto la Declaración como el Plan de Acción de Quito, que comprende definiciones y acciones programáticas frente a temas de financiamiento, comercio, cooperación energética, servicios y seguridad alimentaria, en las que se enfatizan las ventajas de propiciar acciones conjuntas fundadas en la cooperación regional y en la concertación de posiciones comunes destinadas a fortalecer la capacidad de respuesta de la región frente a los graves problemas coyunturales y estructurales del área.

En esta oportunidad, en el ámbito financiero se produce un importante cambio de actitud de los países de nuestra región, que viran de las tradicionales relaciones bilaterales caso por caso con los acreedores a propuestas de *estrategias colectivas* que, sin erradicar las acciones individuales, intentan reforzarlas y servirles de complemento ³⁴.

³⁴ "CONFERENCIA ECONOMICA LATINOAMERICANA: DECLARACION DE QUITO", en Integración Latinoamericana Nº 87, INTAL, Buenos Aires, enero-febrero de 1984, págs. 70-77.

A partir de la Reunión de Quito, la *acción solidaria regional* fue considerada como el mejor instrumento de negociación latinoamericana con la banca acreedora. Mediante esta acción, nuestros países han tratado de definir en forma colectiva un marco más equitativo para la negociación de la deuda externa, que contemplando las particularidades de cada país permita una respuesta general a un problema común de la región. Hecho este que naturalmente generó la resistencia del Grupo de los Siete, que utilizando un doble standard se opuso tenazmente a la constitución de un hipotético "Club de Deudores", cuando ellos operan prácticamente y desde hace tiempo como un "Cartel de Acreedores": determinando tasas de interés, plazos de pago, política de ajuste y dividiendo a los países más débiles.

CONSENSO DE CARTAGENA

Al Plan de Acción de Quito siguió el Mensaje de los Presidentes Latinoamericanos a los líderes de los siete países industriales reunidos en Londres, haciéndoles conocer los acuerdos alcanzados.

A esto se sumó inmediatamente la Reunión de Cartagena de Indias, en la que Cancilleres y Ministros de Finanzas de 11 países latinoamericanos diseñaron un Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política —instrumento fundamental para la coordinación del accionar conjunto de los deudores— y, por medio del cual, se formularon una serie de propuestas relativas al *tratamiento político de la deuda* y de su renegociación con la banca acreedora y con los organismos financieros internacionales.

Indiscutiblemente, la Reunión de Cartagena constituyó un significativo paso político que convalidó la voluntad de los países latinoamericanos de buscar soluciones regionales a los graves problemas que los aquejan. En esta dimensión, el Grupo empezó a adquirir una importancia creciente y proyectó su accionar hacia otros escenarios y frente a otros problemas³⁵.

³⁵ GREEN, Rosario, "Nuevas formas de concertación regional en América Latina: el Grupo de los Ocho", en *Nuevas Formas de Concertación Regional en América Latina*, Compilado por Luciano Tomassini, RIAL, Anuario 1988, Buenos Aires, 1990, págs. 257-259. — IFEDEC, "La Decisión", Caracas; 1988; págs. 44-45.

Cabe señalar, que los planteamientos del Consenso de Cartagena mediante la concertación de acciones comunes recogió aspiraciones fundamentales de América Latina frente a la problemática de la deuda externa y, su tesis, aunque no haya podido materializarse en toda su extensión (limitar los pagos de la deuda a un porcentaje de las exportaciones; reactivar las corrientes crediticias hacia los países deudores; disminuir las tasas de interés), ha tenido indudable incidencia en las actitudes y planes dados a conocer inmediatamente por los países centrales. Hecho este que puede explicarse como consecuencia del aumento de la capacidad de negociación y presión de nuestra región a partir de su accionar conjunto.

Sin duda y pese a las debilidades que aún ostenta nuestra región, Cartagena constituyó una manifestación innovadora de acción política latinoamericana, un significativo intento multilateral de concertación político-económico regional hacia afuera que por vez primera provocó reacciones de cierta relevancia en los Estados Unidos, generando el Plan Baker en octubre de 1985, mediante el cual se propició una "política de créditos y ajuste con crecimiento" para la región.

GRUPO DE LOS OCHO

Una nueva instancia de concertación en la cumbre surgió a partir de la fusión del Grupo de Contadora (Venezuela, Colombia, México y Panamá) con el Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), reunido en Río de Janeiro en diciembre de 1986.

Esta asociación que se dio en llamar Grupo de los Ocho o Grupo de Río inauguró una nueva praxis diplomática de relaciones flexibles e informales entre los ocho Cancilleres de los países miembros.

De este modo, el Grupo de los Ocho continuó con la práctica de concertación iniciada en Contadora, constituyéndose en un nuevo actor frente a la crisis Centroamericana y, no obstante sus limitaciones, contribuyó positivamente a reducir las posibilidades de un conflicto generalizado en la región, probando las virtudes de la concertación política como iniciativa válida para el abordaje de los problemas comunes del área.

Conviene recordar que mediante la Declaración de Río y ante la necesidad de disponer de estrategias comunes para la acción dados los innumerables problemas de todo orden de la región, se oficializó el Me-

canismo Permanente de Consulta y Concertación Política, a través del cual se ampliaría el campo de aplicación de la política concertada común, abarcando no sólo el problema de la deuda y el conflicto Centroamericano sino también otros problemas políticos y económicos de la región y otros escenarios.

Cabe señalar que en la Reunión de Río se decidió también la realización de cumbres presidenciales anuales para lograr una relación más fluida, permanentemente y al más alto nivel político de la región, acordándose inclusive que las bases de acuerdo del grupo deberían descansar en la comunidad de intereses y en la vocación democrática con desarrollo, justicia y solidaridad de sus miembros.

A esta altura del análisis queremos subrayar, que el *objetivo central* del Grupo de los Ocho, fue conseguir la acumulación de un mayor poder de negociación para el conjunto de países miembros a través de la creación de nuevos canales de diálogo intra y extraregional, tendientes a reducir la vulnerabilidad de la región, a aumentar su autonomía decisional y a promover una mayor presencia de la misma en el escenario internacional.

Cabe recordar, que desde sus inicios, este grupo se identificó como el vocero regional de la paz, el desarrollo y la seguridad del área. Por lo demás, conviene remarcar, que el Grupo concebía a la paz como una potencialidad de la región, vinculándola estrechamente con el desarrollo y la democracia. Considerando asimismo que la paz interna era una necesidad para la paz regional, pero a su vez, que el desarrollo era imprescindible para lograr la paz interna. En consecuencia y, con el propósito de legitimarse y de aumentar su credibilidad, todas las iniciativas y acciones del Grupo fueron dirigidas en estas tres direcciones: paz, desarrollo y democracia ³⁶.

De ahí en más, el camino a recorrer a partir del surgimiento del Grupo, fue el de fijar posiciones comunes y actuar coordinadamente. A ello precisamente respondió la sucesión de numerosas e importantes reuniones a nivel ministerial y técnico llevadas a cabo a partir de 1987 ³⁷.

³⁶ HIRST, Mónica, Op. Cit. págs. 86-88.

³⁷ La Reunión Ministerial del Grupo de los Ocho se celebró en San Carlos de Bariloche entre el 14 y 16 de abril y la segunda en Campos de Jordao, Brasil, en agosto de 1987, ambas se centraron en el problema del proteccionismo comercial a nivel mundial y en la necesidad de promover acciones conjuntas para revertirlo. En octubre volvieron a reunirse en Punta del Este para preparar y coordinar la Agenda de trabajo de la Reunión de Acapulco. — GREEN, Rosario, Op. Cit. págs. 261-262.

ACAPULCO

La primera cumbre presidencial del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política de América Latina, se celebró en Acapulco en noviembre de 1987. En la Conferencia de los Ocho reunida en Acapulco se conceptualizó a *"la integración regional como un compromiso político de capital importancia para nuestros países"*, asignándole dos funciones esenciales: una como "instrumento de cambio y modernización que debe comprometer la activa participación de todos los agentes económicos y sociales" y, la otra, como "instrumento indispensable para garantizar la participación más efectiva de la región en las relaciones internacionales, ampliando la capacidad de negociación frente a terceros".

Por otra parte, los Ocho jefes de Estado reunidos en Acapulco coincidieron en el propósito de contribuir a la definición de un proyecto de desarrollo de América Latina y el Caribe, cuya forja sea la concertación y la integración para la paz, la seguridad y la democracia con bienestar social. Expresando a su vez, que "las legítimas aspiraciones de progreso de nuestros pueblos así lo demandan".

En el punto 48 del Documento, el Grupo de los Ocho expresa: "asumimos el compromiso de reforzar los procesos de integración de la región y apoyar otros que se realicen . . . orientándolos a resolver y atender las necesidades sociales básicas de nuestros pueblos . . .". Profundizar las iniciativas de cooperación entre nuestros países, ampliar y diversificar el comercio recíproco, sustituir importaciones extraregionales y aprovechar las potencialidades de complementación económica.

En el punto 49 se dice: "El conjunto de estas medidas favorecerá el establecimiento gradual y progresivo de un espacio económico ampliado en la región, y tendrá como objetivo final, converger hacia un mercado común latinoamericano"³⁸.

Como podemos apreciar, en el Compromiso de Acapulco toma forma definitiva la decisión de los Ocho Presidentes del MPCCP, de reforzar la unidad latinoamericana y su poder de negociación internacional, mediante la aplicación de nuevas fórmulas y estrategias para resolver los problemas comunes solidariamente. Como así también, se observa la in-

³⁸ "COMPROMISO DE ACAPULCO PARA LA PAZ, EL DESARROLLO Y LA DEMOCRACIA", México, noviembre de 1987, puntos 6, 46, 47 y 49

tención de lograr una mayor interacción intraregional tendiente a promover el avance y consolidación de la voluntad política y del desarrollo económico que de bases de sustentación al *crecimiento económico con equidad de la región en su conjunto*.

PUNTA DEL ESTE

La segunda reunión de Jefes de Estado del Grupo de los Ocho se celebró en Punta del Este, en octubre de 1988. Allí se abordaron numerosos problemas vinculados con la integración y la concertación política regional y se diseñaron los "lineamientos para la acción".

Teniendo en cuenta los objetivos de paz, seguridad, democracia y desarrollo definidos precedentemente por este Grupo, se estableció un conjunto de prioridades que motivaría la acción común. Entre otras, estimular el diálogo político hacia afuera y hacia adentro de la región, fortalecer los organismos regionales y la integración latinoamericana; proteger el medio ambiente; combatir el narcotráfico; participar en el comercio internacional y luchar contra el proteccionismo, etc.

Con referencia a la integración, dadas las condiciones internacionales imperantes, se convino en continuar impulsado la integración regional para eficientizar la participación de América Latina en la economía mundial, en el convencimiento que los avances que se logren en esta materia permitirán transformar y modernizar la estructura productiva de nuestra región, utilizar mejor sus recursos disponibles y propender a la creación de nuevas tecnologías.

En esta oportunidad, cabe señalar que se incorporaron los conceptos de integración cultural y educativa y de integración científica y tecnológica a los de integración económica y concertación política prevalecientes.

Por lo demás, en los lineamientos para la acción, se resolvió impulsar las actividades de integración de la ALADI; reforzar el papel del SELA, en materia de cooperación, consulta y coordinación regional; propiciar el fortalecimiento de los esquemas subregionales de integración y sus relaciones con la ALADI; implementar mecanismos que permitan corre-

gir los desequilibrios cuantitativos y cualitativos de la región otorgar un mayor impulso a la integración fronteriza e intensificar la complementación económica regional³⁹.

En materia de deuda externa, en esta oportunidad se enfatizó más en la reducción del monto y de los servicios de la misma que en el incremento de los flujos de crédito externo, manteniéndose la tesitura de continuar con la estrategia de concertación regional en el diálogo político iniciado con los acreedores tendientes a lograr la reducción de la misma.

Aunque aparentemente los temas abordados por los Ocho en Punta del Este no tuvieron mayor repercusión en los países centrales, podemos observar sin embargo y como respuesta, la revisión de la estrategia norteamericana frente a la deuda latinoamericana mediante la enunciación del Play Brady, lanzado el 10 de marzo de 1989, el mismo día que los Cancilleres del Grupo de los Ocho dieron a publicidad el documento que contenía las propuestas elaboradas en Río de Janeiro.

Mediante el Plan Brady, el gobierno de los Estados Unidos propiciaba la reducción de la deuda y de sus servicios a países latinoamericanos elegidos, entre otros a México y a Costa Rica, con la intención de extender posteriormente este beneficio a algunos otros más.

El Plan Brady que no fue sino la sustitución del agotado Plan Baker con un reforzamiento aún mayor de las condicionalidades impuestas por aquel, respondió a las necesidades de aliviar la peligrosa situación político-económico-social latinoamericana evidenciada en los disturbios producidos en Venezuela y en Argentina respectivamente.

ICA

La tercer cumbre presidencial del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política se celebró en ICA (Perú) en octubre de 1989, abordando una Agenda en la que predominaron los temas de seguridad (narcoterrorismo y tráfico de armas) por sobre los económicos, sociales y políticos de interés prioritario para nuestra región.

³⁹ "SEGUNDA REUNION DE PRESIDENTES DEL MECANISMO PERMANENTE DE CONSULTA Y CONCERTACION POLITICA. DECLARACION DEL URUGUAY", en Integración Latinoamericana Nº 140-141, INTAL, Buenos Aires, noviembre-diciembre 1988, págs. 61-67.

Observándose inclusive una tendencia manifiesta hacia el continentalismo (panamericanismo) en detrimento del latinoamericanismo, que se hace evidente en el punto 57 de la Declaración relativo a la concertación política y económica, en la que los Ocho se comprometen a desarrollar esfuerzos destinados a la consolidación de la OEA como foro político apropiado para la nueva etapa de diálogo y entendimiento hemisférico.

En materia de integración, se expresó que "constituía un propósito político y objetivo fundamental de la estrategia económica de los países de la región". También se reconoció que, para avanzar en esa dirección se deberían utilizar esquemas y considerar opciones no sólo comercialistas sino también en otros ámbitos, tales como los de las telecomunicaciones, los transportes, la cooperación tecnológico-científico y cultural.

El comercio y el aumento de la competitividad a nivel internacional constituyeron las bases de sustentación de los propósitos de integración expuestos en ICA ⁴⁰.

En lo referente a la deuda, en ICA no se elaboró un programa global de soluciones, sino que se reiteraron los postulados de Río. Se propició la vinculación deuda-comercio, para adecuar los pagos y servicios de la misma a esa ecuación. Relacionado con esto se apoyó a la Ronda Uruguay del GATT orientada a remover los obstáculos existentes para la promoción del comercio internacional.

CARACAS

A partir de la cumbre presidencial de Caracas, reunida el 11 y 12 de octubre de 1990 se va a producir una visible alteración tanto de la composición como de la temática abordada por el Grupo de Río.

Al incorporarse Chile y Paraguay en 1990 y Bolivia y Ecuador en 1991 se operaría una ampliación del número de miembros del mecanismo, con todas las ventajas e inconvenientes para lograr acuerdos frente a los complejos problemas de la región dada la heterogeneidad de los Estados miembros.

⁴⁰ "DECLARACION DE ICA", en Integración Latinoamericana, Nº 153, INTAL, enero-febrero de 1990, Buenos Aires, 1990, págs. 64-69.

El tema de la deuda externa, que en Acapulco había constituido una prioridad central avanzándose inclusive en la necesidad de su tratamiento político, se redujo visiblemente en Caracas, prácticamente hasta su completa eliminación. A tal punto, que no figura en la Declaración Final.

Con la intención de recomponer sus relaciones económico-financieras con los Estados Unidos, los nuevos gobiernos en ejercicio de América Latina acordaron reemplazar el problema de la deuda —de singular gravitación para nuestros países— por otros centrados en el narcoterrorismo y el medio ambiente que ocuparían la Agenda a partir de 1989.

Por su parte los EE.UU. ejercieron presiones para que el Grupo de Río otorgara prioridad al problema de la droga y la cooperación en la lucha contra el narcotráfico pasó a ser una condición *sine qua non* para cualquier medida de cooperación hemisférica.

En lo que respecta a la integración regional, que ocupara un lugar central desde los inicios de la conformación del Grupo de Río, vuelve a plantearse la doble vía surgida en ICA en la que se manifiesta el continentalismo frente al latinoamericanismo al prestarse respaldo a la Iniciativa para las Américas y apoyo a los acuerdos de integración regional y subregional latinoamericanos. Se propone la revisión de los mecanismos de ALADI para flexibilizarlos y el fortalecimiento de la OEA.

A modo de síntesis y pese al gran impulso originario del Grupo de los Ocho, creado para enfrentar colectivamente los complejos problemas de todo orden que afectan a nuestra región, a fines de la década de los 80 se observa que el perfil del Grupo decae, mostrando un nivel más de retórica que de acción concreta. Hecho éste que puede atribuirse a los condicionamientos externos e internos a que se ha visto enfrentada nuestra región.

En lo internacional se profundiza la crisis económico-financiera que lleva inclusive a una gran potencia, los EE.UU., a convertirse en el principal deudor mundial y sujeto de un creciente déficit fiscal, que tratará de resolver asociándose con la periferia latinoamericana.

En cuanto a la región, si bien es cierto que se logró estructurar una convergencia entre los Estados para identificar los problemas comunes, subsiste aún una incapacidad para implementar las políticas tendientes a resolver esos problemas. Aún se mantiene la doble vía de posiciones colectivas y de negociaciones individuales, en las que las presiones externas y algunos intereses internos-externos hacen su parte.

Además, la acción conjunta pierde bases de sustentación al profundizarse la crisis económico-financiera y político-social de nuestros países a través del tiempo y al agudizarse la brecha entre lo que se dice y lo que se hace en nuestra región.

También hizo su parte el ascenso de los gobiernos neoconservadores al poder, con su tendencia manifiesta a priorizar sus vinculaciones verticales con los Estados Unidos y a aplicar las políticas aperturistas y de ajustes diseñadas por ellos en detrimento de su interrelacionamiento horizontal con la periferia latinoamericana.

Como consecuencia de todo ello, a diferencia de lo que se esperaba, el Grupo de los Ocho se ha visto reducido en la práctica a cumplimentar más bien un rol de tribuna política, mostrando sus limitaciones para transformarse en el actor regional con capacidad para modificar la situación crítica por la que atraviezan nuestros países.

En la Reunión de ICA de fines del 89, se puso ya en evidencia una tendencia hacia la desmovilización del Grupo y a la reorientación de su temática. Ejemplo de ello es la clausura anticipada de la reunión debido a la partida de los Presidentes de Argentina, Brasil y Colombia; los desacuerdos por el caso de Panamá y el sobredimensionamiento del problema del narcotráfico (narcoterrorismo) como principal problema a atender por nuestra región ⁴¹.

Todas estas mutaciones operadas en la década de los 80 y la enorme distancia que se abre entre lo que se dice y lo que se hace en materia de integración y de concertación en nuestra región. Esto es entre las declaraciones y los hechos —entre las propuestas y las políticas prácticas—, lo que nos lleva a pensar en la necesidad ineludible que tenemos los latinoamericanos de repensar en los 90 los objetivos y la instrumentación de nuestra integración para que nos sirva a nosotros y no a los otros y, de actuar en consecuencia.

CONCLUSIONES

En el plano internacional, el comienzo de los 90 insinúa la profundización de las grandes transformaciones estructurales avisadoras a mediados de los 80, tanto en el terreno económico, como en el técnico y político.

⁴¹ HIRST, Mónica, Op. Cit. págs. 90-111.

Tal vez el más sobresaliente de estos cambios es el impulsado por el progreso tecnológico que transformó aceleradamente la producción de bienes y servicios, la organización del trabajo, que alteró las relaciones económico-financieras internacionales y el sistema de ventajas comparativas preexistente, otorgando a los países más avanzados tecnológicamente, ventajas absolutas sobre los demás.

Como consecuencia de la revolución tecnológica y productiva, hoy estamos asistiendo a cambios en la posición relativa de los países en el sistema internacional y a la gestación de un nuevo orden económico internacional caracterizado por la estructuración de grandes espacios económicos altamente competitivos y protegidos, que impulsan a los demás a buscar formas de asociación que les permita hacer frente a las nuevas exigencias de los tiempos⁴².

En lo político, se observa la consolidación de las relaciones entre los países centrales, profundizándose inclusive la coexistencia y la cooperación pacífica entre los Estados Unidos y la URSS; paralelamente se afirman Japón y Alemania como Grandes Potencias económicas y tecnológicas, convirtiéndose en primer y segundo acreedor mundial respectivamente; al mismo tiempo, con la fractura de Europa Oriental, aparecen nuevos actores y alianzas; la Europa del Mercado Común se convierte en la región más importante en sí misma, importancia que se incrementará aún más a partir de 1992 cuando se concrete la Unidad Europea; los megabloques continúan afianzándose y extendiéndose: la Europa Unida con proyecciones hacia Europa Oriental; la Zona de Libre Comercio entre EE.UU. y Canadá con proyecciones hacia México y el S.E. Asiático y Japón como proyecciones hacia el Este. Todo esto transcurriendo en medio de una de las mayores crisis económico-financiera de la historia, de efectos regresivos sobre la periferia.

En este esquema, América Latina pierde progresivamente su significación a escala mundial, tanto en lo económico-tecnológico como en lo político, sobre todo por el aumento de la brecha con el Norte, por su

⁴² LAREDO, Iris Mabel y BLACONA, María Teresa, "Modelos y Estrategias de Integración", Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de la Plata, La Plata, 1990. — "Los desafíos actuales de la Integración regional, de América Latina", en Integración Latinoamericana Nº 143, BID-INTAL, Buenos Aires, marzo de 1989, pág. 64.

rezago tecnológico, por la reducción de las inversiones en la región, por la transferencia neta de recursos al exterior para atender a los servicios de la deuda, etc.

Se ha dicho y con razón, que el inicio de los 90 marca claramente el fin de la confrontación Este-Oeste entre las Superpotencias, pero también, que plantea el riesgoso pasaje de la "Guerra fría" a la "Guerra de los negocios".

Cabe señalar, que esta mutación se produce en medio de una profunda crisis tanto en los Estados Unidos como en la Unión Soviética, causada básicamente por la carrera armamentista y el esfuerzo bélico emprendido por ambos países que afectó seriamente su nivel de acumulación; determinó la pérdida de la carrera tecnológica y la consecuente declinación económica de ambas naciones.

Esto se produce simultáneamente con el ascenso de Japón y Alemania como Grandes Potencias tecnológicas y económicas y con la consolidación de la Europa del Mercado Común.

Todo lo cual va contribuir al afianzamiento de las relaciones Norte-Norte, a la coordinación creciente de sus políticas en la cima y a la marginalidad en aumento de las áreas periféricas en general y de América Latina en particular, ahondada por la política de ajustes aplicada de efectos regresivos sobre las bases. América Latina, desplazada por Europa Oriental como área de inversión y desarrollo a fines de los 80, hoy amenaza serlo por Medio Oriente a partir de la Guerra del Golfo Pérsico (solo Kuwait demanda más de 100 mil millones de dólares para su reconstrucción, que va a ser atendida especialmente por los EE.UU. y algunos otros miembros de la Alianza), cuando para América Latina y a través de la propuesta Busch de mediados de los 90, sólo se ha pensado en 300 millones de dólares, y bajo la consigna de incentivar el "Comercio y no la ayuda" para la región.

A esta altura de los acontecimientos pensamos, que a menos que los gobiernos latinoamericanos reaccionen a tiempo para enfrentar la crisis crónica y de carácter estructural que nos afecta mediante una acción integrada común a nivel latinoamericano, el fin del siglo XX nos encontrará internamente más pauperizados y más impotentes y menos gravitantes internacionalmente.

Hasta ahora nuestros gobiernos han estado en realidad más preocupados por los problemas de orden doméstico y de coyuntura que por los problemas estructurales y de largo aliento de la región, sin cuya solución difícilmente hallaremos la de cada uno de nuestros países.

En materia de integración regional a nivel global, para los 90 se avisa una transformación muy profunda en Europa Occidental conducente a la constitución de un mercado único, con moneda única y tendiente a lograr una unión política programada para 1992.

Simultáneamente, los Estados Unidos —país tradicionalmente aislacionista—, por fuerza de las circunstancias y con la intención de sortear la crisis económico-financiera que lo afecta (déficit fiscal y de la balanza comercial, abultada deuda externa, pérdida de competitividad comercial y tecnológica internacional) inicia una política de integración con Canadá y México sobre bases comercialistas tendiente a recuperar su posición hegemónica y a consolidarse frente a los grandes espacios económicos en expansión.

Vinculado con esta política de integración, en relación con América Latina a mediados de 1990 los Estados Unidos enuncian la "Iniciativa para las Américas", mediante la cual se propone entre otras cosas la constitución de una zona de libre comercio continental (interamericana) para un mercado de más de 650 millones de habitantes.

No obstante los riesgos previsibles por el hegemonismo en ciernes en esta iniciativa de integración entre desiguales, la propuesta ha generado un falso espejismo en sectores gubernamentales claves de América Latina, que han manifestado su simpatía por "la integración de Alaska a Tierra del Fuego"⁴³, y esto hace temer por la desviación cuando no por la pérdida de ritmo de la acción integradora y de concertación evidenciada en nuestra región en los 80.

Y lo que tal vez sea peor aún, es la confusión que esto ha generado respecto de los objetivos fundamentales perseguidos a través de la misma y de los socios más apropiados para lograrlo.

⁴³ "Definición ante los grupos empresarios. La revolución permanente de Menem", en Página 12, Buenos Aires, 15 de mayo de 1990, pág. 3.

Pensamos que ni el modelo de integración propuesto por los norteamericanos en su Iniciativa —básicamente comercialista—*, ni la dimensión continentalista de la misma** garantizan el desarrollo equilibrado y solidario de los países de nuestra región ni tampoco una mejor inserción de los mismos en el sistema internacional de poder.

En esta óptica, consideramos que dejar librado a las fuerzas del mercado la integración de una zona tan vasta y heterogénea como lo es América, va a llevar en la práctica a ahonda la brecha a aumentar la asimetría y, consecuentemente, a incrementar las desigualdades abismales preexistentes entre nuestros países.

A esta altura de las circunstancias, pensamos que debemos revalorizar a la integración como *propuesta política*, que privilegie no sólo el logro de una economía de escala y el crecimiento económico, sino también el avance tecnológico-científico, el desarrollo y bienestar de los pueblos, la democracia el pluralismo y una mejor inserción de América Latina en el sistema internacional⁴⁴.

Consideramos que si la integración se visualiza como un instrumento de superación de la crisis crónica de efectos devastadores sobre Amé-

* La zona de libre comercio, limitada a la eliminación de barreras arancelarias recíprocas, no supone ni el planeamiento de una política económica común ni la libre movilidad de los factores de la producción (trabajo y capital), ni tampoco de acortamiento de las diferencias existentes entre las unidades integradas.

** La continentalización de la integración a su vez supone la inclusión del poder hegemónico de la región, con quien los latinoamericanos tienen contraposición cuando no conflicto más que coincidencia de intereses.

⁴⁴ Por nuestra parte, ya en 1984 destacábamos los *objetivos eminentemente políticos* de la integración, cuando la conceptualizábamos como un proceso de cambio social voluntario mediante el cual a partir de la existencia de problemas e intereses comunes, las unidades nacionales se asocian y adoptan estrategias de acción conjunta tendientes a mejorar el status real de los Estados de la región y su reinserción en el sistema estratificado internacional. Partiendo de las limitaciones de las acciones individuales aisladas, dada la actual estructura del sistema internacional, consideramos que la integración mediante la multilateralización y la horizontalización de las reacciones de las regiones frente a los centros de poder mundial apuntan a mejorar su status, a maximizar su poder real y, por añadidura, a lograr una mejor justicia distributiva interna y una reinserción más equilibrada en el sistema internacional. — LAREDO, Iris Mabel, "La integración regional en el actual contexto mundial", en Integración Latinoamericana, Nº 87, BID-INTAL, Buenos Aires, enero-febrero, 1984, págs. 26-41. — LAREDO, Iris Mabel y BLACONA, María Teresa, "Modelos y Estrategias...", Op. Cit., pág. 16. — Para Vacchino, la integración económica es un *proceso de creciente solidaridad e interpretación estructural*, cuyos mecanismos instrumentos y objetivos quedan definidos en el programa consensual que le dio origen. — VACCHINO, Juan Mario, "Integración Económica Regional", Caracas, 1981, págs. 11-13.

rica Latina, de desarrollo económico integrado y de bienestar de sus pueblos y de una mejor inserción internacional, debemos intensificar la búsqueda de alternativas intralatinoamericanas de acción conjunta y entre iguales, para lograrlo.

Creemos que la integración y la concertación latinoamericana constituyen alternativas válidas para sobrevivir en esta emergencia en que estamos inmersos y para sentar las bases del desarrollo económico, del bienestar social y de la convivencia pacífica de nuestros pueblos.

Pensamos que en los 90 los latinoamericanos debemos no sólo buscar respuesta a nuestros problemas más cruciales sino también y, fundamentalmente, cambiar nuestras preguntas.

De ahí que en materia de integración regional, aunque debemos insistir en la clarificación del *para qué* de la integración, tendremos que detenernos y plantearnos con toda la profundidad y seriedad que las circunstancias lo requieran, los interrogantes de *con quién* y *sobre qué bases* integrarnos. Creemos firmemente, que a los efectos de que la integración latinoamericana tenga el sentido de redimensionamiento, potenciación, solidaridad y equidad esperado, el *para qué*, el *con quién* y el *cómo* deben estar estrechamente correlacionados.

Hoy, la integración debe entenderse como mucho más que el simple aprovechamiento de un mercado ampliado, inclusive va más allá que la realización de proyectos conjuntos de inversión, de producción y de desarrollo, en realidad debe interpretarse como la reafirmación del viejo ideal latinoamericanista de *unidad y solidaridad* en beneficio de los pueblos.

De ahí que la necesidad de repensar los objetivos de la integración latinoamericana parta del convencimiento de la necesidad de conjugar y complementar tres dimensiones: la política, la técnico-económica y la social.

Creemos que las propuestas o iniciativas políticas de integración que no tengan un sólido respaldo técnico y un fuerte contenido social, no tienen futuro, porque los gobiernos y los pueblos se resisten a asumir compromisos exigentes si no saben a qué se están obligando exactamente y a dónde los conduce.

Para propender a su desarrollo y consolidación, los esquemas de integración requieren una adecuada *interrelación y soporte entre voluntad política, instrumentación técnico-económica y finalidad social*. En tal sentido, consideramos que los *objetivos consensuados* a lograr mediante la

integración latinoamericana deberían encaminarse hacia la configuración de un latinoamericanismo que apoyándose en la solidaridad e identidad de los pueblos de nuestra región, posibilite su autoafirmación colectiva y el fortalecimiento de su capacidad de negociación conjunta, para impulsar un nuevo estilo de desarrollo económico-social y político fundamentado en el fortalecimiento de la democracia participativa como forma de convivencia y de gobierno y tendiente a su vez a la satisfacción de las necesidades sociales y al bienestar de los pueblos.

Esto es, convertir a la integración latinoamericana en una *categoría política* de alcances nacional, regional e internacional.

Por otra parte, cabe señalar que en América Latina no se pueden legitimar esquemas de vinculación que se rechazan a nivel internacional. De ahí que debemos asegurar coherencia entre la visión latinoamericana de un orden económico mundial más equitativo y justo y de un orden económico latinoamericano del mismo tenor. Las reglas de juego deben ser las mismas, so pena de promover un hegemonismo interno en favor de los más poderosos.

La cooperación, la promoción del desarrollo, las inversiones, la solidaridad deben intensificarse allí donde más hacen falta, esto es, en los países y sectores más rezagados. Y el éxito del proceso de integración latinoamericana estará dado por la capacidad de lograr una *mayor justicia distributiva interna*, en países de estructura y de dimensiones muy desiguales y en sociedades altamente estratificadas.

Partiendo del presupuesto cierto que el avance de la integración requiere de una conciencia generalizada en la opinión pública sobre sus necesidades y beneficios, hoy esta condición se da como ninguna otra época en América Latina, por el amplio predominio de instituciones democráticas acompañado a su vez por la reducción de las rivalidades y confrontaciones entre nuestros países. Aunque en esta materia, no debemos esperar nada del espontaneísmo, para su evolución y desarrollo se requiere la promoción al interior de cada país de un amplio consenso nacional que posibilite que la idea de integración se constituya en un objetivo permanente de la política de todos y cada una de las naciones y de los distintos sectores sociales, y no dependa como hasta ahora del entusiasmo pasajero de los gobiernos de turno.

Partiendo del presupuesto que la integración requiere de un *espacio económico común* para cuya consecución hace falta del impulso de una fuerte *voluntad política*, puede inferirse que necesita al mismo tiempo la *formación de una conciencia integradora* que anime e impulse el proceso.

De ahí que la afirmación y la extensión de la integración exige llevar a cabo una *tarea sistemática de concientización y de movilización de la sociedad civil*, particularmente de sus sectores organizados: Partidos Políticos, Sindicatos, Empresarios, Medios de Comunicación, Sectores de la Cultura, etc. Esto implica ampliar el espectro social en que debe apoyarse la integración.

Esta *dimensión cultural* de la integración es relativamente nueva, ya que históricamente ha estado circunscripta a un ámbito social reducido, compuesto por la tecno-burocracia, algunos sectores empresariales y sindicales, unos pocos funcionarios gubernamentales y especialistas en esta materia.

Las grandes mayorías populares, cuando perciben a la integración, la visualizan como algo muy lejano —que no les compete directamente, ni tiene que ver demasiado con sus intereses más vitales—. En el mejor de los casos y más bien por razones emocionales que de otro tipo, la consideran como algo deseable. Esta percepción ha ido modificándose lentamente, algunos sectores ya han empezado a vislumbrar que los múltiples y complejos problemas comunes que hoy nos afectan, podrían ser mejor atendidos y resueltos por la acción conjunta que por la vía unilateral.

Si concebimos a la integración como un medio para alcanzar el desarrollo y el bienestar de nuestros pueblos, resulta a todas luces indispensable la *generación de una conciencia latinoamericanista y de autoafirmación colectiva* a nivel nacional y regional, capaz de impulsar las acciones en favor del logro de esos objetivos comunes.

Para ello se hace indispensable la participación cada vez más activa de *amplios sectores sociales* en favor de esta causa: políticos, economistas, sindicalistas, empresarios, educadores, comunicadores, científicos, artistas etc. Indiscutiblemente, es en este amplio espectro de nuestra cultura donde la integración latinoamericana puede encontrar su verdadera base de sustentación para una más efectiva dinamización.

La educación formal y no-formal, esto es, la escuela y los medios de comunicación de masa tienen un rol fundamental que jugar como agentes de la integración, sobre todo si logran transmitir información y

actitudes que reviertan el tradicional nacionalismo fragmentador prevaleciente en nuestra región —que tan mal nos ha servido— por un *latinoamericanismo solidario* que se centre más en las semejanzas que nos unen que en las diferencias que nos separan. Promoviendo por su intermedio la identificación de los problemas comunes y trabajando mancomunadamente para la adopción de soluciones también comunes.

Privilegiar y promover la interdependencia y la concertación e integración horizontal entre iguales para neutralizar y superar la tradicional dependencia vertical de los centros hegemónicos, con todas las derivaciones negativas que están a la vista, ha sido y consideramos que continúa siendo uno de los objetivos permanentes de nuestra integración.

Tal vez hoy más que nunca, el desarrollo y la integración de América Latina dependa de lo que hagamos nosotros mismos dentro de cada país y de la región. A esta altura de las circunstancias, debemos convencernos que nuestro futuro depende de nosotros más que de ningún otro.

EL TRATADO DEL MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR)

MARÍA TERESA MOYA DOMÍNGUEZ

En los años cincuenta el tema de la integración en los movimientos populares latinoamericanos se planteaba como idea-fuerza, pero los hechos demostraron que la misma no se basaba en hechos concretos, y sobre todo que eran más poderosas las tendencias centrífugas que las centrípetas, en lo que hace al orden de concentración y reparto del poder en cada uno de los países latinoamericanos.

Sin embargo, esa idea-fuerza impulsó la creación de organismos regionales como la CEPAL, la ALALC, el SELA, el Grupo Andino, la Cuenca del Plata, el Tratado Amazónico, luego la ALADI, y otros, que con el tiempo comprobaron que la integración latinoamericana así como *estaba planteada tenía un "techo" basado en intereses económicos y políticos* que le impedían avanzar las fuerzas y tendencias de la economía internacional a la que había hecho referencia.

También se comprobó que los proyectos de integración binacional eran los que en los hechos lograban plasmarse: Itaipú entre Paraguay y Brasil; Salto Grande entre Argentina y Uruguay; Yaciretá, entre la Argentina y Paraguay.

Esta comprobación y la posibilidad de continuar uniendo nuestros países a través de temas concretos como el gas argentino para Uruguay y Brasil, el hierro de Brasil para nuestras acerías del litoral; la integración de sectores industriales como los automotores, textiles, petroquímica, etc., llevó a nuestro gobierno a iniciar conversaciones con nuestros vecinos del Brasil, y luego del Uruguay y el Paraguay, para crear un mercado regional consolidado.

En ese contexto, teniendo en cuenta que el proceso de integración conlleva dos ritmos y canales diferenciados: Argentina y Brasil, por un

lado y los cuatro países del MERCOSUR por el otro, no podemos dejar de señalar el acuerdo firmado entre los Presidentes Carlos Menem y Collor de Melo, que rompiendo viejos prejuicios, fijaron el 31-12-1994 como el punto de partida para el establecimiento del arancel cero en ambas naciones.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL EN EL QUE SE CREA EL MERCOSUR

El análisis de la realidad internacional con la caída de la estructura del poder soviético y el cambio radical producido en los países del Este; la creación de nuevos espacios geográficos con clara definición unificadora de sus intereses y de su accionar en el contexto mundial, así como el impacto que produce en la economía internacional el doble rol de EE.UU. como primera potencia del mundo pero con el mayor déficit fiscal, hace necesario que nuestros países aceleren su adecuación a la nueva conformación del escenario internacional y busquen en forma conjunta una inserción más ventajosa.

Ante la velocidad de los acontecimientos mundiales no hay tiempo para la demora. En los últimos treinta o cuarenta años la totalidad de los países de América Latina han pasado por todo tipo de tragedias y conmociones sociales; conocemos todas las formas de la violencia. Creo que lo que nos hace falta es que nuestra clase dirigente advierta, clara y nítidamente, que se acorta el tiempo de las posibilidades objetivas. Si no tenemos verdadera capacidad para analizar nuestra situación sin desprendernos de un discurso político vacío, ciertamente nos va a resultar difícil encontrar el camino. *Quizá la profundización del proceso de integración llevará su tiempo y su necesidad de maduración. No obstante, será labor nuestra labor, como docentes, investigadores, funcionarios, o simplemente ciudadanos, y será también labor de nuestros órganos ejecutivos y de los representantes de nuestros pueblos, la de ejercer la docencia esclarecedora que la opinión pública requiere para comprender que estamos en el camino cierto y necesario.* Será también labor de los parlamentarios apoyar la labor de los Poderes Administradores implementando las normativas que hagan eficaces las decisiones políticas integradoras y las inserten en nuestros respectivos órdenes jurídicos internos. Será labor de las organizaciones intermedias de la sociedad, de las sociedades científicas

y académicas que convivimos en la región del MERCOSUR dar testimonio de que estamos de pie, y de que desde nuestros puestos, haciendo oír nuestra voz podremos participar en un enunciado eficaz y correcto para la puesta en marcha del MERCOSUR.

EL CONTEXTO REGIONAL

Cuáles son las condiciones objetivas de nuestra región? El MERCOSUR abarca un área de 11.800.000 km² que comprende todos los climas y variedades geográficas, desde la selva amazónica, los caudalosos ríos de la Cuenca del Amazonas y del Plata, la riqueza agropecuaria de la pampa húmeda, los bosques de los andes patagónicos, la variedad de recursos minerales comprensivos de los yacimientos de hierro y gas más importantes del continente, entre otras ventajas. Tiene una población de 190 millones de habitantes. Es decir que constituimos, de por sí un mercado apetecible y con gran capacidad de crecimiento.

Y cuál es nuestra situación político? Por primera vez los cuatro países gozamos de procesos democráticos consolidados. Nuestros gobiernos son representativos de sus pueblos. Impera en los cuatro el respeto por los derechos humanos. Nos estamos encaminando hacia la apertura y lo liberación de nuestros mercados. Nos estamos adecuando a las reglas y pautas de la economía internacional. Pero eso sí, *no queremos ser débiles. No queremos estar solos. Cada uno de nuestros países, cada uno de nuestros gobiernos quiere estar con sus hermanos del MERCOSUR para mejorar nuestra propia situación relativa y hacer menos gravosa para nuestros pueblos la necesaria inserción internacional.*

El MERCOSUR nos permitirá una mayor presencia más competitiva a nivel mundial, lo cual será un formidable motor para desarrollar nuestro comercio exterior.

UN POCO DE HISTORIA

La enseñanza de la historia, y las frustraciones vividas en América Latina como región del mundo creadora de la idea de la unidad regio-

nal pero postergada en su meta por la balcanización de sus intereses debían ser tenidos en cuenta para impulsar sin demora la idea de integración motorizada.

El Tratado de Asunción fue firmado por los Presidentes y los Cancilleres de cuatro países del Cono Sur de América: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en Asunción el 26 de marzo de 1991.

Su antecedente inmediato es el programa concertado entre Argentina y Brasil para formar un Mercado Común bilateral, objetivo que se expresa como la decisión política de esos dos países a partir del encuentro de sus Presidentes el 30-11-1985, que diera lugar a la Declaración de Iguazú.

La Declaración puso de manifiesto la intención de las partes, y para hacer efectiva su implementación se creó una Comisión Mixta de Alto Nivel para la Integración.

Corresponde destacar que la finalidad perseguida no fue solamente la de naturaleza económica, sino que se dejó en claro que toda la propuesta se basaba en el principio de la defensa de la democracia reconquistada por ambos países, y en el respeto por la dignidad y los derechos humanos.

Los trabajos de la Comisión Mixta permitieron que menos de un año después, el 29 de julio de 1986 se firme el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo, y el 10 de diciembre del mismo año se firma el Acta de Amistad Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo.

Dichas actas fueron el adelanto de los objetivos del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, firmado el 29 de noviembre de 1988, por el que se crea un "espacio económico común, en un plazo máximo de 10 años". Simultáneamente, entre 1985 y 1989 ambos países firman 24 protocolos por los que se regula distintas actividades o áreas específicas.

Producido el cambio de Gobierno en nuestro país, la actual gestión profundiza el proceso de integración iniciado anteriormente. El 16 de julio de 1990 los Presidentes Menem y Collor de Melo firman el Acta de Buenos Aires por la que se decidió: "Establecer un Mercado Común entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil", el que deberá conformarse definitivamente el 31-12-1994.

Este objetivo se plasma en el Acuerdo de Complementación Económica N° 14, en el marco de los acuerdos parciales regulados por la ALADI, en base al Tratado de Montevideo de 1980.

En ese acuerdo se sistematizaron los acuerdos comerciales bilaterales preexistentes, incluídos los protocolos —entre los cuales debe destacarse el que se refiere a la industria de bienes de capital— dando lugar a un instrumento que permite avanzar efectivamente en el proceso de integración.

La República Oriental del Uruguay comenzó a manifestar su interés en el proceso argentino-brasileño casi desde su inicio, con la participación del Presidente uruguayo en las reuniones cumbres de ambos países.

Al firmarse el Acta de Buenos Aires, el Uruguay solicitó formalmente el inicio de negociaciones para la formación del Mercado Común del Cono Sur. Es así como a pocos días del Acta para la integración argentino-brasileña se aceptó el acceso del Uruguay al Mercado Común en la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay que se realizó en Brasilia el 1° de agosto de 1990. Los Ministros hicieron extensiva la invitación a Paraguay y Chile.

Así se inicia en forma paralela al de Argentina-Brasil, el proceso de incorporación de Uruguay y Paraguay al Mercado Común. Se producen por lo tanto dos procesos paralelos: a) integración argentino-brasileña, y b) integración del Sur que mantiene a Argentina y Brasil con todos sus compromisos e incluye a Paraguay y Uruguay.

Las características del proceso de integración analizado son las de su: empirismo pragmático, su ritmo acelerado y la firmeza de la decisión política de ambos Gobiernos, a pesar de la inestabilidad de ambos mercados, en un plazo breve comparado con otros procesos.

Es decir que simultáneamente a ambos procesos (a y b) surgió la necesidad de compatibilizar el Mercado Común bilateral con el cuadrilateral, lo que se realiza: 1) por la coordinación macroeconómica y sectorial prevista por el Tratado, 2) por la determinación de los puntos de convergencia como es el caso de la desgravación lineal y automática y la fecha común para llegar a la libre circulación de mercaderías que está prevista para el 31 de diciembre de 1994.

Se trata de sistemas autónomos pero convergentes. Con el cumplimiento de su objetivo, el orden jurídico del MERCOSUR sustituirá a la normativa del Mercado Común bilateral entre Argentina y Brasil, hasta llegar a su total caducidad.

Es decir que Argentina y Brasil optaron por mantener el sistema bilateral ya existente entre ambos, y también como una decisión soberana, aceptan los mecanismos de coordinación que deben conducir al sistema único y cuatrilateral.

Como los tiempo nos urgen, ante la aceleración de los procesos de integraciones regionales a nivel mundial corresponde aclarar que la fecha determinada para alcanzar la meta: 31 de diciembre de 1994 constituye un verdadero desafío histórico para los cuatro países. En ese momento se podrá evaluar el nivel de convergencia alcanzado por los dos sistemas, todo lo cual implica la eficacia de la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales en base a los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio" establecidos en el Tratado de Asunción, los que son también comunes a procesos de integración previstos en el marco de la ALADI.

CARACTERISTICAS DEL TRATADO

El tratado del MERCOSUR constituye un acuerdo "marco" que establece los mecanismos para la formación del mercado común entre los cuatro países signatarios. Es decir que su objetivo es el regular el período de transición hasta que se logre la constitución del Mercado Común propuesto con fecha límite al 31 de diciembre de 1994.

Como característica de este proceso, que lo diferencia del Europeo, debe señalarse la *no aplicación del principio de supranacionalidad*, por lo menos durante la etapa de transición. De esta forma se evita un debate conflictivo acerca de si es necesario una reforma constitucional previa al cumplimiento del objetivo propuesto, con toda la demora que ese paso implica en cada uno de los países miembros. Además en países muy celosos de la soberanía y de la no delegación de facultades resulta necesario un tiempo de adaptación a los nuevos requerimientos del proceso de integración puesto en marcha. El principio de supranacionalidad supone una delegación de facultades en la "comunidad" creada y la operatividad directa de las normas comunitarias que se formulen. Dicho

en otros términos: las normas internacionales creadas en el marco del MERCOSUR pasarían a ser de aplicación directa en los territorios de los países partes en mérito a la delegación de facultades efectuadas conforme al principio de supranacionalidad, pero este modelo no ha sido querido por las partes en esta instancia del proceso.

Comprender esta característica del modelo elegido y la urgencia de la necesidad de adecuación es fundamental para tener en claro que las instituciones políticas y el sistema político del país tendrán que adecuarse a esa marcha, recepcionando lo más eccleradamente posible las normas que se dicten en el MERCOSUR. Ello supone por parte de los miembros de este Honorable Congreso de la Nación que tendremos que acompañar, inclusive con ritmo acelerado, el proceso de concreción del Tratado de Asunción.

Es decir que el Mercado Común se construirá desarrollando una intensa coordinación macroeconómica y sectorial que deberá instrumentarse mediante actos internacionales específicos celebrados por los Estados — Partes y por decisiones internas de los mismos, según los caso.

Normativamente, el Tratado está compuesto por 24 artículos y 5 anexos. El impulso esencial del mismo radica en el Anexo I, el que requiere para su implementación la eliminación de las restricciones al comercio y la coordinación de políticas macroeconómicas. El Anexo II regula el "régimen general de origen" de los productos, el Anexo III crea un régimen de solución de controversias, el Anexo IV establece y regula las Cláusulas de Salvaguarda y el Anexo V crea 10 subgrupos de trabajo en el Grupo del Mercado Común que tendrán por objeto encargarse de la coordinación macroeconómica y sectorial.

ESTRUCTURA DEL TRATADO — PREÁMBULO

El tratado está precedido de un preámbulo que refleja la *intención política* de las partes y las *condiciones* en las cuales debería desarrollarse el proceso, que son las siguientes:

1. desarrollo acelerado + justicia social;
2. preservación del medio ambiente;
3. coordinación macroeconómica y sectorial de acuerdo a los principios de: gradualidad, flexibilidad y equilibrio;

4. avance en la integración de América Latina, de conformidad con el Tratado de Montevideo de 1990;
5. desarrollo científico y tecnológico; modernización de la economía; mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes;
6. unión más estrecha entre los pueblos.

PROPOSITOS Y PRINCIPIOS (arts. 1 a 8)

Los propósitos específicos del acuerdo son:

7. la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos;
8. el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados;
9. la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Parte;
10. la armonización de las legislaciones

Cada uno de estos propósitos y principios deberá implementarse con la participación de los Poderes Ejecutivos y de los respectivos Parlamentos, particularmente el último que supone una ardua labor legislativa.

LA RECIPROCIDAD

Todo acuerdo supone la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Parte, y esto está previsto en el art. 2 en donde también se preveen excepciones para el Paraguay y el Uruguay en el período de transición. Esas diferencias están reconocidas en el art. 6 del Tratado de Asunción y han sido instrumentadas en los arts. 6 y 7 del Programa de Liberación Comercial (Anexo 1).

Es así como el Uruguay ingresa con el mayor número de excepciones según items NALADI, seguido por Paraguay que tiene algunas excepciones más que Argentina y Brasil.

CLAUSULA DE LA NACION MAS FAVORECIDA

Esta cláusula es la base de todo proceso de integración. Para compatibilizar la integración del MERCOSUR con la ALADI se acordó pre-

servar los compromisos y acuerdos asumidos en su marco. Asimismo se acordó continuar la marcha del acuerdo de complementación N° 1 (CAUCE) con Argentina y el N° 2 (PEC) con el Brasil, los que continuarán funcionando en forma independiente.

Se persigue el objetivo de avanzar en la integración con otros países latinoamericanos evitando afectar los intereses de los demás Estados Partes del Mercado Común.

ESTRUCTURA ORGANICA

La estructura orgánica del MERCOSUR en el período de transición y con caracter temporario está compuesta por dos órganos: El Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común.

Jerárquicamente el Consejo es el órgano superior por cuanto tiene a su cargo la conducción política del proceso. Lo integran los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas de cada uno de los Estados Partes. Para un mayor impulso político y contribuir a la aceleración del proceso, una vez por año sesionarán con la presencia de los Presidentes de los cuatro países.

El órgano ejecutivo es el Grupo Mercado Común, que tiene amplias facultades para proponer medidas para la implementación del Tratado, se ocupa de la coordinación sectorial y macroeconómica y elabora el cronograma de actividades.

Está constituido por los representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y Finanzas, y de los Bancos Centrales de los Estados Partes. Tiene facultad para convocar al sector privado.

REGIMEN DE VOTACION

Se adopta el principio del consenso para la adopción de decisiones, lo que favorece la armonía en las relaciones de las partes. Se requiere además, la presencia de todos los Estados miembros, según requisito expreso del art. 16.

De esta forma se preservan los intereses soberanos de cada país.

VIGENCIA DENUNCIA Y ADHESION

El tratado no determina el plazo de su duración con la intención de consolidar la voluntad política de fundar el Mercado Común.

Sin embargo, está prevista la denuncia del acuerdo en los arts. 19, 21 y 22. En consecuencia, y para no desestabilizar la aplicación del Tratado en ese supuesto, se mantienen los acuerdos y las obligaciones del Estado denunciante hasta dos años después de su expresar y comunicar su decisión de retirarse del MERCOSUR.

Se permite la adhesión al Tratado, mediante negociación —a los demás Estados miembros de la ALADI, pero recién después de cinco años de la entrada en vigor del MERCOSUR.

EL PARLAMENTO Y LA APLICACION DEL TRATADO

Por el art. 24 se establece la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR derivando a posteriores acuerdos interparlamentarios la determinación de su composición y de sus competencias.

Se acordó además, que los respectivos Poderes Ejecutivos mantendrán permanentemente informados a sus correspondientes Poderes Legislativos acerca de la marcha y evolución del Mercado Común.

En la II Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR celebrada en Buenos Aires, en 1991, se resolvió la creación y constitución de la Comisión Parlamentaria Conjunta para que los representantes de los pueblos de los países del MERCOSUR avalen también con su decisión política el objetivo de la integración.

Además, en el Documento Final de Trabajo se dejó explicitado en el punto 5º la *decisión política de los parlamentarios de llegar a la creación del Parlamento del MERCOSUR*.

Hoy podemos afirmar que la conformación de un Mercado Común es la herramienta más importante para crear las condiciones de desarrollo económico real que consolide la posibilidad de brindar a nuestros pueblos mejores condiciones de vida y justicia social.

Este tratado que apenas tiene unos meses de vida, es comparable en el tiempo al Tratado de Roma, que posibilitó, forjando una Europa

unida, cerrar definitivamente las huellas que había dejado la 2da. Guerra Mundial y convertir a los europeos occidentales en una gran Comunidad, que puede competir con los otros dos colosos: EE.UU. y Japón.

El P.B.I. de los cuatro países que hoy integran el MERCOSUR es superior al PBI de un país como España, por ejemplo, y no está muy lejos del PBI de Italia o Gran Bretaña.

Es importante destacar que el desarrollo del MERCOSUR no sólo tiene valor económico, sino que impacta también en lo político, consolidando la democracia, ya que no es posible concebir un mercado de estas características con proyección de y hacia el mundo, con gobiernos dictatoriales o totalitarios.

LOS ANEXOS

El Anexo I contiene: 1. El Programa de Liberación Comercial que deberá ser: de liberación progresivo, gradual y automático para los productos que no se hayan incluido en las listas de excepciones.

El programa comenzaría el 30-4-91 con una reducción arancelaria del 47 % que se acrecenta en el 7 % semestral hasta alcanzar el arancel cero al 31-12-94.

2. Un programa especial de reducción de listas de excepciones, para los productos sensibles. Todas las reducciones arancelarias deberán aplicarse sobre el nivel de arancel vigente al 1º de enero de 1991.

Se destaca la vinculación entre el programa de liberación y el de coordinación macroeconómica y sectorial que es condición sine qua non para el cumplimiento del cronograma de desgravación.

El Anexo II se refiere a las normas sobre origen, o sea que establecen el régimen general de origen que regirá durante todo el período de transición. Siguen los lineamientos de la ALADI, y en consecuencia de CAUCE y PEC.

En casos excepcionales y bajo ciertas condiciones se permite la utilización de materiales no originarios de los Estados Partes.

El Anexo III trata el tema de la Solución de Controversias, dada su importancia se opta por profundizar su estudio, y se conviene:

- en que el régimen definitivo se adopte antes del 31-12-1994.
- dentro de los 120 días de entrada en vigor el Tratado, el Grupo Mercado Común deberá elaborar y elevar a los gobiernos un sistema de solución de controversias que regirá durante el periodo de transición.
- mientras no se cuente con dicho sistema regirá el mecanismo conciliatorio establecido en el numeral 1 del Anexo III. Es decir que si no hay negociación directa intervendrá el Grupo Mercado Común, con facultad para expedirse dentro de los 60 días, pudiendo convocar expertos o peritos, si tampoco se obtuviere solución, se elevará la controversia al Consejo del Mercado Común para que adopte las recomendaciones pertinentes.

El *Anexo IV se refiere a las Cláusulas de Salvaguarda*. El régimen de salvaguardias contenido en el anexo IV fue objeto de larga y compleja negociación.

Se basa en dos mecanismos uno específico a nivel de productos y otro genérico de carácter global.

A nivel de productos el régimen tiene características restrictivas ya que una aplicación exagerada de las salvaguardias sería incompatible con la conformación del Mercado Común.

Sin embargo es posible lograr la autorización del Grupo Común para aplicar salvaguardias bajo ciertas condiciones, cuando las importaciones de determinado producto causaren daño o amenaza de daño grave al mercado, como consecuencia de un sensible aumento de las importaciones de determinado producto causaren daño o amenaza de daño grave (art. 1 al 6).

El mecanismo genérico y de carácter global contenido en el art. 7 del anexo fue incluido a iniciativa de Uruguay. Durante el periodo de transición en caso de que algún estado-parte considere que se ve afectado por graves dificultades en sus actividades económicas, puede solicitar al grupo mercado común la realización de consultas, a efectos de que se tomen las medidas correctivas que fueran necesarias.

Este régimen global y genérico es aplicable en caso de dificultades en la balanza de pagos y en cualquier otro caso en que se produzca la afectación sea cual fuere el origen de la misma.

En opinión del Poder Ejecutivo esta salvaguardia garantiza a nuestro país ante cualquier eventualidad perjudicial para su economía pudiendo llegar a concretarse, en casos extremos, en una adaptación o suspensión del programa de liberación comercial (anexo 1).

Ambas salvaguardias se rigen por un mismo procedimiento de urgencia, ya que el grupo Mercado Común debe reunirse dentro de los 10 días y adoptar una decisión dentro de los 20 días de presentada la respectiva solicitud.

Anexo V — Subgrupos de Trabajo:

De conformidad con lo dispuesto en el anexo V, el Grupo Mercado Común, a los efectos de la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales deberá constituir 10 subgrupos de trabajo, dentro de los 30 días de su instalación, que recogen los que ya están funcionando en la realidad.

Esta nómina no es limitativa, pudiendo crearse otros subgrupos en función de las circunstancias, de acuerdo con el apartado 8 del Tratado.

COMENTARIOS

El tratado de Asunción tiene *tres elementos* que hay que destacar:

1. Los *objetivos, mecanismos e instrumentos* para lograr el MERCOSUR en 1994.
2. La *mecánica de administración de este proceso*, con inclusión de la mecánica de preservación de los intereses nacionales.
3. La *vinculación con otros miembros de la ALADI* que quieran incorporarse al MERCOSUR.

1. En el primer grupo normativo hay cláusulas compromisorias (establecer un arancel común externo antes del vencimiento del período de transición) y otras que son programáticas (compromiso de coordinar políticas macroeconómicas sin explicar cómo).

Los anexos I y II responden a esas cláusulas compromisorias (liberación arancelaria, reglas de origen).

Según comentario de Félix Peña, "si uno analiza en detalle lo que se ha configurado concretamente es lo que se refiere a una zona de libre comercio que con el arancel externo común sería una unión aduanera. O sea que se establecería la libre circulación de factores de la producción en general y las disposiciones referidas a servicios. Pero en los términos del tratado no vamos a encontrar ninguna referencia específica a como se llega a eso, porque se ha procurado mantener las mismas características que presidieron este proceso desde 1985 en adelante, sin diseñar un tratado ultra detallado.

El impulso estará dado por la periodicidad de las reuniones presidenciales o ministeriales, que son los hechos que en la práctica marcan el ritmo e interés por la integración. Tampoco se crean órganos supranacionales. Simplemente se aclara que "antes del vencimiento del período de transición habrá una conferencia gubernamental para definir la estructura institucional definitiva del proceso de integración".

No hay referencia específica ni al sector privado ni al sector laboral.

Según el Embajador Peña, la base de la interdependencia se dará en la medida en que se intensifiquen las relaciones comerciales y que las mismas, a su vez, pueden producir conflictos. Por lo tanto, como juristas debemos analizar o estudiar las formas de regular los conflictos y la solución de controversias.

2. El tema de las *cláusulas de salvaguarda* logró reglamentarse adecuadamente en el Anexo IV, desdramatizando su utilización. Por Ejemplo, se dan los requisitos para aplicar esta cláusula cuando se causa un daño como consecuencia de una avalancha de importaciones y un crecimiento brusco de importaciones de un país a otro.

Se procura evitar nuestro propio canibalismo. Para ello contamos con las Cláusulas de Salvaguarda por un lado y con las listas de excepción por el otro.

3. El tercer elemento es la *participación de otros países en el proceso de integración subregional*. Es decir que conforme a los compromisos asumidos con el GATT, el acuerdo está abierto a los demás miembros de la ALADI. Pero al respecto se ha establecido una cláusula de salvaguarda en virtud de la cual por un plazo de cinco años los países miembros no examinarían los requerimientos de adhesión por parte de

otros países miembros de la ALADI. La idea es la de no caer en el globalismo que hizo tan difusa la integración hasta 1985. Pero se ha previsto la posibilidad de que un país miembro de la ALADI que no forme parte de un proceso de integración subregional —cómo es el caso de CHILE— pueda presentar su adhesión antes de los cinco años de consolidación grupal.

Un comentario aparte merece la situación de Bolivia, que no se encontraría en la misma situación que Chile, ya que integra el Pacto Andino, pero tiene un alto índice de comercio con cada uno de los países integrantes del MERCOSUR. La dificultad en ese caso radica en como conciliaría Bolivia dos esquemas arancelarios diferentes.

"LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN AMERICA A LA LUZ DE LOS ACUERDOS DE INTEGRACION"

SUSANA ELSA TORRES

I. — Evolución y crisis del estado soberano como sujeto único de la comunidad internacional

I. — a) Antecedentes

A partir de 1648 con la firma de la paz de Wetsfalia entre Alemania, Francia y Suecia poniendo fin a la Guerra de los Treinta Años, se perfila el Estado como sujeto único del Derecho Internacional que ha de llegar a su máxima elaboración jurídico-política en el Siglo XIX. Dentro de esta concepción, el Estado se presenta como una sociedad autosuficiente cuya caracterización básica, por lo menos en entelequia, utilizamos el término en su primigenia acepción de "principio de perfección a la que tienden las cosas", está dada por su independencia, su soberanía y su autodeterminación.

Dentro de esta concepción clásica, el Estado Soberano, en su organización interna, se presenta como una compleja estructura sistemática donde los órganos de legislación, de jurisdicción y de ejecución están centralizados, donde la seguridad y defensa pública son colectivamente delegadas y donde la responsabilidad por las transgresiones es rigurosamente individual.

El conjunto de estos Estados complejos y autosuficientes se desempeña en el llamado concierto mundial, mediante relaciones correspondientes a un régimen de primitivismo comparable a la horda y el clan, con sobresaliente uso de la fuerza por sobre toda otra razón o por lo menos exhibiendo la potencialidad del ejercicio de una fuerza irresistible. Dicha fuerza que en última instancia siempre es militar, adopta la forma de dominación económica en un sistema de tributación de la periferia.

Es decir que al costado del orden jurídico interno o nacional, de rica elaboración socio-política existe un orden internacional de yuxtaposición de Estados cuyas relaciones se rigen en tiempos de paz básicamente por la coordinación de costumbre y tratados bilaterales o multilaterales y donde siendo la fuerza la razón última de toda convivencia, se encuentran más o menos acotados por los Estados más poderosos que hegemonizan al mayor número de Estados posible o bien que pactan con otros Estados a quienes no pueden someter, un equilibrio de poderes y de fuerza que pueda garantizar una convivencia que es lo que llamamos paz.

Dentro de las Relaciones Internacionales de estos Estados Soberanos, se marcan notablemente las aristas del primitivismo jurídico-social mediante la falta de centralización de los órganos de legislación, ejecución y justicia, ya que son los propios sujetos los encargados de legislar firmando tratados, de ejecutarlos y de juzgarlos, y donde la responsabilidad por las trasgresiones es colectiva en tanto la seguridad de defensa es individual ya que cada Estado garantiza su vigencia a expensas de sus propios ejércitos y cualquier transgresión a la costumbre o a los tratados (*pacta sunt servanda*) genera la sanción a cualquier súbdito del Estado transgresor lo que en definitiva tiñe al orden mencionado como un sistema en el que el hombre como tal —el individuo— carece de toda consideración y por lo tanto, en los hechos, constituye un orden negador del principio supremo de justicia.

Ubicados dentro de este esquema clásico de las relaciones internacionales interestatales, los países de Iberoamérica presentan a través de su corta historia, una situación estructural de fuerte dependencia en las relaciones internacionales, siendo su soberanía, su autodeterminación y su independencia formulaciones de entelequia, valiosas por cierto, ya que no se concibe una nación sin la mística del amor a la patria y del fin trascendente de lograr la felicidad y la justicia de los connacionales.

Digo que la dependencia es consustancial a la historia de Iberoamérica y también a la historia de la humanidad como lo es la injusticia, el hambre y la pobreza que no han podido ser superados hasta el presente.

Pero ¿qué es la dependencia?: sencillamente la imposibilidad fáctica de que el Estado tome sus propias decisiones para planificar su destino, su política y sus fines sin ingerencia de otros Estados.

En este sentido, ya veremos más adelante cómo todos los Estados han sido dependientes en mayor o menor grado porque el orden interna-

cional es un orden de coordinación dinámico donde alternativamente sobresale uno o muy pocos Estados que imponen la política de relación a otros Estados que no están en condiciones de negarse a aceptarla. En este sentido los Estados hegemónicos también dependen de los Estados subordinados para asegurar su propia viabilidad y por ello deben contemplarlos con un sistema de contrapesos que garantice sus permanencias en el sistema.

En los países iberoamericanos según dijimos, desde la emancipación de la metrópoli española, la dependencia externa para la propia viabilidad como Nación ha sido constante. Piénsese no más en el caso argentino donde la lábil inserción en el juego de poderes internacionales en 1810 debió ser sorteada con el recurso de la Máscara de Fernando VII, entre otras estrategias tendientes a afirmar la viabilidad como país, y evitar aquel "principio de legitimismo" por el cual las coronas europeas no se resignaban a la pérdida de sus colonias.

La Santa Alianza esgrimiendo el principio de legitimidad dispone intervenciones en Nápoles y en España (1820-1822) mientras que en nuestro país la Confederación Argentina es atacada por intervenciones de Francia y Gran Bretaña que incursionan en el Río de la Plata para la misma época. A su vez Francia pretende colocar al archiduque Maximiliano de Habsburgo en México lo que logra sólo por un instante.

Frente al accionar de la Santa Alianza el Presidente Norteamericano James Monroe el 12 de diciembre de 1823 ante el Congreso de su país, pronuncia un discurso programático donde desarrolla unas ideas fuerza, posteriormente denominadas "doctrina Monroe" o "principio de no intervención" o "autodeterminación de los pueblos", marcando de esa manera la ansiada característica de soberanía y autonomía de las Naciones Iberoamericanas. "América para los americanos", fue el apotegma surgido de la doctrina de Monroe entendiendo que toda agresión a cualquier Estado del continente rompía el equilibrio de poderes en la región y sería considerado por los EE.UU. como un acto hostil. Y aún más; vedaba todo intento de colonización incluso de las tierras inexploradas.

Vale decir que este principio de la doctrina de Monroe nace como un principio político y no jurídico, que en su propia formulación contenía una falacia, a los EE.UU. le guía su propia seguridad política (self protection) y no el principio de no intervención en otros Estados.

El sinceramiento llega de la mano de Richard Olney, Secretario de Estado de los EE.UU., que frente al conflicto entre Venezuela y la Gran Bretaña por las demarcaciones de las Guayanas en nota del 20-7-1895 dirigida a esta última potencia le informa: *"los Estados Unidos son de hecho los soberanos en el continente americano y su voluntad es la ley en todos aquellos asuntos en que resuelven intervenir"*. Tal declaración se basaba en el "destino manifiesto" de la gran Nación del Norte.

En 1904 y 1905 Teodoro Roosevelt concretó en sus mensajes al Congreso de los EE.UU. una política de neto corte intervencionista en los países de América Central y del Caribe a pesar de la Doctrina Monroe, y, en realidad coincidentemente con su finalidad intrínseca. Dichos países en virtud de dificultades de sus finanzas públicas se vieron envueltos en angustiosas situaciones con países acreedores europeos, temiéndose una intervención directa de éstos por medio de colonización, compra de territorios y otras formas de intervención, no descartándose la armada. Ante esta situación los EE.UU. velando por la integridad de la Doctrina Monroe, dispone lo que se dió en llamar "the big stick system" ("el sistema del garrotazo") para obligar a dichos países a pagar sus deudas externas. A tal fin se concretó la firma de tratados restrictivos que afectaban la capacidad de acción de los países americanos, particularmente la gestión financiera, los derechos de defensa, de dominio, la gestión administrativa y en realidad la mayoría de los derechos de competencia exclusiva del Estado Soberano.

La República Dominicana en 1905, Honduras y Nicaragua en 1911, Haití en 1915, entre otros, firmaron tratados bilaterales en los cuales otorgaban a los EE.UU. la fiscalización de sus aduanas, mientras que Panamá y Nicaragua aceptaban la explotación norteamericana de los canales interoceánicos y la reserva de jurisdicción norteamericana de sus riberas y de las bases de Fonseca y Guantánamo.

Cuba asimismo efectuó una enmienda en su Constitución dispuesta en realidad por una ley dictada por el Congreso de los EE.UU. el 2-3-1901 por la cual se prohibía a Cuba concertar tratados que comprometieran su independencia y "contraer empréstitos fuera de la proporción con sus recursos, reservándose los EE.UU. el derecho de intervenir en la gestión interna" cada vez que lo estimare oportuno.

Por otra parte son también conocidas las intervenciones militares de los EE.UU. en forma directa o indirecta en territorio de las naciones

iberoamericanas cuando hubo conveniencia política de hacerlo y la no intervención cuando no le convino a pesar de los pactos de defensa recíproca fundados en el principio de no intervención (TIAR).

De manera que dentro de la concepción clásica del Estado como ente soberano, independiente y autodeterminado, y aún dentro de un sistema de normas jurídicas y de relaciones internacionales que decían aceptar dichos principios, en la realidad de los hechos, los Estados Iberoamericanos exhiben una débil estructura autónoma constituyendo unidades adscriptas a una potencia polo que les brinda un sistema de defensa pero a la vez les impone otro correlativo de tributación.

Es evidente entonces que estos países presentan desde sus orígenes lo que Guillermo Figari citando a Kenneth Waltz denomina una "vulnerabilidad común de tipo económico donde la superpotencia se torna garante de la seguridad del sistema".

1.- b) El Estado Soberano en el Derecho Estatal Mundial. El bipolarismo ideológico

Con la Sociedad de Naciones y a posteriori de la Segunda Guerra Mundial con las Naciones Unidas, se incorpora al mundo de las relaciones internacionales, una estructura normativa sistemática que crea un *derecho estatal mundial* donde la tendencia evidente es la de la construcción de una superestructura jurídica-organizativa avanzada y compleja, similar a la de los Estados Soberanos con tendencia a la centralización de los órganos de legislación, ejecución y justicia. Dentro de dicha organización se recepta al Estado Soberano como único sujeto del orden internacional y único que adquiere obligaciones como integrante de dicho orden, previéndose además los derechos del hombre como tal mediante varias declaraciones y tratados.

Vemos así que tanto en la Carta de las Naciones Unidas como en los instrumentos básicos del sistema interamericano, Carta de la OEA, se incluyen los principios clásicos del Estado autodeterminado, autónomo y soberano y el principio de no intervención.

Dentro de este contexto, observamos que en el poder político y económico se establecen dos polos opuestos que corresponden a sendos sistemas rígidos, estructurados en otras tantas concepciones políticas y económicas.

El bipolarismo mundial se ubica en dos grandes potencias: URSS y EE.UU., cuya diferenciación se centra en la concepción ideológica de la misión del Estado.

Alrededor de estos polos se reúnen los países con economías menos poderosas, cuyos destinos están, por así decirlo, determinados en gran medida por la planificación global de las potencias económicas en cuyo entorno logren situarse.

Los países iberoamericanos, excepción hecha en Cuba subordinada a la URSS, continúan en ese bipolarismo ligadas al sistema interamericano donde los EE.UU. ejercen a pleno su hegemonía.

La inserción pues de los países periféricos en el sistema mundial va a consistir en la satelización alrededor de una potencia polo, lo que equivale a la asunción de una ideología: el capitalismo o el comunismo ubicándose así en alguno de los dos bandos de lo que se ha dado en llamar el conflicto este-oeste.

Dentro de este sistema la posibilidad de desarrollo será dada por lograr a través de negociaciones bilaterales con la potencia polo, condiciones menos desfavorables a través de concesiones que atacan, en mayor o menor grado, la libre determinación cuya letra luce refulgente en el sistema interamericano que contrariamente al orden comunista ruso, enfatiza la autodeterminación.

Sin embargo el sistema mundial viró en pocos años hacia un multipolarismo económico surgido por la reacción de los países que presentaban un mayor grado de desarrollo relativo, que iniciaron programas de cooperación económica y de integración. Esta tendencia autonomizante logra su consagración en los países europeos que crean la Comunidad Económica Europea mientras Japón por su lado se constituye en espectacular polo que va a ejercer su hegemonía particular en el Sudeste Asiático, pletórico de capital en la década de los ochenta.

I. — c) IGOS - INGOS - BINGOS

Johan Galtung durante los años sesenta observa con atención el rol de los Estados Soberanos en este juego internacional y llega a la conclusión de que la concepción clásica del Estado como sujeto único de la Comunidad Internacional, está en crisis, descubriendo el asombroso poderío que presentan otros actores de las relaciones internacionales que

no son Estados y a quienes no les alcanzan las responsabilidades emergentes del derecho interestatal pero que ejercen un poder que excede el marco de las fronteras estatales.

A dichos actores, este autor los sindicó con las características siglas de IGOS, INGOS y BINGOS, para denominar a las Organizaciones Internacionales Gubernamentales (IGOS) compuestas por representantes de diversos Estados cuyo Ejemplo clásico sería el FMI, a los Organismos Internacionales No Gubernamentales (INGOS) que designan a entidades como la OIT, Amnesty, Consorcios de Bancos, etc. y finalmente las Empresas Internacionales No Gubernamentales (BINGOS —Business International Non Governmental Organizations—) que son las empresas sin bandera que realizan sus negocios a nivel mundial, también llamadas sociedades multinacionales o con mayor precisión, transnacionales.

Los BINGOS puede decirse que no están regulados por normas internacionales de derecho internacional público, pues alguna que otra disposición de la Asamblea de Naciones Unidas prácticamente se agota en definirlos, no siendo operativa.

Estos BINGOS se desarrollan a una tasa anual de crecimiento superior a la de los Estados que tienen mayor coeficiente de desarrollo económico, de manera que operan con preponderancia en el orden internacional que aún sigue sometido a un sistema jurídico que no los contempla en orden a la responsabilidad.

Por otra parte los BINGOS están íntimamente ligados a la tarea de los IGOS donde tienen sus operadores. En este sentido cabe recordar que la responsabilidad de la comunidad internacional es colectiva y por ende inaplicable a la personalidad jurídica de las empresas.

Consecuentemente la regulación jurídica clásica del Derecho Internacional y de las Relaciones Internacionales, cede ante la actuación fáctica de los actores del poder y del dinero.

Por ello las tendencias satelizantes no lograron en el bipolarismo sus objetivos de desarrollo ya que en definitiva, las negociaciones para ello se estructuraron entre países que no pudieron controlar la superestructura de los INGOS y BINGOS idóneos para hacer variar la economía internacional por encima de cualquier pacto o compromiso incluido el de las superpotencias. Prueba de ello ha sido la necesidad de la perestroika en la URSS y su posterior crisis terminal a la que estamos asistiendo.

1. — d) *Los espacios económicos internacionales*

Este nuevo modelo económico internacional diluyó en la práctica el ideologismo como diferenciación y sistema de equilibrio, y con él anuló el conflicto este-oeste, reemplazando el entretejido básico del militarismo por el de la cooperación y división de la explotación económica mundial. Frente a ello también se desdibuja la conceptualización del Estado Soberano, cobrando trascendencia creciente los factores puramente económicos manejados por los actores internacionales ya nombrados.

Con ello sobreviene el surgimiento de *grandes espacios geográficos de poder* que exceden el marco de las fronteras interestatales, generados por una dinámica interactuada de integración y cooperación.

Tal el caso de la Comunidad Económica Europea y en general de todos los países del hemisferio norte que exhiben un poderío económico que contrasta con los países del hemisferio sur, tributarios en gran medida del sistema mundial.

En una palabra: dentro del orden económico internacional la primera prioridad, objetivamente consideradas las variables económicas, es el mantenimiento y preservación de las economías de los países industrializados (llamados centrales Norte) y el crecimiento del sector financiero internacional cuyo corolario lógico e inevitable es la acentuación del subdesarrollo en los países periféricos ligados a la deuda externa donde se produce la imposibilidad del ahorro interno y por ende del crecimiento productivo (Sur).

1. — d) 1. — *Un problema común*

Respecto de la deuda externa vemos que la misma constituye un problema común a todos los países de la región condicionada en 1973/74 al endeudamiento con fuertes estímulos para ello. La crisis del endeudamiento repercute en toda su intensidad en el año de 1982 en que absolutamente todos los países de la región no pudieron hacer frente al pago de los servicios de la deuda ante la caída brusca de sus exportaciones, el elevamiento del precio internacional de la energía, de los insumos estratégicos, de los productos de alta tecnología y la caída de los precios internacionales de los productos sin valores industriales agregados, precios internacionales de los productos sin valores industriales agregados, mediando la subvención de la producción agrícola de los países centrales.

Según datos de la CEPAL en 1982, a pesar de pactarse una baja en la tasa del interés, el pago neto de intereses ascendió a 29.177,3 millones de dólares y el déficit en el balance de cuenta corriente, algo menor que en 1981, llegó a los 36.344 millones de dólares, lo que no pudo ser compensado como en años anteriores mediante el flujo de capitales a largo plazo. Como consecuencia de ello el balance pasó a ser gravemente negativo y la pérdida de reservas sufrida por la región fue del orden de los 10.620 millones de dólares.

Era el desbande inicial de una indetenible bola de nieve. A partir de allí comenzaron los mecanismos de renegociación de la deuda, verdadera servidumbre perpetua de las economías de la región y las políticas de ajuste impuestas por el IGOS llamado FMI.

Estos ajustes significaron obviamente un fuerte intervencionismo respecto de las economías de los países deudores y en las consolidaciones de las deudas y sus instrumentos de renegociación, cada uno de dichos países a su hora, debieron renunciar a su inmunidad soberana asumiendo la condición jurídica de persona particular y constituyendo garantía real del pago de la deuda, afectando para ello los bienes públicos y privados del Estado, los que podrían ser subastados en el Estado de Nueva York con las leyes de derecho privado de sus tribunales ordinarios.

La actual privatización generalizada en nuestros países de dichos bienes, aceptando el pago con bonos de la deuda externa a valores nominales, constituye sin duda una subasta más conveniente para todos los involucrados, y evita cuestionamientos de alto costo político como lo fueron algunos fallos judiciales de los propios Tribunales neoyorkinos que se negaron a la ejecución de tan singulares garantías y las impredecibles reacciones internas de los países que hubieran sido pasibles de la subasta.

I.— e) *Conclusión*

En suma: tanto en los albores de la emancipación americana con la plena vigencia de la concepción clásica del Estado Soberano y de la Auto-determinación de los Pueblos y No Intervención, como en el sistema interamericano dentro del conflicto Este-Oeste y en el actual sistema económico Norte-Sur, los países iberoamericanos exhiben una condición estructural dependiente y tributaria con lábil viabilidad de autonomía o, lo que es lo mismo, exhiben una estructura de sub-desarrollo.

II. — *Inserción en el Nuevo Orden Internacional*

La vida de los hombres, como la vida de las instituciones, de las sociedades y de las naciones que, no lo olvidemos están compuestas por hombres, presentan un dinamismo teleológico que impulsa a la búsqueda constante de nuevas y mejores metas. Esta condición humana no puede soslayarse en ningún análisis político y bueno es recordarlo en este momento del relato, pues el enunciado de los antecedentes de la problemática que nos ocupa podría llevarnos peligrosamente a una concepción política tentadora: el "realismo escéptico". Según dicha concepción, la política es y sólo es el arte de lo posible y propone aceptar todos los condicionamientos exteriores con resignación o lo que es peor todavía, resignando los ideales y la mística de la nacionalidad y renunciando a la propia identidad. Ello equivale también a renunciar a la justicia, supremo valor exigente para el hombre.

Me detengo en estos aspectos porque con harta frecuencia se ve anteponer el pragmatismo como valor único y supremo en una real subversión axiológica, ya que el pragmatismo sólo debe ser un instrumento en manos del hombre para la consecución de sus fines trascendentes.

Para el hombre es un imperativo categórico el tener justicia infinita, felicidad infinita, amor infinito, sabiduría infinita y paz infinita. Sabe que dada su finitud, jamás llegará a poseer dichos valores en integridad, pero sabe también que debe tender a ellos para lograrlos aunque sea en parte ya que la porción que obtenga, siempre será mejor que lo contrario, esto la injusticia, la desdicha, el odio, la ignorancia y la violencia.

Estos conceptos platónico aristotélicos son eternos en su formulación por ser consustanciales a la condición humana.

De manera que el análisis de las condiciones objetivas en la que se desenvuelven los países iberoamericanos, debe servir de incentivo para la creatividad y el esfuerzo.

El Papa en su reciente visita a la República Federativa del Brasil ha tenido conceptos valientes para formular una verdad objetiva: carece de sentido pagar las deudas externas de las naciones subdesarrolladas con la miseria y la muerte de los súbditos. Desde tal punto de vista es inaceptable la concepción que propone el sacrificio del hombre para salvar al hombre.

En esta cuestión de la postración infrahumana de los países iberoamericanos, en un enfoque moral, tiene dos grandes responsables: la dirigencia de los grandes espacios centrales de Poder y la dirigencia de los países del Sur que no implementan medidas adecuadas para el desarrollo o, lo que es peor, que aceptan el yugo de buen grado sin intentar ejercer la mayor presión posible sobre los centros mundiales del poder.

II.— a) *Los intentos de desarrollo*

En este nuevo orden económico internacional parece evidente que el desarrollo económico se basa en el empleo de altas tecnologías en los procesos productivos, en el sentido de que todos los procesos de elaboración agregan a la materia prima un valor creando el know-how y la mano de obra altamente calificada.

De tal forma ha variado también el concepto de riqueza: un país no es rico por poseer nódulos de manganeso en sus fondos marinos, por caso, sino que será rico si sabe extraerlos y procesarlos y tiene capacidad operativa y capital para ello.

Este progreso técnico, científico y tecnológico es indetenible en el proceso productivo, de allí la necesidad impulsada por el requerimiento básico de expansión propio del sistema económico internacional, de conseguir continuos aumentos de la capacidad de consumo. Se pasa así de una economía mundial de producción a una economía de consumos sofisticados, mercado para el cual se crean prolijamente nuevas necesidades.

Los países iberoamericanos al lado de sus ineludibles necesidades de ingeniería de avanzada, infraestructura y de insumos industriales sofisticados, receptan la nueva modalidad y adquieren la necesidad de otros productos de congrados de elaboración industrial que deben ser adquiridos en el exterior o bien deben ser producidos comprando el respectivo know-how en el exterior.

Estos países exportadores casi en forma exclusiva de productos primarios sin grados de elaboración en su mayor caso fungibles, asisten a la depreciación cada vez mayor de los precios de sus productos de altísima competencia frente a los precios de los productos elaborados por los países desarrollados. Se produce así lo que ha sido llamado el deterioro de los términos del intercambio que se traduce en un desequilibrio total de las balanzas de pagos.

La salida vislumbrada era la industrialización de las economías, la cual se inicia en nuestros países, como es sabido en la gran depresión económica de los EE.UU. ocurrida en los años treinta. Este proceso se vigorizó en el transcurso de la segunda guerra mundial en base a un esquema de "sustitución de importaciones".

La sustitución de importaciones se programó por etapas en base a una lista de prioridades y se sustituyó en un mecanismo técnico-jurídico cuya materialización fue una política de intervencionismo estatal y promoción industrial con proteccionismo de la industria nacional.

Se llega entonces a crear el "desarrollo industrial latinoamericano" que logró una estructura industrial de productos finales de corto proceso de elaboración bastante amplia, pero que inexorablemente se estrangulaba dentro del estrecho margen del respectivo mercado nacional, siendo común a todos los países iberoamericanos, la dependencia de las importaciones de insumos destinados a sus industrias de cortos procesos de transformación, lo que al producirse la caída de los precios de las exportaciones de materias primas y acentuarse el deterioro de los términos del intercambio originó también la casi desaparición de la posibilidad de equilibrar la situación mediante la restricción de compras de bienes de consumo no indispensables.

La coyuntura económica se tornó insostenible no sólo para los países periféricos sino también para los industrializados que veían achicadas sus posibilidades económicas pues o se debían restringir las importaciones de bienes indispensables o restringir las adquisiciones de insumos. Las dos alternativas eran disvaliosas para el comercio internacional.

II.— b) *La integración*

Llegamos así al final de la década de los años 50 y entonces cobran cuerpo diversas tendencias que tienen todas ellas el objetivo final de la integración económica Latinoamericana. Nada pareció más lógico en esa situación coyuntural que procurar que el incremento de las exportaciones se basara en las ventas entre los propios países de la región. Existían por otra parte, el ejemplo que daban la CECA (Comunidad Económica del Carbón y del Acero) y las entonces incipientes CEE (Comunidad Económica Europea) y EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio) en las que la liberación comercial auspiciaba grandes éxitos

El enfoque del instrumento que haría realidad esta posibilidad de romper el círculo vicioso del subdesarrollo se dirigió principalmente, hacia la eliminación de barreras de intercambio: esto es el libre comercio.

En este orden de ideas fue decisiva la influencia del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), del cual varios países iberoamericanos ya por entonces eran parte.

El GATT propulsor por excelencia de la libertad comercial, debía dar paso al instrumento de la integración latinoamericana, para lo cual era indispensable que ésta se ajustara a su art. 24. Se trataba en realidad de mantener las cláusulas de Nación más favorecidas dentro de la región sin que pudiera extenderse a terceros Estados contratantes.

El tratado a firmarse debería así contener disposiciones que fijaran con exactitud los límites del período de transición en el curso del cual se obtendría la liberación del comercio interzonal, así como medidas que aseguraran que lo "sustancial del intercambio" sería liberado.

A esta idea central para la elaboración del tratado de Montevideo del 18 de febrero de 1960 creador de la ALALC. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, se unieron otras de mayor raigambre integracionista, que iban no tanto a liberar el comercio, sino a promover en forma directa la creación de industrias, la planificación conjunta y la armonización de regímenes comerciales, jurídicos y políticos.

Estaban también presentes los deseos de unidad Latinoamericana expresados en los fundamentos filosófico-político de los trabajos previos de la suscripción del Tratado.

A pesar de la lentitud de las negociaciones, y de las micronegociaciones producto por producto que imponía la ALALC y quizá debido a ello, los países iberoamericanos integrantes del tratado buscaron la elaboración de una política de integración de ambiciosos alcances, formándose grupos de integración subregional como el Acuerdo de Cartagena, que intentaron no solamente políticas de tipo económico-comercial, sino que entendiendo que el desarrollo integral abarcaba todos los aspectos de la vida de los pueblos, llegaron a definiciones de tipo político y a planes de integración cultural en la subregión materializados entre otros en el convenio "Andrés Bello". Quizá justamente en su formulación política estaba la semilla del fracaso de la acción emprendida, ya que el equilibrio político era de lábil viabilidad como lo demostró la historia.

Lo cierto es que ALALC no logra su objetivo de crear la zona de libre comercio y menos el pacto Subregional Andino logra sus objetivos de integración, cuya realización se aleja cada vez más con la aparición del fenómeno del endeudamiento externo de todos los países de la región.

Los acuerdos de complementación industrial contenidos en la ALALC no superaron el esquema de la división internacional del trabajo y sirvieron para la radicación de capitales mediante el expediente de instalación de empresas subsidiarias de transnacionales que, en definitiva por complejo método operativo revirtieron los planes de promoción industrial en beneficio exclusivo de las transnacionales, lo que redundó en mayores dificultades para la concertación de listas nacionales y las listas comunes del sistema ALALC.

En 1980 concientes los países iberoamericanos de la imposibilidad fáctica de los grandes objetivos de integración, bajan su nivel de realización a las posibilidades concretas de la cooperación y suscriben el Tratado de Montevideo creador de ALADI ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO, que ha de continuar el objetivo de creación de una zona de preferencia económica que impidiera la multilateralización de las cláusulas de Nación más favorecida.

Pero con ALADI comienza fundamentalmente un realismo práctico en la finalidad de integración, el reconocimiento de que son los esfuerzos de cooperación los que pueden lograr mejores formas de desarrollo y sobre todo la eliminación de la hipótesis de conflicto y su sustitución por las conveniencias prácticas para la elaboración de los acuerdos.

El gran esfuerzo en este sentido ha estado impulsado por Brasil y la Argentina que abandonan la vieja creencia de que los intentos de integración deben basarse en los modelos europeos, y por el contrario con visión pragmática deciden analizar sus posibilidades reales y concretas más aún aquellas necesidades naturales de intercambio que surgen en sus propias zonas fronterizas.

El 30 de noviembre de 1985 los presidentes Alfonsín y Sarney por Argentina y Brasil respectivamente, dan un paso gigantesco al suscribir la Declaración de Iguazú donde afirman que coincidieron en el análisis de las dificultades por las que atraviesa la economía de la región, en función de los complejos problemas derivados de la deuda externa, del

incremento de las políticas proteccionistas, en el comercio internacional, del permanente deterioro de los términos del intercambio, y del drenaje de divisas que sufren las economías de los países en desarrollo. Luego pasan revistas a aspectos concretos de cooperación para finalmente detenerse en lo que es el meollo del ideal integrativo: "se comprometieron a no ahorrar esfuerzos para que convivan en este continente sociedades que privilegien los principios de dignidad humana, cooperación, solidaridad, paz y bienestar". Concluyeron en que las relaciones bilaterales Argentino-Brasileñas serán "un ejemplo de este ideario".

Seguendo la misma línea de acción Argentina y Brasil firman el 29 de junio de 1986 el Programa de Integración y Cooperación Económica y el 29 de noviembre de 1988 el Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, donde el artículo primero de Objetivos y Principios establece que los territorios de los dos países integrarán *un espacio económico común*, de acuerdo con los procedimientos y los plazos establecidos en el Tratado Estableciendo en el segundo artículo los parámetros dentro de los cuales se desarrollará el emprendimiento integrativo que no son otros que los principios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría, para permitir la adaptación progresiva de los habitantes y de las empresas de cada Estado parte a las nuevas condiciones de competencia y de legislación económica.

El 6 de julio de 1990 firman el Acta de Buenos Aires, Menem-Collor reafirmando los acuerdos y declaraciones anteriores y considerando "La necesidad de modernización de las economías de los países, de ampliar la oferta y calidad de los bienes en circulación en los dos mercados y de favorecer el desarrollo económico con Justicia Social".

Reitera conceptos de comprensión y descripción del nuevo orden internacional al afirmar "La evolución reciente de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación del escenario económico internacional y la importancia crucial de lograr una adecuada inserción económico internacional para nuestros países".

El acta decide en definitiva el establecimiento de un mercado común entre Argentina y Brasil el que se deberá encontrar conformado el 31 de diciembre de 1994.

El 29 de noviembre de 1990 se firma el Acuerdo de Complementación Económica entre Argentina y Brasil de conformidad a lo dispuesto en el Tratado de Montevideo de 1980 (AALADI) y en la Resolución 2 del Consejo de Ministros.

Dicho acuerdo tiene por objeto facilitar la creación de las condiciones necesarias para el establecimiento del Mercado Común entre ambos países, establece las bases para los acuerdos de complementación sectorial y la expansión equilibrada de los intercambios.

El 26 de marzo de 1991 el Presidente Menem pronuncia un discurso fundamental en oportunidad de la firma del Tratado de Asunción donde dice: "Ante las profundas transformaciones que incorpora el orden mundial, Latinoamérica toda, tiene un papel clave en tal sentido. Este papel consiste en desechar las hipótesis de conflicto tradicionales, que han pasado a un segundo plano", agregando que "nuestro objetivo como región internacional, debe ser una paz que nos permita el pleno acceso al progreso científico y tecnológico".

En este esfuerzo sostenido y acelerado por la integración llegamos a la firma del Tratado de Asunción firmado el 26 de marzo de 1991 por los presidentes y Cancilleres de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, a saber Carlos Saúl Menem y Guido Di Tella, Fernando Collor y Francisco Rezek, Andrés Rodríguez y Alexis Frutos Vaesken y Luis Alberto Lacalle Herrera y Héctor Gros Espiell.

El Tratado de Asunción que constituye el MERCOSUR ("Mercado Común del Sur") se presenta como el corolario de una larga búsqueda de armonización de las políticas económicas de despegue del cono sur de América Latina, al par que constituye el desafío más serio para enfrentar en forma realista el nuevo orden económico internacional y el grado de postración de nuestros países.

Un aspecto cabe resaltar que está enunciado en el primer considerando del Tratado y es la finalidad de acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social.

Cabe resaltar el término "*justicia social*", por cuanto sin lugar a dudas el nuevo orden económico internacional unido a la problemática del endeudamiento eterno de las partes contratantes han generado una situación social de extrema pobreza que ha colocado a millones de latinoamericanos en la subalimentación. El tema adquiere enorme gravitación pues condiciona severamente las posibilidades futuras de nuestras na-

ciones. La mala alimentación, la falta de atención sanitaria, el flagelo de las enfermedades de la miseria como el cólera, la lepra, la tuberculosis que se creían superadas otrora, son indicadores de los recursos humanos con los que contaremos en el futuro. Las condiciones enunciadas lesionan las neuronas de los seres humanos en forma irreversible y si a ello unimos la imposibilidad del estudio y la capacitación de grandes sectores de la población, ni hace falta mucha fantasía para imaginar la creatividad y el talento de nuestros pueblos a muy mediano plazo.

Dice el Tratado de Asunción que ha tenido en cuenta la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción para sus países, expresando que este proceso integrativo constituye una respuesta adecuada a tales acontecimientos.

Sin embargo debemos ser concientes de que estos esfuerzos que no pueden sino ser vistos auspiciosamente, pueden convertirse en instrumentos de la más inhumana de las dependencias.

Por de pronto todo el sistema no escapa a las formulaciones del GATT de triste suceso en cuanto a los esfuerzos de ALALC, ALADI. El mismo GATT que a su hora condicionó fuertemente toda la obra integrativa en la región, y lo cierto es que después de todos esos esfuerzos la América Latina es cada vez más pobre y los países centrales, que no olvidemos son los que proponen el sistema, son cada vez más ricos.

De manera que todo el entusiasmo que gira alrededor del MERCOSUR, evidentemente viable y factible, pues se concentra en las realidades posibles y probables y promueve el interés particular, podrá constituir sólo un buen negocio, si no se logra la verdadera integración pueblo a pueblo en relaciones horizontales flexibles, graduales y realistas.

Por otra parte es también auspicioso por el sentido realista del enfoque de la problemática internacional que diríamos que por primera vez aparece y obtiene una respuesta simultánea al fenómeno y en este sentido el enunciado de verdades objetivas ayudan a la definición y comprensión de los roles que podemos ejecutar en el trabajo internacional.

La viabilidad del salto cualitativo que este estado de cosas supone, estará dado no solamente por la permanencia del enfoque del realismo posible, sino también por lo que antes hablábamos: la mística de nuestros pueblos.

Debería ser carne en nuestros dirigentes la situación de miseria in-frahumana en lo que nos nallamos, y más que perseguir el establecimiento de buenos negocios debería guiarnos a ultranza el conseguir la justicia social totalmente ausente del territorio latinoamericano.

Por supuesto que ello requiere la cuidadosa implementación de acuerdos simétricos y paralelos y en especial la complementación industrial, jurídica, administrativa y cultural.

La previsión de un atancel cero para el 31 de diciembre de 1994 imponen la aceleración en la sincronización y compatibilidad de las políticas macroeconómicas, especialmente en los sectores correspondientes a los mercados cambiarios, a las tarifas, subsidios, impuestos y los marcos regulatorios y de contralor.

Se cuenta con la ventaja del gradualismo y el realismo, por los cuales las propias empresas y los propios empresarios mediante relaciones horizontales impulsarán la adopción de medidas necesarias cambiando las legislaciones y eliminando no solamente las barreras arancelarias sino todo tipo de restricciones no arancelarias a la circulación de mercadería o cualquier otra medida equivalente.

Ello involucrará una tarea concreta de coordinación de la normalización técnica, de la tecnología de packaging, de designaciones de origen, marcas, patentes, know-how, normalización del transporte y un sinnúmero de tareas que necesariamente significarán un gran esfuerzo de realización concreta que estimulará el sentimiento de la promoción humana.

III.— EL OBJETIVO FINAL DE LA INTEGRACION

No puede menos que aplaudirse este renacer de la esperanza y el trabajo creativo siempre y cuando no se pierda la finalidad enunciada de la justicia social, porque todo el esfuerzo, todo el poder y todo el dinero del mundo que se puedan conseguir en los buenos negocios, de nada servirán a nuestros pueblos si no se invierten en devolver al hombre su dignidad perdida.

En tal sentido conviene repetir aquí las palabras del Santo Padre pronunciadas el 18 de octubre de 1991 en su visita a la República Federativa del Brasil: *"No puede haber ni debería haber —y es el Papa quien pide y exige esto en nombre de Dios— niños asesinados; eliminados con el pretexto de prevenir la delincuencia"* en obvia referencia a la matanza

de niños brasileños por escuadrones de la muerte organizados por empresarios que consideran a los niños como una amenaza que ahuyenta a clientes y turistas (La Nación 21-10-91 información de la agencia Reuter originada en Salvador - Brasil).

Nos sentimos orgullosos como argentinos y como estudiosos de las relaciones internacionales y del derecho internacional, que Argentina exhiba el talento y la audacia de insertarse en el centro del poder mundial. Ante ello haciendo honor a nuestras mejores tradiciones históricas requerimos que el nuevo rol económico al que estamos llamados a cumplir sirva para privilegiar a los niños latinoamericanos y brindarles un mundo de felicidad y amor, y no para asesinarlos como ahora en haras de mejores negocios.

La exigencia del Papa es un desafío a la restauración de la espiritualidad y los ideales de justicia social para la recuperación de la dignidad del hombre de carne y hueso, único e irrepetible que es el centro y causa de toda la creación.

"LA CREACION DEL MERCADO COMUN DEL SUR Y EL DERECHO COMUNITARIO LATINOAMERICANO"

JORGE JOSÉ TORRES - CLAUDIA INÉS LÓPEZ

INTRODUCCION

El 26 de marzo de 1991 se suscribe en Paraguay el "Tratado de Asunción". Por él se crea el denominado Mercado Común del Sur o MERCOSUR con la participación de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Se trata de un acontecimiento relevante en el mundo latinoamericano que ha generado una considerable expectativa. La posibilidad que un mercado de 185 millones de habitantes, con un PBI de 420 mil millones de dólares, con exportaciones del orden de los 45 mil millones de dólares e importaciones por 26 mil millones de dólares se encuentre totalmente integrado a partir de 1995 es una propuesta audaz que ha provocado una repercusión igual o mayor que los acuerdos argentino-brasileños en su momento.

La reciente ratificación del Tratado de Asunción por los cuatro países participantes ha completado las formalidades necesarias que exige el Derecho Internacional, quedando firmes en el plano jurídico-formal los derechos y obligaciones de los estados partes.

El impulso inicial y el desarrollo de este proceso de integración sólo pudo generarse con el aporte de una firme voluntad política de los gobernantes de los Estados Partes. Este elemento fue precisamente el definitorio para imprimirle a partir de 1985 a la integración y cooperación latinoamericana una nueva dinámica. Los acuerdos argentino-brasileños en su momento y esta creación del MERCOSUR con explicables por la presencia de este componente político.

Pero la continuidad del proceso no puede sustentarse sólo en la presencia sostenida de voluntad política. Se requiere algo más. Parafraseando

a Pierre Pescatore, afirmamos que el proceso de integración sólo podrá tener una consistencia real y, sobre todo, estabilidad y duración en el tiempo si logramos además darle una armazón institucional y política sumamente sólida. Se trata de aprovechar la dinámica política inicial, desembocando en la creación de estructuras estables, capaces de resistir el asalto de la crisis y la erosión del tiempo.

Lo señalado en el párrafo anterior justifica el contenido de este trabajo que apunta, precisamente, al análisis de los objetivos, estructuras y mecanismos incorporados al Tratado de Asunción en una visión rápida, a vuelo de pájaro. Es una versión preliminar de una labor que se completará en los próximos meses con un estudio más vasto y profundo.

Como es nuestro estilo, intentamos utilizar explicaciones claras y directas, con un lenguaje sencillo que permita al lector que se aproxima al tema comprenderlo en forma inmediata, de ser posible en la primera lectura.

EL ESQUEMA DE ANALISIS

El proceso de integración que se inicia con la creación del Mercado Común del Sur —MERCOSUR— supone:

- A. La identificación del interés común.
- B. Consecuentemente la definición de objetivos comunes.
- C. Una estructura institucional con poderes propios, distinto del poder de los Estados Partes
- D. Mecanismos para alcanzar los objetivos.

Avanzaremos ahora en el estudio a la luz de este esquema.

A. LA IDENTIFICACION DEL INTERES COMUN

Debemos entenderlo como aquel plexo de valores que los Estados Partes han determinado como comunes a todos los participantes del proceso.

Se trata de un factor determinante final que sirve de guía a los creadores de decisiones en el MERCOSUR, una idea directriz a la cual los participantes están dispuestos "a subordinar sus intereses nacionales y su jerarquía nacional de valores".

Del contenido mismo del Tratado y de las declaraciones oficiales podemos determinar que ese interés común está ligado a la preservación de América Latina y su desarrollo como un gran espacio económico para "lograr una adecuada inserción internacional de sus países". En tal sentido se afirma que "la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales a través de la integración constituye condición fundamental para acelerar el proceso de desarrollo económico con justicia social". Trataremos de ordenar entonces los elementos que definen el interés común de todos los participantes del proceso:

- A. El desarrollo de un gran espacio económico latinoamericano.
- B. La búsqueda de una adecuada inserción y una mayor autonomía decisional en el marco del actual orden internacional.
- C. Lograr un desarrollo con "justicia social". Este desarrollo se refiere a cambios sociales y económicos que conduzcan al mejoramiento de la calidad de vida para todos. Por lo tanto el concepto de desarrollo económico no puede limitarse aquí al mero crecimiento económico: significa también que todos han de tener la oportunidad de participar plenamente en el proceso económico y social y compartir sus beneficios.
- D. Promover un desarrollo armónico y equilibrado de los Estados participantes del proceso. Ello significa que el interés común que impulsa al MERCOSUR está firmemente vinculado a que el esquema de crecimiento económico reduzca de manera significativa, dentro de un plazo razonable las actuales heterogeneidades estructurales existentes en la región.

No podemos entender que la participación de Paraguay y Uruguay estuviera ligada al mantenimiento de la brecha de desarrollo que los separa de Argentina y Brasil.

Es importante señalar que ni del contenido del Tratado de Asunción ni de ningún documento serio emanado de las Cancillerías surge que la búsqueda de una mayor unidad política sea un elemento propio del interés común latinoamericano, por lo menos en lo que al proyecto MECOSUR se vincula. Tampoco las finalidades políticas son objeto de compromiso ni en lo que se refiere al objetivo mismo ni a las modalidades de realización.

B. LA DEFINICION DE OBJETIVOS COMUNES

El interés común es un concepto amplio y generalizante, una especie de matriz que comprende aquellos intereses que constituyen las necesidades esenciales de un proceso de integración. Por lo tanto este interés común debe ser transformado en objetivos, en metas concretas del proceso que operen teleológicamente.

En el MERCOSUR el objetivo excluyente es la conformación de un "Mercado Común".

El Tratado nos dá precisiones sobre lo que debe entenderse por "mercado común":

- a. La libre circulación de bienes, servicios, y factores productivos.
- b. El establecimiento de un arancel externo común.
- c. La adopción de una política comercial común con relación a Terceros Estados o Agrupaciones de Estados.
- d. La coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales.
- e. La armonización de las legislaciones nacionales en los temas vinculados al proceso de creación y funcionamiento del Mercado Común.

Si bien el concepto de mercado común es convencional, el contenido señalado en el Tratado se adecúa a los elementos caracterizantes de esta forma superior de integración.

Teóricamente y a la luz de lo declarado por el Tratado de Asunción en el sentido de que éste "debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo de 1980", el objetivo de creación del Mercado Común del Sur debe ser considerado como una etapa en el desarrollo del "Mercado Común Latinoamericano". Sin embargo, esta remisión que hace el Tratado de Asunción a los objetivos de ALADI carece de efectiva relevancia. La creación del MERCOSUR no es nada más que la consecuencia natural del desarrollo dinámico de los Acuerdos Argentinos-Brasileños. Es la consolidación de una línea de acción sustentada en un eje binacional con el aporte complementario de Uruguay y Paraguay y ello está agudizando las tendencias a la fragmentación del proceso de integración latinoameri-

cano en su conjunto. Precisamente, otro ejemplo actual de esta fragmentación lo ofrece México con su incorporación a la Zona del Libre Comercio EE.UU.-Canadá.

C. UNA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL CON PODERES PROPIOS

La consecución de los objetivos del MERCOSUR requiere de un marco institucional, estructuras y competencias, con técnicas de gestión y prácticas propias. Lo significativo de esta estructura institucional no ha de ser su ordenamiento funcional, la técnica para tomar decisiones ni los mecanismos de aplicación. Lo determinante debe ser que esta estructura institucional goce de determinados poderes efectivos que estén puestos al servicio del interés común. En otras palabras —y como afirma la doctrina y lo demuestra la práctica latinoamericana y europea— que esta estructura disponga de un poder autónomo, es decir un poder distinto al poder de los Estados Partes, de tal manera que pueda ser puesto exclusivamente al servicio de la consecución de los objetivos comunes.

El análisis actual sólo puede hacerse sobre la estructura institucional prevista para el período de transición de conformación del Mercado Común. Expresamente el artículo 9 determina que los órganos de administración y ejecución que allí señala lo son solamente para ese período. Además, el artículo 18 establece el compromiso de los Estados Partes de convocar antes de la conformación del Mercado Común —en principio el 31-12-94— a una Reunión Extraordinaria que determinará la estructura institucional definitiva.

Para el período de transición el Tratado de Asunción prevee el funcionamiento de dos órganos de administración y ejecución: el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común.

Estudiaremos ahora las disposiciones del Tratado de Asunción y luego efectuaremos un análisis crítico.

C. 1. EL CONSEJO DEL MERCADO COMUN

Es el órgano superior del MERCOSUR.

C I. a. CONSTITUCION:

El Consejo del Mercado Común está constituido por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados Partes. Esta es la constitución habitual. Sin embargo, no menos de una vez al año el Consejo funcionará con la participación de los Presidentes de los Estados Partes.

En circunstancias especiales, cuando la naturaleza de los temas lo exija, previa invitación especial del Consejo, podrán participar de las reuniones del mismo otros ministros u otras autoridades de nivel ministerial.

El Tratado otorga a los Ministros de Relaciones Exteriores un rol superior a los de Economía ya que a ellos les corresponde la coordinación de las reuniones.

La Presidencia del Consejo es rotativa entre los Estados Partes por períodos de seis meses, siguiendo el orden alfabético.

C. I. b. ATRIBUCIONES:

1 — El Consejo del Mercado Común es la máxima autoridad del MERCOSUR en el período de transición. A él le corresponde la conducción política del proceso de conformación del mercado común (art. 10).

2 — Como consecuencia de este rol preponderantes en la estructura institucional, le atañe en forma exclusiva la toma de las decisiones tendientes a la efectiva conformación del Mercado Común, dentro de los plazos y condiciones fijados en el Tratado. (art. 10).

3 — Si bien el Tratado de Asunción no lo dice expresamente, por aplicación de los atributos señalados en los párrafos anteriores debe entenderse que al Consejo le corresponde:

- La facultad de determinar antes del 31-12-94 la estructura institucional definitiva del MERCOSUR y el Sistema Permanente de Solución de Controversias (art. 18 y Anexo III. 3).
- Definir las medidas vinculadas a la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes necesarias para la conformación del mercado común. (Anexo I. decimoprimer).

- Examinar y resolver acerca de los pedidos de adhesión al Tratado de Asunción efectuados por otros países miembros de ALADI (art. 20).
- Para el caso de denuncia del Tratado le corresponde definir, mediante negociaciones con el Estado denunciante, todos los aspectos referidos al mantenimiento de los derechos y obligaciones emergentes del Programa de Liberación Comercial y cualquier otra cuestión relacionada con el retiro del MERCOSUR. (art. 22).

C. I. c. FUNCIONAMIENTO Y TOMA DE DECISIONES:

El funcionamiento del Consejo se efectúa a través de sesiones plenarios, para las cuales no está prevista en el Tratado periodicidad alguna ni mecanismo de convocatoria. Debe entenderse que los Ministros de Relaciones Exteriores como coordinadores del Consejo efectuarán conjuntamente y en el momento oportuno las citaciones correspondientes, determinando la agenda a tratar.

El quórum exigido para el funcionamiento válido del Consejo es la asistencia completa de los Representantes de los Estados Partes.

Con referencia al régimen de votaciones el Tratado contiene dos disposiciones. En el artículo 16 establece que en el período de transición las decisiones del Consejo se tomarán por "consenso". Sin embargo, en el párrafo final del artículo 20 dispone que la aprobación de las solicitudes de adhesión al Tratado de Asunción será objeto de decisión "unánime" de los Estados Partes.

Algunos comentaristas entendieron que si el Tratado utilizaba dos expresiones ("consenso" y "unanimidad") es porque estaba señalando una diferencia. Consenso podría interpretarse, por ejemplo, ausencia de voto negativo tal como lo dispone el artículo 43, párrafo 2º del Tratado de Montevideo de 1980.

Nuestra opinión es que la expresión "consenso" debe ser entendida como equivalente a "unanimidad". Esta interpretación se ajusta más acabadamente a los principios que informan el período de transición hacia la conformación del mercado común. Caso contrario podría entenderse que, a manera de ejemplo, no se requiere unanimidad para aprobar la estructura institucional definitiva del MERCOSUR lo cual es evidentemente inaceptable en el sistema del tratado de Asunción.

C. II. EL GRUPO MERCADO COMUN

Tal como lo define el Tratado de Asunción, es el órgano ejecutivo del Mercado Común.

C. II. a. CONSTITUCION

Está compuesto por dieciseis miembros titulares y un número igual de miembros alternos a razón de cuatro por cada país. Cada delegación nacional debe integrarse con representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía y el Banco Central. En el caso del Ministerio de Economía o su equivalente se dará prioridad en la representación a las áreas de Industria y Comercio Exterior y, en el caso que corresponda, a Coordinación Económica.

Integra también Grupo Mercado Común una Secretaría Administrativa con sede en la ciudad de Montevideo.

C. II. b. ATRIBUCIONES

En el carácter antes señalado de órgano ejecutivo del mercado común, le corresponde al Grupo Mercado Común una facultad y una función, ambas determinantes y que condicionan el resto de sus atribuciones:

- la facultad de iniciativa en la administración y ejecución del Tratado;
- la función de velar por su cumplimiento.

La facultad de iniciativa debe entenderse como la capacidad de proyectar y elevar propuestas al Consejo del Mercado Común en todo aquello vinculado a las cuestiones de administración y ejecución del Tratado en el proceso de formulación del Mercado Común. Esta facultad que el Tratado le otorga al Grupo no limita las propias del Consejo, quien puede actuar con autonomía en cualquier materia, sin considerar la existencia o no de iniciativas planteadas por el Grupo Mercado Común.

¿De qué manera se manifiesta entonces esta facultad de iniciativa . Algunos ejemplos ilustran el tema:

- Elevar propuestas que impulsen el programa de Liberación Comercial.
- Poner a consideración del Consejo fórmulas para la coordinación de políticas macroeconómicas entre los Estados Partes.
- Proyectar esquemas de negociación para acuerdos con terceros países.
- Proponer al Consejo un Sistema de Solución de las Controversias para el período de transición.

Veamos ahora la función del Grupo Mercado Común de velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción. La labor que identifica a esta función es la de hacer cumplir las decisiones del Consejo.

Es la más genuina actividad ejecutiva.

Sintetizando la actividad del Grupo Mercado Común en sus relaciones con el Consejo del Mercado Común en el proceso de toma de decisiones surge el siguiente esquema:

G.M.C.: Eleva propuestas al Consejo.

C.M.C.: Toma decisiones. Lo puede hacer sobre la base de las propuestas del G.M.C. o autónomamente.

G.M.C.: Ejecuta las decisiones del Consejo.

Dentro de la función de control de la aplicación del Tratado debemos poner de relieve dos labores delicadas que corresponden a la competencia del Grupo: la aplicación de las cláusulas de salvaguardia y el mecanismo de solución de controversias.

Con referencia al primero de los temas —*cláusulas de salvaguardia*— el Tratado parece otorgarle facultades propias en el control de este mecanismo restrictivo del Programa de Liberación Comercial. Así, por ejemplo, el artículo 2 párrafo 2 del Anexo IV señala que el Grupo Mercado Común deberá “tomar una decisión” dentro de los 20 días desde la presentación del pedido del país importador de aplicar cláusulas de salvaguardia. Y en el artículo 7 del mismo Anexo, ante situaciones de emergencia planteadas por algún Estado Parte, el Grupo “evaluará la situación y se pronunciará sobre las medidas correctivas que fueran necesarias”.

Nos inclinamos a pensar que el Tratado ha intentado fortalecer el rol del Grupo Mercado Común en el tratamiento de las situaciones provocadas por la aplicación de las cláusulas de salvaguardia, problemática siempre compleja fruto del proceso de readaptación que supone la integración, que provoca incumplimientos de parte del Estado y que requiere, por su transitoriedad, un tratamiento inmediato, ejecutivo.

La normativa del Tratado en el procedimiento de las cláusulas de salvaguardia debe interpretarse en el sentido que la competencia originaria le corresponde al Grupo Mercado Común. Sin embargo, cuando la situación no se supera en este ámbito la cuestión debe ser elevada al Consejo con un pronunciamiento del Grupo.

Ahora es el turno de considerar las atribuciones del Grupo Mercado Común en el *mecanismo de solución de las controversias*.

En este primitivo procedimiento establecido en el Tratado de Asunción los Estados Partes están obligados a elevar la controversia al Grupo Mercado Común cuando las negociaciones directas han fracasado. El grupo debe evaluar la situación y efectuar a las partes una propuesta de solución del diferendo. Si ellas no lo aceptan el Grupo debe elevar al Consejo todos los antecedentes —incluida la propuesta rechazada— para que sea resuelta en este ámbito.

Se entiende que el rol de Grupo Mercado Común es exclusivamente conciliador. Es una amplia mesa de negociaciones donde incluso participan los propios Estados que provocaron la controversia. La constitución del Grupo favorece la labor de acercamiento de las partes y la resolución consensuada de la controversia, ya sea en el ámbito propio del Grupo o bien en el seno del Consejo.

Para concluir el análisis de las atribuciones del Grupo Mercado Común recordemos que el Tratado lo facultó para dictar su reglamento interno. Además, por disposición del artículo 15 y a través de la Secretaría Administrativa, le corresponde la guarda de los documentos y brindar información —a las partes, terceros interesados y opinión pública— sobre las actividades del MERCOSUR.

C. II. c. FUNCIONAMIENTO Y TOMA DE DECISIONES

Sinteticemos el funcionamiento del Grupo Mercado Común:

— La coordinación de la actividad del Grupo les corresponde a los

Ministros de Relaciones Exteriores. Esta es una manifestación concreta del rol subordinado del Grupo dentro de la estructura institucional.

- El Grupo Mercado Común, cuando toma decisiones, debe actuar en plenarios. Así lo dispone el Tratado. Sin embargo, nada impide que en la labor de estudio y evaluación efectúe reuniones sectoriales. Por ejemplo, reuniones de los representantes de los Bancos Centrales.
- Puede constituir Subgrupos del Trabajo que facilite el cumplimiento de las funciones del Grupo. Incluso en el propio Tratado, en su Anexo V establece la constitución de diez subgrupos que actuarán en el ámbito de la coordinación de políticas nacionales y sectoriales.

Con referencia al mecanismo para la toma de decisiones, el mismo no se aparta de los lineamientos del Consejo:

- Quórum completo de los representantes de los Estados Partes.
- Decisión por consenso.

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

No estando aún determinada la estructura institucional definitiva del MERCOSUR nos limitaremos a evaluar la estructura prevista para el período de transición de conformación del Mercado Común

Lo primero que debemos afirmar sin ambages es que la estructura del MERCOSUR no es propia de un sistema de integración, sino que se corresponde con una organización intergubernamental del tipo tradicional.

Con el C.M.C. y el G.M.C. nos encontramos ante dos órganos típicamente intergubernamentales. Su composición refleja ese carácter: sus integrantes son acreditados por los gobiernos y, consecuentemente, actúa y votan conforme a las instrucciones de sus respectivos gobiernos.

Como corolario de esta concepción el sistema de votación requiere la unanimidad en todos los casos.

El carácter intergubernamental de ambos órganos le impone serias limitaciones estructurales en cuanto al desempeño efectivo de sus funciones. Si ambos organismos, Consejo y Grupo, tienen el mismo carácter ¿qué sentido práctico tiene la facultad de iniciativa otorgada? ¿O acaso pen-

samos que los representantes gubernamentales del G.M.C. van a presentar iniciativas, propuestas y proyectos al Consejo que no hayan sido previamente consensuados con los otros representantes gubernamentales en el Consejo y respondan a las instrucciones políticas recibidas?

El hecho de que no exista un órgano que represente el interés comunitario en el ámbito de MERCOSUR genera el peligro potencial de retardos en la marcha del proceso integracionista, que requiere indispensablemente de soluciones comunitarias y dinámicas. Cuando por la lucha por los intereses nacionales se agudice y paralice la estructura institucional del MERCOSUR ¿dónde estarán representados los intereses de la región en su conjunto que impulsen nuevas alternativas superadoras?

Lo señalado no significa un repudio absoluto al carácter intergubernamental del MERCOSUR, puesto que siempre es necesaria la participación directa de los intereses nacionales en los órganos de integración para que el proceso tenga éxito. En tal sentido, entendemos que no es conveniente adelantar pasos a nuestro proceso de desarrollo comunitario. Corresponde reservar una amplia participación a los Estados Miembros tanto en la elaboración como en la puesta en práctica de las políticas comunes. Por lo tanto, no dudamos que debe haber un órgano en el marco tradicional de las representaciones interestatales. Pero igualmente debe haber un órgano que represente el interés comunitario, el interés de la región en su conjunto.

Pareciera que este planteo fuera exclusivamente teórico pero no es así. Está profundamente enraizado en nuestros antecedentes. ALALC fue precisamente un organismo intergubernamental del tipo tradicional. El carácter comunitario estuvo reducido a la categoría de germen potencial que nunca se pudo concretar. Recordemos, a manera de ejemplo, que el sistema de votación en la Conferencia, que establecía un derecho de veto implícito, y que habría de regir transitoriamente por dos años, nunca fue modificado.

Este sistema rigurosamente intergubernamental de ALALC actuó entonces como una máquina de impedir. La crisis generada por la lucha de los intereses de los Estados Miembros jamás tuvo el contrapeso institucional de un organismo que, por lo menos, levantara la voz en defensa de los intereses de América Latina en su conjunto.

En ALADI el carácter intergubernamental se mantuvo y, tal vez, se acentuó. Y hoy vemos al organismo languidecer sin peso alguno en el desarrollo del proceso.

Pero hay más antecedentes: Cuenca del Plata. Hemos criticado desde todos los ángulos a este organismo precisamente por su carácter intergubernamental y su sistema de consenso que actuaba como un neutralizante de todas las iniciativas. Así fue muriendo lentamente Cuenca del Plata. Y ahora nos preguntamos: ¿qué diferencia sustancial hay entre la estructura institucional de Cuenca del Plata y MERCOSUR? Ninguna. Recordémoslo: Reunión de Ministros de RREE, Comité Intergubernamental Coordinador, Secretaría y voto unánime para la toma de decisiones.

Se pensará que nuestros comentarios son excesivamente severos para una estructura institucional que manifiesta tener un carácter provisorio. Respondemos:

A) En primer lugar no hay razones de peso que justifiquen que la estructura institucional no haya podido ser constituida con los mismos órganos pero con diferentes integraciones y atribuciones:

- Un C.M.C. de representación intergubernamental con facultad de tomar decisiones obligatorias para las partes.
- Un C.M.C. conformado por 8 expertos elegidos por los Estados Partes en función de sus méritos y antecedentes personales y que actúen independientemente de sus gobiernos como funcionarios comunitarios.
- Un régimen de votación transitorio que consagre el sistema de la unanimidad para un número de materias vinculadas a los intereses gubernamentales más delicados y el sistema de mayorías (2-3) para un amplio campo de temas que permita a través de la práctica la elaboración de un sistema comunitario de toma de decisiones.

Para proyectar una estructura de estas o parecidas características hay una experiencia de más de 30 años de intentos de integración latinoamericana que puede servir de base e inspiración.

B) En segundo lugar se habla de una estructura institucional provisorio para el período de transición de conformación del mercado común. Ello da a entender que la actual estructura puede ser limitada, insufi-

ciente y aún ineficaz pero que ello carece de relevancia porque es solamente "para el período de transición hacia la constitución del Mercado Común". Esta es una concepción equivocada: no hay período más duro de enfrentamientos entre los intereses nacionales, regionales y sectoriales en pugna que la fase de conformación del Mercado Común. Es para esta etapa, tan rica en tensiones y contradicciones, donde se necesita una estructura institucional fuerte, que acabadamente responda y represente a todos los intereses en pugna: los nacionales y los de la región en su conjunto.

Si nos preguntáramos por qué se insiste en este tipo de estructura institucional de carácter rigurosamente intergubernamental sin ninguna apertura —por limitada que ella fuera— hacia modelos propiamente integrativos a pesar de la vasta experiencia internacional que se ha acumulado en el tema, la respuesta la encontraríamos en el apego latinoamericano a conceptos ya superados de soberanía e interés nacional. Aún hoy en vastos sectores políticos de América Latina se insiste que en el plano internacional hay un único principio de estructura y que una organización internacional no puede ejercer una autoridad real sino con la condición de estar compuesta por representantes del Estado: Ignoran o simplemente les cuesta aceptar que nuevos principios de representatividad, fuera de la representación de los Estados, se incorporan en la estructura de los organismos de integración. Otras veces enarbolan la bandera del "interés nacional" como interés, exclusivo y excluyente de otros intereses regionales.

Nuestras observaciones en cuanto a la estructura institucional de MERCOSUR están planteadas. Nuestra esperanza es que nos hayamos equivocado. Si no es así, que los responsables gubernamentales en el MERCOSUR tengan el suficiente coraje para cambiar y evitar que una nueva frustración se sume al historial latinoamericano de la integración.

D. MECANISMO PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS

Los mecanismos previstos en el Tratado para alcanzar el objetivo de conformación de un Mercado Común para el final de 1994 son los siguientes:

I. Programa de Liberación Comercial.

II. Arancel Externo Común.

III. Armonización de políticas macroeconómicas y sectoriales y de la legislación.

IV. Mecanismo para la solución de las controversias.

D. 1. PROGRAMA DE LIBERACION COMERCIAL

Es el mecanismo que provocará la eliminación de todos los gravámenes arancelarios y otros recargos de efectos equivalentes y todas las restricciones no arancelarias que afecten al comercio intraregional del MERCOSUR. Está sustentado en un programa de desgravación progresivo, lineal y automático, de acuerdo a un cronograma cuyo plazo máximo es el 31 de diciembre de 1994.

El mecanismo incluye los productos con preferencias acordadas en Acuerdos de Alcance Parcial celebrados en el marco de ALADI, las que se profundizarán dentro de las pautas fijadas en el Tratado de Asunción.

Se establecen Listas de Excepciones, es decir productos que los Estados han resuelto no incorporar inmediatamente al Programa de Liberación. Estas listas de excepciones son de amplitud variada y se encuentran registradas en el Anexo I del Tratado de Asunción y comprende el siguiente número de items del Nomenclador Arancelario de ALADI: Argentina 394, Brasil 324, Paraguay 439 y Uruguay 960.

Estas listas de excepciones no son permanentes, sino que se irán reduciendo progresivamente. Para el caso de Argentina y Brasil el último tramo de excepciones vence el 31-12-94. Para Uruguay y Paraguay se extiende un año más.

Estrechamente vinculado al funcionamiento del Programa de Liberación Comercial está la aplicación de las cláusulas de salvaguardia.

El mecanismo está previsto en el Tratado de Asunción (Anexo IV) como un recurso transitorio que permite al país resguardarse o protegerse ante situaciones de crisis en su comercio exterior o de desequilibrios económicos generalizados.

Tres son los elementos que definen la aplicación de las Cláusulas de Salvaguardia:

- a. Temporalidad. No más de un año de duración prorrogable por un año más.

- b. Existencia de un mecanismo de consulta en el ámbito del Grupo Mercado Común.
- c. Decisión unilateral del Estado Parte. Dispone el último párrafo del artículo 3 del Anexo IV que "la aplicación de la cláusula de salvaguardia dependerá en cada país de la aprobación final de la sección nacional del Grupo Mercado Común".

Por lo señalado en el punto C se incorpora un elemento de inestabilidad en el Programa de Liberación ya que en definitiva le corresponderá al propio Estado importador que aplica la salvaguardia determinar si la misma se ajusta a las exigencias del Tratado. En este tema el Tratado de Asunción se aparta del régimen más recomendable, cual es la aprobación de la aplicación de la cláusula de salvaguardia por resolución de los órganos del acuerdo.

D. II. ARANCEL EXTERNO COMUN

El Tratado no contiene instrumentación alguna del Arancel Externo Común salvo la mención de este mecanismo como un elemento propio del Mercado Común.

Llama realmente la atención esta omisión que simplemente revela un área donde no hay acuerdo ni compromiso formal de considerar el tema.

D. III. ARMONIZACION DE POLITICAS MACROECONOMICAS Y DE LA LEGISLACION

La armonización de políticas económicas de los Estados Partes y los instrumentos jurídicos vinculados es una de las bases fundamentales del MERCOSUR. A través de esta armonización se busca organizar y proyectar las economías nacionales hacia una situación coyuntural favorable al Mercado Común que se traduzca en un equilibrio y armonía en el proceso de desarrollo regional, procurando asegurar una mínima estabilidad. Demás está decir que una política de esta naturaleza es sumamente compleja y abarca una gran cantidad de campos. Esto ha sido objetivamente reconocido por el Tratado; de allí el Anexo V que constituye diez subgrupos de trabajo dentro del Grupo Mercado Común para

abordar los estudios en esta materia. Precisamentet el G.M.C. es el organismo que tiene la responsabilidad de proponer al Consejo medidas concretas tendientes a la coordinación de políticas macroeconómicas.

D. IV. MECANISMO PARA LA SOLUCION DE CONTROVERSIAS

La aplicación del Programa de Liberación Comercial ha de generar conflictos y controversias entre los Estados Partes.

La pugna de los intereses regionales y sectoriales que son afectados por un proceso de tanta amplitud y profundidad multiplicarán las zonas de fricción. Ello es inevitable, está en la naturaleza del proceso.

El Tratado contiene el Anexo III que establece un procedimiento extremadamente simple, sustentado en la aplicación de las negociaciones directas entre las partes afectadas y un tratamiento subsidiario de naturaleza conciliatoria que se desarrolla en el ámbito del Grupo Mercado Común, inicialmente, y luego en el Consejo.

Por lo tanto no se trata de un procedimiento jurisdiccional tal como está establecido en el ámbito de la Comunidad Europea o en el Acuerdo de Cartagena. Es un procedimiento cuyo éxito está sustentado en el ámbito discrecional de los Estados, un basamento escasamente firme para un proyecto de integración que se propone objetivos tan ambiciosos.

Entendemos que no era necesario establecer un complejo sistema jurisdiccional para tener un mecanismo más confiable. Si con mayor audacia normativa se transforma al Grupo Mercado Común en el órgano independiente de expertos con capacidad para resolver las controversias por mayorías de votos (por ejemplo, 3-4 de votos positivos de los miembros de G.M.C.).

Con este sencillo procedimiento habremos dado un paso de gran significación en la creación de un genuino modelo de integración.

LAS RELACIONES CON ALADI

El Tratado de Asunción no contiene ninguna disposición referente a la relación institucional con ALADI. Sólo encontramos un párrafo en los considerandos de contenido harto generalizante: "concientes de que el

Tratado debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo de 1980".

Sin embargo, la relación con ALADI es importante en el plano del Programa de Liberación Comercial, ya sea estableciendo modificaciones en los acuerdos vigentes, reconociendo su valor o bien estableciendo restricciones y condiciones a la gestión comercial de los Estados Partes. Así, a manera de ejemplo, el artículo 8 establece, por una parte, el compromiso de reconocimiento de las obligaciones asumidas en el marco de ALADI y, por la otra, en su inciso "b", se obligan a evitar afectar sus intereses recíprocos a los objetivos del Mercado Común en los acuerdos que los Estados Partes celebren con otros países latinoamericanos en el marco de ALADI.

El artículo 4 del Programa de Liberación Comercial establece un procedimiento automático de profundización de las preferencias acordadas en ALADI en el mecanismo de los acuerdos de alcance parcial. Finalmente el artículo 12 determina la no extensión de las normas del Programa de Liberación Comercial a los Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica números 1, 2, 13 y 14 y otros acuerdos comerciales y agropecuarios.

Sobre lo que no caben dudas luego de la creación del MERCOSUR es que, en definitiva, el marco institucional de ALADI está superado y la fragmentación del proceso de integración iniciado con ALALC ya es una realidad. Pacto Andino, MERCOSUR, incorporación de México a la zona de libre comercio EEUU-Canadá son manifestaciones harto concretas como para ignorarlas o darles interpretaciones más tolerantes. Tal vez ALADI deba permanecer como resguardo institucional de una lejana posibilidad de convergencia de todos estos procesos. Demasiado poco, en nuestra opinión.

CONCLUSION

El proceso de integración latinoamericano, tímido, incompleto, contradictorio, es una realidad de nuestro tiempo. A partir de 1986 con los Acuerdos Argentino-Brasileños, ha recibido un decisivo impulso, incorporando objetivos, modalidades y mecanismos originales e innovadores. MERCOSUR se inscribe dentro de esta etapa y su creación —como lo decíamos a iniciar estas páginas— ha generado indudable expectativa.

Los objetivos planteados y los plazos perentorios impuestos para la conformación del Mercado Común revelan audacia y convicción. Hay una fuerte dosis de voluntad política que no parece tener flaquezas. Dentro de este esquema de acción no se entiende la razón de no haber avanzado más profundamente en la formulación del marco institucional para crear una estructura que responda a las exigencias de un modelo integracionista, una armazón institucional estable y dotada de poder propio que dé estabilidad al proceso.

Estamos comprometidos con la integración latinoamericana. Por ello estas observaciones. Debemos estar atentos para efectuar de inmediato las rectificaciones necesarias si el proyecto MERCOSUR no avanza con la dinámica que el momento actual exige.

THE EFFECTS OF THE 1997-1998 EL NIÑO ON THE WORLDWIDE DISTRIBUTION OF THE RED TIDE ALGAE GYrodinium aureolum

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

JOHN J. COLE

"DERECHO COMUNITARIO. CONSIDERACIONES SOBRE LOS PROCESOS DE INTEGRACION EN AMERICA LATINA"

LUIS I. SAVID BAS *

I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

El análisis del Derecho Comunitario Americano, tal como resulta de la designación del tema propuesto, para la Sección de Derecho Internacional Público de nuestra Asociación, nos lleva al interrogante fundamental, a los efectos de la investigación, de la existencia y contenido de un sistema jurídico que pueda denominarse "Comunitario".

Una segunda cuestión es la referida a si, en América, existen normas jurídicas sistematizadas que puedan revestir el carácter de "Derecho Comunitario", esto es si —determinada la naturaleza del tal conjunto normativo— en América tienen vigencia dispositivos legales de la misma.

Nos parece además necesario formular una aclaración previa relacionada con el calificativo "Americano". Consideramos conveniente señalar que en este trabajo, sólo se han estudiado los textos internacionales convencionales que vinculan a los países latinoamericanos del continente y particularmente aquellos en los que la República Argentina es partícipe.

II. EL DERECHO COMUNITARIO. CONCEPTO Y CARACTERES

La determinación de la existencia de caracteres propios en un conjunto de normas de derecho, es lo que permite distinguirlo y otorgarle un calificativo que lo diferencia de los demás. Dichos caracteres, conforme es dable extraer de la experiencia jurídica existente, pueden resultar de

* Profesor de Derecho Internacional Público. Presidente de la AADI.

diversos elementos; es común la diferenciación por la naturaleza de las relaciones regladas y así es dable advertir diversas ramas del derecho, v.gr. Derecho Civil, Comercial, Económico, Fiscal, Tributario, Rural, etc. También el ámbito de vigencia de las leyes es criterio de clasificación, así tenemos al Derecho Estatal o Interno, el Derecho Internacional y quizá, el Derecho Comunitario si con tal denominación pretendemos referirnos a un sistema vigente en un ámbito pluriestatal común, sea de relaciones o geográficos (aunque más correcto, en el último caso sea la calificación de Derecho Regional).

Pero en nuestro caso, entendemos que lo que se pretende denominar como "Derecho Comunitario" es un sistema normativo que presenta diferencias de mayor entidad, esenciales, en relación a las ramas del Derecho que hemos enumerado precedentemente. Diversidades relacionadas con la voluntad que da nacimiento a sus normas, los procedimientos de elaboración, el alcance, la vigencia y efectividad de las reglas sancionadas.

La investigación sobre la existencia de caracteres propios que permitan aseverar que el "Derecho Comunitario" es una realidad jurídica actual no es un trabajo original, importantes juristas se han ocupado del tema, no obstante, tal circunstancia no nos desanima y con el presente estudio pretendemos efectuar un aporte específico, al vincularse a la realidad jurídica de América Latina.

En primer lugar debemos referirnos a las fuentes de las normas que debemos considerar como de Derecho Comunitario, ya que encontraremos ciertas dificultades para aplicar idénticas pautas según sea el procedimiento de elaboración de las mismas.

1) *Los Tratados Internacionales.* El supuesto básico del Derecho Comunitario es el perfeccionamiento de las formas institucionalizadas de cooperación internacional, y la creación de organizaciones de Estados con facultades legislativas propias que *no encuentran* antecedentes, así es que N. Catalano expresa que "la entrada en vigor del Tratado de París y de los Tratados de Roma... han sentado las premisas de la creación de una nueva rama del derecho; el Derecho Comunitario o Derecho de las Comunidades Europeas"¹.

¹ CATALANO, Nicola. Manual de Derecho de las Comunidades Europeas - INTAL - BID. Bs. As., 1966. En cuanto a que la denominación de "Derecho Comunitario", sea sólo aplicable al sistema de las Comunidades Europeas o tal denominación se haga extensiva a otros sistemas jurídicos que revistan similares caracteres

La afirmación del Prof. Catalano acredita la necesidad de considerar los tratados internacionales, ya que los mismos, según lo expresa, constituyen su raíz.

Los tratados son actos jurídicos internacionales y consecuentemente, legislados por el Derecho Internacional Público². Pero, no obstante ello, constituyen una de las "fuentes" principales de dicha rama del derecho³ ya que sus disposiciones son reglas a las que deben ajustarse sus partes. Estas normas, emanadas de los tratados, conforme lo expuesto, son reglas jurídico-internacionales.

Los tratados internacionales constituyen el cuerpo normativo básico de una estructura comunitaria, en dicho aspecto establecen órganos con facultades legislativas, esto es de crear derecho, reglas jurídicas abstractas y generales, cuyos destinatarios, al igual que lo que acontece con el derecho internacional, son los Estados y, como sucede con las de derecho interno, pueden ser el Estado, las restantes personas públicas y las privadas.

Los referidos tratados internacionales, en lo concerniente a las organizaciones internacionales, designan su contexto jurídico, su real composición legal⁴. Es en tal aspecto que los tratados, pese a su indudable naturaleza de derecho internacional constituyen el cuerpo normativo fundamental de un "sistema de Derecho Comunitario". En relación al cuerpo constitucional comunitario europeo, las disposiciones de los tratados fundacionales, en cuanto a las competencias legislativas, son ampliadas con-

que el de las aludidas Comunidades, es de señalar que todo ordenamiento legal ha tenido inicialmente un ámbito de vigencia limitado y, en razón de la universalidad de sus principios y contenidos, se ha propagado logrando aplicación universal (en el caso del D. Internacional), originalmente europeo cristiano occidental) o constituyendo base de los sistemas estatales (Principios generales del Derecho).

² Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados y Convenciones posteriores sobre la materia.

³ El art. 38 del Estatuto de Corte Internacional de Justicia así lo reconoce.

⁴ Para análisis del problema "constitucional" de los sistemas jurídicos comunitarios; Bernhardt, Rudolf, "Las fuentes del derecho comunitario"; Dagtoglou, Prodromos, "La naturaleza jurídica de la Comunidad Europea". Treinta años de Derecho Comunitario. Comisión de las CE. Bruselas, 1981; Pescatore, Pierre, "Derecho de la Integración: Nuevo fenómeno de las relaciones internacionales BID-INTAL. Bs. As. 1973. Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, "Derecho de la Integración Latinoamericana". Depalma, Bs. As., 1969. Zelada Castedo, Alberto; Derecho de la Integración Económica Regional INTAL-BID, Depalma, Bs. As. 1989, etc.

tinuamente, por los órganos competentes en ejercicio de los poderes que originalmente le fueron atribuidos; es decir que, las reglas "constitucionales" del sistema surgen de los tratados y de las competencias legislativas en ellos fundadas.

Los caracteres distintivos más destacados, de este régimen comunitario constitucional, radican en:

- a) Poderes de producción autónoma de reglas de derecho;
- b) Aplicación directa de las normas sancionadas;
- c) Preeminencia del Derecho Comunitario sobre el derecho interno de los miembros;
- d) Autonomía institucional (por formación, elección y decisiones) y,
- e) Jurisdicción judicial obligatoria.

2) *El denominado "derecho derivado"*. Conforme lo expresado la base del "sistema de derecho comunitario" lo constituyen los tratados, en virtud de sus efectos respecto de las partes, a partir de su vigencia.

De las normas constitucionales referidas, resulta la disponibilidad, por los órganos creados, de la potestad de elaborar derecho. Las reglas emanadas del ejercicio de dicha facultad, integran lo que se denomina como "Derecho Derivado".

En conclusión, en cuanto a sus fuentes, el sistema de "Derecho Comunitario" se conforma por los tratados fundacionales y el derecho elaborado en consecuencia de las potestades normativas que en ellos se basan.

Una segunda característica, que encuentra, también, su fundamento en los Tratados originarios, es su índole de sistema específico, esto es que no posee vocación normativa general, las reglas no pueden someter a regulación la *totalidad de las relaciones posibles* en el ámbito común, sino sólo aquellas que se encuentren expresamente determinadas en los textos constitucionales básicos (Tratados) que "...ponen en común", sectores definidos, anteriormente regulados por la legislación nacional⁵.

Una tercera nota distintiva surge del procedimiento de elaboración de las normas jurídicas ya que, pese a que el Derecho Comunitario tiene

⁵ Lagrange, Maurice. "Primacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho Nacional", en Relaciones del Derecho Comunitario y Derecho Nacional IIEJI (ver nota anterior).

como uno de sus destinatarios a los estados, las decisiones normativas no resultan de la concurrencia de las voluntades estatales, sino de un sistema de procedimientos propios (establecido en los Tratados)⁶, diferenciado tanto de los métodos convencionales del Derecho Internacional Público (aún en el caso de la llamada "legislación internacional", supeditada a la exigencia de ratificación), como de otros vigentes que requieren el cumplimiento de los derechos públicos nacionales.

La efectividad del derecho comunitario encuentra basamento en los procedimientos legislativos, ya que la vigencia de sus reglas no se encuentra supeditada a la voluntad estatal, inherente al poder discrecional de "ratificar", de formular reservas o de denunciar convenio, sino que la misma resulta de la sanción por los órganos competentes conforme a los procedimientos previstos, una vez efectuada su publicación⁷.

Las notas que distinguen el sistema normativo comunitario, brevemente expuestas, se pueden resumir y destacar en base a lo expresado por la Corte de Justicia⁸ al señalar que lo esencial del derecho comunitario en su base institucional integrada por los órganos y procedimientos, que lo diferencia —sustancialmente— del derecho internacional de sustento contractual.

Parece indudable, como lo señala la mayoría de la bibliografía jurídica que se ha preocupado por el estudio de esta nueva realidad normativa, que instituciones legales reconocidas están adecuándose a las realidades políticas y sociales emergentes en la comunidad internacional.

III. LAS COMPETENCIAS DE LOS ORGANOS DE INTEGRACION EN AMERICA LATINA

El análisis de los instrumentos que constituyen el marco legal de los procesos de integración regional latinoamericanos es presupuesto para arribar a conclusiones fundadas en su realidad jurídica.

Las reflexiones sobre los caracteres más destacados del derecho comunitario, constituyen, también, conceptos necesarios, previos al estudio.

⁶ Pescatore, Pierre. op. cit.

⁷ Autores citados en nota 4. La publicación se realiza en el Journal Officiel de la Communauté, en el caso de la C.E.

⁸ Comisión c/República Italiana (A. 18-2-70). Caso del Plomo y del Zinc - CI de la CE - Caso 38/69. Recueil XVI (cita Pescatore, P.).

Ello porque considero que toda noción —e incluyo las de las instituciones del Derecho— tienen un contenido que es necesario definir para que el análisis y la crítica que de ellas se realice, tenga posibilidades de ser, al menos comprendido, si no compartido. Son innumerables las oportunidades en que el diálogo, el debate y los recíprocos, posibles, aportes no se concretan por las diferentes concepciones existentes acerca de las instituciones del derecho.

Por ello la determinación de un posible Derecho Comunitario en América Latina se ha precedido de la indagación de los rasgos distintivos de tal sistema de normas.

Se debe, en consecuencia, considerar los antecedentes de los procesos, la definición de sus objetivos, los mecanismos creados y su evolución, la nueva instrumentación de la integración regional y restantes aspectos expuestos que nos permitan fundamentar las conclusiones finales.

La naturaleza de los Tratados suscriptos en América Latina, nos indica que salvo excepción⁹, de ellos no resultan los elementos que hemos señalado como índices de la creación de organizaciones y derecho comunitario. En efecto, siguiendo el orden del estudio ya afectuado, advertimos:

- 1) No surge de los referidos convenios regionales, el otorgamiento a órgano alguno de potestad legislativa, que implique la posibilidad de sanción de normas abstractas y generales, cuyos destinatarios sean los estados o sus subditos. En el Tratado ALADI se hace referencia a disposiciones reglamentarias, a la posibilidad de evaluación de disposiciones legales “de los países miembros” y a la presentación de informes sobre “disposiciones jurídicas” que deriven del Tratado (arts. 27, 38 i) y p) y obligación de los estados adherentes a poner en vigencia a la fecha de adhesión, los acuerdos regionales ya celebrados (art. 58 *in fine*). En el Tratado que instituye el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)¹⁰ no se crea ningún órgano que represente el interés común de las Partes, ello se desprende de lo dis-

⁹ Ver Acuerdo de Cartagena en los siguientes apartados 1) a 5).

¹⁰ El Tratado de Asunción fue suscripto el 26-III-1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Los instrumentos de ratificación de Argentina y Brasil fueron depositados el 30 de octubre próximo pasado, por consiguiente y conforme a su art. 19, comenzará a regir a partir del 29 de noviembre de 1991.

puesto en sus Arts. 11 y 14, preservándose la primacía de la voluntad estatal en base a lo establecido en el art. 16, que reconoce la facultad de cualquier miembro para impedir el funcionamiento de las estructuras orgánicas del sistema. Las facultades de "conducción política" y "toma de decisiones" (art. 10), como las acordadas al Grupo Mercado Común (art. 13), no permiten el reconocimiento de atribución de potestad legislativa al sistema subregional del MERCOSUR.

La limitada potestad normativa reconocida (incluida la reglamentaria), constituye "derecho privado" pero no reviste el carácter de "derecho comunitario" ya que sus destinatarios no son los estados o personas privadas sino que, tan solo implica el ejercicio de la facultad de autoorganización y perfeccionamiento de la entidad creada. Las restantes normas jurídicas de los Tratados hacen referencia expresa a dispositivos nacionales, es decir derecho estatal. El articulado del Acuerdo de Cartagena contiene disposiciones similares relativas a la obligación de miembros de adoptar "las providencias" (entiéndase actos legales estatales), el ejercicio de la potestad reglamentaria (arts. 27, 28, 7 i), 15 j), Anexos I, II y III). Las normas cuya aprobación es competencia de la Comisión (art. 7 b) solo obligan a las Partes a proceder conforme al art. 28, debiendo instrumentarlas mediante actos jurídicos internos.

No obstante, el régimen jurídico del Pacto Andino significa un avance sobre los restantes sistemas regionales de integración ya que reconoce más amplias competencias a los órganos de dicho sistema subregional. La primera diferenciación se basa en la diversa representatividad de los componentes de la Junta que surge del procedimiento de designación, funciones y responsabilidad (arts. 7 c), 13 y 14, Acuerdo de Cartagena). El más importante logro en materia de integración deriva de la potestad legislativa de que dispone la Comisión, la que, pese a su carácter intergubernamental, en virtud de las modificaciones del Protocolo de Quito¹¹ dispone de "...capacidad de legislación exclusiva sobre las materias de su competencia (art. 6 Protocolo y Decisión Nro. 238 de la Comisión). El ejercicio del po-

¹¹ El Protocolo de Quito se encuentra en vigencia a partir del 25 de mayo de 1988.

der de legislar se complementa, en este proceso, como lo veremos seguidamente, con la determinación del efecto de las normas creadas y los mecanismos de aplicación.

- 2) Respecto del efecto directo de las resoluciones de los órganos convencionales resulta que, como hemos visto, los Estados Parte se obligan a adoptar, mediante el ejercicio de su propio derecho, las providencias necesarias para hacer efectivas dichas decisiones.

Los Tratados celebrados en América Latina consagran el sistema dualista, en cuanto no reconocen más validez —en los ámbitos estatales— que al derecho nacional.

El sistema de integración andina constituye la excepción ya que el Tratado de creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena¹² establece el carácter vinculante de las decisiones de la Comisión (art. 2) desde la fecha de su aprobación, esto es sin requerirse ningún acto gubernamental de incorporación legislativa, salvo indicación expresa en tal sentido (art. 4 párr. 2) pero, aún en el caso, la fecha de vigencia está determinada por el órgano internacional (la Comisión). El art. 4 se refiere a la vigencia de las Resoluciones de la Junta, la que resulta de lo sancionado según el mecanismo previsto por los arts. 15 y 7 lit. i) del aludido Tratado¹³. Además del carácter obligatorio del derecho convencional y derivado, el Tratado creador del Tribunal de Justicia establece la primacía del Derecho emanado de los órganos del proceso andino en base a los dispositivos de los arts. 28 a 31, al referirse a la interpretación prejudicial que, no sólo acarrea tal efecto sino que permite la unificación en la aplicación del derecho común.

En el ya mencionado Tratado MERCOSUR, se reitera la naturaleza intergubernamental, las decisiones de los órganos del proceso no revisten efecto directo, planteándose el problema de la vigencia de las

¹² Celebrado en Cartagena (Colombia) el 28 de mayo de 1979, vigente desde el 7 de mayo de 1983, constituido en enero de 1984, con sede en Quito (Ecuador).

¹³ En su quinto período ordinario de sesiones (junio, 1980), la Comisión se expidió mediante Opinión sobre el sistema de derecho aplicable y su naturaleza y validez, al respecto dijo: "El Acuerdo de Cartagena a) Constituye un derecho común y forma parte de los ordenamientos jurídicos nacionales; b) Prevalece, en el marco de sus competencias sobre las normas nacionales, sin que puedan oponerse a él medidas o actos unilaterales de los Países Miembros".

mismas en razón del latente conflicto sobre su valor normativo habida cuenta de la vigencia de los dispositivos del derecho público interno sobre la jerarquía de los actos legales (tratados internacionales y leyes nacionales).

- 3) Otro carácter de los sistemas comunitarios, ausente en los Tratados regionales latinoamericanos es la carencia de autonomía institucional de los órganos creados, ello resulta de su composición (forma de elección de sus integrantes) y del valor de las resoluciones cuya adopción les compete.

En el Tratado ALADI se destaca la intergubernamentalidad de las instituciones creadas (art. 28 del Tratado de Montevideo, 1980) por la representatividad de los integrantes de los órganos (arts. 31, 34 y 36), los procedimientos de designación, las funciones asignadas y las formalidades para el funcionamiento (quorum, mayoría, etc.).

En idéntica forma se regulan las instituciones del MERCOSUR, tanto el Consejo del Mercado Común, como el Grupo Mercado Común están compuestos por representantes de los Estados Partes, de quienes dependen en la ejecución de las funciones que le impone el Tratado, es por ello que los órganos convencionales creados están supeditados a la voluntad estatal.

Anteriormente nos hemos referido a la situación en el proceso que se da en el marco del Pacto Andino, en particular en lo relativo a la conformación de la Junta. La autonomía de los órganos andinos (Junta) resulta de lo expresamente dispuesto en los artículos 13 y 14 en cuanto a designación y forma de cumplimiento de sus funciones.

- 4) Tampoco resulta de los Tratados de integración, la posibilidad de lograr una interpretación y aplicación uniforme de un eventual derecho común en virtud de no haberse creado un órgano jurisdiccional que se encuentre capacitado para realizar dicho cometido. (ALADI - MERCOSUR).

Una realidad particular es la resultante del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena que ha sido investido de importantes competencias, para entender en materia de interpretación prejudicial (arts. 28/31) a fin de lograr la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico del Pacto Andino, interpretación que es obligatoria para los jueces nacionales.

Entiende además en las acciones de Nulidad, que posibilitan el control de legalidad de las Decisiones de los Organos, cuando éstas hubiesen sido tomadas en contravención con las normas del ordenamiento jurídico del Acuerdo, incluso por desviación de poder.

Estas acciones pueden ser intentadas no sólo por los Países Miembros, la Comisión o la Junta, sino incluso por los particulares (arts. 17, 19 y 27), si las Decisiones o Resoluciones les son aplicables y les causan perjuicio.

Por último entiende en acciones de Incumplimiento, luego de satisfecha una instancia administrativa por ante la Junta, pudiendo acudir al Tribunal, la propia Junta o el País Miembro reclamante.

- 5) Los párrafos que anteceden en forma inmediata, nos acreditan que los Tratados en que la República Argentina es parte, no reúne los requisitos para que puedan ser considerados como bases de un derecho comunitario y, una de las carencias destacadas, es la inexistencia de órganos internacionales dotados de competencia legislativa que les permita la sanción de derecho sustancial derivado. Expresamos que la mera facultad de aprobar normas reglamentarias o de "recomendar" la adopción por los Miembros de medidas legales, conforme sus propios ordenamientos jurídicos internos, no era suficiente ya que tal procedimiento es el vigente en el Derecho Internacional Público y no permite concluir que se trate de un ordenamiento legal distinto. En el caso de los Tratados celebrados en América Latina estamos frente a tratados internacionales intergubernamentales, con sus modalidades y efectos.

Conclusión de lo expuesto es que la República Argentina, como resultante de los Tratados en que participa, no pertenece a ningún sistema de Derecho Comunitario; ni tratados que creen estructuras comunitarias y como consecuencia, tampoco Derecho Comunitario Derivado.

Tan sólo en el sistema andino se advierte la formulación de un Derecho Comunitario Constitucional y de bases que posibilitan el desarrollo de un sistema de Derecho Comunitario Derivado.

Los procesos de integración programados en nuestra región, con la salvedad señalada, lo son en base a la creación de organizaciones inter-

gubernamentales clásicas, eficientes para la cooperación internacional pero, a criterio de los autores, insuficientes para asegurar posibilidades de ejecución exitosa de los procesos pretendidos.

IV. EL DERECHO EN LOS PROCESOS DE INTEGRACION

Como introducción al punto que se expone, considero necesario destacar que "... la idea de integración condiciona la totalidad de los aspectos que a la ejecución del proceso necesario, se relacionan..."¹⁴. La determinación de la naturaleza y objetivos de los procesos integracionistas no ha sido tema considerado en el presente trabajo, salvo en lo relacionado con el subyacente plan unitivo que la integración implica, por consiguiente, las reflexiones acerca del papel del derecho en los procesos de integración son de carácter general, no obstante entender que dichos procesos no se limitan a los meros aspectos económicos.

Es necesario asumir que la modificación de estructuras nacionales e internacionales preexistentes requiere la reelaboración de conceptos jurídicos, la adecuación de los existentes a la nueva realidad y la creación de nuevas y originales instituciones del Derecho.

La ejecución de un proceso de integración demanda la formulación y vigencia de un "derecho común" que, a partir de los objetivos y principios fundamentales establecidos en el Tratado fundacional, se desarrolle mediante un sistema de instituciones propias dotadas de potestades suficientes para impulsarlo, dichas facultades constituyen un "... elemento inherente..."¹⁵ a la idea del proceso y a la necesidad de su regulación legal. El sistema normativo de los procesos de integración debe, además, revestir "efecto directo" sin que su vigencia quede supeditada a actos gubernamentales, destinados a expresar—en cada caso— la subsistencia de la voluntad integradora de los estados partícipes del proceso. La garantía de la efectividad del "derecho común" surge de que se establezcan órganos y procedimientos que lo interpreten y apliquen, asegurando uniformidad en las decisiones de los órganos jurisdiccionales y adecuación a las bases convencionales. Todo sistema jurídico de un proceso de inte-

¹⁴ Savid Bas, Luis I. y Pagliari, Arturo S.: América Latina y la Integración. Cuadernos de los Institutos Nº 128 - Dirección General de Publicaciones - Córdoba, 1976.

¹⁵ Zelada Castedo, A. op. cit.

gración debe munirse de los elementos señalados, no obstante que la formulación y los mecanismos de decisión y ejecución, imprescindibles, se configuren adecuados a las realidades particulares en que se deba operar.

Esenciales a la integración es la disponibilidad de formas de decisión autónoma (manifestaciones de la voluntad integradora) y mecanismos de ejecución. La decisión fundamental deriva de la voluntad estatal expresada en el Tratado fundacional.

Conforme lo expuesto, la instrumentación de un proceso viable requiere la existencia de órganos:

- a) Competentes para implementar las decisiones políticas en base a las adoptadas por los Estados actores del proceso, en el Tratado;
- b) Con capacidad suficiente para dictar disposiciones destinadas a posibilitar la ejecución de las decisiones políticas;
- c) Que tengan competencias para fijar metas dentro del área determinada por la decisión estatal y que, en cierta medida, sean receptores de competencias relativas de parte de los protagonistas;
- d) Con capacidad suficiente para legislar superando el alcance de la decisión originaria y agregar nuevos objetivos e instrumentarlos, y
- e) Que puedan interpretar y aplicar las decisiones políticas originarias, o en su caso las decisiones autónomas de las instituciones de integración.

Podemos concluir que los problemas que se presentan en el ámbito del derecho se refieren:

- a) Por una parte a la índole y extensión de los poderes sustanciales de las instituciones (área de decisión);
- b) A la capacidad de instrumentación, ejecución, interpretación y aplicación de las normas dirigidas al ente integracionista y sus componentes;
- c) A la composición de los órganos de integración para lograr la representación de las estructuras nacionales a integrar y de las comunidades latinoamericanas, y
- d) A la determinación concreta de los medios operativos del órgano integrador.

Lo precedentemente expresado, es al solo objeto de efectuar las consideraciones que el tema propuesto delimita y realizar un aporte al estudio de los problemas regionales y de la integración, como medio conducente a coadyuvar a su solución.

Se debe, en base al análisis de que dan cuenta los anteriores párrafos, concluir que en nuestra región latinoamericana, sólo el proceso de integración andina reúne elementos idóneos para el desarrollo de un proceso de integración, ya que en los restantes —en los que participa la República Argentina— no se han considerado aspectos jurídicos sustanciales, debiéndose instrumentar los mecanismos adecuados para que se garantice el logro de los objetivos en un marco de respeto de los derechos de los Estados y de las personas individuales.

La integración a nivel de la comunidad internacional, surge como una nueva etapa en el desenvolvimiento de las relaciones internacionales y designa las tendencias del presente histórico. Los vínculos de los entes políticos del futuro se darán entre estructuras políticas integradas y América Latina debe lograr el papel participativo que le corresponde y que es requerido por su pueblo.

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2016

2017

2018

2019

2020

2021

2022

2023

2024

2025

2026

2027

2028

2029

2030

2031

2032

2033

2034

2035

2036

2037

2038

2039

2040

2041

2042

2043

2044

2045

2046

2047

2048

2049

2050

2051

2052

2053

2054

2055

2056

2057

LA ENSEÑANZA APRENDIZAJE DEL DERECHO COMUNITARIO EN AMERICA

ZLATA DRNAS DE CLÉMENT

La temática que nos ocupa, tal como está enunciada, sugiere un doble campo de análisis aunque con múltiples y amplísimas derivaciones:

- a) Un estudio centrado en la recopilación de datos sobre facultades, escuelas, institutos de investigación, departamentos... que actúan en función educativa y contemplan en sus currículos al Derecho Comunitario,¹ para —partiendo del conocimiento de sus orientaciones, planes, currícula...— poder realizar un estudio comparativo y crítico del propio sistema en esa área, facilitando con ello un reordenamiento debidamente fundado de las estructuras pedagógicas y del propio diseño didáctico. A este primer enfoque lo denominaremos: *“El Derecho Comunitario en la Educación Americana”*;
- b) Un estudio centrado en el “qué” se enseña y “cómo”, qué materiales, métodos, formas metódicas y técnicas han de elegirse para el mejor aprendizaje del derecho comunitario. A este segundo enfoque lo desarrollaremos bajo la enunciación: *“La Enseñanza-Aprendizaje del Derecho Comunitario en América”*.

EL DERECHO COMUNITARIO EN LA EDUCACION AMERICANA

El vasto territorio americano, con instituciones educativas dependientes de distintos ámbitos (privado, público, municipal, provincial, nacional, internacional...) con multiplicidad de orientaciones (jurídicas, políticas, sociológicas, diplomáticas, militares, comerciales, económicas, financieras, históricas...) hace difícil la reunión de información real-

¹ Incluyendo los estudios de Grado (Licenciatura) y Post-Grado (Maestría, Doctorado). Dejamos de lado a los niveles de enseñanza media y primaria por la superficialidad con que tratan el tema.

mente completa, actualizada y fidedigna. No obstante, aún cuando los datos, en ciertos casos, puedan resultar inacabados², permiten al investigador observar distintas concepciones y enfoques del derecho comunitario, facilitando la detección de falencias y necesidades concretas y la construcción del propio árbol de alternativas.

Más allá de si los datos son óptimos o no, aparecen otras dificultades. Así, las condiciones peculiares de cada región imprimen a las instituciones educativas y a sus resultados pedagógicos profundos matices diferenciadores. Los problemas demográficos, políticos, los distintos niveles socio-económicos y culturales de los diferentes pueblos y regiones hacen que un mismo plan y curriculum operen de distinto modo según la realidad local con la que se enfrentan. Por ello, especialmente en las ciencias sociales y jurídicas debemos evaluar los datos en el contexto general dentro del cual se producen las realidades observadas. Esta visualización de las circunstancias imperantes resulta esencial para una adecuada concepción de las necesidades y posibilidades de la educación.

Los estudios internacionales en América, a menudo, reflejaron las tendencias de las cátedras europeas.

El estudio del Derecho Comunitario, en América, se inició en la década de los sesenta como parte integrante del currículo de la asignatura Derecho Internacional Público³. Generalmente se estudió en el apartado relativo a Organizaciones Internacionales del ámbito regional.⁴

² Los catálogos, guías, repertorios, directorios... frecuentemente filtran errores, no cuentan con datos al día, omiten la contemplación de aspectos importantes... Se han consultado para este trabajo Directorios de ORCYT, Repertorios de UNESCO, Catálogos de UDUAL, Guías CAMBRIDGE (EEUU), Catálogos de la Fundación José María Aragón... Catálogos de Universidades y otras instituciones.

³ Esta asignatura fue incorporada a los estudios jurídicos con la denominación "Derecho Natural y de Gentes" a fines de la época colonial y comienzos de la vida independiente (junto a otras asignaturas como "Ética" y "Derecho Patrio"). A fines del siglo XIX, al incorporarse estudios que respondieron a la complejidad creciente de la sociedad, tales como Sociología y Ciencias Políticas, comenzó un nuevo enfoque de los estudios internacionales. Tras la Primera Guerra Mundial y, en especial, tras la Segunda Guerra Mundial, con la preocupación por preservar la paz internacional y con la posición eminentemente positivista del Derecho Internacional Público (que impulsó la autonomía de la disciplina separándola de los elementos morales, sociales y políticos, centrándose en la estructura formal y socio-histórica), surgió una nueva disciplina de enfoque pluridimensional: las Relaciones Internacionales. Estas visualizaciones (la del derecho, las ciencias políticas y las relaciones internacionales) han dado lugar a nuevas carreras, en las que hoy, el derecho comunitario es analizado desde distintos puntos de vista. Lo mismo ha sucedido con las asignaturas de orientación económica que aparecieron a mediados del siglo XIX.

⁴ Véase infra.

A menudo se cita a 1949 como fecha de nacimiento de la expresión "integración" (como proceso comunitario) recordando una publicación de la CEPAL y a 1951 como inicio del derecho comunitario positivo tomando por base al Acuerdo de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero. No obstante no podemos dejar de reconocer la presencia de principios comunitarios ya en ciertos acuerdos americanos (algunos de ellos muy antiguos⁵) e incluso en el mismo Commonwealth, sistema al que algunos han llamado "federalismo por segregación", otros "manifestación neocolonial"⁶. Ello sin tomar en consideración las propuestas bolivarianas de integración, cuya semilla viene rebrotando con más o menos vigor, durante más de ciento cincuenta años. La idea de "derecho comunitario" ha vivido en América mucho antes de que su esencia, naturaleza y caracteres fueran objeto de estructuración y análisis científico.

A pesar de las diferencias regionales el Derecho Comunitario en la educación americana presenta características comunes.

Dentro de los estudios de *Grado*⁷, por lo general, el Derecho Comunitario no se configura como una disciplina autónoma⁸ y se incluye —tal como ya lo señaláramos— en los programas y currículos de la asignatura.

⁵ Como, por ejemplo, el tratado entre el Reino Unido de Gran Bretaña (por Canadá) y los Estados Unidos de N.A. relativo a la utilización de aguas internacionales (Washington, 11 de enero de 1909), que constituye una Comisión Mixta de carácter particular, con funciones administrativas, judiciales, de investigación, de arbitraje... (arts. 6 a 10).

⁶ Similares imputaciones se podrían dirigir a la CEE. Si analizamos las condiciones en las que Alemania suscribió el Acuerdo de la CECA (antes de que las potencias occidentales abolieran el estatuto de ocupación y reconocieran la soberanía de la RFA) y los objetivos del Plan Schuman-Monnet, también podremos encontrar lazos de sumisión, más o menos manifiestos.

⁷ En muchos sistemas educativos la "Licenciatura" corresponde al concepto de "estudios de Grado", en tanto, en otros, implica estudios posteriores a los de Grado.

⁸ Hay excepciones, como, por ej., el sistema de la Universidad Iberoamericana de México, la que, entre las materias optativas del Área Mayor, ha incluido "Derecho de la Integración". Aspectos del derecho comunitario se tocan también en otras asignaturas vinculadas a la temática como son: "Derecho Transnacional", "Organismos Internacionales", "Derecho Diplomático" y "Problemas Actuales del Derecho Internacional I", materias también del Área Mayor (que requiere una cobertura de 124 créditos, asignándose a las mencionadas entre 4 y 8 créditos). Pertenecen al Área Menor asignaturas tales como "Derecho Internacional Económico", "Organismos Internacionales Especiales", "Política Internacional", "Historia del Derecho Internacional" y "Problemas Actuales del Derecho Internacional II". La denominada Área Menor requiere una cobertura de 44 créditos asignándose a las mencionadas entre 4 y 8 créditos a cada una.

natura Derecho Internacional Público⁹. En muchos casos se estudian manifestaciones del derecho comunitario en áreas de percepción no jurídica, como lo son las Relaciones Internacionales, el Comercio Internacional, los Estudios Latinoamericanos, la Diplomacia, las Organizaciones Internacionales, las Ciencias Políticas...¹⁰

Los contenidos relativos al Derecho Comunitario generalmente coinciden con los esquemas expositivos de los principales doctrinarios. Así suelen organizarse en tres o cuatro sub-unidades:

I. CONCEPTO DEL DERECHO COMUNITARIO - MANIFESTACIONES HISTORICAS

Naturaleza jurídica del derecho comunitario. Organizaciones comunitarias. Miembros. Principios y objetivos comunes. Estructuras orgánicas.

II. FUNCIONES DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS

Consideraciones generales. Mercado Común. Políticas económicas y financieras. Políticas sociales.

Relaciones Exteriores de las organizaciones comunitarias: a) participación en acuerdos y otros actos jurídicos internacionales; b) acceso y participación de las organizaciones comunitarias en los trabajos de las organizaciones y conferencias internacionales.

⁹ Esta asignatura ha recibido distintos nombres sin que varíe su contenido sustancialmente. Vg.: "Derecho de Gentes", "Derecho Internacional", "Derecho Público y de Gentes", "Derecho Internacional o de Gentes"... El Derecho Internacional Privado, en líneas generales, no ha incorporado a su currículo al derecho comunitario. No obstante, la intensidad de los mecanismos de integración puestos en juego, no sólo afecta al régimen de importación-exportación, sino al régimen de los comerciantes (individuales y colectivos), el régimen de seguros, al de la transmisión de propiedad, la regulación de los contratos en general, al régimen de la propiedad industrial.

¹⁰ Así encontramos Licenciaturas en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (8 en Argentina, 2 en Brasil, 2 en Colombia, 1 en Costa Rica, 1 en Cuba, 1 en El Salvador, 1 en Guatemala, 1 en Haití, 1 en Jamaica, 7 en Méjico, 1 en Panamá, 1 en República Dominicana, 1 en Venezuela, 13 en EEUU); en Comercio Internacional (4 en Argentina, 2 en Brasil, 3 en Méjico, 1 en Venezuela, 1 en EEUU); en Estudios Latinoamericanos (1 en Costa Rica, 2 en Méjico, 1 en República Dominicana); en Diplomacia (1 en Brasil, 1 en Ecuador, 1 en Paraguay); en Derecho Internacional (1 en Chile, 1 en Ecuador); en Historia Argentina y Americana (1 en Argentina); en Organismos Económicos Internacionales (1 en Cuba); en Problemas Económicos del Caribe (1 en Cuba); en Sistemas Monetarios Internacionales (1 en Cuba); en Movimiento Obrero Latinoamericano (1 en Cuba).

III. FUENTES DEL DERECHO COMUNITARIO

Derecho primario u originario.

Derecho secundario o derivado. Actos tipificados (decisiones, recomendaciones, dictámenes, reglamentos, directivas...). Actos atípicos de los órganos comunitarios. Fuentes complementarias. Principios generales del derecho, costumbre y jurisprudencia. Derecho internacional general y convencional y derecho comunitario.

IV. DERECHO COMUNITARIO Y DERECHO INTERNO

Aplicabilidad directa. Primacía del Derecho Comunitario. Aplicación del Derecho Comunitario.

Sistema judicial. Recursos directos ante los tribunales comunitarios. La cooperación judicial. La competencia judicial.

En los estudios de *Post-Grado de segundo ciclo*¹¹, en la mayoría de los casos, no se profundizan aspectos puntuales del derecho comunitario, fundamentales para el conocimiento del área elegida, más bien se vuelven a reflotar los mismos ejes temáticos ya considerados en los estudios de grado¹². Esta falta de adecuación dimensional hace que a menudo, quienes toman estos cursos, afirmen que sólo les han servido para cubrir los requisitos formales del egreso y que en nada han colaborado a un mejor nivel del trabajo final de la maestría.

Los estudios relativos al derecho comunitario, ya sea a modo de estudio central o tangencial a nivel de segundo ciclo¹³ se llevan a cabo en más de dos docenas de centros educativos americanos.

¹¹ Habitualmente denominados "maestrías" y excepcionalmente "licenciaturas".

¹² Hasta suelen llevar la misma designación que en los estudios de grado (vg.: Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales, Problemas Políticos y Sociales de América, Comercio Exterior...) y usar la misma metodología de trabajo.

¹³ Así existen especializaciones y maestrías en Relaciones Internacionales (2 en Argentina, 1 en Cuba, 1 en Ecuador, 4 en México); en Estudios Latinoamericanos (4 en México); en Derecho Internacional (1 en Brasil, 1 en Cuba); en Estudios Angloamericanos (1 en Brasil, 2 en EEUU); en Estudios de Asia y Africa del Norte (1 en México); en Economía del Comercio Internacional (1 en México); en Economía Internacional (1 en México); en Estudios Hispánicos (1 en Puerto Rico); en Ciencia Política (1 en México); en Estudios Fronterizos (1 en México); en Derecho con Mención en Derecho Internacional Económico (1 en Perú). En Córdoba-Argentina se realizan estudios con miras a una Maestría en Relaciones Internacionales de las Organizaciones Comunitarias. Hemos consignado Maestrías que no se refieren al derecho comunitario en América pero que sí estudian el tema aplicándolo a otras regiones del mundo, como Asia y Africa.

En el caso de los estudios de Doctorado, estudios de Post-Grado de *tercer nivel*, no encontramos en América ningún plan de estudios que responda a la denominación "Doctorado en Derecho Comunitario". No obstante, al ocuparse una tesis doctoral de aspectos concretos de las políticas comunitarias (agrícola, transportes, medioambiente...), del sistema judicial, de la libre circulación, de las relaciones exteriores de alguna organización comunitaria... necesariamente se incursiona en el área del derecho comunitario y sus distintos ámbitos de proyección.

Son escasos los Planes de Doctorado que contienen en su currículum (ya sea a modo de seminarios de investigación y de tesis, seminarios monográficos u otras modalidades) estudios relativos al derecho comunitario en particular ¹⁴.

Estas generalizaciones, sin embargo, encuentran importantes matices diferenciadores según las distintas regiones americanas.

En EE.UU. los estudios de Grado contemplan, generalmente, cuatro años de estudios universitarios ("College") a los que siguen tres años de estudios jurídicos ("Law School"). Son escasas las Universidades estadounidenses que poseen currículos orientados a estudios jurídicos internacionales, ya que, la mayoría, se inclina a los estudios relativos al derecho local. Entre las Universidades en las que pueden cursarse estudios internacionales figuran: Harvard, Stanford (California), Yale, Columbia, Berkeley, Chicago, Michigan, Virginia, Southern Methodist, Dallas. En todas estas Universidades las asignaturas comunes a todos los estudiantes son escasas. Predominantemente esas asignaturas son: Derecho General, Procedimiento Civil, Contratos, Responsabilidad Civil ("Torts"), Penal y Constitucional. El estudiante completa su carrera cubriendo un determinado número de créditos conforme las asignaturas optativas que curse. Uno de los principales defectos de este sistema consiste en que, muchas veces, la libertad de elegir la optativa es tal, que el currículo ni siquiera contempla la interconexión de las materias que se ofrecen. Ello hace que el sistema desperdicie la posibilidad de una integración de conocimientos por parte del estudiante con miras a una posible especialidad, ni hablar de una visión globalizadora del fenómeno jurídico. Los estudiantes suelen trabajar bajo la guía de docentes-tutores, con determinadas fuentes (habitualmente "casos") participar en seminarios, en un jurado y elaborar una monografía.

¹⁴ Así encontramos doctorados en Relaciones Internacionales (4 en Argentina, 1 en Cuba, 1 en México) y en Estudios Latinoamericanos (2 en México).

América Central y parte de América del Sur (especialmente en su región norte) reciben una influencia cada vez mayor del sistema estadounidense, mientras que en la región sur (al menos en los estudios de Grado) sigue predominando la planificación y programación curricular fija, común a todo el estudiantado de una misma carrera.

Si tenemos en cuenta que la Universidad no puede estar alejada del mundo del trabajo en una sociedad dada, los planes que contienen asignaturas optativas, aparecen como más adecuados para una eficiente interacción entre universidad/salida laboral. Pero, el árbol de alternativas que las universidades ofrecen debe estar concebido de modo tal que permita al estudiante ir elaborando una trama integrada de saber.

En lo que hace al ámbito en el que los estudios se realizan, creemos que resulta conveniente que los estudios de grado se mantengan como oferta educativa a nivel nacional, no sucede lo mismo con las maestrías y doctorados. El que estos últimos pasen a ser coordinados a nivel regional e incluso continental, permitiría una mejor comprensión de los problemas que ofrecen los procesos de integración y contribuiría que, al menos en el área educativa, de formación de profesionales especializados en aspectos del derecho comunitario se partiera de una base, que por su sistema mismo, implicaría una manifestación de integración¹⁵.

LA ENSEÑANZA - APRENDIZAJE DEL DERECHO COMUNITARIO EN AMERICA

La Didáctica, como disciplina práctica y normativa que atiende al modo de enseñar una ciencia, va adquiriendo cada vez mayor autonomía científica. Como trabajo teórico construye los procedimientos, las estrategias y articulaciones que tornan factible la relación ciencia-enseñanza. Esta "ratio agendi" se basa en una trilogía sustancial:

- a) Epistemología de la Ciencia;
- b) Psicología Cognoscitiva;
- c) Estructura de la Comunicación.

¹⁵ No incluímos en este trabajo referencias a instituciones tales como el Instituto de Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación, Universidad de Naciones Unidas, Institute of World Affairs, Instituto de Formación Integral de la Organización de Estados Americanos, Fundación Ford, Fundación Raúl Prebisch, Fundación Getulio Vargas, Instituto para la Integración de América Latina, Centro de Estudios Avanzados del IUIC..., los que también suelen otorgar certificaciones de Post-Grado.

a) *Epistemología de la Ciencia*

Los procedimientos y estrategias usados para el proceso de enseñanza-aprendizaje no pueden estar desligados de las estrategias y de los métodos que la propia ciencia ha edificado para la construcción de su cuerpo teórico. De ahí que el acercamiento a la Epistemología de las Ciencias Jurídicas se hace imprescindible para conocer los procesos metodológicos que un determinado saber ha seguido para la apropiación de su objeto, para alcanzar los niveles de validez y abstracción que el conocimiento científico requiere.

Si bien estamos lejos de una buena teoría del razonamiento jurídico, su elaboración es incansablemente encarada por la Filosofía del Derecho en general y por la Metodología del Derecho en particular.

La lógica jurídica oscila entre teorías encontradas en torno a la *naturaleza del razonamiento jurídico*. Así encontramos a la corriente analítica (lógico-formal) y la dialéctica.

El razonamiento jurídico relacionado a la elaboración, conocimiento, interpretación, aplicación del derecho no puede satisfacerse con la mera deducción. El mayor problema del cientista del derecho no radica en la utilización del silogismo sino en la selección de las premisas. La captación de los hechos, su calificación, la selección de las normas, su interpretación y aplicación no constituyen un razonamiento de naturaleza puramente formal. Constituye un rasgo característico del razonamiento jurídico el no ser meramente sistemático sino problemático¹⁶.

Entre las *técnicas específicas del razonamiento jurídico* encontramos razonamientos ("argumenta") tales como: "a contrario sensu", "a pari", "per analogiam", "a fortiori" ("a maiori ad minus" y "a minori ad maius"), "a completudine", "a coherencia", "ab absurdo", "ab exemplo", tecnológicos, económicos, sistemáticos, naturalistas...

Cuando se estudian las distintas *doctrinas* que fundamentan el conocimiento científico encontramos profundos lazos entre saber jurídico y sistemas filosóficos.

¹⁶ Así en las sentencias, las que son formuladas en forma silogística, el trabajo del juez (al igual que el de los abogados y juristas que colaboraron con sus obras) básicamente consiste en la búsqueda de las premisas de ese aparente silogismo, la elección de los textos en que va a fundar su decisión, el descubrimiento del valor de esos textos, la búsqueda del significado de las normas. Así, su labor más que demostración es una permanente invención, dialéctica, "poesis". (PETZOLD, H. "Razonamiento Jurídico" - Caracas, 1987, p. 54).

La escuela del *Derecho Natural* delineó los grandes principios del derecho, de la justicia, de la equidad¹⁷. Según esta escuela esos principios son universales, eternos. A diferencia del positivismo, al que considera amoral, por atender a la eficacia, a la seguridad jurídica, al "estado de derecho" aunque sea arbitrario, la escuela del Derecho Natural predica la "recta lex, constans sempiterna", que obliga en conciencia más allá de las realidades técnicas materiales que pueden tornar coactivo al derecho. No interesa para nuestro enfoque si las distintas corrientes de la escuela del Derecho Natural se basaron en la concepción romana, la escolástica o la científicista, si el fundamento lo buscaron en la naturaleza de las cosas, en la razón humana o en Dios ya que hay un *substractum* común a todas estas corrientes: las reglas no varían ni con el tiempo ni con lugar. Son inmutables pues entrañan un ideal de justicia universal y eterno¹⁸.

La escuela del *Positivismo Jurídico* ha tendido a basar la ciencia en la realidad y la experiencia alejándola del elemento teleológico, histórico y metafísico. El derecho es tal por fundarse en decisión de autoridad legítima. La verdad de ese derecho es presuntiva aún cuando pueda estar en oposición con principios de razón y justicia (escuela del Derecho Natural), con principios nacidos de la conciencia jurídica formada en la sociedad (escuela histórica) o contrariar el interés social (escuela sociológica). La validez del derecho se puede discutir en lo que hace al tiempo y al espacio, pero no en lo que se refiere al valor de la norma en sí. El método lógico del positivismo es deductivo. Una norma se deduce de la anterior o superior, pero la interpretación debe ser inductiva ante la diversidad de posibles soluciones. Ello incluso en la interpretación gramatical, la más frecuente y característica de esta corriente doctrinaria.

17 Vg.: "Interpretatio cessat in claris", "Nullum crimen nulla poena sine lege", "Ubi lex, voluit dixi, ubi noluit tacuit", "Inclusus unius, exclusus alterius", "Lex superior derogat legi inferiori", "Lex posterior derogat legi priori", "Lex specialis derogat legi generali", "Res judicata pro veritate habetur", "Ne ultra petita", "Audiatur altera pars", "In dubio pro reo", "Jura scripta vigilantibus", "Las excepciones son de interpretación estricta", "A lo imposible nadie está obligado"... y numerosas nociones como las de igualdad, equidad, orden público, buena fe, interés general... (Ibidem N. 16, p. 56).

18 Las profundas discrepancias entre los sostenedores del Derecho Natural, especialmente en cuestiones de fondo filosófico y religioso, debilitaron su concepción tornándola vulnerable a los embates del positivismo.

La *Escuela Dogmática*, nació a la sombra del Positivismo Jurídico. Fue desarrollada en Francia por la Escuela de la Exégesis y en Alemania por la Jurisprudencia de conceptos o Pandectística. Nació con la vigencia del Código de Napoleón, cuando el Derecho "legalizado" fue tomando lugar prioritario que antes habían ocupado el derecho consuetudinario y el jurisprudencial. Esta escuela manifestó un verdadero culto al texto de la ley. En la interpretación del texto de la ley buscó la "intención" del legislador. Uno de los grandes aportes de esta escuela es haber precisado los conceptos jurídicos, haberlos ordenado en instituciones jurídicas y haber investigado los elementos permanentes estructuradores de las normas en general. (Usó el método analítico o exegetico y el sintético o dogmático).

La *Escuela Histórica* surgió enfrentada con el idealismo, el racionalismo jurídico y el derecho natural (tal como se concebía en los siglos XVII y XVIII). Según esta escuela la ley no puede ser producto de la sola razón humana, pues presupone una experiencia en la conciencia del pueblo, una aceptación conforme los sentimientos y juicios de la comunidad, ya que de no ser así las leyes serían fórmulas vacías, sin virtualidad. Por ello, en la base del ordenamiento jurídico debe hallarse la costumbre. Para esta escuela el jurista debe conocer la historia del derecho, la formación histórica de las instituciones y el valor de esa formación. Esta visualización del derecho se conforma con la naturaleza de una comunidad humana pero no se preocupa por la justicia o moralidad de la norma ¹⁹.

La constante valoración del fenómeno jurídico impone dirección al estudio y va elaborando, con singular arquitectura, el cuerpo teórico de la ciencia jurídica.

La regla jurídica no es sólo expresión de la "vis ac potestas" sino que va acompañada de la "auctoritas" como manifestación del "consensus", el que entraña necesariamente el acompañamiento de componentes morales y racionales. Partiendo del "apparatus" jurídico (derecho positivo) no sólo se desarrollan afirmaciones "axiomáticas" sino que se con-

¹⁹ La Escuela Histórica tuvo justificada aceptación en el área del derecho público ya que sirvió para explicar las diferentes concepciones jurídicas y filosóficas que se han hecho de un mismo principio según el lugar y el momento histórico.

trastan proposiciones "aporéticas", las que evidencian valores jurídicos y van construyendo el "corpus" doctrinal y formando un sistema con principios propios²⁰.

Las estrategias didácticas no pueden ser ajenas a los conceptos, teorías y paradigmas que la ciencia jurídica ha elaborado, a la técnica dialógica con la que desde distintas perspectivas ha trabajado su objeto, como tampoco puede desentenderse de la incesante tensión entre el "ser" y el "deber ser" jurídico, motor de progreso jurídico y de la realización de la justicia.

En otro campo de observación, no podemos dejar de tener presente que existe también una *Epistemología de la Pedagogía* como ciencia. Nos referimos a la Pedagogía cuando ésta toma a la educación como objeto de conocimiento. Esta visión es distinta a la de la Pedagogía como ciencia de la educación. Para cada una de ellas se han construido cuerpos teóricos particulares, metodologías específicas, espacios epistemológicos y discursivos diferentes.

En el primer enfoque, se reflexiona sobre el fenómeno o hecho educativo como tal. Es decir, como campo estructurador y estructurante a la vez. En el segundo enfoque se discurre sobre la educación en el campo de las ciencias sociales, jurídicas..., las que actúan como campos estructurales, mientras la pedagogía elabora los modos de acercamiento posibles, reflexiona sobre las condiciones de la educación, su regularidad, su normativa. A este segundo enfoque se lo ha solido designar como *Teoría de la Enseñanza*²¹.

²⁰ Si bien las Relaciones Internacionales, la Ciencia Política y las Ciencias Sociales en general no estudian al fenómeno comunitario como "derecho", lo jurídico afecta profundamente a las distintas manifestaciones en las que se centra su análisis. Así, la transdisciplinariedad de las Relaciones Internacionales sobrepasa los marcos tradicionales de estudio para abrir camino a un paradigma multidimensional. Las distintas corrientes (vg.: realista-conflictualista, armónico-integralista-interdependencia, marxista-dependentista) emplean distintas estrategias y métodos para la apropiación de su objeto (Vg.: clásica: vinculada a la Filosofía, la Historia y el Derecho, convencida de la irreductibilidad de los fenómenos internacionales a las ciencias físico-matemáticas, basada en la intuición; experimentalista (behaviorista, anatómica, fisiológica); basada en el estudio comparativo y la confrontación; lógico-matemática: empirista, alejada de las abstracciones; lúdico-estratégica: basada en el juego con variables para exponer series de posibilidades relacionales...).

²¹ MAGENDZO ha clasificado las distintas teorías haciendo un cruce entre las teorías educativas (desde la Filosofía, la Antropología, la Psicología y la Sociología) y los fines de la educación (desarrollo individual - desarrollo colectivo). Así ha dividido la clasificación en dos grandes grupos: a) Teorías efectivistas (que priorizan

La Teoría de la Enseñanza elabora paradigmas a modo de guías de acción. Esa intervención en la realidad educativa implica una relación procesual: la ordenación jerarquizada de sus elementos.

Habitualmente, la planificación general (orientación básica de la acción) contempla distintas sub-fases:

los resultados o productos y donde la acción educativa se orienta a adaptar al sujeto para un modelo preconcebido de persona o sociedad). Dentro de las teorías efectivistas distingue dos concepciones curriculares:

currículo de eficiencia adaptativa:

Experimentalismo (Kilpatrick, Dewey);

Conductismo y Tecnología Educativa (Pavlov, Skinner, Bloom, Cagné, Ofiesk);

Realismo (Locke, Herbart);

Liberalismo ilustrado (Hirst);

Marxismo-Dialecticismo (Althusser, Lukacs, MaKarenski, Blonsky, Gramsci, Suchodolsky);

Dualismo (Bowles, Boudelot, Establet).

currículo de reconstruccionismo social:

Idealismo (Platón, Kant, Hegel, Leibniz, Gentile);

Perennialismo (Mounier, Maritain);

Socialismo utópico (Owens, Fourier, Oestrich);

Control simbólico (Bourdieu, Passeron, Bernstein);

Control social (Nijereve, Gandhi, Sarmiento).

b) Teorías funcionalistas (que priorizan los procesos y donde la labor educativa se orienta a apoyar el surgimiento de nuevos modelos personales y sociales). Dentro de las teorías funcionalistas distingue dos concepciones curriculares:

currículo participativo-social:

Progresismo-autodeterminismo (Pestalozzi, Froebel, Lewin, Freinet, Bovet,

Kerschensteiner, Lobrot, Vazquez Oury);

Liberacionismo Social (Mao Tse Tung, Tagore, Marcuse, Suárez, Freire);

Ecologismo (Powell, Maturana);

currículo centrado en la persona:

Existencialismo (Marcel, Jaspers);

Liberalismo Humanista (Roger, Lacan, Ellis);

Autonomismo evolutivo (Piaget, Inhelder, Ausubel, Vygotsky, Claparède, Dienes, Bruner);

Naturalismo (Rousseau, Montessori, Decroly, Spencer);

Corriente Psicoanalítica (Neill, Richard, Mannoni, Klein);

Escuela Crítica (Illich, Reimér, Zuleta);

Educación personalizada (García Hoz, Faure, Chico González);

Personalismo Analítico (Wittgenstein, Popper, Russell).

En esta clasificación la educación como teoría y práctica en tanto el sustrato concen-
tual y aplicativo resulta de la convergencia de muchas ciencias y áreas del saber,
como consecuencia de condiciones socio-históricas y culturales. (AMAYA de OCHOA,
G. "Las Vicisitudes de la Pedagogía" en "Pedagogía y Saberes", N° 1, junio, 1990,
Bogotá, p. 55 y ss.).

- definición de los objetivos de la enseñanza (derivados de las grandes opciones filosóficas sobre el hombre, la sociedad y la cultura). Implica opciones de valor sobre el modelo de hombre que se quiere concretar en una dimensión específica;
- adecuación entre objetivos-medios y objetivos-conocimiento. Busca evitar lo pre-científico y las técnicas de caja negra apoyadas en usos y creencias elaboradas artesanalmente, sin apoyatura alguna de orden científico. Establece una secuencialización de las actividades conforme a la naturaleza de la ciencia que se enseña ²² y los objetivos específicos a alcanzar;
- ponderación del cumplimiento de metas (no sólo en lo que hace a la apropiación de contenidos sino también en lo referente a los progresos en los esquemas referenciales de estructuración mental que desarrolla el estudiante y el grado de socialización). Implica también un elemento de retroalimentación para todos los actores educativos, en especial el docente que con ello halla fundamentos y orientaciones para la reformulación de su propio diseño didáctico y de sus estrategias docentes.

b) *Psicología Cognoscitiva*

El dominio teórico y metodológico de una ciencia que se pretende enseñar, debe reflexionar sobre las estructuras mentales del sujeto que conoce, analizar cómo evoluciona y transforma sus esquemas de ordenamiento, cómo pasa de lo estructurado a lo empírico, cómo sintetiza lo empírico en abstracciones teóricas.

La *Teoría del Aprendizaje* explica el proceso que sigue el sujeto que aprende (dinámica del aprendizaje). Esta aportación es de capital importancia para la teoría didáctica, porque descubrir el proceso de aprendizaje implica una cierta normatividad para la enseñanza. "Esto es lo que facilita una intervención pedagógica, precisamente en el desarrollo mismo del proceso de enseñanza aprendizaje" ²³.

²² El currículo, al seleccionar contenidos, métodos, actividades, técnicas y recursos educativos, actúa como verdadero filtro cultural impregnado de influjos filosóficos, psicológicos, políticos...

²³ SACRISTAN, J.G. "Teoría de la Enseñanza y Desarrollo del Currículo", Madrid, 1986, p. 138.

Si bien existen múltiples teorías del aprendizaje, que interpretan de manera muy diversa ese proceso mental, todas ellas, de una u otra manera, facilitan la localización de causas de dificultad en el aprendizaje y ofrecen una amplia gama de alternativas ²⁴.

El sujeto que aprende adjudica una significación personal al contenido científico con el que trabaja. Su captación depende de la capacidad de estructuración mental que posee en un momento dado. Muchas veces esa captación subjetiva está muy alejada de la significación lógica potencial que tienen los contenidos con los que trabaja.

Las nuevas escuelas predicán el aprendizaje por experimentación, por descubrimiento por indagación, por solución de problemas... y la mayoría de los científicos de la educación ha resumido esas corrientes a través de las posiciones de *Ausubel, Piaget y Bruner* ²⁵.

²⁴ Así, GUILFORD, en una famosa conferencia (1950), expuso su teoría sobre la estructura del entendimiento humano, base para la investigación del talento creador. Distinguió tres factores primarios en la labor mental:

Operaciones: — conocer, entender, comprender en general;

memoria (como elemento facilitador de materiales para otro tipo de operaciones);

pensamiento divergente (orienta a nuevos caminos);

pensamiento convergente (por líneas trazadas establece coherencias);

evaluación (reflexión crítica sobre la validez de cualquier operación).

Contenidos: — figurativos (ideográficos, plásticos);

simbólicos (vg.: matemáticos);

semánticos (literarios);

de conducta (relaciones interpersonales).

Productos: — unidades (unifica el material disperso);

clases (clasifica en grupos el material);

relaciones (establece lazos entre elementos);

sistemas (ordena conforme leyes todos los elementos);

transformaciones (descubre las modificaciones significativas que puede haber entre objetos y hechos);

implicaciones (descubre las consecuencias y derivaciones que pueden darse de los distintos productos).

La combinación de estos factores (5.4.6) daría por resultado 120 posibilidades de actividad mental, entre las cuales, 24 correspondería a la producción mental divergente. Para GAGNE hay tantos tipos de aprendizaje como condiciones en las que se produce. Establece ocho categorías donde cada una supone el previo dominio de las anteriores:

1. aprendizaje de señales; 2. aprendizaje de nexos de estímulo-respuesta; 3. aprendizaje de cadenas de estímulo-respuesta; 4. aprendizaje de asociación verbal; 5. aprendizaje de discriminación múltiple; 6. aprendizaje de conceptos; 7. aprendizaje de principios; 8. aprendizaje de solución de problemas.

²⁵ A estas corrientes se las ha conocido como "cognitivas", de "programa abierto". Así, conforme a la "teoría del aprendizaje significativo" de Ausubel, las capacidades del que aprende, el bagaje de sus experiencias y conocimientos, la orga-

Otras corrientes, basadas en objetivos de aprendizaje son fieles trasposiciones de paradigmas conductistas. Así para *Bloom, Mager, Pophum, Gagné...* el aprendizaje es una concatenación de microrespuestas, la enseñanza es el programa que guía esa concatenación ²⁶.

La teoría del aprendizaje proporciona claves para la interpretación de los elementos didácticos, para las relaciones entre los mismos, para la explicación de una dinámica psicológica. Poco importa si nos enrolamos en alguna teoría conductista o en una de programa abierto. Lo importante es el grado de conciencia que tengamos (teorización) para aprovechar las experiencias que nos ofrecen los distintos cursos, para poder fundadamente evaluar y reelaborar el diseño didáctico ya que, sólo a través de esquemas mediadores entre el elemento científico y el pedagógico, podremos intentar el paso de la teoría a la práctica de la absorción a la producción de la mera información a la formación.

nización de éstos, son la red que sirve para convertir el significado lógico en significado psicológico (dos sujetos distintos, o un mismo sujeto en dos momentos, extraerán diferente significado de un mismo contenido o significado lógico). La teoría "experimentalista" de Piaget extrae otra parte de verdad sobre el proceso de aprendizaje. Preconiza el involucramiento del que aprende en situaciones donde experimente (manipule símbolos, establezca interrogantes, confronte situaciones...). Para Piaget los contenidos científicos son campos donde el sujeto ensaya sus esquemas, los modifica, los diferencia. De la potencialidad estimulante que propone el medio (enseñanza) depende la capacidad de enriquecimiento de los esquemas intelectuales del sujeto (aprendizaje). La "teoría del descubrimiento" de Bruner, no restringe el descubrimiento al acto de encontrar algo no conocido hasta ese momento, sino a la obtención de conocimientos por sí mismo (descubrimiento de lo nuevo para sí).

²⁶ BLOOM estudió las conductas evaluables en categorías para poder luego elaborar las pruebas correspondientes. (La taxonomía relativa al ámbito intelectual apareció en 1952 y la del psico-afectivo en 1964). Dividió las categorías del ámbito intelectual en:

A - Conocimientos: — conocimiento de hechos específicos (terminología, datos concretos como fechas, personas, lugares...). Implican un primer nivel de abstracción mental pero constituyen el elemento a partir del cual se construyen formas de conocimiento más abstractas; conocimiento de medios y formas de trabajo (formas de organizar, estudiar, juzgar... organización de fechas según distintos criterios, conocimiento de criterios para juzgar conocimientos, conocimiento de modos de clasificación o esquematización...); conocimiento de representaciones abstractas: abarca el conocimiento de principios, leyes y teorías; el dominio de grandes generalizaciones o estructuras de conocimiento correspondientes a diversas áreas del saber.

- B - Comprensión: conjunto de conductas en las que se da una adaptación mental (el alumno comprende lo que se le comunica, aunque no alcanza a captar todo su alcance o relación con otros elementos);
traducción: conjunto de conductas por las que se traslada un contenido a otro lenguaje (por ej.: expresa con sus propias palabras);
interpretación: capacidad para explicar o resumir una comunicación;
extrapolación: capacidad para extraer consecuencias, ver más allá de los datos.
- C - Aplicación: en esta categoría se pone en juego la capacidad para utilizar ideas, principios, teorías, métodos generales en situaciones concretas.
- D - Análisis: capacidad para el fraccionamiento de una comunicación, tratando de aclarar la jerarquía existente entre sus partes y la relación que se establece entre ellas:
análisis de elementos;
análisis de relaciones entre elementos;
análisis de principios de organización.
- E - Síntesis: capacidad para reunir elementos y partes para formar un todo:
producción de una comunicación original (transmisión de ideas, pensamientos...);
producción de un plan de operaciones (planes de trabajo, de operación...);
elaboración de un conjunto de relaciones abstractas (clasificación o explicitación de datos o fenómenos particulares...).
- F - Evaluación: categoría de conducta más compleja, cuya realización requiere el previo dominio de las anteriores y que consiste básicamente en la emisión de juicios cuantitativos sobre los materiales y los métodos:
en función de criterios internos (coherencia, precisión, lógica...);
en función de criterios externos (incidencia de posibles repercusiones).
- A las categorías del ámbito de la afectividad, las dividió en:
- A - Recepción: capacidad para recibir mensajes, actitud positiva hacia la recepción de contenidos...:
conciencia (percibe ciertas situaciones, se da cuenta);
disposición para recibir (adopta actitudes positivas);
atención controlada (realiza un esfuerzo para mantener su atención sobre determinado aspecto).
- B - Respuesta: el alumno pasa de una actitud receptiva a una activa:
consentimiento (aceptación de la posibilidad y conveniencia de responder);
actitud positiva hacia la respuesta (inducción voluntaria);
satisfacción en la respuesta (por ej.: demuestra su placer en interpretar un juego de roles).
- C - Valoración: adhesión del espíritu a determinado valor:
aceptación de un valor (identifica valor en un objeto, fenómeno, persona...);
preferencia por un valor (ante varios, se inclina por alguno);
compromiso.
- D - Organización: al distinguir una pluralidad de valores se impone la necesidad de ordenarlos:
conceptualización de un valor según determinada teoría;
organización de un sistema de valores.
- E - Inclinação por un valor o un conjunto de valores.

Resaltamos este último aspecto, ya que la mayoría de nuestras Universidades centra el proceso didáctico en torno a la clase magistral²⁷, con predominio de la memoria mecánica sobre el análisis. Si tenemos en cuenta que el Derecho Comunitario, al igual que la Ciencia del Derecho y las demás Ciencias, evolucionan permanentemente, el objetivo del aprendizaje no debe centrarse en el contenido acabado, sino en la experiencia de autoaprendizaje, en la acción mental que permita trascender la información, reelaborar los contenidos, explorar nuevas formas de trabajo. El paquete de conocimientos adquiridos en el aula, bajo la conducción del docente, ha de perder vigencia en poco tiempo, enfrentando al egresado (e incluso al estudiante) con la obsolescencia de lo que conoce y la necesidad de moverse con su propia capacidad de recreación.

Resulta imprescindible buscar un mejor equilibrio entre dirigismo y no dirigismo²⁸. El mero trasmisionismo de conocimientos no puede ser considerado como "saber". El saber es más profundo, distinto de lo que se puede encontrar en los libros científicos. Implica reflexión que supera lo inmediato y lo aparente está ligado a la creación, al paso de las regiones más sistematizadas a la vida cotidiana y viceversa.

No hemos de hacer un catálogo de propuestas de autotaprendizaje, ya que puede haber tantos modelos como imaginación tenga el docente. Si sugerimos en la tercera parte de este trabajo ejemplos de actividades

²⁷ Generalmente se ha buscado justificación para persistir en la clase magistral en el alto número de estudiantes por curso, en dificultades bibliográficas, en la escasa participatividad y facilismo del estudiante... Se ha dicho que a través de la clase magistral el docente trasmite su propia experiencia de vida. Las más de las veces la clase magistral se salpica con participaciones esporádicas, con aplicación de técnicas grupales que dinamizan un poco la vida áulica, pero que no son suficientes para modificar el rol de repetidor que adopta el estudiante. Generalmente el docente excesivamente dirigista no admite más que una sola respuesta. El estudiante no ingresa en el escabroso terreno del propio análisis por temor a fallar en los exámenes por no opinar lo mismo que su examinador. Creemos que PEREZ PERDOMO tiene razón cuando afirma que "muchos profesores de escuelas de derecho, por no decir todos, probablemente serían aplazados si se les aplicaran los exámenes exigidos por nuestros colegas a sus estudiantes". (PEREZ PERDOMO, R "Tres Ensayos sobre Método en la Educación Jurídica", Caracas, 1974, I, nota 19, pág. 48).

²⁸ No dedicamos espacio en este estudio al análisis de las distintas formas metódicas y técnicas de estudio, ya que han sido motivo de tratamiento, en esta misma Sección, en oportunidad de Congresos anteriores (vg.: 1985).

concretas de autotaprendizaje tomando por base el Derecho Comunitario. Esas actividades contemplan lecturas funcionales, sugerencias de trabajo para el sujeto que aprende, fichas de autoevaluación... No pensamos que este tipo de actividad deba transformarse en la única experiencia estudiantil. Por el contrario, si se combinan distintas técnicas de aprendizaje, la variedad de trabajo intelectual colaborará a la realización de esa faz formativa, propia de la vida universitaria, que propugnamos. Es decir, parafraseando a Kant, se propone "sacar al hombre de su condición de menor de edad para que sea capaz de servirse de su propio entendimiento sin la dirección de otro".

c) *Elementos y Estructura de la Comunicación* ²⁹

La interacción entre ciencia y sujeto cognoscente exige necesariamente un elemento mediador, comunicador, cualquiera que sea el tipo de lenguaje que se use.

El lenguaje actúa en distintos planos:

- como instrumento en el campo de la captación por parte del sujeto cognoscente (psicosemiótica analógico-gestáltica) ³⁰;
- como elemento trasmisor del conocimiento al posibilitar la representación simbólica de la realidad (psicosemiótica digital sintáctico-semántica) ³¹;
- como elemento recreador de lo social mediante nuevas propuestas de sentido (sociosemiótica) ³²;

²⁹ No analizamos en este trabajo todas las dimensiones de las relaciones de comunicación. Desde el punto de vista didáctico las dimensiones más relevantes de las relaciones de comunicación son: —estructura y elementos de la comunicación; —dirección de la comunicación; —contenido de la comunicación; —control de la comunicación; —carácter de los emisores. (SACRISTAN, J. Op. Cit. p. 187). Si bien nos centramos en el primer aspecto, se produce un entrelazamiento inevitable con las otras dimensiones.

³⁰ Visual, perceptiva, textual (icónica, metafórica, diagramática...)... Capta datos globales como un todo, lo que condiciona la apreciación de las partes.

³¹ Orden de las palabras, su interdependencia, su estructura, secuencia y consecuencia. Naturaleza y significación del signo, relación entre signo y objeto, cambios de significación.

³² Sistemas de racionalidad que son base del cambio social.

"La realidad que percibimos es sólo aquella para la cual encontramos palabras para decirlo" o signos para representarla³³.

Cuando hablamos de lenguaje nos referimos a los distintos sistemas de signos que expresan ideas, entre los cuales la lengua (verbal o escrita) es uno de los más importantes.

Corrientes de concepción superficial ven en el lenguaje una simple nomenclatura, concepción simplista, que suprime toda investigación sobre su naturaleza verdadera, desdeñando la dimensión psicológica y sociológica del lenguaje.

El lenguaje no es una simple función del sujeto hablante (o que se expresa de otro modo), es una cristalización social. "Si pudiéramos abarcar la suma de las imágenes verbales almacenadas en los individuos, entonces topáramos con el lazo social que constituye la lengua..., tesoro depositado por la práctica del habla en los sujetos que pertenecen a una misma comunidad, un sistema gramatical virtualmente existente en cada cerebro, o, más exactamente, en los cerebros de un conjunto de individuos, pues la lengua no está completa en ninguno, no existe perfectamente más que en la masa"³⁴.

La frase es un orden, no una simple serie. No puede reducirse a la suma de las palabras que la componen. Si bien para la lingüística, el discurso no tiene nada que no podamos hallar en la frase, está organizado de tal manera que constituye un mensaje (lengua distinta a la de los lingüistas). "Lo que se quiere decir", aún constituyendo una unidad formal, puede tener distintos significados. Ello es así especialmente en el ámbito de las ciencias jurídicas y las ciencias sociales, ya que el conjunto de las relaciones culturales hacen del ver y del hablar un resultado

³³ DELEUZE, G. "Les stratégies ou le non stratifié", en FOUCAULT, Minuit París, 1986, p. 72, cit. GARCIA VILLEGAS, M. "El Derecho como Instrumento de Cambio Social" en "Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas", Universidad Pontificia Bolivariana, N° 86, julio-agosto-setiembre 1989, Medellín (Colombia), pág. 33.

³⁴ DE SAUSSURE, F. "Curso de Lingüística General", Buenos Aires, 1974, pág. 57. DE SAUSSURE separa lengua de habla. La lengua no es una función del sujeto hablante, es producto que el individuo registra pasivamente (la reflexión sólo interviene para clasificar). En cambio, el habla, es un acto individual de voluntad e inteligencia.

variable, contingente, difícilmente delimitado perfectamente. No sólo es variable la relación palabra/cosa sino también la gama de sistemas de correlación, su visión integradora o dispersante, la "atmósfera social"...

Una misma palabra puede designar varias cosas, una cosa puede ser designada con varias palabras. Hay mayor estabilidad en la comunicación social cuando emetores y receptores reconocen un significado común en la relación palabra/cosa.

La movilidad de las palabras atenta contra la cohesión social. El derecho aparece como uno de los instrumentos para el mantenimiento de la unidad social. No sólo por la fuerza extrínseca de la que puede valerse sino por el poder propio del discurso: "el derecho es una palabra que se impone como legítima, como verdadera...". "El espacio de racionalidad creado por el derecho posee una dinámica que tiende hacia el establecimiento de reglas y principios de interpretación reconocidos como legítimos y sobre todo percibidos como eficaces"³⁵.

Si bien, tal como lo señaláramos, los esquemas de percepción individuales son producto de un trabajo histórico-colectivo, no debemos olvidar que los sujetos aunque son influidos por las estructuras sociales, esa incidencia no es inexorable.

El derecho y la sociedad se determinan recíprocamente. La formulación de normas es fruto de la tensión de las fuerzas sociales. Los enunciados jurídicos están mejor dotados que cualquier otro discurso de la capacidad para consolidar o fortalecer ciertas fuerzas en detrimento de otras y permitir el ejercicio de prácticas de control y dominación. Más aún, ciertas normas jurídicas son estructuradas "ex profeso" de forma compleja, abierta o ambigua, de modo tal que su interpretación y aplicación exija un alto grado de información, asistencia de especialistas...". "La movilidad del sentido de los textos jurídicos permite al aplicador elegir entre varias posibilidades portadoras de valores diferentes e incluso contradictorios sin que por ello se traicione el espíritu del texto. En el derecho público... puede apreciarse con más facilidad esta aplicación

³⁵ GARCIA VILLEGAS, M. "El Derecho como Instrumento de Cambio Social" en "Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas", Universidad Pontificia Bolivariana, N° 86, julio-agosto-setiembre, 1989, Medellín (Colombia), pág. 33.

tendiente a la realización de varios fines, algunos de ellos simbólicos..."³⁶. Ello facilita al poder superior contar con reglas, con las que luego puede jugar para obtener el comportamiento que desea.

Especialmente en Derecho Internacional Público podemos observar la cantidad de documentos nacidos de una serie de concesiones, en los que sus signatarios prestan su consentimiento a un texto jurídico más por lo que calla que por lo que dispone, asegurándose que las varias interpretaciones normativas posibles les aseguren la satisfacción de sus intereses. Esta es una de las causas más importantes de la baja eficiencia instrumental de las normas internacionales. Esto no es aplicable al Derecho Comunitario como tal³⁷ donde la colaboración solidaria, activa, continuada, busca lograr áreas de unidad integrada (caracterizadas por el interés común).

Resulta esencial para el profesor de derecho establecer la relación existente entre el discurso legal y los esquemas de poder, no sólo para desentrañar las causas de la mayor o menor eficacia de las normas jurídicas sino para poder decodificar los propósitos y estrategias de ciertas formulaciones jurídicas y facilitar una interpretación y aplicación de las normas, consciente de las fuerzas a cuyo sostén contribuye. Sólo así es posible llegar a comprender al fenómeno jurídico en toda su dimensión³⁸.

Estas cuestiones son verdaderos desafíos para el docente, ya que la selección de información (en toda su dimensión teleológica, epistemológica y semiótica), la secuencialización pedagógica, la búsqueda de estrategias para trasponer el campo del mero conocimiento e ingresar en el verdadero saber, son los ingredientes con los que el docente trabaja para

³⁶ Ibidem, pág. 40.

³⁷ Aunque sí a las relaciones de las organizaciones comunitarias (por ej., la C.E.) con otros sujetos internacionales.

³⁸ Las nuevas escuelas propugnan pasar del logocentrismo al psico y sociocentrismo. La pedagogía moderna ve al profesor como un factor de comunicación y no como un elemento con entidad separada. Hasta se recomienda que el contenido de la comunicación sea elegido por el estudiante (vg.: asignaturas a la carta). La clásica relación monopolar docente-emisor / estudiante-receptor tiende a multipolarizarse tanto horizontal como verticalmente. Entendemos que, a medida que el estudiante avanza del nivel de Grado a un segundo o tercer nivel, deben flexibilizarse las relaciones de comunicación entre docente y cursante. El área de especialización requiere más bien de la disponibilidad orientadora del docente que de la programación curricular fija. (No incluimos en esta afirmación a asignaturas tales como Metodología de la Investigación, M. de la Enseñanza... que son instrumentales y no sustanciales).

que la educación pueda cubrir las expectativas que la sociedad tiene puestas en ella: desarrollar las potencialidades del hombre y la comunidad.

ACTIVIDADES SUGERIDAS

GUIA DE TRABAJO:

"Concepto y notas características del Derecho Comunitario"

Instrucciones: Tomando en cuenta las lecturas recomendadas, que figuran como Anexo I ³⁹:

- a) extraiga y encolumna notas características según correspondan a las ideas de derecho internacional de cooperación, derecho comunitario, derecho supranacional, derecho federal ⁴⁰;
- b) analice e interrelacione las enunciaciones contenidas en las distintas columnas. Compárelas empleando técnicas jurídico-analíticas convenientes (vg.: por analogía, a contrario sensu...) ⁴¹;
- c) sobre la base del análisis efectuado anteriormente integre los elementos contenidos en las distintas columnas y elabore los conceptos de derecho internacional de cooperación, derecho comunitario, derecho supranacional y derecho federal ⁴².

Estas mismas lecturas pueden ser llevadas a otras operaciones en combinación con documentos internacionales. Por ej.:

- análisis de distintas organizaciones internacionales con tendencias comunitarias (vg.: sistemas de integración latinoamericana) para determinar las fuerzas centrípetas o centrífugas que actúan conforme la estructura y competencia de sus órganos;

³⁹ Véase infra.

⁴⁰ El estudiante en este primer estadio se limita a una lectura reflexiva y clasifica el material en grupos.

⁴¹ El estudiante reconoce vínculos entre distintas enunciaciones, descubre nuevas dimensiones de significado en los elementos encolumnados.

⁴² Se trata de una de las conductas más completas ya que el estudiante demuestra no sólo que ha comprendido el modelo de trabajo, sino que selecciona material, completa ideas subyacentes, organiza elementos y aporta su propio mensaje significativo.

- análisis de distintos órganos de organizaciones internacionales (vg.: Consejo de Seguridad o Corte Internacional de Justicia en N.U.) para determinar su carácter coordinativo o supranacional...

Además, estas lecturas a menudo, echan luz en forma incidental sobre otras cuestiones de relevancia con las cuales se pueden programar actividades. Por ej., en el caso de las presentes: los conceptos de coacción y sanción, autonomía y soberanía, federalismo-federación-técnicas federales, sistemas de asociación (del punto de vista sociológico y jurídico)...

Incluso, muchas veces, es conveniente dar libertad al estudiante para que organice y cree formas de trabajo; para que proponga estructuras de clasificación, sistematización, generalización.

Ya que el docente difícilmente puede hacer un seguimiento personalizado de las actividades de su curso, se propone emplear fichas de autoevaluación individual y cruzadas⁴⁶, para que los estudiantes opinen sobre su propia labor de aprendizaje y la de sus compañeros.

Adjuntamos dos fichas de seguimiento (una personal y otra cruzada), las que figuran como Anexo II⁴⁷.

⁴⁶ Si se ha trabajado en grupo.

⁴⁷ Véase infra.

ANEXO I

MOLINA DEL POZO, C. F. - "Manual de Derecho de la Comunidad Europea", Ed. Trivium, Madrid, 1990, p. 58.

"... La disputa entre los autores se centra entre los que ven a la Comunidad como un mecanismo intergubernamental, como una asociación entre Estados de carácter internacional, como una verdadera organización internacional regulada por el Derecho Internacional, y aquellos otros que entienden que las Comunidades Europeas constituyen auténticos Estados federados, encuadrando la naturaleza de aquéllas bajo el prisma exclusivo de la estructura federal. De ambas orientaciones doctrinales, ciertamente, la tendencia actual más fuertemente puesta de manifiesto por los autores, es la de considerar el encaje comunitario en la segunda de las posibilidades ya mencionadas es decir, que una organización del tipo de las Comunidades Europeas se aproxima más a una estructura de corte federal que a otras estructuras jurídico-políticas. Y es que, si se analiza genéricamente a las Comunidades Europeas se encontrarán un conjunto de datos que es necesario tener en cuenta.

Así, por lo que se refiere a las funciones de las Comunidades, puede afirmarse que ninguna organización internacional tiene ni ha ostentado nunca poderes tan amplios en relación a los Estados miembros. Por lo que afecta a la ausencia de dependencia frente a los Gobiernos nacionales, no hay nada que sea tan independiente frente a los nacionalismos de los Gobiernos de los Estados miembros que las propias Comunidades. En lo que concierne a la jurisdicción directa de las Comunidades sobre los particulares, si bien es cierto que todas las organizaciones tienen jurisdicción sobre sus funcionarios, ninguna más que las Comunidades, establecen relaciones jurídicas directas con los particulares sometidos a su autoridad. En cuanto se refiere a la superioridad del orden jurídico comunitario... ninguna otra organización presenta similar característica,

y es que, las normas jurídicas comunitarias están por encima incluso de las propias constituciones de los Estados miembros. Dentro de esta característica de superioridad del orden jurídico comunitario, pueden, además, señalarse los dos aspectos siguientes: en primer término que el Derecho comunitario goza de total autonomía, ya que tiene su origen en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y, en segundo lugar, que el Derecho comunitario puede fijar sus relaciones con los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros...".

LUPINACCI, J. C. - "Federalismo y Organizaciones Comunitarias de Integración Económica" en Revista Uruguay de Derecho Internacional, I - 1972, Montevideo, p. 32 a 47.

"... El federalismo es... un fenómeno dinámico de coordinación entre centros de poder autónomos asociados y un centro de poder común que persigue la solución de la tensión... entre tendencias a la diversidad y a la unidad. Este proceso puede culminar o no en una Federación... La Federación se presenta como una forma acabada de federalismo, pero no es la única manifestación de éste... Puede existir simplemente mera aplicación de la técnica federal, como método apropiado de lograr un funcionamiento orgánico eficiente, sin que exista una voluntad federal, una meta federal o una intención federalizante. Como ha expresado *Rosenstiel*, la voluntad federal es distinta de la voluntad comunitaria... Los tratados de organización internacional —como observa *Charles de Visscher*— marcan el pasaje del plano de la regla de derecho al de la acción común, de la definición de los derechos y deberes impuestos por la simple coexistencia a la puesta en marcha de una empresa colectiva caracterizada por la redistribución de las competencias. Esa empresa común exige más particularmente en el caso de las organizaciones de integración económica, un permanente esfuerzo creador e impulsor dentro de un equilibrio dinámico entre los intereses comunitarios y los intereses nacionales... Metodológicamente la mayoría de las teorías siguen un enfoque deductivo. Buscan primero alcanzar una comprensión de los fines de los sistemas jurídicos y luego identificar la posición del derecho comunitario dentro de tales sistemas. Y así surgen posiciones que varían entre las que caracterizan al derecho comunitario como un derecho internacio-

nal hasta las que lo caracterizan como "parcialmente federal" o "federal", sin dejar de haber quienes, viendo en las Comunidades un fenómeno nuevo, las catalogan a ellas y a su derecho como "sui generis" simplemente, o intentando dar un contenido al concepto "sui generis" desembocan en diversas fórmulas nuevas tales como la de *Verdross* de "derecho interno de una Comunidad de Estados"... Puede, sí, afirmarse con carácter general: a) que las Comunidades no son Federaciones y b) que, evidentemente, aplican técnicas federales... Las Federaciones... son creadas *por un acto constituyente en el que están basadas las competencias de los Estados miembros*. Las Comunidades son establecidas por tratados entre Estados soberanos que tienen el poder de disolverlos por mutuo acuerdo posterior... En las Comunidades no desaparece la personalidad jurídica internacional de los Estados miembros, sino que éstos participan con carácter independiente y en múltiples y variadas formas, en la comunidad jurídica internacional. En cambio en las Federaciones, los Estados miembros han perdido su personalidad jurídica internacional y se han fusionado en una única persona jurídica internacional la del Estado federal... No vamos a entrar... en el análisis de la noción de soberanía y de las nuevas formulaciones que de ella hace la doctrina moderna, ni tampoco en la discusión que sostiene la misma sobre la existencia de una delegación de soberanía a las Comunidades pero cualquiera que sea la posición que se adopte, cuesta ver allí un gobierno soberano. Falta, en las Comunidades económicas regionales un elemento esencial de la soberanía del Estado: el monopolio de decisión política global con que culmina la convergencia de poderes internamente organizados y distribuidos dentro de su estructura jurídico-institucional... Las Comunidades carecen normalmente de mecanismos de ejecución propios y deben recurrir al aparato judicial y administrativo de los Estados miembros... (Distinto) es el caso del Mercado Común Centroamericano, cuyos miembros tienen un origen histórico común y formaron en los albores de su independencia, una Federación, la cual se intentó reconstruir varias veces desde su primitiva desintegración en 1839..."

AJA ESPIL, J. A. - "La Incidencia del Derecho Comunitario en el Derecho Nacional" en *Curso de Derecho Internacional* - Comité Jurídico Interamericano, Washington, 1975, p. 268 a 278.

"...El Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, más conocido por la sigla CECA, firmado en París en 1951, es el primer ensayo para introducir un poder orgánico "supranacional" es decir, la sustracción de ciertas materias a la competencia de los Estados miembros para encomendárselas a órganos independientes de la autoridad de éstos... En efecto, el referido Tratado prevé una Alta Autoridad independiente, "apátrida", diría con ironía el Presidente de Gaulle, que se concilia con el carácter supranacional de la Comunidad según expresión vertida en el artículo 9º de aquel instrumento. Pero en el "Tratado de la Comunidad Económica Europea", suscripto en Roma en 1957, cuyo régimen afecta a toda la gama de la economía, la palabra "supranacional" deja de utilizarse y se sustituye por el vocablo "comunitario", algo menos audaz... La idea de una comunidad internacional a nivel regional se identifica con la de la solidaridad: en tanto que la idea de una sociedad de naciones nace de un antagonismo conflictivo que se busca superar. El sociólogo del derecho distingue entre la existencia de una comunidad internacional, formada por individuos y asentada en necesidades vitales, y una sociedad internacional constituida por Estados con intereses excluyentes. En la comunidad regional hay una actividad asociativa espontánea con integración de elementos, que excluye toda idea de subordinación; mientras que la sociedad de Estados es una asociación artificial con suma de elementos antitéticos, en la que se requiere una entidad superior que supone dominación... ¿Es compatible el orden jurídico comunitario con la soberanía nacional, o representa una superación de esta noción?... Si se considera a la soberanía como la suma de las competencias ejercidas por un Estado Nacional, tendríamos que la atribución de algunas competencias a una comunidad internacional implicaría una verdadera crisis de aquella noción. Pero si se encara el problema de la soberanía a un nivel más fundamental, como son las grandes opciones políticas que determinan el destino de una nación, ningún menoscabo produce la transferencia de ciertas competencias menores, al ordenamiento comunitario... La soberanía efectiva, verdaderamente está limitada en la realidad. Algunas naciones carecen hasta de independencia política y la mayoría de ellas no han logra-

do emancipación económica. Lo que cada Estado entrega a la Comunidad europea es igual a lo que recibe de los otros coasociados para la realización de la empresa común; pero ninguno de ellos renuncia a la libre disposición de su poder público, nota esencial de la soberanía... La diferencia básica entre derecho supranacional y derecho comunitario estriba en que el primero, como noción de contenido político, implica transferencia sustancial de soberanía; en tanto el segundo importa delegación de competencias que, sin afectar la soberanía efectiva del Estado, permite dar autonomía al órgano comunitario en materias estrictamente delimitadas... Si se pasa revista a la estructura y competencia de la Comunidad Europea... encontraremos en ésta dos tipos de órganos sustentados en principios diferentes, por un lado el "Consejo" que tiene el carácter de órgano intergubernamental o sea representativo de los gobiernos de los Estados miembros y por otro lado la "Comisión", que, al igual que la "Alta Autoridad" de la CECA, es el órgano ejecutivo con netas características comunitarias. Anoto al pasar que el órgano comunitario de la CECA, la "Alta Autoridad", tiene mucho más preponderancia que su correlativo del Tratado de Roma, lo que está probando que no fue accidental la supresión del término "supranacional" en este último... Toda decisión comunitaria fundamental en la CEE... ha sido reservada al órgano intergubernamental, o sea al "Consejo". En cambio, la típica institución comunitaria... la "Comisión" interviene en las decisiones de gestión, velando por la aplicación del derecho comunitario... ¿Esto quiere decir que nada se ha avanzado sobre los tradicionales cauces del derecho internacional y que las decisiones siguen sometidas al poder discrecional de los Estados miembros? ¿Acaso las competencias que entregan estos al "Consejo" de la Comunidad no las vuelven a recibir como integrantes de aquel órgano? Opino que no. Estamos ante un esquema de integración y no de simple cooperación. En efecto, el órgano que recibe aquellas competencias pasa a ser titular de una "voluntad colectiva" que se distingue de la suma de las voluntades nacionales de los Estados miembros. (Las Comunidades tienen potestad) de imponer la norma comunitaria dentro del ámbito interno de los Estados miembros, sin necesidad de que funcione un previo mecanismo legislativo nacional... *Quadri*... señala la falta de un elemento esencial para la existencia de un orden supranacional, ya que los órganos comunitarios están obligados a recurrir a la intervención de los Estados miembros para obtener la ejecución forzada de sus decisiones...

En la CEE... la ejecución forzada sigue siendo competencia exclusiva de los Estados miembros... Si se ha encaminado este trabajo a señalar la nota distintiva entre derecho supranacional y derecho comunitario, no podemos dejar de advertir que un eventual poder coactivo internacional que hiciera cumplir directamente las obligaciones de los Estados nacionales, definiría cabalmente un organismo supranacional... ¿Significa entonces, que el orden jurídico comunitario no es obligatorio? Contestar afirmativamente... sería tanto como negar el derecho comunitario, desde que es un axioma de tradición romanista, el que una norma que no obliga no es una norma jurídica... Es menester intentar una distinción entre sanción y coacción. Ante un conflicto en que esté en juego la efectividad de una norma, sólo es factible mantener la vigencia del ordenamiento jurídico si existe un órgano que sancione y otro que sea capaz de coaccionar en caso necesario. La sanción tiene por objeto restituir licitud a una situación violada por el entuerto, mientras que la coacción es el procedimiento de fuerza necesario para restablecer en la realidad aquella situación. La sanción está contenida en la decisión administrativa o judicial, mientras la coacción es la ejecución forzosa de aquélla... Lo esencial no es disponer de una fuerza sino de su virtualidad, es decir de la facultad de contar con ella para producir el efecto sancionador...".

ANEXO II

FICHA DE AUTOEVALUACION PERSONAL

	EN GRAN MEDIDA	MODERA- DAMENTE	MUY POCO	NADA
1. Me he sentido capaz de comprender la información seleccionada.				
2. He logrado efectuar las interrelaciones, análisis y generalizaciones propuestas.				
3. He podido organizar mi labor.				
4. He logrado mantener el ritmo de trabajo.				
5. He adquirido nuevas habilidades y técnicas de estructuración mental.				
6. He juzgado mi propio trabajo de aprendizaje.				
7. Ha trabajado con gusto				

	MUY BUENA	BUENA	REGULAR	MALA
1. La cantidad y calidad del material acompañado como lectura sugerida fue				
2. La adecuación del material a mi nivel fue				

INFORMACION ADICIONAL

Las principales dificultades que encontré fueron

.....

.....

Propongo

.....

.....

FICHA DE EVALUACION CRUZADA ⁴⁵

Forma 1

	EN GRAN MEDIDA	MODERADAMENTE	MUY POCO	NADA
1. Mi compañero ha sido capaz de comprender la información seleccionada				
2. Ha logrado efectuar las interrelaciones, análisis y generalizaciones propuestas				
3. Ha podido organizar su labor				
4. Ha logrado mantener el ritmo de trabajo				
5. Ha adquirido nuevas habilidades y técnicas de estructuración mental				
6. Ha juzgado su propio trabajo de aprendizaje				
7. Ha trabajado con gusto				

	MUY BUENA	BUENA	REGULAR	MALA
1. La cantidad y calidad del material acompañado como lectura sugerida fue				
2. La adecuación del material a su nivel fue				

INFORMACION ADICIONAL

Las principales dificultades que encontré para evaluar a mi compañero fueron

.....

.....

.....

⁴⁵ Es conveniente que el evaluado conozca la opinión de sus compañeros sobre su trabajo y tenga oportunidad de dialogar sobre la evaluación.

**Estimo que las principales dificultades en la labor desarrollada por mi
compañero fueron**

Estimo que las causas de las dificultades de mi compañero fueron

Sugiero para superar esas dificultades

Propongo que esta evaluación

LEGISLACION

CONVENIOS INTERNACIONALES APROBADOS POR LA REPUBLICA ARGENTINA - PERIODO 1-X-90 AL 31-VII-92

Sistematización a cargo de
JOSÉ ALEJANDRO CONSIGLI

INDICE * 1. Derechos Humanos. 2. Organizaciones y Asociaciones Internacionales y Regionales. 3. Derecho Aéreo y Espacial. 4. Derecho Laboral y Social. 5. Derecho Humanitario. 6. Derecho Marítimo. 7. Prevención y Represión del Tráfico de Estupefacientes. 8. Comercio Internacional. 9. Integración. 10. Derecho Fiscal. 11. Pesca. 12. Turismo. 13. Medio Ambiente. 14. Comunicaciones y Transporte. 15. Derecho Internacional Privado. 16. Sanidad. 17. Energía y Materiales Nucleares. 18. Derecho Diplomático y Consular. 19. Extradicción. 20. Cooperación Cultural, Científica, Técnica, Económica, Financiera, Industrial y Comercial. 21. Paz y Amistad. 22. Derecho Internacional Penal.

1. DERECHOS HUMANOS

2. ORGANIZACIONES Y ASOCIACIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES

- Ley 23904: Fuerza Argentina de apoyo en la guerra del Golfo Pérsico. Autorización del Poder Ejecutivo. Resolución 678 (1990) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
Sanción: 24-I-91; Promulgación: 31-I-91. B.O.: 13-II-91.
- Ley 23908: Aprobación del Estatuto del Centro de Ciencia y Tecnología del Movimiento de los Países No Alineados y otros países en desarrollo.
Sanción: 21-III-91; Promulgación: 15-IV-91; B.O.: 19-IV-91.

* Este trabajo es continuación del publicado en el Vol. IV del Anuario, habiéndose respetado la clasificación allí efectuada, la cual como se aclarara, no pretende tener carácter científico, sino que privilegia una fácil localización por temas, habiéndose agregado un nuevo apartado, que lleva el No 22.

LEGISLACION

- Ley 23912: Aprobación del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la OIT. Sanción: 21-III-91. Promulgación: 15-IV-91; B.O.: 22-IV-91.
- Ley 23913: Aprobación del Instrumento de Enmienda al Estatuto de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) en Bogotá el 5-XII-80. Sanción: 21-III-91; Promulgación: 15-IV-91. B.O.: 22-IV-91.
- Ley 23946: Acuerdo por Canje de Notas con la Organización Meteorológica Mundial para la Provisión e Instalación de un Trazador "Calcomp" hecho en Buenos Aires el 13-VII-88. Sanción: 22-V-91; Promulgación: 25-IV-91; B.O.: 2-VII-91.
- Ley 23948: Aprobación del Acuerdo Constitutivo de la Oficina Internacional de los Textiles y las Prendas de Vestir hecha en Ginebra el 21-V-84. Sanción: 29-V-91; Promulgación: 25-VI-91; B.O.: 3-VII-91.
- Ley 23961: Constitución del Comité Regional de Sanidad Vegetal (COSAVE) hecha en Montevideo el 9-III-89. Sanción: 3-VII-91; Promulgación: 1-VIII-91; B.O.: 8-VIII-91.
- Ley 24001: Convenio con la Organización Internacional para las Migraciones hecho en Buenos Aires el 8-III-90. Sanción: 26-XI-91. Promulgación: 23-X-91; B.O.: 30-X-91.
- Ley 24005: Aumento de la cuota Argentina al Fondo Monetario Internacional. Sanción: 2-X-91; Promulgación: 24-X-91; B.O.: 1-XI-91.
- Ley 24094: Tratado de Asistencia Regional para Emergencias Alimentarias (TARE) en el marco del S.E.L.A. adoptado en Caracas. Sanción: 3-VI-92; Promulgación de hecho: 1-VII-92; B.O.: 10-VII-92.

3. DERECHO AERONAUTICO Y ESPACIAL

- Ley 23911: Convenio con Nueva Zelanda para los Servicios Aéreos. Sanción: 21-III-91; Promulgación: 16-IV-91. B.O.: 25-IV-91.
- Ley 23915: Aprobación del Protocolo de Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicios a la Aviación Civil Internacional hecho en Montreal el 24-II-88. Sanción: 21-III-91; Promulgación: 16-IV-91; B.O.: 22-IV-91.
- Ley 23969: Convenio de Transporte Aéreo Regular con Noruega hecho en Buenos Aires el 16-VI-88. Sanción: 14-VIII-91; Promulgación: 4-IX-91; B.O.: 11-IX-91.
- Ley 23970: Convenio de Transporte Aéreo Regular con Dinamarca hecho en Buenos Aires el 16-IV-88. Sanción: 14-VIII-91; Promulgación: 4-IX-91; B.O.: 11-IX-91.
- Ley 23999: Convenio con Venezuela sobre Transporte Aéreo Internacional para Evitar la Doble Tributación hecho en Buenos Aires el 24-XI-87. Sanción: 26-IX-91. Promulgación: 23-X-91. B.O.: 29-X-91.

4. DERECHO LABORAL Y SOCIAL

- Ley 23977: Aprobación de los Convenios 163, 165 y 166 y de las Recomendaciones 173 y 174 de la Conferencia Internacional del Trabajo en su 74ª Revisión. Sanción: 14-VIII-91; Promulgación: 12-IX-91; B.O.: 19-IX-91.

- Ley 24071: Apruébase el Convenio 109 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
Sanción: 4-III-92; Promulgación de hecho: 7-IV-92; B.O.: 20-IV-92.

5. DERECHO HUMANITARIO

- Ley 23956: Aprobación del Convenio Internacional Contra la Toma de Rehenes adoptado en la Asamblea General de la ONU del 17-XIII-79.
Sanción: 3-VII-91; Promulgación: 1-VIII-91; B.O.: 7-VIII-91.
- Ley 24055: Aprobación de la Convención Sobre Asilo Territorial firmada en Caracas el 28-III-54, en la Décima Conferencia Interamericana. Se retira reserva al Art. 7.
Sanción: 17-XII-91; Promulgación de hecho: 8-I-92; B.O.: 14-I-92.
- Ley 24056: Aprobación de la Convención Sobre Asilo Diplomático firmada en Caracas el 28-III-54, en la Décima Conferencia Interamericana.
Sanción: 17-XII-91; Promulgación de hecho: 8-I-92; B.O.: 14-I-92.

6. DERECHO MARITIMO

- Ley 24089: Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques de 1973 y sus Protocolos Anexos y el Protocolo de 1978 relativo a este Convenio Internacional.
Sanción: 3-VI-92. Promulgación de hecho: 25-VI-92; B.O.: 1-VII-92.

7. PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DEL TRAFICO DE ESTUPEFACIENTES

- Ley 23917: Convenio con el Perú para la Prevención del Uso Indebido y Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y de Sustancias Psicotrópicas hecho en Trujillo el 10-X-89.
Sanción: 21-III-91; Promulgación: 15-IV-91; B.O.: 24-IV-91.
- Ley 23920: Aprobación del Acuerdo de Cooperación con los Estados Unidos para Reducir la Demanda, Impedir el Consumo Indebido y Combatir la Producción y el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas hecho en Buenos Aires el 24-V-89.
Sanción: 21-III-91; Promulgación: 16-IV-91. B.O.: 25-IV-91.
- Ley 23933: Aprobación del Acuerdo con Bolivia para la Prevención del uso Indebido y Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas hecho en Buenos Aires el 13-XII-89.
Sanción: 18-IV-91; Promulgación: 10-V-91; B.O.: 21-V-91.
- Ley 23944: Aprobación del Acuerdo con Paraguay para la Prevención del Uso Indebido y Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas hecho en Asunción el 28-XI-89.
Sanción: 22-V-91; Promulgación: 25-VI-91. B.O.: 3-VII-91.
- Ley 23945: Día Internacional Contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas.
B.O.: 3-VII-91.
- Ley 24072: Aprobación de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.
Sanción: 11-IV-92. Promulgación: 9-IV-92; B.O.: 14-IV-92.

LEGISLACION

8. COMERCIO INTERNACIONAL

- Ley 23909:** Convenio de Intercambio Comercial con la República Árabe de Siria.
Sanción: 21-III-91; Promulgación: 15-IV-91; B.O.: 19-IV-91.
- Ley 24005:** Aumento de la Cuota Argentina al Fondo Monetario Internacional.
Sanción: 2-X-91; Promulgación: 24-X-91; B.O.: 1-XI-91.
- Ley 24096:** Acuerdo con la República Popular China para Promover la Formación de Empresas Binacionales.
Sanción: 10-VI-92; Promulgación: 30-VI-92; B.O.: 10-VII-92.
- Ley 24098:** Tratado Suscripto con la República Federal de Alemania sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones.
Sanción: 10-VI-92; Promulgación: 30-VI-92; B.O.: 13-VII-92.
- Ley 24099:** Convenio Suscripto con la Confederación Suiza para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones.
Sanción: 10-VI-92; Promulgación: 30-VI-92; B.O.: 13-VII-92.
- Ley 24100:** Acuerdo Suscripto con la República Francesa para la Promoción y la Protección Recíproca de Inversiones.
Sanción: 10-VI-92; Promulgación: 30-VI-92; B.O.: 14-VII-92.
- Ley 24101:** Acuerdo con la República de Polonia para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones.
Sanción: 10-VI-92; Promulgación: 30-VI-92; B.O.: 13-VII-92.

9. INTEGRACION

- Ley 23935:** Tratado de Establecimiento de un Estatuto de Empresas Binacionales Argentino-Brasileñas hecho en Buenos Aires el 6 de julio de 1990.
Sanción: 18-IV-91; Promulgación: 10-V-91; B.O.: 22-V-91.
- Ley 23981:** Tratado de Constitución del Mercado Común del Sur hecho en Asunción el 26 de marzo de 1991.
Sanción: 15-VIII-91. Promulgación: 4-IX-91; B.O.: 12-IX-91.
- Ley 24102:** Aprobación del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en el marco del Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991.
Sanción: 17-VI-92; Promulgación: 6-VII-92. B.O.: 14-VII-92.

10. DERECHO FISCAL

- Ley 23999:** Convenio con Venezuela sobre Transporte Aéreo Internacional para Evitar la Doble Tributación hecho en Bs. As. el 24 de noviembre de 1987.
Sanción: 26-IX-91; Promulgación: 23-X-91; B.O.: 20-X-91.

11. PESCA

12. TURISMO

- Ley 23954:** Acuerdo de Cooperación y Facilitación en Materia de Turismo con Bolivia hecho en Buenos Aires el 13 de diciembre de 1989.
Sanción: 3-VII-91; Promulgación: 1-VIII-91; B.O.: 7-VII-91.

13. MEDIO AMBIENTE

- Ley 23918:** Convención con la República Federal de Alemania para la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres.
Sanción: 21-III-91; Promulgación: 15-IV-91. B.O.: 24-IV-91.
- Ley 23919:** Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Habitat de Aves Acuáticas hecho en Ramsar el 2 de febrero de 1971 y Modificado por el Protocolo de París del 3 de Diciembre de 1982.
Sanción: 21-III-91; Promulgación: 16-IV-91. B.O.: 24-IV-91.
- Ley 23922:** Convenio de Basilea para el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos y su Alimentación del 22 de marzo de 1989.
Sanción: 21-III-91; Promulgación: 15-IV-91. B.O.: 24-IV-91.
- Ley 24089:** Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques de 1973 y sus Protocolos Anexos y el Protocolo de 1978 Relativo a este Convenio.
Sanción: 3-VI-92. Promulgación de hecho: 25-VI-92; B.O.: 1-VII-92.

14. COMUNICACIONES Y TRANSPORTE

- Ley 23910:** Servicio Público de Telefonía Rural. Acuerdo con Brasil y el Uruguay.
Sanción: 21-III-91; Promulgación: 16-IV-91; B.O.: 19-IV-91.
- Ley 23959:** Protocolo con Paraguay sobre Transporte de Equipos y Maquinaria en el seno de la Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná, hecho en Asunción el 22 de abril de 1977.
Sanción: 3-VII-91; Promulgación: 1-VIII-91; B.O.: 8-VIII-91.
- Ley 23969:** Convenio de Transporte Aéreo Regular con Noruega, hecho en Buenos Aires el 16 de junio de 1988.
Sanción: 14-VIII-91; Promulgación: 4-IX-91; B.O.: 11-IX-91.
- Ley 23970:** Convenio de Transporte Aéreo Regular con Dinamarca hecho en Buenos Aires el 16 de junio de 1988.
Sanción: 14-VIII-91; Promulgación: 4-IX-91; B.O.: 11-IX-91.
- Ley 23999:** Convenio con Venezuela sobre Transporte Aéreo Internacional para Evitar la Doble Tributación, hecho en Buenos Aires el 24-XI-87.
Sanción: 26-IX-91; Promulgación: 23-X-91; B.O.: 29-X-91.

15. DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO

- Ley 23916:** Aprobación de la Convención sobre la Ley Aplicable a la Compraventa Internacional de Mercaderías, hecha en La Haya el 30-X-85.
Sanción: 20-III-91. Promulgación: 15-IV-91; B.O.: 22-IV-91.
- Ley 23921:** Aprobación de la Convención Internacional para la Protección de los Artistas, Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión hecha en Roma el 26-X-61.
Sanción: 21-III-91; Promulgación: 15-IV-91; B.O.: 24-IV-91.

LEGISLACION

- Ley 23964: Convención sobre la Legislación Aplicable a los Contratos de Intermediación y de Representación Acordada en la Conferencia de La Haya Derecho Internacional Privado el 14 de marzo de 1978.
Sanción: 31-VII-91; Promulgación: 26-VIII-91; B.O.: 10-IX-91.
- Ley 24039: Tratado sobre el Registro Internacional de Obras Audiovisuales suscripto en Ginebra el 18 de abril de 1989. Con una reserva al art. 4.1.
Sanción: 27-XI-91. Promulgación: 20-XII-91; B.O.: 8-I-92.

16. SANIDAD

- Ley 23958: Convenio de Cooperación Financiera con la República Federal de Alemania para el Equipamiento Hospitalario en la Provincia de Mendoza, hecho en Buenos Aires el 23 de junio de 1989.
Sanción: 3-VII-91; Promulgación: 6-VIII-91; B.O.: 14-VIII-91.
- Ley 23961: Constitución del Comité Regional de Sanidad Vegetal (COSAVE), hecho en Montevideo el 9 de marzo de 1989.
Sanción: 3-VII-91; Promulgación: 1-VIII-91. B.O.: 8-VIII-91.
- Ley 24003: Convenio con España para la Previsión, Prevención y Asistencia Mutua en caso de Calamidades, hecho en Madrid el 3 de junio de 1988.
Sanción: 26-IX-91; Promulgación: 23-X-91; B.O.: 30-X-91.
- Ley 24094: Tratado de Asistencia Regional para Emergencias Alimentarias (TARE) adoptado en Caracas en el marco del SELA.
Sanción: 3-VI-92; Promulgación de hecho: 1-VII-92; B.O.: 10-VII-92.

17. ENERGIA Y MATERIALES NUCLEARES

- Ley 23914: Convenio de Cooperación en los usos Pacíficos de la Energía Nuclear con Turquía.
Sanción: 21-III-91; Promulgación: 16-IV-91; B.O.: 23-IV-91.
- Ley 24046: Convenio con el Brasil para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear, hecho en Guadalajara (México) el 18 de julio de 1991.
Sanción: 5-XII-91; Promulgación: 11-XII-91; B.O.: 24-XII-91.

18. DERECHO DIPLOMATICO Y CONSULAR

- Ley 23972: Cónsules Honorarios. B.O.: 12-IX-91.
- Ley 24055: Convención sobre Asilo Territorial, firmada en Caracas el 28 de marzo de 1954 en la Décima Conferencia Interamericana. Se retira reserva al art. 7º.
Sanción: 17-XII-91; Promulgación de hecho: 8-I-92. B.O.: 14-I-92.
- Ley 24056: Convención sobre Asilo Diplomático firmada en Caracas el 28 de marzo de 1954 en la Décima Conferencia Interamericana.
Sanción: 17-XII-91; Promulgación de hecho: 8-I-92; B.O.: 14-I-92.

19. EXTRADICCION

20. COOPERACION CULTURAL, CIENTIFICA, TECNICA, ECONOMICA,
FINANCIERA, INDUSTRIAL Y COMERCIAL

- Ley 23907: Convenio de Cooperación Cultural, Científica y Educativa con Bulgaria, Sanción: 21-III-91; Promulgación: 16-IV-91; B.O.: 19-IV-91.
- Ley 23909: Convenio de Intercambio Comercial con la República Árabe de Siria, Sanción: 21-III-91; Promulgación: 15-IV-91; B.O.: 19-IV-91.
- Ley 23914: Convenio de Cooperación en los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear con Turquía, Sanción: 21-III-91; Promulgación: 16-IV-91; B.O.: 22-IV-91.
- Ley 23923: Convenio de Cooperación Científica, Técnica y Cultural con la República Popular de Benin, hecho en Bs. As. el 8 de julio de 1988, Sanción: 21-III-91; Promulgación: 15-IV-91; B.O.: 24-IV-91.
- Ley 23924: Convenio de Cooperación Científica y Técnica con la República de Cabo Verde, hecho en Bs. As. el 29 de abril de 1987, Sanción: 21-III-91; Promulgación: 15-IV-91; B.O.: 24-IV-91.
- Ley 23925: Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica con Siria, hecho en Buenos Aires el 6 de septiembre de 1989, Sanción: 21-III-91; Promulgación: 15-IV-91; B.O.: 24-IV-91.
- Ley 23926: Convenio de Cooperación Científica y Técnica con la República de Malí, hecho en Bs. As. el 17 de febrero de 1989, Sanción: 21-III-91; Promulgación: 15-IV-91; B.O.: 25-IV-91.
- Ley 239267: Convenio de Cooperación Científica y Técnica con la República de Côte de Ovoire, hecho en Abdijan el 8 de abril de 1988, Sanción: 21-III-91; Promulgación: 16-IV-91; B.O.: 25-IV-91.
- Ley 23931: Acuerdo marco de Cooperación Comercial y Económica con la Comunidad Económica Europea, hecho en Luxemburgo el 2 de abril de 1990, Sanción: 18-IV-91; Promulgación: 10-V-91; B.O.: 21-V-91.
- Ley 23953: Acuerdo por Canje de Notas de Cooperación Técnica con Suecia; es prórroga del Acuerdo del 22 de octubre de 1986, Sanción: 3-VII-91; Promulgación: 1-VIII-91, B.O.: 7-VIII-91.
- Ley 23955: Convenio de Cooperación Económica, Técnica Científica y Cultural con Angola, hecho en Luanda el 16 de abril de 1988, Sanción: 3-VII-91; Promulgación: 1-VIII-91, B.O.: 7-VIII-91.
- Ley 23960: Convenio de Cooperación Económica, Industrial, Tecnológica y Financiera con los Emiratos Árabes Unidos, hecho en Buenos Aires el 17 de octubre de 1988, Sanción: 3-VII-91; Promulgación: 1-VIII-91, B.O.: 8-VIII-91.
- Ley 23971: Convenio de Cooperación Económica, Científica y Técnica con Nigeria, hecho en Buenos Aires el 14 de agosto de 1988, Sanción: 14-VIII-91; Promulgación: 4-IX-91, B.O.: 12-IX-91.
- Ley 24003: Convenio con España para la Previsión Prevención y Asistencia Mutua en Calamidades, hecho en Madrid el 3 de junio de 1988, Sanción: 26-IX-91; Promulgación: 23-X-91, B.O.: 30-X-91.

LEGISLACION

- Ley 24074: Convenio de Cooperación Cultural con la República Popular Socialista de Albania.
Sanción: 30-IV-92; Promulgación: 27-V-92; B.O.: 4-VI-92.
- Ley 24097: Acuerdo con la República de Indonesia de Cooperación Económica y Comercial.
Sanción: 10-VI-92; Promulgación: 30-VI-92; B.O.: 10-VII-92.

21. PAZ Y AMISTAD

22. DERECHO INTERNACIONAL PENAL

- Ley 23915: Aprobación del Protocolo de Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicios a la Aviación Civil Internacional, hecho en Montreal el 24 de febrero de 1988.
Sanción: 21-III-91; Promulgación: 16-IV-91; B.O.: 22-IV-91.
- Ley 23934: Convención con Bolivia para la Restitución de Automotores, hecho en Buenos Aires el 13 de diciembre de 1989.
Sanción: 18-IV-91; Promulgación: 10-V-91. B.O.: 22-V-91.
- Ley 24034: Tratado de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales con el Gobierno de los Estados Unidos de América.
Sanción: 27-XI-91; Promulgación: 20-XII-91; B.O.: 3-I-92.
- Ley 24038: Tratado con el Gobierno de Australia sobre Asistencia Mutua en Materia Penal.
Sanción: 27-XI-91; Promulgación: 20-XII-91; B.O.: 8-I-92.

A N E X O

OTRAS DISPOSICIONES LEGALES DE LA REPUBLICA ARGENTINA DE INTERES PARA EL DERECHO INTERNACIONAL

- Ley 23968: Espacios Marítimos Argentinos. Delimitación de Líneas de Base.
Sanción: 14-VIII-91; Promulgación: 10-IX-91; B.O.: 5-XII-91.
Modificada parcialmente por el Decreto 2623/91 (arts. 4, 5 y 10).
Fechado: 12-XII-91; B.O.: 17-XII-91.
- Ley 24008: Modificación a la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración. Sanción: 30-X-91. Promulgación: 25-XI-91; B.O.: 28-XI-91.
- Ley 24080: Publicación en el Boletín Oficial de actos y hechos referidos a Tratados o Convenciones Internacionales en los que la Nación Argentina sea parte.
Sanción: 20-V-92; Promulgación: 10-VI-92. B.O.: 18-VI-92.
- Decreto 2316/90: Aprobación de la Política Nacional. Objetivos. Prioridades.
Fechado: 5-XI-90; B.O.: 8-XI-90.
- Decreto 2224/91: Aprobación de las Recomendaciones de la XV Reunión Consultiva del Tratado Antártico.
Fechado: 23-X-91; B.O.: 30-X-91.

- Decreto 515/92:** Dispónese la publicidad de las decisiones del Consejo del Mercado Común y las Actas y Resoluciones del Grupo Mercado Común. Fechado: 27-III-92; B.O.: 7-IV-92.
- Decreto 615/92:** Apruébase la Resolución 748 adoptada por el Consejo de Seguridad de la ONU (Sanciones a Libia). B.O.: 4-VI-92.
- Decreto 765/92:** Cierre de la Misión Especial de la República Argentina para el Desarme. Fechado: 30-IV-92; B.O.: 19-V-92.
- Decreto 894/92:** Reconócese a Turkmenistan y a las Repúblicas de Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Kazajistán y Kirguistán como Estados libres e independientes. Fechado: 9-VI-92; B.O.: 12-VI-92.
- Decreto 217/92:** Apruébase la Resolución 713 adoptada por el Consejo de Seguridad de la ONU (embargo de armas y pertrechos militares a Yugoslavia). Fechado: 28-I-92; B.O.: 4-II-92.
- Decreto 428/92:** Reconócese a la República de Croacia como Estado libre e independiente. Fecha: 12-III-92; B.O.: 18-III-92.
- Decreto 429/92:** Reconócese a la República de Armenia como Estado libre e independiente. Fecha: 12-III-92; B.O.: 18-III-92.
- Decreto 431/92:** Reconócese a la República de Eslovenia como Estado libre e independiente. Fecha: 12-III-92; B.O.: 18-III-92.
- Decreto 432/92:** Reconócese a la República de Moldova, Tayikistán y Uzbekistán como Estados libres e independientes. Fecha: 12-III-92; B.O.: 18-III-92.
- Decreto 433/92:** Reconócese a la República de Ucrania como Estado libre e independiente. Fecha: 12-III-92; B.O.: 18-III-92.
- Resolución 2/92:** del Grupo Mercado Común Sección Nacional. Instrumentación del Registro de Entidades Representativas del Sector Privado. Fecha: 22-IV-92. B.O.: 30-V-92.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

EL ANUARIO FRANCES DE DERECHO INTERNACIONAL Y LA AMERICA LATINA

El Anuario francés es una de las publicaciones *universalmente más* conocidas en el ámbito del Derecho internacional. Cada volumen, que siempre excede las mil páginas, constituye una fuente importante de conocimiento en distintos aspectos. Por una parte, el Anuario ofrece estudios sobre los temas teóricos, tanto aquéllos que interesan permanentemente al jurista como los dedicados a las nuevas concepciones del derecho de gentes. Por otra parte, hay varias secciones que se ocupan de las cuestiones prácticas y de actualidad que interesan por igual a diplomáticos, a funcionarios de organizaciones internacionales y a abogados que actúan en la jurisdicción internacional.

La primera parte del Anuario está dedicada a los estudios sobre temas generales y luego existen varias secciones permanentes consagradas a temas específicos. Así, la sección llamada "Justicia internacional" brinda una información completa sobre la actividad y las decisiones de la Corte Internacional de Justicia, de la Corte Europea de Derechos Humanos, de la Corte de las Comunidades Europeas, de los tribunales arbitrales y de los tribunales administrativos de las organizaciones internacionales. La sección titulada "Derechos humanos" se ocupa de actualizar al lector en los desarrollos que se producen en este campo en Europa, América y África y que ocurren con particular celeridad. La sección sobre "Organizaciones internacionales" está inspirada en los mismos principios aplicados en las secciones anteriormente comentadas pero, debido al gran número de organizaciones existentes y a la variedad de temas de que se ocupan, el Anuario ofrece una selección de aquellas cuestiones que interesan especialmente al jurista. El Anuario francés contiene otras

dos secciones que contribuyen a la justificada reputación de esta publicación: Me refiero a las dedicadas a la cooperación internacional económica y técnica y a los distintos espacios jurídicos como mar, aire, territorio terrestre, ríos internacionales, espacio ultraterrestre, etc. A fin de dar una idea de importancia de estas dos secciones mencionemos algunos de los temas allí analizados en los Anuarios desde 1984 hasta ahora: la protección de la capa de ozono, el régimen de la Antártida, el espacio audiovisual europeo, el desarrollo reciente del derecho del mar, los cables submarinos de telecomunicaciones, la órbita geoestacionaria, la cooperación contra el terrorismo en los aeropuertos, las estaciones espaciales, los principios sobre teledetección espacial. La mayoría de estos estudios han sido realizados por juristas que conocen prácticamente los temas y que trabajan profesionalmente en ellos. Esto hace que la información que se suministra es verdaderamente útil y, en general, la forma de plantear las cuestiones es original.

Otra parte del Anuario francés se ocupa de la sistematización de la jurisprudencia, de la práctica y de la bibliografía. En este sentido, se presenta la jurisprudencia de los tribunales franceses sobre temas de derecho internacional público y la práctica francesa en esta materia. Además, se publica una cronología de los hechos internacionales de interés jurídico ocurridos durante el año. El Anuario presenta también una bibliografía sistematizada de las obras y artículos de derecho internacional publicados en francés.

El Anuario francés mantiene una especial preocupación por los temas de América latina y en varias oportunidades ha encomendado su tratamiento a juristas de esta parte del mundo. Así, el profesor chileno Francisco Orrego Vicuña ha colaborado con un artículo sobre el Protocolo de 1985 de reforma a la Carta de la O.E.A. ("La recherche d'un nouveau rôle pour l'Organisation des Etats américains: le Protocole d'amendement de 1985 de la Charte de l'O.E.A.", *A.F.D.I.*, 1987, p. 784 ss.) y con otro sobre la paz en América central ("Nouvelles mesures en vue du rétablissement de la paix et de la sécurité dans le cadre du droit international: le groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique centrale", *A.F.D.I.*, 1989, p. 572 ss.). El tema de la paz en América central mereció además un estudio del jurista hondureño Hernández Alcerro ("La crise centraméricaine et les négociations de Contadora", *A.F.D.I.*, 1985, p. 272 ss.) y otro artículo del profesor brasileño Antonio Cançado Trindade ("Méca-

nismes de règlement pacifique des différends en Amérique centrale: de Contadora à Esquipulas II", *A.F.D.I.*, 1987, p. 798 ss.). Otro profesor brasileño, Christian Caubet, ha consagrado un estudio al pacto amazónico ("Le traité de coopération amazonienne", *A.F.D.I.*, 1984, p. 803 ss.) y el embajador venezolano Jean-François Pulvenis ha publicado un artículo sobre la pesca internacional del atún ("Vers une emprise des Etats riverains sur la haute mer au titre des grands migrateurs? Le régime international de la pêche au thon dans le Pacifique oriental", *A.F.D.I.*, 1989, p. 774 ss.).

Un comentario especial merece la consideración que el Anuario francés ha dispensado a los profesores y juristas argentinos. Estos han sido llamados a colaborar tanto para el análisis de temas generales como de cuestiones específicas de América latina o de la Argentina en particular. En cuanto a cuestiones de derecho internacional general, el Dr. Julio Barboza ha publicado una contribución sobre responsabilidad ("La responsabilité 'causale' devant la Commission du droit international", *A.F.D.I.*, 1988, p. 513 ss.) y el autor de este comentario ha escrito sobre teoría del derecho de gentes ("Le concept de 'traité international' et ses limites", *A.F.D.I.*, 1984, p. 239 ss.; "Réflexions sur la coutume internationale", *A.F.D.I.*, 1990, p. 9 ss.) y sobre aguas subterráneas internacionales ("Le régime juridique international des eaux souterraines", *A.F.D.I.*, 1987, p. 129 ss.). Respecto de temas regionales, el Embajador Hugo Caminos ha efectuado una contribución sobre la O.E.A. ("L'exercice de pouvoirs implicites par le Secrétaire général de l'O.E.A. dans le cadre de l'établissement de la paix en Amérique centrale", *A.F.D.I.*, 1989, p. 189 ss.), el profesor Raúl Vinuesa ha analizado la cuestión de los límites interprovinciales en la Argentina ("Le règlement des conflits de limites entre Etats membres d'un Etat fédéral: enseignements de la jurisprudence argentine", *A.F.D.I.*, 1988, p. 283 ss.), el profesor Marcelo Kohen ha examinado la intervención de Nicaragua en el litigio entre Honduras y El Salvador ("La requête à fin d'intervention du Nicaragua dans l'affaire différend frontalier terrestre, insulaire et maritime Salvador/Honduras", *A.F.D.I.*, 1990, p. 341 ss.), y el autor de este comentario ha efectuado un estudio sobre el aprovechamiento energético del río Paraná ("L'exploitation hydro-électrique du Parana et l'accord tripartite de 1979", *A.F.D.I.*, 1986, p. 779).

El Anuario francés cuenta con el apoyo del Centro nacional de la investigación científica de Francia y en su Comité de redacción figuran los internacionalistas más conocidos de ese país como Suzanne Bastid, Daniel Bardonnet, Jean Combacau, Alexandre Kiss y Daniel Vignes. Otro de los méritos del Anuario es que su publicación continúa íntegramente en lengua francesa, mientras que en países de gran tradición en derecho internacional, como Italia y Alemania, los anuarios han abandonado la lengua nacional y se publican en inglés.

Si se considera el material que ofrece, el Anuario francés, debería figurar en la biblioteca de todas las Facultades de Derecho de la Argentina. Tal como se ha señalado, su consulta es de gran utilidad no sólo en los temas de derecho internacional general, sino también en los específicos de América latina.

Julio A. Barberis

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto "A Proteção Internacional dos Direitos Humanos. Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos", São Paulo, Editora Saraiva, 1991, 742 pág.

La última obra del profesor Trindade ofrece un rico material de análisis, nutrido por la experiencia adquirida en la función de Consultor Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, entre 1985 y 1990. El objetivo principal de esta obra se explica en relación con esa función, por lo cual supera el interés puramente doctrinal que el tratamiento de los temas elegidos puede tener para los internacionalistas.

Esta característica confiere a la obra un valor en la historia de la protección efectiva de los derechos humanos. Su valor se fundamenta, además de la rigurosidad en el tratamiento de los puntos centrales, en la incorporación de dictámenes que preparó el autor en su calidad de Consultor Jurídico, en los años de 1985 y 1989. Teniendo como motivo central una exposición de argumentos en favor de la adhesión del Brasil a determinados convenios básicos, este propósito permite la elaboración de un trabajo sólido de investigación y asesoría, cuyo interés excede el ámbito exclusivo del ordenamiento jurídico del Estado para el cual se realizó este

trabajo. Permite asimismo apreciar el trabajo interno de una asesoría jurídica orientadora de las decisiones que el Estado adopta en política exterior y que participa en la relación entre los poderes del Estado.

Formalmente, la obra comprende cinco Partes, de las cuales la I y la III, constituyen los aportes doctrinarios sustantivos. Las Partes II, IV y V se consagran a la reproducción de los textos más importantes del Derecho Internacional relativos a la protección de los derechos humanos, de origen universal y regional, así como al estado de las ratificaciones y la posición de Brasil frente a estos instrumentos. El autor ya había hecho un aporte al tema de la coexistencia y la coordinación de mecanismos de protección internacional, evocando la tesis de que no existe una jerarquía *per se* entre los diferentes mecanismos previstos para operar en los niveles regionales y globales, siendo su naturaleza más bien complementaria, lo cual plantea requerimientos de coordinación.

En materia de tratados sobre protección de los derechos humanos, la reciprocidad es sustituida por la noción de garantía colectiva y por consideraciones de orden público. Esta tesis, que sostiene toda la obra, tiene su origen en la naturaleza objetiva de las obligaciones que incorporan los tratados dedicados a la protección de la persona humana, en comparación con otros tratados multilaterales destinados a regular relaciones puramente interestatales y concesiones recíprocas entre Estados. La responsabilidad internacional también experimenta nuevos enfoques al tener en cuenta estas premisas básicas.

Esta es la tesis central que ofrece el libro del profesor Trindade, y que aplica específicamente a la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (1969) y a los *Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos* y, de *Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966). Todos estos tratados se encuentran vigentes.

El autor examina exhaustivamente, primero desde un punto de vista académico y posteriormente, desde la perspectiva de la posición que Brasil debería adoptar en la materia, los méritos de la participación en los instrumentos multilaterales, su aporte a las relaciones entre los Estados, sus alcances para el ordenamiento jurídico interno. Es digno de destacar el hecho de que la obra presenta honestamente cuales son los medios posibles para superar las objeciones que se plantean en el ámbito constitucional para diferir una adhesión a los instrumentos indicados.

En el conjunto de la obra, destacan dos puntos cuyas proyecciones tienen consecuencias prácticas y teóricas para la vigencia y eficacia de los instrumentos en cuestión. Estos puntos se refieren al régimen de las reservas y a la extensión de la regla del agotamiento de los recursos internos previstos en el derecho interno de los Estados. Respecto de ambas materias, el autor extrae sus conclusiones de las premisas teóricas antes enunciadas.

En cuanto a las reservas, el régimen común es el previsto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969). Según estos principios, salvo disposiciones expresas o que el número de Estados Partes o el objeto y fin del tratado exija otra solución, en un tratado multilateral, cada Estado al firmar, ratificar, aceptar, aprobar o adherir, puede aceptar u objetar una reserva formulada por otro Estado y calificar unilateralmente si ella es compatible con el objeto y fin del tratado (Arts. 19 y 20 de la Convención de Viena).

En materia de derechos humanos se propone una posición diferente, sustentada en la naturaleza objetiva (no-recíproca) de los tratados humanitarios cuya existencia postuló la Corte Internacional de Justicia en su Opinión Consultiva de 1951, al referirse al régimen general de las reservas en los tratados multilaterales.

El autor sostiene la idea de que los órganos permanentes (Comisión, Corte u otros) que establecen los convenios sobre protección de la persona humana tienen competencia para pronunciarse acerca de la compatibilidad y validez de las reservas o de las declaraciones interpretativas con el instrumento correspondiente. La obra cita jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos en 1988 que por primera declara la invalidez de una reserva a un tratado multilateral, fundándose en este caso en las reglas que rigen la competencia del tribunal.

La proposición del profesor Trindade resulta de singular interés, ya que incorpora una visión amplia acerca de la función de los órganos de supervisión de los derechos humanos jurisdiccionales y no-jurisdiccionales. Esta proposición implica un enfoque más uniforme y coherente acerca del contenido y alcance de las disposiciones de los tratados en cuestión, enfoque que asegura el control de parte del órgano correspondiente. Si bien puede discutirse si ella deroga claramente los principios generales del Derecho de los Tratados, en virtud de los cuales cada

Estado puede considerar la compatibilidad de una reserva con el objeto y fin del tratado, resulta más coherente con la naturaleza de los convenios destinados a proteger a la persona humana.

En efecto, si se aplica la teoría tradicional, válida para la generalidad de los tratados multilaterales, puede ocurrir como consecuencia que se debilite la participación de los Estados y se obstaculice en vez de fortalecer, la consecución del objeto y fin del tratado. El mecanismo de la calificación unilateral (aceptación / objeción) de la compatibilidad de la reserva con el tratado, no funcionaría como disuasivo suficiente para evitar las posiciones que pueden quebrantar la unidad de propósito de este tipo de tratado.

La tesis de la obra resulta, en consecuencia, razonable, aunque debe precisarse que de ella no se infiere un pronunciamiento en el sentido de que si una reserva es inválida debido a la incompatibilidad con el tratado, el Estado autor de ella no es Parte en este instrumento. La conclusión es exactamente la opuesta. Esta es una materia clave para explicar el ámbito en el que es posible aceptar limitaciones, suspensiones o derogaciones de disposiciones de estos tratados y las reglas de interpretación correspondientes.

El otro punto central que ofrece esta obra, es el relativo a la flexibilización del requisito del previo agotamiento de los recursos internos. Esto implica que aunque la regla continúa aplicándose para el funcionamiento de instituciones como la protección diplomática o la admisibilidad de mecanismos internacionales de solución de controversias entre Estados y personas jurídicas o naturales, en materia de derechos humanos presenta diferencias fundamentales.

Estas se resumen en la idea de que la regla del agotamiento previo de los recursos del derecho interno, cumple una función más bien positiva que negativa, como operaría en el caso del amparo diplomático, distinción que no parece tan clara si se observa la finalidad y el funcionamiento de esta última institución. En materia de derechos humanos, la regla es parte integrante del sistema interno de protección de los derechos humanos con el fin de permitir una reparación de los derechos lesionados.

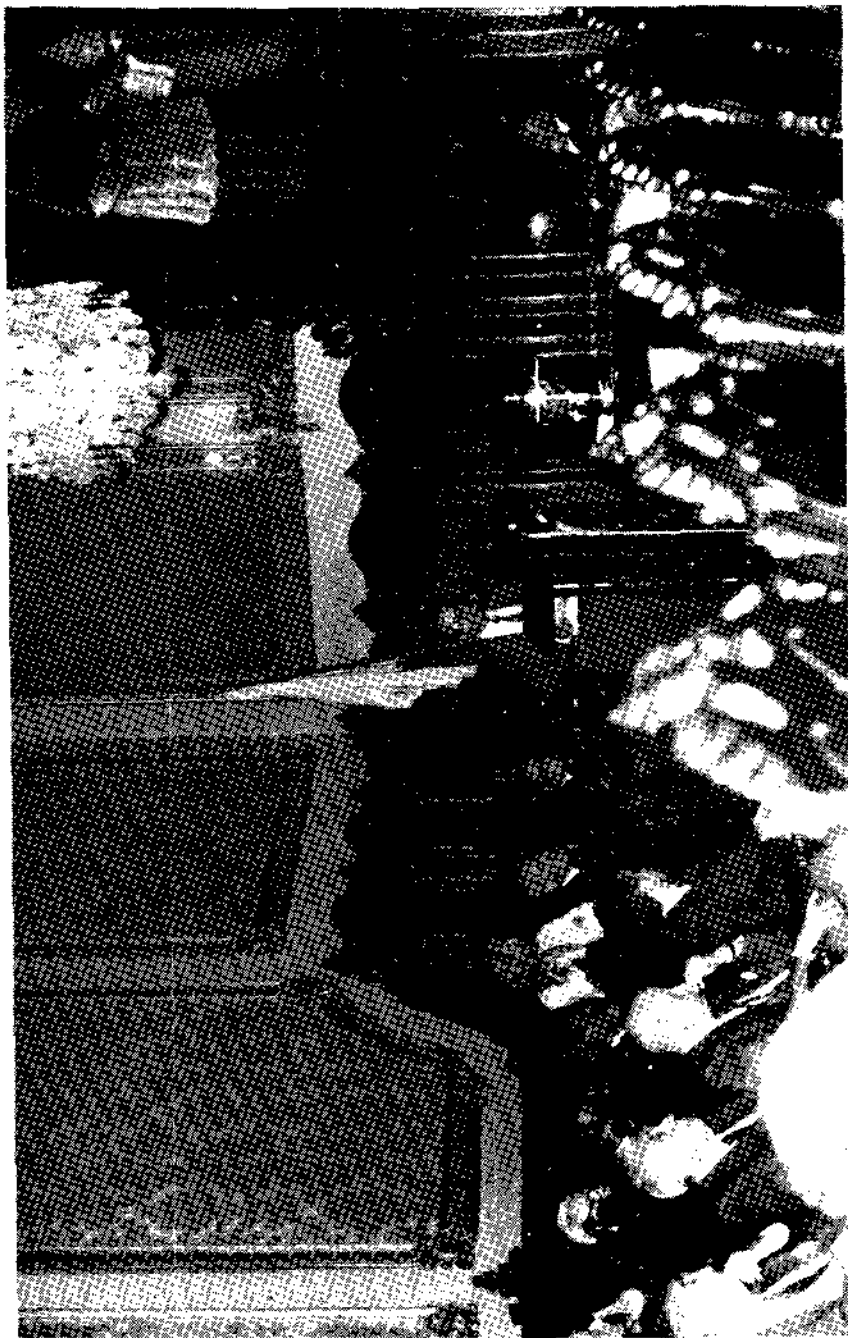
El autor constata una *evolución considerable en la apreciación de esta regla por los órganos internacionales, especialmente en cuanto a la flexibilización del peso de la prueba entre las partes en litigio (el Estado*

y la presunta víctima), distribuyéndose de manera más equilibrada y justa entre ellos. La práctica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con su reglamento de 1980 (Art. 34) y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (4) está confirmando este alcance a la regla.

A este respecto, se plantean en algunos países interrogantes acerca de la conveniencia de aceptar el recurso ante tribunales internacionales, por cuanto pueden transformarse en instancias revisoras de sentencias dictadas en el ámbito interno, privando de sustancia a las reglas sobre la jerarquía de los tribunales domésticos. La obra postula la conveniencia de aceptar la jurisdicción judicial internacional en esta materia, como un paso de mayor efectividad de las normas jurídicas respecto de formas más políticas de supervisión y control de la protección de la persona humana.

En este sentido, *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos*, aporta argumentos sólidos para que las concepciones dualistas prevalecientes en una mayoría de países, se enriquezcan y evolucionen hacia una integración más eficaz del Derecho Internacional en el ámbito interno, especialmente en materia de protección de la persona humana. No hay ejemplos que demuestren que la participación en convenios de esta naturaleza ha implicado conflictos de forma o fondo para la vigencia del orden constitucional o disputas entre los poderes del Estado. Por el contrario, un marco jurídico claro permite una acción externa más coherente del Estado y fortalece las funciones de las propias instituciones internas.

María Teresa Infante



Acto inaugural del XIº Congreso Ordinario de la Asociación Argentina de Derecho Internacional y Vº Congreso Argentino de Derecho Internacional, en el Salón de Grados de la Universidad Nacional de Córdoba.



Homenaje de la Asociación Argentina de Derecho Internacional a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, con motivo del 200° Aniversario de su creación.

C R O N I C A

XIº CONGRESO ORDINARIO DE LA ASOCIACION ARGENTINA DE DERECHO INTERNACIONAL Y Vº CONGRESO ARGENTINO DE DERECHO INTERNACIONAL

Entre los días 7 y 9 de noviembre de 1991 se celebró, en la ciudad de Córdoba, el XIº Congreso Ordinario de la Asociación Argentina de Derecho Internacional, y Vº Congreso Argentino de Derecho Internacional.

El Acto Inaugural se llevó a cabo en el Salón de Grados de la Universidad Nacional de Córdoba (bello recinto colonial, pleno de evocaciones históricas). Las palabras de bienvenida fueron pronunciadas por el Presidente de la Comisión Organizadora del Congreso, Dr. Ernesto J. Rey Caro, quien —como miembro fundador— recordó nostálgicamente la constitución de la Asociación, en la misma ciudad, más de veinte años atrás. Expresó: “Hace más de dos décadas, los claustros de esta Universidad acogían a docentes e investigadores, que desde los más calificados centros educativos del país convergían a esta ciudad, para hacer realidad una idea que constituyó el eje de las deliberaciones del Primer Seminario de Profesores e Investigadores de Derecho Internacional Público, celebrado en Rosario en noviembre de 1968: la creación de la Asociación Argentina de Derecho Internacional.

Córdoba, símbolo de la tradición cultural en el sur del Continente, daba así el espaldarazo inicial a esta novel Institución científica que ab initio daría cabida no sólo a los más prestigiosos cultivadores del Derecho de Gentes, sino que integró a su seno a especialistas de otras disciplinas vinculadas con diferentes facetas de la realidad internacional. A las cinco Secciones originarias, Derecho Internacional Público, Derecho Internacional Privado, Relaciones Internacionales, Derecho de la

Integración y Derecho Espacial, se sumaría años después, como respuesta a una necesidad insoslayable de asegurar una adecuada actualización de los miembros de la Asociación y de privilegiar la enseñanza de las disciplinas en los más altos niveles de la transmisión del conocimiento en el país, la Sección de Documentación, Metodología y Enseñanza.

En este Segundo Seminario de septiembre de 1969, se adoptarían los primeros estatutos y se elegiría la Primera Comisión Directiva. A partir de ese momento serían los congresos ordinarios los que irían marcando, como sucesivos hitos la historia todavía breve, pero extremadamente fructífera de la Asociación. Diez congresos ordinarios, celebrados con una regularidad inalterable, numerosos seminarios y reuniones especializadas, sesiones conjuntas con otras instituciones científicas nacionales y extranjeras, han puesto de manifiesto en qué forma se han ido cumpliendo aquellos objetivos rectores que perguenaron sus fundadores: asegurar la cooperación orgánica y la interacción continua entre profesores e investigadores de disciplinas jurídicas y sociopolíticas relativas a la comunidad internacional; promover la actualización de la enseñanza y la investigación, coordinando los esfuerzos individuales y colectivos, y contribuir a la formación de una conciencia tendiente a alcanzar la solución de los problemas internacionales conforme al Derecho y la Justicia.

¡Cuánto cabe todavía hacer para cumplir con estos propósitos!

En los discursos inaugurales pronunciados en este mismo Salón de Grados se destacó el vasto y apasionante panorama que se presentaba como marco de los futuros trabajos. Vastos, se sostenía, porque espacialmente excedía las fronteras terrestres, y en sentido material, porque abarcaba en la práctica todas las actividades del hombre. Apasionante, porque señalaba con crudeza los desafíos que el último tercio del siglo XX planteaba a la humanidad.

Cuán profética fueron estas palabras, aunque me atrevería a afirmar que los acontecimientos que ha vivido la humanidad en los últimos años, más precisamente durante 1990 y en lo que ha transcurrido de 1991 han sobrepasado con creces aquellas expectativas en las que se asentaba la tarea creativa propuesta al jurista de las próximas décadas.

Los años 60, no fueron precisamente un paradigma del tan ansiado mundo sustentado en la Justicia y el Derecho o de la comunidad internacional signada por la solidaridad y la cooperación.

Fueron aquellos años los que habrían de consolidar las dos grandes escisiones que afectaron la estructura de la sociedad internacional hasta casi nuestros días, con fundamento económico una, la Norte-Sur, e ideológico-político la otra, la Este-Oeste. Tales divisiones sustentaban las grandes tensiones que caracterizaron a las relaciones internacionales, y se constituyeron en referencia obligada para encontrar explicación a las conductas y actitudes de los diferentes y principales actores.

No obstante, en medio de tan sombrío panorama, el jurista pudo atisbar algunos destellos de luz, que aunque ténues todavía, fueron suficientes para insuflarle una discreta esperanza, que al tiempo de permitirle seguir bregando por la vigencia de aquellos valores supremos, le alentaban en la búsqueda de mecanismos que aseguraran la paz, pero una paz con justicia y en el Derecho, aventando las predicciones apocalípticas de una guerra de exterminio.

No pretenden estas observaciones simplificar una realidad internacional que por su complejidad ha merecido profundos y multidisciplinarios estudios críticos y que excede acabadamente el tiempo que la paciencia de Uds. admite y la prudencia aconseja en este tipo de eventos. He deseado únicamente poner de relieve ese desafío permanente que la sociedad internacional brinda a quienes por vocación han consagrado sus esfuerzos a desentrañar su inagotable y mutante trama.

Sin duda, el temario de los diferentes congresos y reuniones organizadas por la AADI y las numerosas publicaciones que reflejan la tarea creadora de sus miembros, constituye el testimonio más genuino de que el anhelo de quienes se constituyeron en el alma mater de la institución se ha cumplido, y permite sostener, con un asendido orgullo, que esa vasta formulación doctrinaria, fruto de esfuerzos individuales y colectivos ha ido enriqueciendo el acervo científico del país y ha de señalar el derrotero para las próximas reuniones, sirviendo de guía a las nuevas generaciones de jusinternacionalistas.

Hoy, como señaláramos, todavía no hemos salido del asombro provocado por los cambios tan profundos presenciados, y seguramente ha de tomarnos mucho tiempo poder comprender y aprehender esta nueva realidad internacional. Se puede afirmar sin exageraciones —decía hace pocos días un prominente escritor latinoamericano—, que en toda la historia conocida no se obtiene un solo antecedente de un proceso semejante. "La decadencia y desaparición de los grandes centros del poder,

desde los antiguos imperios hasta nuestros días fueron el resultado de largos procesos, generalmente acompañados de guerras atroces que terminaron por hacer desaparecer una realidad histórica para darle lento nacimiento a otra distinta. Tomará mucho tiempo examinar a fondo las causas y motivos que provocaron el derrumbe de uno de los grandes imperios contemporáneos, pero cualquiera sea la explicación final que se logre, el desafío importante que se plantea al hombre de este fin de siglo es tratar de entender la compleja situación, con tan inmensas implicaciones que está surgiendo ante nuestros ojos".

No debemos acaso, sentirnos privilegiados por habérsenos brindado tan inigualable oportunidad?

No obstante, sería ingenuo pensar que la desaparición de una de las grandes escisiones que marcaban a fuego la sociedad internacional, la Este-Oeste, abrirían por sí sola una etapa de bonanza para la humanidad, cuando la otra, fundada en las lacerantes y degradantes desigualdades de crecimiento económico, social o cultural, no solo se mantiene, sino que podría agravarse más aún. Los riesgos y temores derivados del enfrentamiento ideológico-político parecen haber cedido, pero ha surgido también con claridad la necesidad de acortar aquella otra brecha, como presupuesto de una paz estable y duradera. Ello exigirá respuestas inmediatas y esfuerzos nacionales y comunitarios, tanto de los pueblos que quieren tener algo, como de los que ya tienen mucho. La solidaridad emerge así como un valor trascendente en esta nueva etapa de las relaciones internacionales.

Nadie duda que en esta área de la realidad internacional, se incertan los que llamados procesos de integración, que para los miembros de la AADI no resultan una novedad, ya que desde el primer congreso, en Mendoza, en 1971, hasta el décimo, de Buenos Aires hace dos años, han estado siempre y sin solución de continuidad en las mesas de trabajo y fueron centros de importantes debates. Pero hoy, y he aquí la diferencia con los años 60 en que la integración de los países del continente era una de las posibilidades para el desarrollo económico, la integración surge como un imperativo histórico, como un objetivo insoslayable de las políticas estatales para poder subsistir incluso como entes soberanos.

La originalidad de este congreso radica quizá, en que con una inédita uniformidad, todas las Secciones han de tratar desde sus respectivas ópticas el amplio espectro de cuestiones derivadas de aquellos procesos

tan peculiares, pretendiendo dar una respuesta académica a los tantos interrogantes que ofrecen estos nuevos emprendimientos en los que nuestro país nuevamente se ha hecho parte.

Este congreso es, asimismo, el primero de la década del 90, que por iniciativa de la Asamblea General de las Naciones Unidas ha sido declarada "Década del Derecho Internacional", resolución que al tiempo que señala entre sus propósitos básicos la promoción de la aceptación y el respeto de los principios del Derecho Internacional, alienta la enseñanza el estudio y la difusión de la disciplina y solicita a las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el área, opinen sobre los Programas para la Década y la acción adecuada a desarrollar durante el período.

Feliz coincidencia esta y justo reconocimiento al papel relevante que las universidades y las instituciones científicas han desempeñado y pueden aún cumplir con tan noble finalidad, pero cuanta responsabilidad encierra tan delicada encomienda.

Dejemos ahora que el trabajo silencioso de tantos docentes e investigadores que hoy, como hace 22 años, ofreciendo todo su patrimonio intelectual sin esperar retribución material alguna, desprendimiento este al que ya estamos tan acostumbrados, hagan realidad, una vez más, aquellos objetivos fundacionales de la Asociación

A ellos, a aquellos queridos maestros, como los profesores Celestino Piotti, Enrique Ferrer Vieyra, Calixto Armas Barea, Carlos Castellano Garzón, Roberto Bartolomeo Carlomagno, y a quienes desde diferentes países, cercanos unos, del viejo continente otros, han respondido a esta convocatoria trayendo sus propias experiencias, hermanándose en esta empresa común de los hombres de Derecho, deseo en nombre de la Comisión Organizadora del XIº Congreso Ordinario de la Asociación Argentina de Derecho Internacional y del Vº Congreso Argentino de Derecho Internacional, expresarles nuestro más sincero agradecimiento y dándoles la más cordial y afectuosa de las bienvenidas.

Evocamos también a quienes tanto dieron a la Asociación y que por designios del Señor ya no nos acompañan, pero cuyo ejemplo de vida su inigualada obra científica, seguirá siempre inspirando y marcando el sendero que necesariamente debe transitar nuestra Asociación en la búsqueda de aquellos supremos valores que su símbolo ha acuñado: Derecho y Paz.

Cuán satisfechos nos sentiríamos si nuestro esfuerzo contribuyera a que se cumplan los votos de quien fuera el primer presidente de nuestra institución, Juan Carlos Puig, quien destacando el significado de que la AADI iniciara su existencia en esta histórica ciudad de Córdoba, expresaba "Que nuestros debates estén inspirados en la necesidad de seguir al hombre en su marcha hacia las estrellas, pero que no por ello alejemos nuestras miradas del suelo que hollamos con nuestras plantas donde tanto queda por hacer para que la vida sea más digna de ser vivida! Que sus miembros, como aquellos corredores a que hacía alusión Lucrecio en su *De natura rerum* mantengan enhiesta y flameante la antorcha de la vida: *et quasi cursores, vitae lampada tradunt!*".

Las sesiones de las distintas Secciones se desarrollaron en dependencias del Teatro Libertador General San Martín (joya arquitectónica de fines del siglo XIX).

Por primera vez, las distintas Secciones, abordaron, desde sus respectivas ópticas, un mismo, candente tema: "La Integración en América". Con ello se buscó una respuesta académica integral más profunda al multidimensional y polifacético problema.

La Sección de Derecho Internacional Público trató el tema "Derecho Comunitario Americano" actuando como Relator el Dr. Jorge José Torres. La Sección de Derecho Internacional Privado consideró dos temas: I - "Implicancia de la Integración en el Derecho Internacional Privado", siendo sus Relatores los Dres. Graciela Márquez y Alberto Pardo; II - "La Filiación Biológica en el Derecho Internacional Privado" exponiendo como Relatores los Dres. Walberto L. Sosa y Graciela Chalita. (El segundo tema fue incorporado dada la urgencia de buscar respuestas jurídicas a los problemas que plantean los constantes avances científicos). La Sección de Relaciones Internacionales se ocupó del tema: "Las Relaciones Internacionales en América a la luz de los Acuerdos de Integración" desarrollando el rol de Relatora la Dra. Susana Torres. La Sección de Derecho de la Integración también enfocó dos tópicos con dos Relatores diferentes: I - "Los nuevos Acuerdos de Integración" expuesto por la Dra. María Teresa Moya Domínguez, y II - "Definición y Redefinición de los Objetivos de la Integración", a cargo de la Dra. Iris Laredo. La Sección de Derecho Espacial se abocó a "La Integración en el Derecho Espacial" y actuó como Relator el Dr. Aldo A. Cocca. La Sección de

Documentación, Metodología y Enseñanza centró su estudio en el "Proceso de Enseñanza-Aprendizaje del Derecho Comunitario en América" El Relato correspondió a la Dra. Zlata Drnas de Clément.

El trabajo de las distintas Secciones se vio enriquecido con ponencias y comunicaciones presentadas por miembros de la Asociación e invitados especiales y con los trabajos de las Comisiones de Estudio, tal como surge de los despachos, declaraciones, recomendaciones y resoluciones de las distintas Secciones, que se adoptaron y aprobaron en dicha oportunidad.

De conformidad al Estatuto se eligieron las nuevas autoridades quedando integrado el Consejo Directivo de la AADI para el próximo período en la forma que se reseña en la parte inicial de esta publicación.

Se propuso a la ciudad de Salta como sede del XIIº Congreso Ordinario, y a Rosario como sede del Congreso Extraordinario que la Institución realizará con motivo del Vº Centenario del Descubrimiento de América.

La multiplicadora acción de la Asociación se vió reflejada no sólo en la numerosa concurrencia al Congreso, sino también en la cantidad de especialistas que solicitaron su incorporación como miembros titulares y asociados y de juristas extranjeros que fueron designados miembros correspondientes. Como justo homenaje a su labor docente y de investigación, se nombró al Dr. Celestino Piotti miembro honorario.

Así, con el empuje renovador de los estudiosos incorporados, se irá fortaleciendo y ampliando la onda expansiva que permitirá alcanzar uno de los propósitos básicos de la AADI: *ex studio et veritate, pacem et iustitiam*.



Una sesión del Congreso en el Teatro del Libertador General San Martín de la ciudad de Córdoba.

Impreso en los Talleres Gráficos de la
Dirección General de Publicaciones de la
Universidad Nacional de Córdoba
en el mes de Julio de 1993
Córdoba - Argentina

