
ESTUDIOS INTERNACIONALES

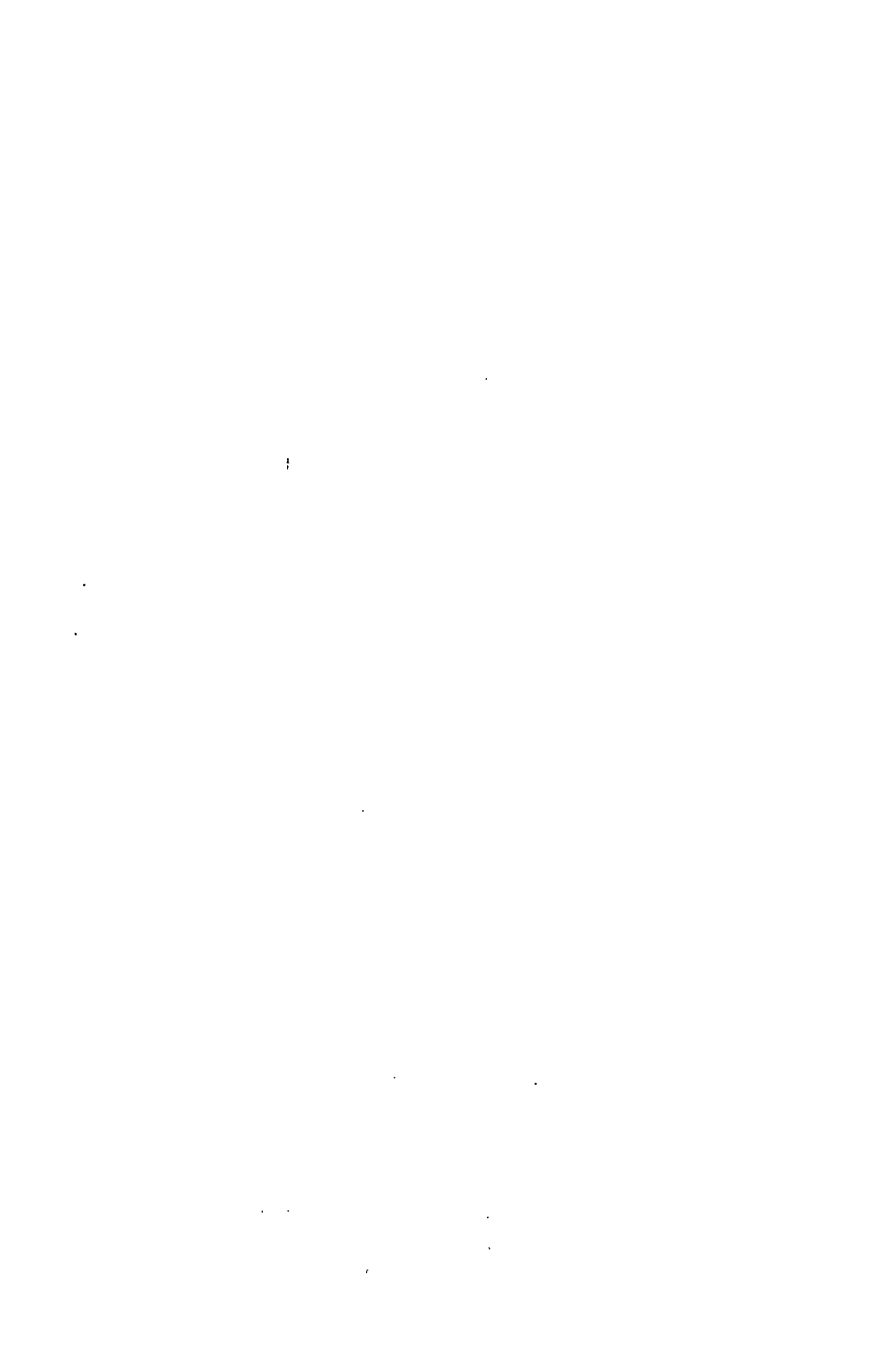
1

Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo

Experiencias y visión
de América Latina

Obra editada bajo la dirección de
FRANCISCO ORREGO VICUÑA
JEANNETTE IRIGOIN BARRENNE

Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile



**PERSPECTIVAS DEL DERECHO
INTERNACIONAL CONTEMPORANEO**

**Experiencias y visión de
América Latina**

V O L U M E N I

**LOS COMPLEJOS DE OBRAS PÚBLICAS
BINACIONALES Y MULTINACIONALES**

ESTUDIOS INTERNACIONALES
Colección dirigida por el
INSTITUTO
DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

El INSTITUTO DE
ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA
UNIVERSIDAD DE CHILE

es un centro de enseñanza superior
e investigaciones en el ámbito
de las relaciones internacionales,
en sus aspectos políticos, jurídicos,
económicos, sociales e históricos.
Imparte docencia de pre y postgrado
en la Universidad de Chile y
coopera con otras instituciones
académicas

Dirección: Calle Condell Nº 249, Santiago, 9. Chile.
Dirección Postal: Casilla 14187. Sucursal 21. Santiago, Chile.
Dirección cablegráfica: INTERACADEMIC. Santiago, Chile.
Teléfonos: 42940 - 2258249.

**PERSPECTIVAS DEL DERECHO
INTERNACIONAL CONTEMPORANEO**

**Experiencias y visión de
América Latina**

V O L U M E N I

LOS COMPLEJOS DE OBRAS PUBLICAS
BINACIONALES Y MULTINACIONALES

Obra editada bajo la dirección de
FRANCISCO ORREGO VICUÑA
JEANNETTE IRIGOIN BARRENNE

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE CHILE
SANTIAGO DE CHILE

Esta obra reúne en tres volúmenes los estudios preparados para las Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Internacional, organizadas por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile que se realizaron en Viña del Mar entre el 1º y 5 de diciembre de 1980.

Estas Jornadas contaron con el auspicio de

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE

Las opiniones expresadas en esta obra corresponden al punto de vista de cada autor y no comprometen a las instituciones para las cuales trabajan, como tampoco a las entidades organizadoras o patrocinadoras.

Esta obra se publica en tres volúmenes:

Volumen I

Los complejos de obras públicas binacionales y multinacionales

Volumen II

La solución pacífica de controversias

Volumen III

Nuevas instituciones de integración en América Latina

© Universidad de Chile, 1981

Inscripción N° 53.625

Derechos exclusivos reservados para todos los países

Instituto de Estudios Internacionales

Universidad de Chile

Texto compuesto con *Linotype Baskerville*

e impreso en los talleres de Impresos San Francisco

Av. Pdte. José Joaquín Prieto 3535

Santiago, Chile

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

INDICE DEL VOLUMEN I

LOS COMPLEJOS DE OBRAS PUBLICAS BINACIONALES Y MULTINACIONALES

INTRODUCCION 11

REGULACION JURIDICA INTERNACIONAL DE LOS COMPLEJOS DE OBRAS PUBLICAS BINACIONALES Y MULTINACIONALES

- Interdependencia regional, proyectos conjuntos y Derecho Internacional: *Félix Peña* 16
- Los complejos de obras públicas y otros proyectos binacionales con particular referencia a los problemas de la contratación internacional a la luz de la experiencia latinoamericana: *Juan María Rouvier* 27
- Regulación jurídica internacional de los complejos de obras públicas binacionales y multinacionales con particular referencia a los problemas de Derecho Internacional Privado que se plantean: *Didier Opertti-Badán* 43
- Aspectos jurídicos del uso plurinacional de las cuencas hídricas en América Latina: *Guillermo J. Cano* 61
- Las experiencias jurídicas derivadas de organismos binacionales o multinacionales de administración de proyectos o sistemas conjuntos como es el caso de la Comisión del Río de la Plata, entre otros: *Julio César Lupinacci* 81

COLABORARON EN ESTE VOLUMEN:

CANO, GUILLERMO J., Profesor de Derecho Ambiental, Presidente Honorario de la Asociación Internacional del Derecho de Aguas (AIDA ROMA). Presidente de la Asociación Internacional de Recursos Hídricos (IWRA, WASHINGTON), Buenos Aires, Argentina.

LUPINACCI, JULIO CÉSAR, Subsecretario de Relaciones Exteriores, Ministerio de Relaciones Exteriores, Montevideo, Uruguay.

OPERTTI-BADAN, DIDIER, Director Oficina de Desarrollo y Codificación del Derecho Internacional de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

PEÑA, FÉLIX, Secretario Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Exteriores, Buenos Aires, Argentina.

ROUVIER, JUAN MARÍA, Profesor de Derecho Internacional Privado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela.

V O L U M E N I

INTRODUCCION

Al celebrarse en Caracas, Venezuela, en el mes de julio de 1978, las Primeras Jornadas Latinoamericanas de Derecho Internacional, organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello, se dio comienzo a una importante iniciativa de renovación en el campo del Derecho Internacional en América Latina, que encontró un paso adicional en la realización de las Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Internacional que tuvieron lugar en Viña del Mar, Chile, entre el 1º y 5 de diciembre de 1980.

Estas Segundas Jornadas Latinoamericanas fueron organizadas por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile con el auspicio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, con motivo de conmemorarse en diciembre de 1980 el sesquicentenario de la muerte del Libertador Simón Bolívar. Teniendo presente este importante acontecimiento histórico, se programó analizar "El rol del Derecho Internacional en la construcción de la unidad latinoamericana", reuniéndose para ello a un grupo de distinguidos académicos de Universidades de América Latina, diplomáticos y asesores jurídicos de Cancillerías latinoamericanas, así como expertos jurídicos de organizaciones y organismos internacionales de nuestra región.

La presente obra, publicada en tres volúmenes, tiene por objeto reunir los estudios presentados en esa oportunidad, como una manera de contribuir al conocimiento de los nuevos problemas que se han formulado en el ámbito del Derecho Internacional en América Latina y en forma especial, procurar la difusión de nuevas perspectivas de solución que pueden ser establecidas a partir de la tradición jurídica latinoamericana. Las características comunes y más destacadas del desarrollo del temario propuesto y de la forma cómo éste fue abordado por los distintos expositores, pueden resumirse de la siguiente manera: en primer lugar, un conocimiento compartido de nuevos temas o a lo menos, de nuevos ángulos o perspectivas de análisis de éstos; segundo, una penetración de puntos de vista y discusión enriquecedora entre los participantes en las Segundas Jornadas; tercero, un análisis del temario en profundidad, procurando descubrir todas las implicancias y consecuencias del problema propuesto y, por último, un valioso conocimiento re-

cíproco que permitió confrontar o combinar los distintos puntos de vista que existen en torno a cada materia.

El Volumen I se refiere al tema de la *Regulación Jurídica Internacional de los Complejos de Obras Públicas Binacionales y Multinacionales*, que fue desarrollado en lo relativo a "Interdependencia Regional, Proyectos Conjuntos y Derecho Internacional", por el Dr. Félix Peña; "Con particular referencia a los problemas de Derecho Internacional Privado que se plantean", por el Dr. Didier Opertti; acerca de "Los problemas de la contratación internacional a la luz de la experiencia latinoamericana", por el Dr. Juan María Rouvier; en "Los requerimientos jurídicos que se pueden apreciar en el aprovechamiento binacional y multinacional de cuencas hidrográficas y otros proyectos relacionados", por el Dr. Guillermo J. Cano, y "Las experiencias jurídicas derivadas del funcionamiento de organismos binacionales y multinacionales de administración de proyectos o sistemas conjuntos, como es el caso del Río de la Plata, entre otros", por el Dr. Julio César Lupinacci.

Los comentarios suscitados a raíz de la exposición de cada uno de los aspectos desarrollados del tema central en referencia, pueden considerarse como una contribución importante en la búsqueda del diagnóstico apropiado para detectar el tipo de relación jurídica que se ha generado con la existencia de estas nuevas entidades, lo que conduce a plantear la posibilidad de buscar la definición de un derecho especial para regular la complejidad de algunos entes de tal magnitud, que pareciera haberse hecho insuficiente la solución privatista de la ley aplicable. Se estaría generando un sistema de derecho al que algunos participantes postularon llamar "transnacional", debido a que aparecen involucrados elementos de Derecho Internacional Público, Derecho Internacional Privado, normas específicas de Derecho interno y otras de Derecho Económico y Comercial. Algunas de las soluciones propuestas se encaminan tanto a la creación o formación de una nueva disciplina jurídica, otras a procurar una ampliación del concepto de sujeto de Derecho Internacional Público, algunos recuerdan la posibilidad de establecer un sistema de ley uniforme, y en definitiva, una vez comprobada la existencia de una autosuficiencia normativa, la tarea del jurista se debería centrar en encontrar la orientación adecuada, ya sea postulando la creación de un orden jurídico supranacional o en la difusión de un sistema de aplicación de leyes materiales o con cualquier otro método o sistema jurídico que sea capaz de regular la actividad de estos entes binacionales o multinacionales. Las alternativas son múltiples y las posibilidades de opción permanecen abiertas.

El Volumen II trata en primer lugar de los *Nuevos mecanismos procesales para la eficacia de la solución pacífica de controversias*, tema que fue presentado "Con particular referencia a la solución no judicial en el ámbito de Naciones Unidas" por el Dr. Hugo Caminos; en cuanto a la "Delimitación de Competencias entre la

Organización de las Naciones Unidas y los Estados Miembros y sus implicancias para la eficacia de los mecanismos de solución pacífica de controversias internacionales, por el Dr. Antonio Augusto Cançado Trindade; en lo relativo a "La práctica de la O.E.A. en los últimos años", por el Dr. Enrique Lagos y en la "Evaluación de la práctica latinoamericana en materia de solución pacífica de controversias durante la década de 1970 y perspectiva de las tendencias del futuro", por el Profesor Francisco Orrego Vicuña.

En la discusión seguida a estas exposiciones se pudo apreciar un importante número de opiniones coincidentes en el sentido de señalar que aun cuando la labor de Naciones Unidas o del órgano regional en esta materia es positiva no es, sin embargo, enteramente satisfactoria y es necesario destacar el hecho de que su intervención coloca la controversia a nivel de la opinión pública mundial. En opinión de diversos participantes, es necesario reconocer una crisis en todo el sistema de solución de controversias, que no depende que sean más o menos apropiados los medios de solución, sino que en muchas oportunidades es preciso determinar la relación entre procedimientos, la simultaneidad en lo judicial con lo no judicial, precisar la confusa delimitación de competencias entre la O.N.U. y la O.E.A., estableciéndose un orden claro de prelación entre un organismo y otro. Aun cuando la ejecutoriedad de la sentencia es de la mayor importancia, no sería lo más determinante para la efectividad del proceso judicial; el problema es más de convencimiento en la virtud del procedimiento mismo, sin dejar de destacar los acuerdos relativos a prevención de conflictos.

En el mismo Volumen II se trata del *Perfeccionamiento del régimen jurisdiccional internacional en el sistema interamericano*, que fue desarrollado "Con particular referencia al Tribunal Andino" por el Dr. Felipe H. Paolillo; "Con referencia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos", por el Dr. Edmundo Vargas Carreño; "En aquellos aspectos que puedan tener una mayor relevancia para el futuro", por la Dra. Tatiana B. de Maekelt; "El régimen jurisdiccional en el sistema interamericano", por el Dr. Héctor Gros Espiell, y "Una visión prospectiva", por la Profesora María Teresa Infante Caffi.

Entre los aportes surgidos de los comentarios que siguieron a las exposiciones precitadas, es interesante anotar, en el caso del Protocolo que crea el Tribunal Andino, la eliminación a la referencia al Tratado de Montevideo como derecho supletorio, para circunscribir la competencia del Tribunal, en particular para la acción de nulidad, solamente al Acuerdo de Cartagena, sus Decisiones y Resoluciones. Por otra parte, en relación a la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos surgieron algunas sugerencias para solicitarle una Opinión Consultiva sobre interpretación de la forma como en la Convención Americana de Derechos Humanos se ha entendido normalmente la libertad de expresión, pues

pareciera solamente entenderse como referida al problema de la libertad de prensa y uso de medios de comunicación, en circunstancias que existen otras manifestaciones que podrían quedar cubiertas en ese ámbito.

Además, se analizó la posibilidad de postular la creación de una Corte Interamericana o Tribunal Internacional de Derecho Internacional Privado, aun cuando se considera el arbitraje como una solución útil en la actualidad para los contratos internacionales.

Se ha observado en la opinión de otros participantes, una tendencia de los países latinoamericanos de sustraerse a la jurisdicción internacional una vez que se ha planteado el litigio, además que en casos en que se han presentado excepciones preliminares sustantivas, como la jurisdicción doméstica, han tenido poco éxito y la invocación de excepciones preliminares procesales tales como la del agotamiento de los recursos internos simultáneamente con las excepciones de fondo, demuestra que la noción de los intereses vitales es artificial, así como artificiales han resultado ser los mecanismos de protección jurídica invocados por los Estados para sustraerse a la jurisdicción internacional invocando esos intereses.

El Volumen III analiza en su Primera Parte, el *Derecho de la Integración Latinoamericana ante una nueva década*, que fue abordado por el Dr. Raymundo Barros en un "Análisis comparativo de los convenios de ALALC y ALADI"; por el Dr. Eduardo Ferrero en la "Particular referencia a la Integración Subregional"; por el Dr. F. V. García-Amador en la referencia a "Los aspectos institucionales" y por el Dr. Rodrigo Díaz Albónico, quien analizó "El Fondo Común para Productos Básicos: una institución del Nuevo Orden Económico Internacional".

Los comentarios posteriores se orientaron a establecer la convergencia de los acuerdos parciales con los regionales en el Tratado de ALADI, y la posibilidad de que con el nuevo texto se permitiría llegar a una situación de discriminación en la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida; puesto que los países latinoamericanos estarían dando mayores concesiones a otros países en desarrollo, pero ubicados fuera de la región; se vincula el problema de la relación con el GATT y se analizaron las implicancias de los acuerdos de alcance parcial y su posibilidad de multilateralización, observándose entre los participantes la preocupación acerca de si el texto de ALADI pueda conducir al objetivo de Mercado Común Latinoamericano que estaba previsto en ALALC. En relación al proceso centroamericano, se puede advertir que no existiría una voluntad política y que la desintegración ideológica es un obstáculo a la integración económica.

Finalmente, el Volumen III en su Segunda Parte se refiere al *Derecho Internacional Penal en el Sistema Interamericano*, tema que estuvo a cargo del Dr. Calixto Armas Barea en "La referencia a los nuevos desarrollos que cabrían esperar en este plano hacia el

futuro"; del Dr. José Joaquín Caicedo Perdomo, en lo referente a "El Derecho Internacional Penal en el Sistema Interamericano: perspectivas de evolución", y del Dr. Manuel A. Vieira en lo que se presenta como "Etapa actual y perspectiva en el proceso de elaboración de un nuevo Derecho Internacional Penal en el Sistema Interamericano".

Podría afirmarse que los debates sobre este tema han posibilitado la vinculación entre el Derecho Internacional Penal y las normas de *JUS COGENS*, enriqueciendo la doctrina jurídica actual que estudia el problema de definir el concepto de Crimen Internacional, tanto en los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas en su proyecto de convención sobre Responsabilidad de los Estados, como en el seno del Comité Jurídico Interamericano al elaborar diversos proyectos de convención que inciden en el tema.

Se analizó la confusión que existe entre Derecho Internacional Penal y Derecho Penal Internacional y el desarrollo en ciernes de una responsabilidad internacional distinta a la clásica, que se advierte sobre todo en el campo de la protección internacional del individuo, que genera un tipo especial de relación internacional en la que un Estado tiene derecho a reclamar de otro un comportamiento debido a la existencia de una Convención que los vincula, aunque ese Estado sea completamente ajeno al daño, con lo que de acuerdo a algunas opiniones se está tendiendo a una penalización muy especial que puede conducir a actos gravísimos de uso de la fuerza o de justicia por sí mismo. Asimismo, se destacaron los progresos que se han realizado en algunos aspectos de la tipificación de delitos internacionales, tales como la contaminación de las aguas y la tendencia en los nuevos desarrollos del Derecho Ambiental a continuar agregando delitos ecológicos castigados por la ley penal.

INTERDEPENDENCIA REGIONAL, PROYECTOS CONJUNTOS Y DERECHO INTERNACIONAL

Félix Peña

INTERDEPENDENCIA REGIONAL

Resulta claro para cualquier observador que en los últimos años se han acentuado las vinculaciones de todo tipo entre los países latinoamericanos. Los países de la región han ido perdiendo marginalidad relativa unos con respecto a otros, y de tal forma se ha introducido una nueva dimensión a sus respectivas políticas de inserción internacional.

Las interacciones se han acrecentado debido a lo que la región, o subregiones dentro de ella, significan para cada uno de sus componentes en términos de mercados, de modelos y de seguridad. El aumento del comercio recíproco y su diversificación geográfica y sectorial; la rapidez en la circulación de ideas e influencias culturales y la existencia de viejas y nuevas fuentes de conflicto, han contribuido a poner en evidencia un grado de dependencia recíproca que torna difícil si no imposible mirar con indiferencia lo que ocurre en la región más allá de cada frontera nacional.

Quizás sea prematuro considerar que la interdependencia regional presenta la intensidad y características de la de otros subsistemas internacionales como el del Atlántico Norte o el del Medio Oriente. Pero sí es factible afirmar que la región ha traspuesto un umbral a partir del cual será difícil retornar a una situación preexistente caracterizada por el bajo nivel de interacción recíproca, y que la tendencia es, por el contrario, a un aumento creciente de tal interdependencia. Esta última afirmación puede sustentarse en la observación de algunos de los factores intrarregionales que están operando en el sentido de aumentar las interacciones económicas y políticas, tales como la mayor industrialización y sus requerimientos de mercados e insumos que la región puede suministrar; el desarrollo de los sistemas de comunicaciones, de transportes y de comercialización; la presencia de actores económicos y políticos transnacionales. El cuadro internacional, con sus características de crisis de redistribución de poder, y sus tendencias proteccionistas y recesivas, contribuye a una revalorización de la región en las estrategias de desarrollo, y aún de supervivencia, de sus componentes.

Más interdependencia no significa mayor cooperación e integración. Por el contrario, puede ser fuente de nuevos y mayores conflictos. La historia de la interdependencia europea de antes de 1950 y del Medio Oriente actual es elocuente en cuanto al potencial de conflicto que puede encontrarse en un subsistema internacional de alto grado de interacción.

En esta última perspectiva pueden entenderse los esfuerzos que desarrollan los países de la región, o de subregiones dentro de ella, por generar mecanismos institucionales y reglas de juego comunes para sus relaciones económicas, no sólo como formas de acrecentar interacciones y por lo tanto interdependencia, pero también como formas de regular conflictos, de potenciar los elementos de cooperación, en fin de tornar administrable la interdependencia marcándola con signos cooperativos y de solidaridad.

Quizás resida aquí la esencia de la función del derecho y de los mecanismos institucionales en el desarrollo de un sistema de interdependencia regional en América Latina: contribuir a desatar fuerzas centrípetas en un cuadro que puede llegar a estar signado, dada su propia dinámica, por la presencia de poderosas fuerzas centrífugas. Normas e instituciones comunes cobran sentido histórico entonces, en la perspectiva de una estrategia destinada a revertir naturales tendencias al conflicto en las relaciones de un sistema internacional parcial. Al ser así, no constituyen un fin en sí mismo, sino instrumentos en función de una finalidad sólo alcanzable a través de una larga práctica de trabajo en común. ¿No era acaso esa la idea central del pensamiento de Jean Monnet cuando éste inspira el Plan Schuman y la primera experiencia contemporánea de integración concertada? Volveremos luego a este tema.

INTERDEPENDENCIA REGIONAL Y PROYECTOS CONJUNTOS

Superada está la idea de que en el caso de América Latina, el o los procesos formales de integración económica constituirían en la década del 80 el eje de las relaciones de cooperación regional. La realidad con toda su complejidad y diversidad se ha impuesto finalmente.

Tanto en el plano conceptual como en el práctico, los países han ido reconociendo la existencia de múltiples medios adaptados a la finalidad de intensificar las relaciones recíprocas y de potenciar los factores de cooperación e integración. Estos medios incluyen los que responden a las características típicas de un proceso de integración económica, así como otros bilaterales o multilaterales; regionales o parciales (sectoriales o subregionales); gubernamentales o societales; de cooperación frente a terceros o intrarregional. E incluyen a los proyectos conjuntos.

Es quizás desde el comienzo mismo de la experiencia iniciada en la región a finales de los cincuenta con la firma de los prime-

ros tratados de integración económica, que se fue percibiendo la importancia económica y política de desarrollar proyectos conjuntos entre dos o más países. La idea de "proyectos conjuntos" fue vinculada a la puesta en común de espacios y recursos, para la construcción de una obra física, o para el desarrollo de una actividad económica, que por su naturaleza requerirían del concurso de más de un país (por la presencia de lo que puede denominarse "elemento de multinacionalidad"). Un puente, un ferrocarril, una presa, un camino, una interconexión eléctrica, eran los ejemplos típicos. Y a ellos se sumaban la prestación conjunta de servicios de transporte, las redes de comunicaciones, la explotación conjunta de recursos naturales, el desarrollo compartido de complejos industriales o aún de zonas marítimas contiguas o comunes.

Se avanzaron así ideas, a veces sueños, de grandes obras y otros proyectos conjuntos, denominados bi o multinacionales, que simbolizaban para muchos la vocación verdadera de integración y de solidaridad regional.

Del plano conceptual, y a veces retórico, se pasó gradualmente a los hechos. En parte contribuyeron a ello los organismos internacionales de financiamiento. Lo cierto es que ya en la década de los setenta, estaba clara la noción que los proyectos conjuntos eran elementos indisociables de una estrategia de integración y cooperación latinoamericana. Quizás no siempre se tenían ideas claras en cuanto a la relación entre la "integración por proyectos" y la "integración institucional", y es así que muchas veces aparecían como vías contrapuestas hacia una misma finalidad. Se reflejaba ello en la postura de quienes entendían que sólo cabía operar a través de la "puesta en común de mercados" o de "industrias", y la de quienes entendían que sólo la "integración física" era la que creaba condiciones de viabilidad a una posterior integración económica de la región.

La realidad una vez más se impuso frente a las simplificaciones teóricas. Y hoy es difícil que alguien niegue la existencia de múltiples caminos que conducen a la integración y a la cooperación regional, entre los cuales los proyectos conjuntos ocupan un lugar privilegiado.

Se trata, en el fondo, de otra modalidad de ir generando "solidaridades de hecho" entre naciones. Vínculos factuales que pueden tornar irreversibles los vínculos económicos y políticos. Pero retomemos también ahora el pensamiento de Monnet. Un puente, un camino, toda obra física binacional, une. Pero "per se" no garantiza relaciones solidarias y de cooperación. Crean la base física indispensable para interacciones económicas y políticas. No aseguran necesariamente el signo de tales interacciones.

Por ello hay por lo menos dos aspectos a considerar en torno a cualquier proyecto conjunto, en la perspectiva que nos interesa en este trabajo. Uno es cuándo y cómo un proyecto conjunto es facti-

ble. La pregunta sería: ¿A través de qué mecanismos, dadas ciertas condiciones, resulta posible poner en común espacios y recursos para desarrollar una obra o una actividad en forma conjunta entre dos o más países? El otro aspecto es el de la forma en que un proyecto conjunto puede contribuir efectivamente a tornar administrable y solidaria la interdependencia regional.

El primer aspecto nos conduce al tema del cómo de cada "solidaridad de hecho" concreta. Supone aislar un proyecto de su contexto histórico y analizarlo en su problemática y finalidad específica: unir territorios por sobre un río o bajo una montaña, generar electricidad o regular cursos de agua, transportar gas o petróleo, etc. Se trata de un análisis válido, enriquecedor y necesario; susceptible de múltiples enfoques, incluso el jurídico-institucional y el político. Pero el segundo aspecto es el que nos permite situar cada "solidaridad de hecho" en el marco más amplio de las relaciones políticas y económicas de la región, o de una subregión dentro de ella, y nos permite entonces detectar su funcionalidad con el objetivo más amplio de una interdependencia cooperativa. Nos lleva a interrogarnos sobre los efectos de largo plazo en los países participantes, políticos y económicos, de la generación y distribución de energía, del transporte que circula por el puente o el túnel, del gas o petróleo que recorre el ducto respectivo. Y nos lleva a insertar el proyecto conjunto concreto en la visión más amplia de las relaciones económicas y políticas globales de los países de la región, incluyendo por cierto a los que participan del propio proyecto.

Monnet habla de solidaridades de hecho. Y de normas e instituciones comunes para la puesta en común de recursos. Pero también hablaba de la necesidad de una visión de conjunto, la que daba coherencia a la idea de solidaridades de hecho. Se trataba entonces, de poner en común recursos, para generar solidaridades de hecho, a través de normas e instituciones comunes, a fin de revertir la tendencia secular al conflicto, o sea, revertir el signo conflictivo de la interdependencia europea, y todo ello en función de una visión de conjunto, en particular del rol de Europa en un mundo de postguerra marcado por surgimiento de dos grandes bloques. En cada uno de los elementos anteriores reside la esencia del método Monnet. Y es la suma de cada uno de esos elementos lo que permite configurar la reciprocidad de intereses que constituye la base del pacto social sobre el cual se construyen las Comunidades Europeas y su ordenamiento jurídico, y sobre el cual descansa la actual interdependencia cooperativa de la Europa Occidental.

Hay por lo tanto una dimensión "micro", tanto jurídica como económica, que se refiere a cada proyecto conjunto concreto. Y una dimensión "macro", en la que cada proyecto adquiere una relevancia especial en la medida que se inserte, en forma positiva o negativa, a un cuadro más amplio compuesto por la totalidad de

medios conducentes al desarrollo de una interdependencia regional de signo cooperativo y solidario.

Puede afirmarse entonces que la multiplicidad de medios en las relaciones de integración y cooperación regional, puede ser funcional al surgimiento de un sistema de interdependencia cooperativa, en la medida que se desarrolle una visión de conjunto, que puede responder tanto a factores regionales como a extrarregionales (desafíos externos) y que es la que, en definitiva, permitirá darle coherencia histórica a la suma de esfuerzos parciales.

Proyectos conjuntos: la experiencia jurídica-institucional latinoamericana

Cuando en 1969 UNITAR reunió a un grupo de juristas en Quito a fin de examinar el tema de las empresas y proyectos multinacionales, se habló mucho de casos extrarregionales y de lo que *debían ser* las fórmulas jurídicas más apropiadas. En la región ya se valoraban los proyectos conjuntos. Pero eran muy pocos los que se habían concretado o se conocían.

En 1980 al retomarse el tema en esta reunión de Viña del Mar, algo fundamental ha cambiado en la materia: ahora hay experiencia regional y se la conoce.

No es sólo en esta materia que la región ha adquirido tecnología jurídica-institucional propia. Quizás sean mayores las novedades del derecho económico internacional de la última década, que los esfuerzos de los juristas por conocerlas, analizarlas y divulgarlas. Citemos a título de ejemplo, casi como contribución a una agenda de investigación y difusión sobre recientes aportes latinoamericanos al acervo jurídico internacional: a) el régimen común de inversiones extranjeras del Grupo Andino, original más por lo que significa de esfuerzo legislativo común de varios Estados, que por su contenido, ya que prácticamente todos los elementos que componen la Decisión 24 (y sus actualizaciones) reconocen precedentes en las legislaciones de los países industrializados; b) el tratamiento especial para países de menor desarrollo económico relativo de la ALALC, ahora de la ALADI, y el propio Grupo Andino; c) el mecanismo de los Comités de Acción del SELA, tanto en su utilización efectiva como en su potencial; d) el régimen del "frente marítimo" entre la Argentina y el Uruguay; e) el mecanismo de los acuerdos de alcance parcial de la nueva ALADI; f) la programación sectorial del Acuerdo de Cartagena.

Lo cierto es que, cada vez más, el negociador de compromisos jurídicos latinoamericanos actúa con independencia de fórmulas y precedentes de origen extrazonal y aprovecha la experiencia regional. Se ha producido un efecto de aprendizaje tras veinte años de marchas y contramarchas en la integración y la cooperación regional. Ello es notorio en la elaboración de instrumentos jurídicos

multilaterales que crean y regulan organismos internacionales. Si bien en la redacción del Tratado de Montevideo de 1960 se actuó con gran originalidad (por ej. la fórmula de los acuerdos de complementación industrial), la exótica fórmula del artículo xxiv del GATT terminó condicionando toda la arquitectura jurídica del sistema ALALC. Allí está el origen de muchas de las limitaciones posteriores de la organización. Más original había sido en su aproximación a la mecánica de un sistema preferencial latinoamericano la CEPAL. Pero finalmente triunfó la necesidad de conformar el compromiso que se adoptaría a los asumidos por algunos de los signatarios de más relieve en el GATT. Luego, durante muchos años el pensamiento jurídico —y el económico— en materia de integración estuvo muy marcado por la influencia del modelo europeo en el debate político y técnico sobre la integración latinoamericana. Se importaron conceptos y modelos, y se fue alejando así la idea de integración, y el cómo instrumentalizarla, de la realidad regional.

Ya en la elaboración y en la puesta en marcha del Acuerdo de Cartagena se actuó con gran originalidad, si bien la influencia institucional europea fue notoria. Por el contrario, la búsqueda de una comunidad económica y social centroamericana volvió a estar marcada por la influencia de conceptos e ideas derivados de la integración europea. Es en la conceptualización del SELA y en la elaboración del Convenio de Panamá donde volvemos a encontrar la marca de la originalidad latinoamericana, incluso en la forma pragmática en que la organización se tornó efectiva y sus órganos comenzaron a funcionar. Y la reciente negociación del Tratado de Montevideo de 1980 vuelve a demostrar originalidad en el legislador latinoamericano. Es difícil encontrar, si no en la propia experiencia de la ALALC, precedentes del sistema ALADI y de su régimen jurídico, y es quizás en la forma en que se resolvió la transformación de la ALALC en la ALADI donde encontramos más originalidad. En este último aspecto se tuvo por cierto en cuenta el precedente de la transformación de la OECE en la OECD por el Convenio de París de 1961, pero sólo a fin de avalar una fórmula que había surgido de los propios requerimientos del proceso negociador y de los condicionamientos que se habían creado como consecuencia de las tesis jurídicas contrapuestas en cuanto a los efectos de la finalización del período de transición de la ALALC.

Esa independencia con respecto a modelos extrazonales también se observa en materia de proyectos conjuntos. No es que no se tengan en cuenta tales modelos. Pero se los inserta en un cuadro de precedente entre los que figuran en forma marcada los propios. Y aquí reside la diferencia. En 1969, los precedentes existían, pero eran en su mayoría ajenos. No existían vivencias, es decir, experiencias vividas por nuestros propios técnicos y políticos, acerca de cómo administrar en sus distintas etapas un proyecto conjunto. En 1980, muchos de nuestros países han adquirido experiencia di-

recta en la materia. Tomemos el caso, por ejemplo, de los países de la Cuenca del Plata. Salto Grande ya es una realidad como obra hidroeléctrica binacional, y a la vez que se está concluyendo la puesta en funcionamiento de todas las turbinas, se ha avanzado en la concreción de la obra como el eje de un proyecto de desarrollo regional compartido entre la Argentina y el Uruguay. Itaipú, entre el Paraguay y el Brasil, avanza aceleradamente, y ya se ha encarado la construcción de Yaciretá y se ha comprometido la de Corpus, ambas entre el Paraguay y la Argentina. La infraestructura física para el transporte automotor y ferroviario ha tenido un decidido desarrollo en la subregión, incluyendo la construcción de grandes puentes binacionales sobre el río Uruguay. Los mecanismos de administración de la construcción y explotación de obras son ahora conocidos y diversos. Y también se ha avanzado en la experiencia de administración conjunta de intereses compartidos, como puede ser los que se dan entre la Argentina y el Uruguay, en el río Uruguay, en el Río de la Plata, y en el frente marítimo.

El cuadro de la experiencia regional se enriquece con un número ya significativo de interconexiones eléctricas, de sistemas de telecomunicaciones, y de gasoductos y oleoductos. También en la prestación de servicios comunes, la región ha ido adquiriendo desde el ya lejano precedente de COCESNA hasta la reciente NAMUCAR una rica experiencia. Y el SELA, como resultado de la labor de sus primeros Comités de Acción, ha encarado proyectos conjuntos más complejos en el campo de las artesanías, de la pesca y de la comercialización de fertilizantes (MULTIFER). No se trata aquí de completar una enumeración de casos, pero sí de indicar la variedad de la experiencia que se ha desarrollado en la región en materia de proyectos conjuntos. Por ello cabe también recordar los proyectos tecnológicos conjuntos del Grupo Andino y los circuitos de turismo integrado que ha impulsado el BID.

Algunas conclusiones que se extraen de la experiencia regional

Quizás lo más interesante es observar que en líneas generales la experiencia jurídica latinoamericana en materia de proyectos conjuntos, no difiere sustancialmente de la internacional conocida.

Es cierto que se ha adquirido lo que hemos denominado tecnología jurídica e institucional de la región en esta materia. Y es cierto que mecanismos y normas que se han utilizado responden a necesidades e idiosincrasias jurídicas y administrativas autóctonas. Pero los grandes principios son similares a los observados en la experiencia de proyectos conjuntos desarrollados en otras regiones.

Dos grandes principios aparecen como centrales:

1. El principio de la subsidiaridad o de la función supletoria de los mecanismos internacionales, y en particular, de aquellos que suponen la administración conjunta y no separada, de las distintas

etapas de desarrollo de un proyecto (preparación, ejecución y explotación). Tal principio lo formulamos en otra oportunidad en estos términos: "ningún Estado recurre a la utilización de mecanismos internacionales para hacer cosas que pueden ser realizadas en forma parecida, igual o mejor, mediante la utilización de mecanismos nacionales".

2. El principio de la libertad de organización propio del derecho de las organizaciones internacionales, deriva del hecho de no existir normas jurídicas positivas internacionales que condicionen la forma en que los países participantes de un proyecto conjunto deben encarar la administración de sus distintas etapas.

Sin embargo, estos dos principios aparecen condicionados en la práctica por requerimientos derivados de la necesidad de una gestión eficiente del proyecto (condicionamiento al principio de subsidiariedad), y del sistema legal y administrativo interno de cada uno de los participantes o de las modalidades del financiamiento externo al que se recurra (condicionamiento al principio de libertad de organización).

Un tercer principio clave que se observa es el del control del interés nacional en el desarrollo del proyecto y por lo tanto en las decisiones que se adopten en el mecanismo de administración. Ningún país acepta que un proyecto conjunto, cualquiera que sea su importancia y el "elemento de multinacionalidad" que impulsaron a su desarrollo compartido con otro país, pueda desarrollarse en sus distintas etapas en forma contraria a los intereses nacionales. Cómo conciliar este principio con los requerimientos de eficiencia en la gestión, es uno de los problemas más complejos de resolver en la práctica, y muchas veces dependen más de factores personales en los administradores que de fórmulas jurídicas.

El juego de estos tres principios permite afirmar que en la negociación de la fórmula de administración de un proyecto conjunto, los negociadores estarán inspirados por una triple preocupación:

- a. Aceptar un mecanismo internacional sólo en caso en que sea claramente necesario;
- b. Lograr que el mecanismo creado sirva a la obtención de los objetivos propuestos, teniendo en cuenta la naturaleza del proyecto (eficiencia del mecanismo), y
- c. Introducir en el mecanismo los elementos necesarios que permitan la salvaguarda del interés nacional (noción de control).

La gama de alternativas que se ofrece con la aplicación de estos tres principios es demasiado amplia como para poder analizarla aquí. Desde la administración separada, a distintas modalidades de coordinación, a la administración conjunta, hasta las fórmulas más avanzadas que suponen la creación de un ente autónomo y

conjunto, caben muchas variantes para la gestión de cada una de las etapas y de los componentes en que se puede desgregar un proyecto conjunto.

El problema práctico puede consistir entonces en el adecuado ejercicio del principio de libertad de organización. No existiendo fórmulas obligatorias, pero sí existiendo precedentes y condicionamientos internos y externos (jurídicos, económicos y técnicos), las decisiones con respecto a cada uno de los aspectos de la gestión del proyecto, desde las más globales (ente autónomo?, grado de autonomía?, composición?, sistema de decisión y de control de gestión?, personería jurídica?, derecho subsidiario?, etc.), hasta las más específicas (régimen laboral del personal propio del proyecto?, de la mano de obra empleada?, contratación y garantía de empréstitos?, régimen de licitaciones?, etc.), serán otras tantas pruebas a la imaginación y pericia técnica (y política) de los llamados a adoptarlas o a prepararlas.

El espacio de creación normativa que brinda el principio de libertad de organización en materia de proyectos conjuntos (y en general de organizaciones internacionales), transfiere muchas veces los problemas del plano estrictamente jurídico-normativo al plano personal de las condiciones intelectuales, imaginación y adaptabilidad del o de los juristas convocados a asesorar o a elaborar las fórmulas. La praxis interdisciplinaria y la flexibilidad mental del jurista pueden ser factores decisivos en el grado de satisfacción que los requerimientos concretos de un proyecto conjunto encuentren en el derecho internacional.

El valor político de una metodología

En América Latina se ha aprendido con la práctica que la administración eficiente de proyectos conjuntos es factible. Se puede suponer que en los próximos años se multiplicarán los casos en que dos o más países compartan recursos o espacios en función de intereses comunes.

En principio, no parecen existir problemas jurídicos internacionales en torno a estos proyectos que no puedan resolverse en el marco de los tres principios antes mencionados, y tomando en cuenta precedentes regionales y extrarregionales.

Si puede parecer necesario una mayor familiarización con las características y supuestos de una metodología jurídico-institucional que en la práctica de las relaciones económicas contemporáneas también tiene una de sus principales fuentes en el pensamiento y la acción de Jean Monnet.

Tal metodología se basa en el reconocimiento de la fuerte interacción entre lo jurídico y la realidad política y económica. En un proceso o proyecto concreto, el pacto social y el ordenamiento jurídico que de él deriva se sustentan en una reciprocidad de intereses entre las partes. Y la evolución del proceso o del proyecto re-

quiere una visión dinámica de tal reciprocidad de intereses, y una mecánica de concertación que genere nuevos compromisos y normas, en función de los cambios que se operen en la realidad o del cumplimiento del plan originalmente previsto. La efectividad de las decisiones y ordenamiento jurídico, entendida como su capacidad para penetrar en la realidad, será consecuencia de la correcta relación que se establezca por los mecanismos de concertación entre principios, normas e intereses nacionales.

Pero es una metodología que supone además la inserción de cada proceso de integración o de cooperación, y de cada proyecto conjunto en la perspectiva más amplia de una interdependencia cooperativa entre los países participantes, y dentro del marco de un sistema regional o subregional. Sólo puede alcanzar todo su potencial si la solidaridad de hecho a la que se aplica, es parte de un complejo de solidaridades de hecho y de una solidaridad política básica, que sea a su vez reflejo de una visión de conjunto del desarrollo y de la participación internacional de los países participantes.

Esta metodología jurídico-institucional lleva a generar órganos y normas comunes, sustentados en una concepción dinámica de la reciprocidad de intereses que requiere de un esfuerzo constante de concertación. Y supone también la existencia de un espíritu especial en quienes la ponen en práctica y de un contexto político de solidaridad. La mención al espíritu especial lleva a transferir parte del peso del éxito de tal metodología a las características personales y la prudencia política de quienes asumen responsabilidades máximas en los órganos comunes. Se trata de una variable no jurídica que es clave para entender la eficacia del mecanismo de concertación, y por lo tanto el potencial de efectividad de las decisiones y normas comunes que se generan.

Y es también un factor extrajurídico el que explica la existencia de un espíritu comunitario —mística?— en un proyecto concreto: la confianza. La confianza brinda la atmósfera que torna viable un proyecto y su estructura jurídica e institucional por más simple que ellos sean. Confianza, concertación de intereses e inserción del proyecto en un marco de interdependencia cooperativa y en una visión de conjunto de las relaciones regionales, parecen ser entonces los principales requerimientos extrajurídicos para el éxito de una metodología jurídico-institucional que permita concretar proyectos conjuntos.

Sólo una tradición de trabajo en común, fruto de múltiples experiencias puede generalizar entre dos o más países, parte de una región o de una subregión, el clima de solidaridad política y de confianza personal que se requiere para consolidar el signo cooperativo en la interdependencia. Pero un proyecto conjunto concreto no es viable si no existe como base un mínimo de ese clima requerido. Primero debe plantearse el clima mínimo. Luego un proyec-

to puede contribuir a consolidarlo, ampliado y generalizado. Para ello entendemos que debe aplicarse una metodología de concertación que permita generar costumbres de trabajo en común en función de intereses comunes. La experiencia jurídica internacional brinda principios y fórmulas. Sólo se requiere que los estadistas de los países interesados y los técnicos convocados a la gestación y administración de un proyecto concreto, capten el espíritu y el sentido político de la metodología de Jean Monnet.

Las consideraciones precedentes son sobre todo más aplicables a aquellos proyectos complejos y con una dinámica especial derivada de su naturaleza y objetivos, como puede ser el compartir un espacio geoeconómico, o explotar recursos naturales conjuntos o desarrollar un complejo minero-industrial. Quizás en estos casos sea difícil disociar una metodología de concertación de un determinado grado de autonomía del mecanismo que se establezca para administrar el proyecto. Es por ello que es en estos casos cuando realmente se pone a prueba la existencia de los prerequisites extrajurídicos que hemos indicado.

LOS COMPLEJOS DE OBRAS PUBLICAS Y OTROS PROYECTOS BINACIONALES CON PARTICULAR REFERENCIA A LOS PROBLEMAS DE LA CONTRATACION INTERNACIONAL A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

Juan María Rouvier

INTRODUCCIÓN

La vasta extensión del Continente latinoamericano y las inmensas riquezas contenidas en su suelo, han llevado a los dirigentes de nuestras patrias al convencimiento de que es preciso aunar esfuerzos y sumar talentos y voluntades para lograr el desarrollo que exigen nuestros pueblos, desarrollo que es una justa aspiración y un derecho indiscutible.

Los inmensos recursos mineros, hidráulicos y las posibilidades provenientes de los recursos forestales, exigen la integración de estos países para que su desarrollo sea apropiado y nos permita un mejor aprovechamiento de sus riquezas naturales y una mejor vida a todos los nacionales de estos países.

Nosotros nos declaramos fieles integracionistas, porque creemos de la manera más ferviente y sincera que ella es el medio con el cual cuentan nuestros pueblos para lograr que sus industrias alcancen un grado de pujanza respetable y eficaz. Este criterio ha sido reconocido por los más altos dirigentes políticos de nuestra América, me bastaría citar el nombre de mi ilustre compatriota el ex Presidente Dr. Rafael Caldera, quien dijera: "Creemos en la integración no como un fin en sí, sino como un medio, como un instrumento destinado a lograr el desarrollo económico y social de nuestro pueblo, para asegurarnos el ascenso en su nivel de vida y la participación de todos en el proceso social. Para que la integración realmente lo sea, tenemos que afrontar valerosamente esta cuestión y tratar de obtener resultados concretos, proyecciones claras y positivas, estímulos de logro a través del intercambio de ideales y de acciones, mejores salarios, mejores condiciones de vida y mayores oportunidades de trabajo para los pueblos de América Latina"¹.

¹CALDERA, DR. Rafael. Intervención en la IX Conferencia de los Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Caracas, 13 de abril de 1970, "SELECCIÓN DE CONCEPTOS". 2ª Ed. 1972, Oficina Central de Información. p. 208.

Los americanos hemos comprendido esta realidad que se transforma en una necesidad clara y decisiva de nuestros pueblos, y podemos decir con orgullo que resultados de esa convicción han sido el Mercado Común Centroamericano, la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (ALALC), el Pacto Andino, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); en el Caribe, la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), y la Comunidad del Caribe (CARICOM); el Tratado de Cooperación Amazónica, celebrado entre Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela, y el más reciente convenio celebrado entre los países que formaron la ALALC, que es la Asociación Latinoamericana de Derecho de Integración ALADI; en cada una de estas iniciativas existen valores positivos, aun cuando no haya producido, hasta la fecha, los resultados que se esperaban de ellos.

Todas estas iniciativas tienen sus raíces en las ideas panamericanas del Libertador Bolívar, quien dedicó todo su esfuerzo a trabajar por la Unión de nuestras patrias; hoy, con la celebración de estas Jornadas, queremos honrar su memoria con motivo del sesquicentenario de su muerte.

Estas ideas de integración acaban de ser ratificadas por Venezuela con la intervención del Canciller de nuestro país, Dr. José Alberto Zambrano Velasco, quien en su discurso ante la Organización de Estados Americanos, en su décimo período de sesiones ordinarias, dijo: "Mientras no incrementemos la interrelación reconociendo las subregiones, nuestra América seguirá contemplando la dispersión de sus esfuerzos"².

En esta labor, los internacionalistas americanos tenemos el ineludible compromiso de prestar nuestra decidida colaboración en esta sociedad que es cada día más solidaria; me permito citar al Excelentísimo señor Presidente de Venezuela, Dr. Luis Herrera Campins, quien en agosto pasado, al pronunciar en la ciudad de Mérida, Venezuela, el discurso de Instalación del XII Congreso del Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional, y al referirse a la egregia figura de Francisco de Vitoria, dijo: "Bueno su recuerdo para decir que hoy, más que nunca, la labor del internacionalista es de fundamental importancia para delinear los principios rectores que deben orientar los alcances de una nueva sociedad cada vez más interdependiente, cada vez más solidaria, cada vez más participativa. Jamás podremos alcanzar el delineamiento de un nuevo orden económico internacional, o de una estrategia hacia el desarrollo, de una política de promoción y defensa de los derechos humanos, si no encontramos el fundamento de un NUEVO DERECHO INTERNACIONAL".

²ZAMBRANO VELASCO, José Alberto. Discurso pronunciado en la Sesión Inaugural de la X Asamblea General de Organización de Estados Americanos OEA. Diario El Nacional Nº 13.376, 20 noviembre 1980. Edición de Occidente.

Más adelante el Excelentísimo señor Presidente decía: "El Derecho Internacional contemporáneo no puede concebirse sin estar sustentado con la idea de la solidaridad"... "En el campo internacional, la solidaridad implica la convicción de que las relaciones deben sedimentarse en derecho, en la obligación de quienes tienen, hacia aquellos que menos tienen. No como una dádiva, como una concesión graciosa, sino por imperio de las normas jurídicas internacionales"³.

Es con espíritu panamericano y solidario como venimos a esta hermosa patria chilena, que ha dado con la mayor generosidad, grandes aportes a la cultura y a la ciencia americana y con la que los venezolanos tenemos lazos indestructibles, nacidos al calor de nuestros comunes ideales y vivificados por ese lazo común nacido a través de la ilustre figura de Andrés Bello.

CONCEPTO DE OBRA PÚBLICA

En nuestra condición de especialistas de Derecho Internacional Privado, estudiaremos este sujeto desde la óptica propia de esa materia, y con referencia especial a los conflictos nacidos con motivo de la contratación de los trabajadores de esas obras binacionales, que por otra parte son caminos que ya hemos transitado⁴, pero antes trataremos de fijar el concepto de obra pública a la luz del Derecho Administrativo.

En Venezuela el tratadista Lares Martínez opina: "La expresión obra pública sirve a un tiempo para denominar determinados trabajos ejecutados sobre inmuebles por una entidad administrativa o por su cuenta y también el resultado de esa labor".

En el primer sentido señalado, se entiende por obra pública toda operación material relativa a la construcción, ampliación, arreglo, edificación, reparación o mantenimiento de bienes inmuebles realizada con una finalidad pública por una entidad administrativa o por su cuenta".

En el segundo sentido son obras públicas los bienes inmuebles construidos o afectados en su estructura por aquellas labores. Esos inmuebles están destinados al uso público y al aprovechamiento general, como las vías públicas y las plazas, o al servicio de las entidades administrativas, como los palacios legislativos, los edificios

³HERRERA CAMPINS, Dr. Luis. "Derecho Internacional para una Sociedad Solidaria. Discurso de Instalación del XII Congreso del Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional. Mérida, 31 de agosto de 1980. Ministerio de Información y Turismo. Imprenta Nacional.

⁴Véase mi trabajo: "El Contrato Individual de Trabajo a la Luz del Derecho Internacional Privado. Libro Homenaje al Dr. Rafael Caldera. Publicación de la Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. T. II. pp. 1471 y ss. Publicado nuevamente en Revista del Colegio de Abogados del Estado Zulia. Nº 151. 1978. pp. 23 y ss.

de los ministerios y de los tribunales y los construidos para escuelas y hospitales”⁶.

En nuestra opinión, para que pueda hablarse de obra pública es preciso que se trate de trabajos relativos a inmuebles, que tengan por objeto un fin de interés colectivo.

LOS CONTRATOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO

Los contratos son una de las fuentes más importantes de casos de Derecho Internacional Privado, porque la internacionalización de las relaciones jurídicas, producto de la actividad del hombre y de las empresas, hacen en muchas ocasiones que una relación jurídica cualquiera se ponga en contacto con las legislaciones de dos o más países, originando un conflicto de leyes, es decir, un problema de Derecho Internacional privado.

No hay duda que los contratos celebrados en relación a los complejos de obras públicas y otros proyectos binacionales dan lugar a verdaderos conflictos de leyes y corresponde al Derecho Internacional Privado aportar las reglas y principios que dé la justa solución de ellos.

En razón de la intervención del Estado, en estos complejos, bien sea directamente, o por intermedio de otras entidades de derecho público, hace aún más complicados los problemas que puedan surgir en relación con el Derecho Internacional Privado. Habrá muchos de los contratos que se celebren en estos casos que correspondan a la esfera del derecho público y concretamente del Derecho Administrativo, pero otros sin lugar a dudas estarán comprendidos dentro del campo del derecho privado y la acción del Derecho Internacional Privado tendrá que hacerse presente para resolver estos conflictos. Nosotros vamos a hacer un breve recuento de las más importantes doctrinas que tratan de fijar la ley aplicable a los contratos en el orden internacional, para así colocarnos dentro del marco teórico apropiado, para luego hacer la aplicación de estos principios a la realidad latinoamericana.

Autonomía de la Voluntad

En materia de obligaciones convencionales, el principio dominante en las legislaciones y la doctrina es el de la *autonomía de la voluntad*. Las partes son libres de escoger la ley que ha de regular sus convenciones, pero esa libertad tiene limitaciones.

En ejercicio de la autonomía, las partes al contratar, pueden escoger *los titulares de esos derechos y el contenido mismo de los derechos*. Podemos decir que los contratantes crean su propia ley, pero ello dentro del marco impuesto por el derecho; en Derecho In-

⁶LARES MARTÍNEZ, Eloy. "Manual de Derecho Administrativo II. Ed. Universidad Central de Venezuela. Caracas. p. 303. 1970.

ternacional Privado, esta libertad se pone de manifiesto cuando las partes escogen la ley de un determinado país para regir su convención.

Limitaciones al principio de la autonomía de la voluntad

En relación a este punto nosotros hemos dicho: "Los propios mantenedores del principio de la autonomía de la voluntad admiten que es preciso que tenga limitaciones, y ellas surgen en dos aspectos. 1º. Las relativas a la elección misma de las leyes, en cuanto a su número y a su clase. 2º. Las que tienen por objeto las leyes que rigen los diversos elementos del contrato.

En la primera de las limitaciones, luego de ser admitido el principio de la autonomía de la voluntad, para que las partes, haciendo uso de él, escojan libremente la ley que ha de regir sus convenciones, se ha aceptado que esa libertad debe tener un límite. Debe existir alguna razón para que las partes escojan determinada ley y este pueda ser la ley personal común o la de alguno de ellos, la ley del lugar de celebración o la del lugar de ejecución, la ley del lugar donde están situadas las cosas. Poderosas razones de orden práctico y jurídico imponen esta limitación.

Tampoco es admisible que las partes sometan sus contratos a diversas leyes en cuanto a sus efectos y condiciones. Elló podría conducir a una verdadera anarquía en esas relaciones, que sería contraria al fin de seguridad perseguido por el derecho".

La otra limitación es la relativa a las leyes que regulan los diversos elementos fundamentales del contrato. Si está permitido a las partes escoger la ley del contrato, hay un grupo de elementos del contrato, que no se puede dejar en manos de las partes la escogencia de la ley que los va a regular. Así tenemos nosotros la *capacidad* de las partes intervinientes, la cual se regirá por la *ley personal*, que será la de la nacionalidad o la del domicilio, según sea el sistema que se siga. La *forma del acto*, nosotros sabemos que está sometida a la ley del lugar de celebración (*locus regit actum*).

La otra excepción es la del *orden público internacional*, la que como bien sabemos nosotros impide la aplicación de las leyes extranjeras, cuando sean contrarias a los principios que orientan el concepto de orden público internacional".

A este sistema que como hemos dicho domina el panorama de la doctrina y la legislación universal, podemos agregar los siguientes.

El principio del lugar de ejecución. Sus partidarios sostienen que con este criterio se aúnan la ley aplicable y el foro. Como es lógico, esta teoría ha dado lugar a opiniones que la adversan, se ha dicho que puede ocurrir que las partes no hayan fijado el lu-

"ROUVIER, Juan María. "Lecciones de Derecho Internacional Privado". T. III. Primera Ed. 1975. pp. 115-116.

gar de ejecución; también puede ser que el lugar de ejecución no se conozca en el momento de celebrarse el contrato.

El principio que sostiene que debe aplicarse *la ley del lugar de celebración*. Se ha dicho que el lugar de ejecución puede ser desconocido, porque las partes no lo fijaron, porque la obligación sea de trato sucesivo, etc. Por el contrario, en el lugar de celebración hay una serie de elementos coincidentes que nos permiten determinar el momento en el cual el contrato nace a la vida del derecho. No hay lugar a dudas que, en el lugar de celebración del contrato es donde las partes han intercambiado sus voluntades, lo que hace que el vínculo nacido de ese acuerdo de voluntades deba ser sometido a esa ley que presenció su nacimiento. Las partes pueden ser de diferentes nacionalidades o domicilio; las cosas pueden estar situadas en distintos lugares, la ejecución puede cumplirse en diversos países; en las obligaciones sinalagmáticas, en las cuales las partes son recíprocamente acreedoras y deudoras, los cumplimientos de las partes pueden estar en distintos lugares; el lugar de ejecución puede ser múltiple; pero el de celebración es único.

Personalidad. Algunos autores han pensado que debe ser la ley personal de los contratantes. Esto no ofrece ninguna seguridad en el orden internacional. Primero sería preciso determinar cuál es la ley personal: ¿la de la nacionalidad o la del domicilio?. Por otra parte, la ley personal de los contratantes puede ser diferente, lo que traería incertidumbre en la solución.

Otras opiniones han sido expuestas, pero en honor a la brevedad voy a limitar esta parte de la exposición a dos criterios que considero de gran interés, uno de los cuales profeso.

Es posible considerar competentes dos o más leyes. Entre los autores sostenedores de esta opinión, podemos citar a Quintín Alfonsín, para quien el contrato puede ser objeto de un fraccionamiento vertical y otro horizontal. El fraccionamiento vertical se produce cuando cada una de las partes está sometida a leyes diferentes; horizontal cuando en el contrato se estudian diversos planos: capacidad, forma, ejecución normal, daños y perjuicios, etc. Conforme a este criterio cada uno de los aspectos del contrato estará sometido a leyes diferentes.

Sistema de Henry Batiffol

El profesor de la Universidad de París, es el creador de una teoría que viene a colocar de nuevo en un plano de actualidad y con nuevas características, la vieja doctrina de la autonomía de la voluntad, sino de la ley de la autonomía. Cada contrato puede ser localizado en virtud de una serie de circunstancias y el Juez, previo examen de esos elementos, determina la ley aplicable. Es la

voluntad de las partes quien realiza los hechos que permiten la localización del contrato. Batiffol hace una clasificación de índices que contribuyen a la localización del contrato.

Índices generales: Los que se refieren al valor dado al lugar de conclusión y al de celebración del contrato.

Índices particulares: Entre éstos, *índices intrínsecos al contrato*, los que se refieren a las personas de los contratantes, su nacionalidad o domicilio. Contratos con un Estado. Los que se refieren al objeto del contrato, bienes inmuebles y los relativos a los derechos reales. Contratos vinculados a otros contratos. La forma del contrato. Intervención del oficial público. Los que se refieren a la sanción del contrato. Cláusulas compromisorias y atributivas de jurisdicción.

Índices extrínsecos al contrato: Contenido de las leyes en conflicto. Actitud de las partes con posterioridad al contrato. Referencia a una ley o a un uso.

Opino que a la hora actual esta es la teoría que mejor enfrenta y resuelve la problemática de los contratos que puedan producir conflictos de leyes, presenta el principio de la autonomía de la voluntad bajo aspectos nuevos, que lo hacen menos discutible. Me inclino por seguir esta posición.

COMPLEJOS DE OBRAS Y OTROS PROYECTOS BINACIONALES

Numerosos son los problemas que plantean la ejecución de obra binacionales, problemas que van desde el nacimiento mismo de los órganos encargados de la ejecución de las obras, y se continúan en los diversos contratos que es preciso celebrar, de construcción, tecnología, inspección, con los trabajadores, etc.

Los tratados como producto de la soberanía de los Estados, corresponden por entero al campo del Derecho Internacional Público, pero es innegable que los Estados, en muchas ocasiones, celebran convenios sobre objetos que pueden ser de los mismos a que se refieren los contratos entre particulares; en estos casos el Derecho Internacional Privado, puede cumplir su función de indicar la ley aplicable. Esta opinión es valedera para cualquier otro sujeto de derecho internacional. Es preciso advertir que hacer tal diferencia es realmente difícil.

Como bien afirma Batiffol: "El problema toma su amplitud cuando un tratado crea una entidad y más precisamente una sociedad llamada a funcionar como un organismo de derecho privado. La tendencia es cada día más fuerte a referirse a un derecho estatal ya constituido⁷.

⁷BATIFFOL, Henry, Avec le concours de Paul Lagarde. "Droit International Privé". T. II. París. 1971. p. 226.

Como queda expuesto, estos problemas son por demás difíciles de resolver, y en su examen y solución es preciso actuar con mucho tacto y discreción.

LAS OBRAS HIDROELÉCTRICAS DE SALTO GRANDE

Las obras hidroeléctricas de Salto Grande constituyen un modelo de complejo binacional para obras públicas en la América Latina, por las características que presenta su organización jurídica y por las situaciones de hecho que pueden presentarse durante su existencia, dadas las realidades que debe enfrentar: sede, ejecución de las obras, contratación de personal, etc.

En fecha 30 de diciembre de 1946, Argentina y Uruguay celebraron un Convenio para la utilización de las aguas del Río Uruguay, y al mismo tiempo crearon una comisión Técnica Mixta. El principal objetivo de este tratado es el aprovechamiento hidroeléctrico en la Zona de Salto Grande, y por ello se le conoce con el nombre de Tratado de Salto Grande. El tratado fue ratificado en 1958.

El Tratado de Salto Grande es para nosotros un *tratado marco*. En consecuencia, para desenvolver los principios acogidos en él, es preciso que se dicten reglamentos y otros textos que desenvuelvan sus principios.

El tratado creó una Comisión Técnica Mixta, que tiene por misión, además de dictar su propio Reglamento, formular su plan de trabajo, el cual debe ajustarse a las prioridades que el Tratado señala.

Es indudable que la Comisión Técnica Mixta es un sujeto de derecho internacional, una persona jurídica, que celebra contratos de las más variadas características y con las más diversas finalidades.

Nosotros no vamos a hacer un examen minucioso de la organización de Salto Grande. Nos vamos a limitar a señalar, de acuerdo a nuestra línea de pensamiento, que los principios teóricos expuestos anteriormente son perfectamente aplicables al caso de las Obras Hidroeléctricas de Salto Grande. En ocasiones, cuando los contratos celebrados corresponden estrictamente a la esfera del derecho privado, el Derecho Internacional Privado, nos dará la solución para la determinación de la ley aplicable a esos contratos; cuando las actividades y contratos correspondan al ámbito del derecho público, será el Derecho Administrativo quien nos dará la solución. Repetimos que en la práctica la distinción es por demás difícil.

CONFLICTOS DE LEYES EN MATERIA DE DERECHO DE TRABAJO

Para nosotros es claro que siempre que un contrato de trabajo haya sido celebrado en un país para prestar servicios en otro, o en las oportunidades en que durante la vigencia del contrato de tra-

bajo se cambie el lugar de prestación de los servicios, se producirán contactos legislativos, que darán lugar a conflictos de leyes.

Opinamos que a la hora actual la posibilidad de que la relación de trabajo cause estos conflictos es mucho mayor, cuando la actividad económica de las empresas ha traspasado los límites del territorio nacional, se ha convertido en empresa multinacional o transnacional, para actuar en países que le son extranjeros, en relación a su origen, y cuya actuación en la vida jurídica de los pueblos da lugar a los más diversos problemas de derecho, entre otros los que se refieren a los contratos de trabajo de los innumerables trabajadores que les prestan sus servicios de las más disímiles maneras, desde el obrero que pone su actividad física al servicio de la empresa, hasta el científico y el técnico que prestan su concurso intelectual para el logro de los fines perseguidos por la entidad para la cual laboran.

Como es lógico pensar, en los complejos de obras públicas binacionales, las posibilidades de que se produzcan conflictos en materia de leyes del trabajo es muy grande. Basta pensar en que las labores pueden ser prestadas en los dos Estados intervinientes, o que los trabajadores sean contratados en uno de esos Estados, pero su trabajo se realice en el otro. En fin, las circunstancias que pueden dar lugar a conflictos de leyes son muy variadas.

CONCEPTOS PREVIOS

Advertimos que en esta parte de la exposición haremos uso de nuestro trabajo anteriormente citado. Antes de entrar a estudiar las diversas soluciones que se han expuesto para resolver los conflictos de leyes en materia de Derecho del Trabajo, quiero dejar aclarada la diferencia que existe entre el principio de la *territorialidad*, las *disposiciones de Derecho Público* y la *noción excepcional del orden público internacional*, ello porque frecuentemente son confundidas, dado que la naturaleza de la relación laboral hace que diversos aspectos de ella estén sometidos al principio de la territorialidad, otras pertenezcan al campo del Derecho Público y en algunas ocasiones las leyes extranjeras no se aplican, por impedirlo la noción del orden público internacional. Todas estas situaciones conducen a la aplicación de la ley del forum, pero su razón de ser y su funcionamiento es diferente. Pese a ello, hemos observado que en muchas ocasiones existe verdadera confusión de estas nociones en sentencias de los tribunales y aun en la misma doctrina.

Es preciso diferenciar la noción del *orden público internacional* o *absoluto*, de las leyes que son normalmente territoriales, y que lo son en virtud del objeto mismo de la relación jurídica que tutelan; tales son las normas que regulan los bienes y todo lo referente a los derechos reales y a las garantías reales que tengan por objeto

los bienes. La aplicación de la *lex rei sitae*, en estos casos es *perfectamente normal*. En el supuesto del *orden público internacional o absoluto*, una norma de Derecho Internacional Privado del foro, ordena aplicar un determinado derecho extranjero, pero no se aplica, por ser contrario a los principios fundamentales que orientan la legislación del foro; se hace uso de la noción excepcional del orden público para mantener el carácter imperativo de esos preceptos.

Por el contrario, en el caso de aplicación de la *lex rei sitae*, ello se hace en virtud de su *normal competencia*. Las reglas de Derecho Público, tienen *aplicación normal* a las materias de su competencia. Son aquellas que se refieren al régimen político y administrativo, a las cuestiones económicas, fiscales, penales, procesales, en suma, aquellas leyes que rigen la organización y funcionamiento del Estado. Algunos de los aspectos del Derecho del Trabajo quedan incluidos dentro del campo de estas leyes por ser protectoras de la sociedad.

CUESTIONES A CONSIDERAR

Capacidad de las partes. La capacidad de las personas que intervienen en el contrato de trabajo está sometida a las reglas generales imperantes en esta materia, es decir, cuando se trata de persona física, y esto ocurre generalmente en cuanto al trabajador, el régimen es el del derecho personal (nacionalidad o domicilio, según los casos, sin embargo, es preciso tomar en cuenta las situaciones especiales que se presentan con la capacidad especial acordada a los menores, para celebrar estos contratos. Opino que estas capacidades especiales están sometidas a la ley del lugar donde se prestan los servicios, por tratarse de normas protectoras de los trabajadores, las cuales están comprendidas dentro de la esfera del Derecho Público. Aquí es preciso tomar en cuenta también lo relativo a la capacidad de la mujer casada, considero que es una consecuencia jurídica del matrimonio y estará sometida a la regla general, con las limitaciones impuestas por el orden público internacional.

En cuanto a la capacidad de la parte patronal, obedece a los mismos principios generales, pero puede representar aspectos que varíen la situación cuando se trata de persona jurídica.

Forma. La forma del contrato de trabajo está sometida a la regla general *locus regit actum*, por tanto la forma se regulará por la ley del lugar de celebración. Es de advertir que por las condiciones especiales en las cuales es celebrado el contrato individual de trabajo, no está sometido a ninguna forma, siendo ésta de mayor interés cuando se trata de los contratos colectivos. .

LEY APLICABLE A LA SOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS DE LEYES ORIGINADOS
CON MOTIVO DEL CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO

Determinada la ley que regula la capacidad de los contratantes, así como lo aplicable a la forma del contrato, nos queda por resolver la determinación de la ley aplicable a la substancia del contrato, labor que ha dado lugar a posiciones diversas en la doctrina.

S I S T E M A S

Ley que regula el contrato. Para algunos autores la ley aplicable en esta materia es aquella que regula el contrato. Su razonamiento está fundado en que el contrato de trabajo es uno más de los contratos, y que no tiene por qué estar sometido a reglas especiales, bastan para su reglamentación en el orden internacional, las reglas generales de los contratos expuestos por el Derecho Internacional Privado.

No estoy de acuerdo con esta opinión, es un criterio influido por las doctrinas civilistas que en un principio trataron de explicar el contrato de trabajo. Nosotros sabemos que esa posición es hoy en día insostenible, no es posible negar el fondo social del contrato de trabajo y menos aún que rige una situación especial de las relaciones humanas que tienen una profunda influencia en las relaciones sociales y económicas de la sociedad.

Ley del lugar de la prestación de los servicios. Esta parece ser la opinión que tiene mayor número de adherentes. Su fundamento podemos decir que se encuentra en el hecho real de que en el sitio de prestación de los servicios o ejecución del trabajo, es donde se configuran todos los elementos necesarios para darle existencia al contrato, es donde el trabajador recibe su salario, donde le serán pagadas las indemnizaciones, en el caso de que ello fuera procedente, en general todas las circunstancias de hecho, que dan vida al contrato ocurren en principio en el lugar de ejecución del trabajo.

Lex fori. Hay quienes opinan que el contrato de trabajo debe estar sometido a la *lex fori*. Basan su opinión en el *orden público internacional*, el cual según ellos está siempre presente en el contrato de trabajo, lo que hace difícil que el Juez admita la aplicación de una ley extranjera. Considero que esta opinión es inaceptable, porque como hemos expuesto anteriormente, la función del orden público es impedir la aplicación de la ley extranjera, declarada aplicable por la norma de conexión, incluida expresa y tácitamente en la legislación del Juez, es decir, su actividad es posterior a la declaratoria de competencia de la ley extranjera y no previa.

Ley de la sede de la empresa. Se ha pensado por algunos que la *ley del lugar de la sede de la empresa*, debe ser aplicable para regir el contrato de trabajo. Entre los diversos argumentos que se han esgrimido a favor de este criterio está el de que da mayor seguridad para la determinación del derecho aplicable, porque la sede de la empresa tiene permanencia fija en el espacio, en cambio el lugar de ejecución del trabajo puede variar y más hoy en día, debido a la actuación internacional de las empresas multinacionales, que trasladan a sus trabajadores de un país a otro para la ejecución de sus labores, situación que se presenta con mayor frecuencia a quienes realizan labores de carácter técnico.

Este criterio puede servir como factor de conexión secundario, pero no creo que deba ser la regla para la determinación de la ley aplicable. Es verdad que en el caso de ciertos trabajadores cuyo lugar de ejecución del trabajo varía constantemente, como el caso de los viajantes de comercio, puede servir para la solución de los conflictos, pero este tipo de trabajo no es la regla, aun cuando admitimos que el lugar de ejecución del trabajo tiende a variar hoy más que en el pasado.

Ley más favorable al trabajador. Nosotros consideramos que esta opinión en el ámbito del Derecho Internacional Privado es inaceptable, pues la labor del juez iría más allá de su finalidad propia y esencial. Tendría previamente que determinar la ley más favorable. lo que en oportunidades podría no lograrse por las más diversas razones, incluidas en ellas hasta el errar humano, en la necesaria calificación que es preciso efectuar, de acuerdo a este sistema.

NUESTRA OPINIÓN

Personalmente considero que el contrato de trabajo debe estar sometido, como regla general, a la ley del lugar de prestación de los servicios. Esto no impide la utilización de otros criterios en determinadas circunstancias, pero con carácter secundario o subsidiario.

Nosotros observamos que muchos aspectos de la relación trabajo están sometidos en los distintos Estados a normas de Derecho Público, cuya territorialidad es normal. Ejemplo de ello serían todas las referentes a la reglamentación administrativa del trabajo: higiene y seguridad industrial. lo relativo al trabajo de mujeres y niños, el trabajo nocturno, a la duración de la jornada de trabajo. En todos estos casos será inadmisibles la aplicación de una ley extranjera. por tratarse de normas de derecho público que tienen por finalidad proteger la sociedad, serán siempre las leyes del lugar de *prestación de los servicios* las aplicables.

EL PRINCIPIO DE LA AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD

Examinadas las posiciones más importantes en cuanto a la ley aplicable al contrato individual de trabajo y vistas las amplias e impor-

tantes implicaciones de la territorialidad de la ley y del orden público internacional en esta materia, es preciso analizar, brevemente, el ejercicio del principio de la autonomía de la voluntad en el sujeto de nuestro examen.

No es nuestra intención en esta oportunidad tomar parte en la polémica ya clásica en Derecho Internacional Privado sobre la autonomía de la voluntad. Admitiremos su existencia como medio de crear derechos por la voluntad del hombre, dentro de los límites señalados por el orden jurídico.

Considero que el principio de la autonomía de la voluntad es posible admitirlo en la contratación laboral, pero dadas la acción del principio de la territorialidad y la del orden público internacional, su ejercicio está bastante limitado, en esta materia.

Como regla general, es posible afirmar que son admisibles todas las cláusulas contractuales que mejoren la condición de los trabajadores y que no sean contrarias al orden público del país de ejecución del trabajo⁸.

SEGURIDAD SOCIAL

El hombre, ante las diversas circunstancias de la vida que no le son propicias: falta de trabajo, enfermedades, accidentes, vejez, muerte, y todos los peligros que le impiden su normal desenvolvimiento, ha buscado siempre un régimen de seguridad que le permita defenderse de esas adversidades. Hoy, con el desarrollo de la sociedad industrial, es innegable que esta necesidad de seguridad ha ido en aumento y la sociedad considera justa esta aspiración de sus miembros, no sólo por el interés individual de cada uno de ellos, sino porque así conviene a la misma sociedad para su desarrollo y existencia. La evolución de estos conceptos ha concluido en la creación de un verdadero *derecho a la seguridad social*, el cual en algunos Estados ha llegado a obtener jerarquía constitucional, como es el caso de Venezuela, en donde el Capítulo IV de la Constitución Nacional, establece los *Derechos Sociales*.

En esta labor por lograr la seguridad social, la obra de la O.I.T. ha sido de capital importancia, y sus Convenciones y Recomendaciones han tenido como norte obtener y reglamentar este derecho en el mundo.

CONTRATACIÓN COLECTIVA

Es preciso estudiar los conflictos que pueden nacer con motivo de la contratación colectiva, que como es bien conocido, ha logrado obtener en los últimos años un gran desarrollo.

En cuanto a la validez del contrato colectivo, es decir, lo referente a la forma, capacidad de las partes y los diversos elementos

⁸ROUVIER, Juan María. Trabajo citado.

intrínsecos, están sometidos a las reglas generales de los contratos en Derecho Internacional Privado. Será necesario tener en cuenta siempre, que se trata, por su naturaleza, de un contrato que pertenece a la esfera del derecho público, como bien dice Goldschmidt: "el efecto normativo sólo puede ser atribuido a un convenio colectivo si su realización cae dentro del territorio del país que lo impone. El Derecho Privado extranjero aplicable a los efectos del convenio colectivo podría, en cambio, establecer una responsabilidad pecuniaria de las partes, por no incorporar las cláusulas del convenio, luego a los contratos individuales de trabajo"⁹.

En verdad un contrato colectivo de trabajo puede ocasionar problemas de Derecho Internacional Privado, cuando ha sido celebrado con un patrono en un determinado país y los servicios se prestan en otro, precisamente en las obras públicas binacionales. Esto es posible que ocurra porque, como en Salto Grande, los trabajadores van de un lado a otro de las fronteras de Argentina y Uruguay para prestar sus servicios.

LEGISLACIÓN LABORAL APLICABLE EN LAS OBRAS DE SALTO GRANDE

El sistema de conflicto de leyes en materia contractual está regulado entre Argentina y Uruguay por el Tratado de Derecho Civil de Montevideo de 1940, el cual determina como ley aplicable al contrato la del lugar donde los contratos deben cumplirse, en el régimen ordinario de relaciones laborales la doctrina se ha inclinado por considerar que a pesar de que el Tratado de Derecho Civil no contempla lo referente al contrato de trabajo, es aplicable la disposición del Tratado. En efecto, el doctor Talice ha dicho: "Conocido el régimen internacional que para los contratos contiene este Tratado, se plantea en relación al conflicto de trabajo el problema calificativo yo diría mejor el problema interpretativo de saber si procede su encasillamiento dentro de la categoría general de contrato que rige en su artículo 37 y especialmente dentro de la categoría general de contrato contenido en el artículo 38. A esta pregunta hay que responder afirmativamente, como lo han hecho internacionalistas y laboralistas del prestigio de Goldschmidt y de Deveali.

En efecto, no pueden existir dudas de que el alcance extensivo de la categoría contrato que versa sobre la realización de un servicio comprende no solamente a los clásicos arrendamientos de servicio y de obras, también al mandato, sino asimismo al moderno contrato de trabajo, cuya naturaleza especial y la circunstancia de que esté sometido o gobernado por normas de orden público, no desdibuja sus características esenciales que permiten subsumirlo en

⁹GODSCHMIDT, Werner. "Tratado de Derecho del Trabajo". Dirigido por Mario Deveali. Tomo IV, Buenos Aires. 1966. p. 483.

aquel supuesto normativo. Una interpretación literal del Tratado de 1940 nos lleva a esta única conclusión"¹⁰.

Pero la Obra Hidroeléctrica de Salto Grande está sometida a un régimen especial y propio, dictado por la Comisión Técnica Mixta. En este punto es preciso preguntarnos: ¿Tiene la Comisión Técnica Mixta facultad para dictar el Estatuto Laboral que rige las relaciones de trabajo en esa obra? Indudablemente que sí, es un sujeto de derecho internacional creado por la voluntad soberana de dos Estados y en el Tratado que le dio nacimiento se le otorgó esa facultad. La competencia le proviene de la propia disposición del Tratado, que le acuerda la facultad de dictar las Reglas de Derecho Laboral, pero condicionada esa Facultad a la aprobación de los dos Estados Contratantes.

Pienso, sin embargo, que la manera como fue aprobado el Estatuto Laboral no fue la más acorde con los principios que regulan la materia, ya que lo fue por simples decretos de los Poderes Ejecutivos de los dos Estados. Esto puede ser motivo de discusión, pero indudablemente que excede a los objetivos de esta intervención.

El Reglamento es de gran amplitud y comprende lo referente a los conflictos de leyes en cuanto a los contratos de trabajo, el conflicto de leyes en materia de seguridad social; y también lo referente a la jurisdicción.

"El conflicto de leyes en materia del contrato de trabajo fue resuelto de la siguiente manera: 1) Cuando se trata de trabajadores contratados para realizar tareas en forma exclusiva en uno de los dos países, rige la ley laboral y las convenciones colectivas de trabajo vigentes en el lugar donde se cumplen las tareas, y 2) Cuando se trata de trabajadores contratados para realizar tareas en obras que se construyen en el lecho del Río Uruguay, rige la ley laboral y las convenciones colectivas de trabajo vigentes en el lugar de la contratación, es decir, es el lugar de celebración del contrato de trabajo"¹¹.

Pienso que la norma a la que nos hemos referido cumple debidamente con las finalidades del Derecho Internacional Privado y el escoger como regla general la ley del lugar de la prestación de los servicios, es para mí totalmente conforme con mi opinión antes expuesta.

En cuanto a la jurisdicción, el conflicto se resuelve dando competencia a los Tribunales del país cuya ley es aplicable.

Este Estatuto Laboral, regula las relaciones de los trabajadores que prestan sus servicios en las Obras de Salto Grande. Como es lógico, en esta materia se extiende a las empresas contratistas que participen en estas obras.

¹⁰TALICE, Jorge. "Cuestiones Jurídicas relativas a las obras hidráulicas de Salto Grande". Jornadas Jurídicas Universidad de la República. Montevideo, Uruguay, 1976. p. 141.

¹¹TALICE, Jorge. Trabajo citado. p. 145.

El Dr. Talice duda que la Comisión Técnica Mixta tuviera facultad para decidir sobre la regulación de la competencia de los Tribunales porque no se le otorgó expresamente esa facultad.

Pero me pregunto yo: ¿Si el Tratado autorizó a la Comisión Técnica Mixta para dictar las normas de Derecho Laboral aplicables a las relaciones de trabajo que se produzcan durante la construcción de la presa, las cuales pueden ser de naturaleza formal, material o sustancial, no lo estaba autorizando para fijar también las normas de competencia procesal? El punto es discutible. Pienso que la intención fue concederle esa facultad, cuando ambos Estados aprobaron las normas dictadas.

Es de advertir que los contratos celebrados por la Comisión, con su personal técnico y administrativo quedaron fuera de esta regulación y están sometidos a un régimen especial.

EL TRATADO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA

Al comienzo de esta intervención hice referencia al Tratado de Cooperación Económica celebrado entre Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela, y no quiero terminar esta intervención sin referirme a él una vez más, porque pienso que las acciones conjuntas que realicen los Estados firmantes tendrán una honda repercusión en el futuro de nuestra América, no sólo en el beneficio propio de los países firmantes, sino aún de los que no tengan territorios en la Cuenca Amazónica. Qué hermoso ha de ser que los caudalosos ríos de América nos sirvan de un medio de comunicación que nos permita sentirnos cada vez más cerca, cada vez más hermanos, hijos de una América Latina que como madre generosa nos dé los ricos alimentos de su seno, que seamos un Continente que no tenga que presenciar los sufrimientos de los desvalidos de la fortuna, pero no como un idílico y utópico edén, sino como una realidad que Dios Todopoderoso nos dio y nosotros los americanos supimos desarrollarlo para lograr nuestra propia felicidad.

REGULACION JURIDICA INTERNACIONAL DE LOS COMPLEJOS DE OBRAS PUBLICAS BINACIONALES Y MULTINACIONALES, CON PARTICULAR REFERENCIA A LOS PROBLEMAS DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO QUE SE PLANTEAN

Didier Opertti-Badán

I. DELIMITACIÓN DEL TEMA

Los Estados asumen en la esfera interna, a través de las decisiones de sus Gobiernos, la responsabilidad de explotar con eficiencia y a plenitud sus propios recursos naturales. En ocasiones, éstos se hallan compartidos por más de un Estado, lo cual apareja la necesidad jurídica de establecer acuerdos internacionales, de diferente índole, a fin de lograr, mediante una acción coordinada, el más conveniente aprovechamiento de dichos recursos. El caso más típico podría ser, en este sentido, el de la energía hidroeléctrica que de requerir obras en ríos fronterizos hace necesarios los proyectos conjuntos, como una de las formas de superar las propias limitaciones económicas internas, la capacidad de endeudamiento externo de los países, etc.

Naturalmente, también se plantean situaciones que hacen necesario alcanzar algún tipo de coordinación internacional para cumplir, en forma adecuada y económicamente más ventajosa, ciertos servicios públicos; por ejemplo, en materia de telecomunicaciones, transportes terrestre y aéreo, investigación técnico-científica, etc.

Este tipo de solución, que tiene antecedentes históricos por demás interesantes (véase BARBERIS Julio, en *Annales Juris Aquarum* Vol. II, pp. 1039-1068, especialmente pp. 1041-1042), adquiere contemporáneamente una expansión que pone a prueba la capacidad de proyección y entendimiento internacional de los Estados en forma jamás vista con anterioridad, en el campo específico de la integración económica, particularmente dentro de áreas limitadas, para la realización de obras de infraestructura y desarrollo regional.

De acuerdo con el título del tema asignado y con su ubicación dentro del programa global de las Jornadas, trataremos de modo particular ciertos aspectos de Derecho Internacional Privado que nacen a consecuencia de la creación y funcionamiento de esta nueva categoría de entidades a las que la doctrina identifica habitualmente bajo denominaciones diversas, más o menos genéricas (organismos inter-etáticos o intergubernamentales, multinacionales o binacionales o simplemente empresas públicas multinacionales), en

ciertos casos con precisiones que avanzan sobre su condición de sujetos de derecho, bajo el rótulo de "personas jurídicas formadas conjuntamente por Estados", como lo hace por ejemplo el proyecto del Comité Jurídico Interamericano para la CIDIP-II (Segunda Conferencia Especializada Interamericana de Derecho Internacional Privado). (Véase documento CIDIP-II/18, del 26 de marzo de 1979).

Corresponde aclarar que si bien se han publicado varios estudios doctrinarios de gran valor que tocan el tema en examen —algunos de los cuales serán citados en este trabajo—, ellos son en su mayoría de Derecho Internacional Público y de Derecho Comunitario, no existiendo todavía una concepción teórica general de Derecho Internacional Privado en la materia, especialmente con referencia a las obras públicas comunes a varios Estados de la región. Por esta razón, el presente estudio se propone —básicamente— identificar ciertos aspectos comunes, desde el campo de las relaciones jurídicas privadas de las que son sujeto estas diferentes entidades internacionales, sin pretender sentar una doctrina universal.

Sin embargo, en ciertos casos se impondrá un enfoque de carácter interdisciplinario, especialmente con relación a la naturaleza y estructura jurídica de las entidades de obras públicas internacionales, desde que a partir de ciertos rasgos propios de la personalidad jurídica de Derecho Internacional Público, se derivan capacidades y poderes normativos que inciden en la problemática de Derecho Internacional Privado.

Asimismo, el estudio se referirá exclusivamente a obras de infraestructura física, erigidas con finalidad de integración y no de mera cooperación (véase esta distinción en CARREAU Dominique y FLORY Thiébaud; *Droit International Economique*, Paris, 1980, p. 38), quedando fuera aquellas modalidades de funcionamiento coordinado de servicios públicos, que no se apoyan en una obra de infraestructura permanente o que, en todo caso, pueden dar motivo a problemas jurídicos propios (véase SARAVIA Enrique J., en *Derecho de la Integración — Revista Jurídica Latinoamericana*, pp. 25-26. Las empresas públicas binacionales de energía eléctrica en América Latina. Aspectos Jurídicos y Administrativos, pp. 39-52).

Lo indicado justifica que dentro de la muy variada gradación de esta categoría, fijemos particularmente nuestro examen en tres entidades hidroeléctricas de la región (SALTO GRANDE, ITAIPÚ y YACYRETÁ), por considerarlas representativas de proyectos multinacionales regionales de tipo funcional, entendiéndolo por éstos aquellos que de acuerdo con la corriente funcionalista, tienen, por su propia naturaleza técnica, la ventaja de establecer por sí mismos el alcance jurisdiccional y los medios necesarios para la realización de los objetivos propuestos (véase en op. cit. de SARAVIA, Nota 3. referente a la obra de KAPLÁN Marcos, *Corporaciones Públicas Multinacionales para el Desarrollo y la Integración de la América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 1972).

Este planteamiento no importa el análisis general de los muchos problemas que penden aún de solución en materia de Cuencas de la región, como tampoco considera las extraordinarias posibilidades temáticas que abren las comisiones fluviales permanentes, que tienen en las del Rhin (que data de 1815, con sede en Estrasburgo), Danubio y Mosela un antecedente ineludible y alcanzan un evolucionado rango institucional y funcional en el Tratado del Río de la Plata entre Argentina y Uruguay. (Véase sobre Recursos Hidráulicos Internacionales, documento de Naciones Unidas, Serie del Agua Nº 1, 1975).

Al presente, el objetivo es muy concreto: examinar dos aspectos fundamentales, como son, a saber:

- i. el derecho aplicable a estas entidades, su carácter o naturaleza como sujetos de Derecho Internacional Privado, lo que equivale a considerarlas en su capacidad jurídica, respecto de los Estados que las crearon, de los demás Estados y de las demás personas públicas o privadas con las que se relacionan;
- ii. luego, como un efecto ineludible de lo anterior, la cuestión de la legislación aplicable a las relaciones externas de Derecho Internacional Privado, a fin de establecer si la metodología clásica del conflicto de leyes es adecuada para resolver los interrogantes que suscita el asunto, o si acaso, por el contrario, se impondría la aplicación de nuevos métodos, o, en su caso, la coexistencia de varios de ellos.

Con relación a este segundo punto, valga una precisión más.

Este análisis no envuelve el tema de las relaciones entre la institución y los individuos o personas pertenecientes a ella y que se hallan sujetos a la jurisdicción o a los poderes soberanos de ésta; tampoco abarca, por supuesto, las relaciones puramente internas de la organización y sus órganos como tales. Ambas se rigen por las leyes internas de la organización y plantean problemas de estructura institucional y funcionamiento ajenos al Derecho Internacional Privado (véase SEYERSTED Finn; *Applicable Law in relations between intergovernmental organizations and private parties*, en *Recueil de Coeurs*, 1967, III, T. 122, pp. 433-616).

Cabría también consignar que el proceso de integración en el campo de la infraestructura física seguramente habrá de continuar, y con él irán naciendo nuevos requerimientos jurídicos que necesitarán ajustes en las estructuras normativas actuales. Llegará posiblemente el momento en que, sin desconocer los valiosos antecedentes jurídicos que cada obra internacional ha venido aportando, deba irse a una formulación de carácter general a través de una Convención interamericana encargada de fijar ciertos criterios generales de

valoración jurídica, sobre los aspectos fundamentales, a fin de anticipar, con certeza, el orden jurídico regulador y los efectos jurídicos de sus actos, la personalidad jurídica, su alcance, etc.

Esta futura y eventual Convención no tendría por qué reducir a un solo modelo rígido las particularidades de cada situación y a su respecto podríamos decir con SEYERSTED (op. cit., p. 607), que siendo tan frecuente la relación de las organizaciones internacionales, como cuerpos internacionales, con partes extranjeras, deben ser ellas las que se pongan a la cabeza del movimiento hacia un derecho anacional ("droit anational"), en lugar del derecho local ("municipal law"), por la especial posición en que se ubican respecto de los Estados. Con lo cual, agregamos, se registraría a cabalidad la singularidad de situaciones, así como su inequívoca pertenencia al campo del Derecho internacional; además revelaría una cierta insuficiencia del método de conflicto de leyes en su formulación pura, dado que estos nuevos sujetos de derecho no arraigan en ningún Estado en exclusividad, sino en más de uno.

Este punto no ha sido todavía ahondado lo bastante y creemos que en él podría fundamentarse una nueva forma de encarar la determinación de la ley aplicable a las relaciones jurídicas privadas externas de estas organizaciones con los terceros.

II. PRECISIONES TERMINOLÓGICAS

La doctrina utiliza diferentes denominaciones para identificar las múltiples organizaciones o entidades que se dedican a las actividades comerciales e industriales en la esfera internacional. Desbordaría los límites de esta exposición, relevar aquí exhaustivamente todas las situaciones y giros gramaticales. Sin embargo, por razones primordialmente metodológicas, conviene individualizar con claridad el tipo de ente al que se refiere el programa bajo el sustantivo "complejo de obras públicas binacionales y multinacionales", de acuerdo a las siguientes precisiones:

Primera. La expresión "complejos de obras" alude con cierta generalidad descriptiva a lo que constituiría el *objeto* de la regulación jurídica *internacional*; sin embargo, este último vocablo lleva implícita la noción del campo jurídico en que se sitúa la cuestión.

Comporta, asimismo, la idea de *sujeto*, nacido del acuerdo de varios Estados para llevar a cabo una obra de interés común, en un lugar determinado, en forma por lo general independiente de otros acuerdos multilaterales regionales preexistentes.

Segunda. La expresión "obra pública" permite considerar a este tipo de complejo como una actividad o cometido estatal dirigido a satisfacer ciertas necesidades públicas, bajo diversas modalidades, entre otras la de obras efectuadas directamente por el Estado (por administración), o indirectamente, por concesión (véase MARTINS

Daniel Hugo, en "Cuestiones Jurídicas relativas a las Obras Hidroeléctricas de Salto Grande", Universidad de la República, Uruguay 1975, pp. 81-96. Véanse, en este sentido, las fórmulas de Itaipú y Yacyretá).

Naturalmente, en este aspecto cabría incluir no solamente a las obras públicas en sí, como concepto del Derecho Administrativo, sino también a las particularidades que se plantean cuando para su realización se recurre a empresas públicas binacionales o multinacionales, creadas "ad hoc", ajustadas en su organización y naturaleza jurídicas a las características particulares de cada situación. Puede anotarse incluso el uso de ciertas figuras del derecho privado —por ejemplo, en materia de sociedades—, en la organización jurídica de estas entidades.

Tercera. El rasgo "binacionales o multinacionales", junto a los demás elementos, permite diferenciar la categoría en examen de otras, tales como los acuerdos de empresas nacionales o las organizaciones u organismos económicos internacionales de carácter universal del tipo del Fondo Monetario Internacional o del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, o de las de carácter puramente regional, tipo Comunidad Económica Europea, ALADI, COMECON o BID, entre otros.

Por supuesto, la denominación de "binacional o multinacional" alude esencialmente al marco físico de situación y funcionamiento de la obra y no a la nacionalidad *strictu sensu* de cada uno de los Estados participantes en ella. En todo caso, al origen múltiple de capitales y aportes.

Cuarta. Conveniría recalcar el carácter fundamentalmente económico de este tipo de complejos, para distinguirlos de aquellos organismos internacionales públicos dotados de poderes normativos más amplios y generales, acordes a su calidad de instituciones reguladoras. Este concepto no posee solamente relieve semántico, sino que se proyecta sobre la cuestión de la delimitación de la capacidad jurídica de estos nuevos sujetos, aspecto estrechamente ligado al problema de su estructura jurídica, objeto y naturaleza.

Sin perjuicio de admitir que podría haber denominaciones igualmente válidas, utilizaré la de entidades binacionales y multinacionales de obra pública internacional, subsanando su extensión con la simple referencia a *entidades*.

Creemos que esta expresión permite reconocer la categoría en estudio y precisar su alcance, diferenciándola de los entes afines de naturaleza privada, puramente empresarial, que actúan en el ámbito económico internacional, pero que no deben su origen y naturaleza a actos jurídicos de índole internacional.

Finalmente, la visión privatista desde la cual se enfoca el tema, disipa cualquier pretensión de dilucidación de cuestiones de Derecho Internacional Público y de la Integración, que pudieran estar implícitas en el vocabulario a emplearse.

III. *Las entidades binacionales y multinacionales como un nuevo sujeto de Derecho Internacional Privado*

1. *Breve planteo general*

Las fuentes de estas entidades se encuentran en el Derecho Internacional Público, de donde extraen —como lo expresara ORREGO VICOÑA FRANCISCO en el seno del Comité Jurídico Interamericano al considerarse las personas jurídicas formadas conjuntamente por Estados (véase Acta N° 5, p. 3, Período de Sesiones de julio-agosto de 1978 y documento CJ1-31) — “su personalidad o status”, aun cuando su capacidad pueda ser considerada desde el derecho privado.

La personalidad jurídica de Derecho Internacional Público de la categoría en estudio, podría decirse que en teoría no se discute, habida cuenta de algunos antecedentes de indudable pertinencia como lo es, por ejemplo, la opinión consultiva de la Corte Permanente de Justicia Internacional en 1949 sobre “Reparación por daños sufridos en servicios de las Naciones Unidas”, donde la Corte dijo así: “Los sujetos de derecho, en un sistema jurídico, no son necesariamente idénticos en cuanto a su naturaleza o en la existencia de sus derechos; y su naturaleza depende de las necesidades de la comunidad. El desarrollo del Derecho Internacional en el curso de la historia, ha sido influenciado por las exigencias de la vida internacional, y el acrecentamiento gradual de las actividades colectivas de los Estados ha hecho surgir ya, ejemplos de la acción ejercida en el ámbito internacional por ciertas entidades que no son Estados”.

Cabría afirmar que la personalidad depende del Derecho Internacional general, y que habría que presumir que se posee, con el alcance variable que impone cada situación particular.

Sin embargo —acotamos—, la doctrina no alcanza univocidad cuando intenta delimitar el alcance de la personalidad de estos nuevos sujetos, pudiendo llegar a admitirse que la gran gama existente dificulta la formulación de una concepción de tipo general, y que el interés mayor ha sido resolver cada situación individualmente.

En una obra clásica en esta materia, ADAM (*Les Organismes Internationaux Spécialisés — Contribution a la Théorie Générale des Etablissements Publics Internationaux*, 3 Vol. 1966-67), intenta definir y enunciar las características que reúnen las instituciones derivadas de acuerdos internacionales. Dice:

El establecimiento público internacional es un organismo con vocación especial, dotado de un régimen internacional o comunitario, provisto de poderes y medios autónomos y destinado, sea a hacer prestaciones a los particulares, sea a regla-

mentar el uso, por estos últimos, del dominio público étático o interetático.

De acuerdo con esta definición, varios elementos deben reunirse para que haya un establecimiento público internacional:

1. Un organismo creado, una empresa constituida;
2. Una vocación especial;
3. Un régimen internacional;
4. Autonomía de medios y poderes, y
5. Prestaciones a los particulares o reglamentación del uso del dominio público o interetático.
(Op. cit., Vol I, p. 9).

Con especial atención a las entidades en examen, y en particular respecto de SALTO GRANDE, se ha dicho (véase PUCEIRO Roberto, en Cuestiones Jurídicas . . . pp. 36-47), que tres son los elementos o requisitos que de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina deberían concurrir para configurar un organismo con personalidad jurídica. Serían, a saber:

1. Existencia de una entidad constituida por dos o más Estados;
2. Que dicha entidad esté provista de órganos propios que manifiesten de una manera permanente una voluntad autónoma y unitaria, y
3. Que esa entidad posea competencia específica, es decir, objetivos propios a ser llevados a cabo a través de determinadas funciones.

Podríamos expresar aquí que el número de entidades que reunirían estos requisitos es muy elevado y que lo normal es que estén dotadas de personalidad jurídica propia, aunque ésta no resulte siempre de una indicación explícita de la fuente de la cual derivan. En determinados casos, cabe reconocerlo, es bastante difícil atribuirles tácitamente tal personalidad, o por lo menos, fijar con claridad sus límites.

Por otra parte, como muy bien lo expresa BARBERIS (op. cit., p. 1045), "el régimen jurídico de las empresas internacionales presenta una escala en cuanto al grado en que se apartan del orden jurídico estatal y adoptan características propias del derecho de gentes".

Pensamos que una breve consideración del derecho aplicable contribuirá a definir el orden jurídico en que sustentan su funcionamiento estas nuevas entidades. Es claro, además, que al reconocer en estas entidades verdaderos y nuevos "espacios jurídicos", la individualización del orden jurídico constituye una etapa imprescindible para hacer funcionar la regla de conflicto, propia del Derecho Internacional Privado clásico, o para delimitar el campo de aplicación de eventuales normas materiales emergentes de las propias entidades.

2. *Derecho aplicable*

Por derecho aplicable debe entenderse el que regula el "status" y las relaciones jurídicas internas de la entidad. En este sentido, nos parece fundamental distinguir algunas situaciones:

- a. Cuando la entidad nace en un acuerdo o tratado internacional entre dos o más Estados, que la rigen con exclusividad.

En este caso, todas las decisiones dirigidas a cumplir el objeto de su creación, deben interpretarse al amparo del acuerdo o tratado, o sea "in ordine", no siendo válido acudir a las normas nacionales de los Estados involucrados.

Naturalmente, en este caso es fundamental verificar el grado de atribuciones de los órganos de la entidad, en tanto que de su ejecución efectiva podría derivarse una interpretación auténtica y aún —en ciertas situaciones— una verdadera integración de los silencios o vacíos del legislador original. En este caso, los principios generales que informan el nuevo Derecho internacional de estas entidades, jugarán ineludiblemente un papel subsidiario del acuerdo o tratado; de ahí la importancia de identificarlos y dar pautas para su interpretación.

Se ha dicho (véase SARAVIA, op. cit., p. 44), que las tres binacionales hidroeléctricas sudamericanas son ejemplo de la situación que en forma general se ha descrito, afirmándose que si determinados aspectos no han sido previstos por los tratados de constitución, solamente podrán ser regulados mediante nuevos acuerdos, habida cuenta de las limitaciones impuestas a los órganos directrices de estas entidades.

A estos efectos, debe tenerse presente:

- i. Que el Artículo III del Tratado de YACYRETÁ (suscrito en Asunción el 3 de diciembre de 1973 entre la República Argentina y la del Paraguay) dispone que:

"1. a los efectos previstos en el Artículo 1 (Aprochamiento hidroeléctrico, el mejoramiento de las condiciones de navegabilidad del Río Paraná a la altura de la Isla Yacyretá, y eventualmente, la atenuación de los efectos depredadores de las inundaciones producidas por crecidas extraordinarias), "las Altas Partes Contratantes constituyen, en igualdad de derechos u obligaciones, una entidad binacional denominada YACYRETÁ, con capacidad jurídica, financiera y administrativa, y también responsabilidad técnica para estudiar, proyectar, dirigir y ejecutar las obras que tiene por objeto, ponerlas en funcionamiento y explotarlas como una unidad desde el punto de vista técnico y económico.

- "2 YACYRETÁ será constituida por ANDE¹ y A y E² con igual participación en el capital, y se regirá por las normas establecidas en el presente Tratado, sus Anexos, los demás instrumentos diplomáticos vigentes y los que se acordaren en el futuro.
- "3. El estatuto y los demás anexos podrán ser modificados de común acuerdo por los dos Gobiernos".
- ii. Que el Artículo III del Tratado de ITAIPÚ (suscrito en Brasilia el 26 de abril de 1973 entre la República Federativa del Brasil y la República del Paraguay), expresa:
- "Las Altas Partes Contratantes crean, en igualdad de derechos y obligaciones, una entidad binacional denominada ITAIPÚ, con la finalidad de realizar el aprovechamiento hidroeléctrico a que se refiere el Artículo 1.
- "Parágrafo 1º. ITAIPÚ estará constituida por ELETROBRAS³ y ANDE⁴, con igual participación en el capital, y se regirá por las normas establecidas en el presente Tratado, en el Estatuto que constituye su Anexo A y en los demás Anexos.
- "Parágrafo 2º. El Estatuto y los demás Anexos podrán ser modificados de común acuerdo por los dos Gobiernos".
- iii. Que el Tratado firmado entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay el 30 de diciembre de 1946 mantiene la Comisión Técnico-Mixta creada por Acta de ambos Gobiernos, de fecha 13 de enero de 1938, la que "tendrá a su cargo todos los asuntos referentes a la utilización, represamiento y derivación de las aguas del Río Uruguay", y dispone en su Artículo 3º que "La Comisión Técnico-Mixta dictará su reglamento técnico-administrativo y formulará su plan de trabajo, ajustando su cometido a las siguientes reglas y principios...".
- El Artículo 10 del Reglamento Técnico-Administrativo dictado el 13 de marzo de 1974 dice que la Comisión "es un Organismo Internacional, y como tal goza de la capacidad jurídica necesaria para el cumplimiento de sus cometidos específicos".

La transcripción de los textos constitutivos de las tres entidades ilustra acerca de su origen y naturaleza, y permite confirmar un mismo juicio doctrinario respecto de YACYRETÁ e ITAIPÚ, resumido en 2.a), pero no respecto de SALTO GRANDE, desde que esta entidad se ha desarrollado jurídicamente con base en el Acuerdo de 1946,

¹Administración Nacional de Electricidad del Paraguay.

²Agua y Energía Eléctrica, de la Argentina.

³Centrais Eléctricas Brasileiras, S. A.

⁴Administración Nacional de Electricidad del Paraguay.

a través del Reglamento Técnico Administrativo de 1974, que no es único, y que puede ser y ha sido modificado por la propia Comisión, de acuerdo con el Artículo 3 del mismo Acuerdo, creando así el propio derecho aplicable (interno).

Desde este punto de vista, SALTO GRANDE pertenecería a la siguiente situación b), que veremos enseguida:

- b) Cuando la entidad nace a través de un Acuerdo o Tratado, los que, a fin de asegurar su funcionamiento, dentro de ese marco constitutivo autorizan a la entidad a dictar "su orden jurídico interno" (Cf. CAHIER P. cit. por PUCEIRO en op. cit., p. 45).

El derecho aplicable (interno) sería en este caso el resultado de una autosuficiencia legislativa, expresión de la voluntad autónoma de la entidad, a cuyo respecto podría pensarse que se halla a medio camino entre el derecho ético tradicional y el derecho de gentes como producto espontáneo de la comunidad internacional (véase en este aspecto nuestro estudio sobre Personalidad y Capacidad en el Derecho Internacional Privado, preparado a solicitud de la Organización de los Estados Americanos, doc. OEA, CIDIP-II/18, p. 121, en el que tratamos especialmente las personas jurídicas constituidas por Estados).

Adviértase que este concepto de la autosuficiencia legislativa podría proyectarse sobre el campo de las relaciones contractuales externas de la entidad con los terceros, llegando inclusive a regularlas. Sin embargo, podría ser más conveniente, desde un enfoque privatista, separar la competencia para dictar normas, o capacidad reguladora, de la solución de la autonomía de la voluntad como tal, que solamente importa resolver la ley aplicable a una determinada relación jurídica.

En este sentido es oportuno referir la opinión de CURTI GIALDINO (véase Curti Gialdino (Agostino), en Recueil de Cours, 1978, III, Tomo 137, pp. 795-99), el que niega la posibilidad de que los contratos de desenvolvimiento económico puedan erigirse en órdenes jurídicos autosuficientes, por entender que la máxima "ubi societas, ibi jus" excluye la facultad de legislar cuando no existe una autoridad social subyacente.

Las entidades podrían, según esta concepción, crear obligaciones y derechos subjetivos sobre la base de una regla heterónoma preexistente, no pudiendo dar origen, más allá de las partes del contrato, a ningún orden jurídico.

A nuestro entender, podría sostenerse que si la entidad puede dictar verdaderos actos-regla internos, limitados por "ratione materiae", al objeto de su institución, nada impediría el ejercicio de una facultad idéntica en su propio "espacio jurídico", aplicada al campo de las relaciones jurídicas privadas externas, dentro de límites similares a los anteriores, con la reserva del orden público

internacional de los Estados creadores de la entidad, y de los demás Estados afectados por una relación jurídica extranacional, especialmente atendible al no estar presente en el caso, la figura del "súbdito", propia de los Estados.

- i. En suma: La autonomía de la voluntad en Derecho Internacional Privado juega en la selección del orden jurídico aplicable, abarcando en determinadas situaciones la posibilidad de creación misma de ese orden (normas materiales), siempre con referencia a una cierta relación jurídica.
- ii. La autosuficiencia legislativa no significa selección de orden jurídico aplicable, sino creación de normas unilaterales de Derecho Internacional Privado, de alcance general, entendiéndose por éstas las que regulan ellas mismas la situación, o en su caso disponen preceptivamente la selección de una determinada regla jurídica.

En uno y otro caso, las normas unilaterales se limitan a fijar el ámbito de la competencia del derecho privado creado por la entidad (véase ALFONSIN Quintín, *Teoría del Derecho Privado Internacional*, Montevideo, 1955, p. 259).

- c. Cuando la entidad se rige por las normas del Acuerdo o Tratado Constitutivo, las que se complementan, por remisión, con normas de una legislación nacional positiva o futura.

Ejemplo de remisión a una ley nacional es la Sociedad de responsabilidad limitada *International Mosselle Company* (Convención firmada el 27/x/1956 entre Francia, la República Federal Alemana y Luxemburgo), que tiene por objeto el desarrollo de proyectos conjuntos de canalización en el Mosselle, la que es regida en forma subsidiaria por la legislación alemana, comprometiéndose Alemania, en caso de modificar su ley, a "tomar las medidas necesarias para salvaguardar tales derechos" (los de las Partes). (Véase de F. O. ZACHARIAS SUNDSTROM, la obra "*Public International Utility Corporation*", Leiden, 1972, en la que se examinan tres situaciones concretas: la *International Mosselle Company*, la *Central African Power Corporation* y la *Scandinavian Airlines System*).

Ejemplo de referencia a una ley futura es la *Franco-Ethiopian Railway*, compañía francesa que operaba líneas ferrocarrileras bajo concesión de Etiopía (1908) y Francia (1909), a la que el Tratado de 1959 entre Francia y Etiopía convirtió en una empresa de nacionalidad etíope, que terminará en el año 2016, a la cual se le aplicarán, en caso de silencio del Tratado, las disposiciones del Proyecto de Código de Comercio de Etiopía, en tanto no contradigan al Tratado o el articulado de la sociedad (véase FLIGER Car-

los, Empresas Públicas Multinacionales, en publicación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1968, reproducida en la obra de Marcos KAPLÁN, en pp. 119-185).

Ambas remisiones plantean el problema de si ellas abarcan la interpretación y aplicación jurisprudencial del derecho extranjero remitido (véase TELLECHEA Eduardo, Tratamiento e Información del Derecho Extranjero — La Convención de Montevideo, de 1979, Montevideo, 1980). Es conveniente tener presente aquí que en la CIDIP-II de Montevideo, 1979, se aprobó una convención interamericana sobre Prueba e Información acerca del Derecho Extranjero, la que ya ha entrado en vigencia entre Perú y Uruguay, que sin embargo, no resuelve expresamente este problema. Igualmente, cabe citar aquí la Convención Interamericana sobre Normas Generales de Derecho Internacional Privado, de Montevideo de 1979, que dispone que los jueces y autoridades de los Estados Partes estarán obligados a aplicar el derecho extranjero tal como lo harían los jueces del Estado cuyo derecho resultare aplicable (Art. 2).

No cabe confundir la situación en estudio, que incorpora al derecho interno una cierta ley nacional por sumisión voluntaria del orden jurídico constitutivo, con la aplicación supletoria, expresa o tácita, de ciertas normas locales, en materia de contratación, por ejemplo, punto sobre el cual volveremos especialmente con referencia a SALTO GRANDE.

Cabe recordar que tanto YACYRETÁ como ITAIPÚ contemplan la posibilidad de adoptar nuevos protocolos adicionales sobre diversas materias (temas diplomáticos y consulares, administrativos, financieros, económicos, etc.), así como la aprobación de normas reglamentarias, por ejemplo en materia de Personal de la entidad. Sin embargo, reiteramos, todo ello no es más que un derecho interno, destinado a regir solamente dentro de la entidad. El interrogante que podría plantearse a su respecto, es si en alguna circunstancia tal derecho podría aplicarse como orden jurídico escogido por la solución del conflicto, a las relaciones externas. Insistiremos más adelante sobre este aspecto.

3. *Personalidad jurídica propia*

La escasa doctrina que hasta el momento se ha ocupado de estas entidades binacionales o multinacionales, y ciertos dictámenes profesionales publicados (véase Diario Oficial de Brasil — Seção I, Parte I — Outubro de 1978, Quinta Feira, que contiene un dictamen acerca de la Naturaleza Jurídica de ITAIPÚ) que hemos podido consultar gracias a la colaboración de colegas vinculados a ellas, se inclinan a describirlas con un tipo de *empresa jurídicamente internacional*, dotada de personalidad jurídica, emergente del Derecho Internacional Público; en suma, como un nuevo sujeto de éste.

Sin embargo, esta personalidad estaría limitada por la finalidad específica de su creación, y su carácter derivado o secundario res-

pecto de los Estados que les han dado origen. Todo ello importaría una limitación más o menos variable de su autonomía, que las diferencia de otras formas de organizaciones internacionales de carácter multilateral, de índole primordialmente política —casos NU, OEA, etc.— y aún de aquellas que teniendo objetivos de integración económica ejercen potestades supranacionales —casos CEE, Acuerdo de Cartagena (en parte), etc.—. Estas limitaciones influyen en los mecanismos de control (de legalidad, fiscales, financieros, etc.) de los Estados Partes sobre las entidades binacionales, siendo este un tema por demás importante, que excede el objeto de nuestra exposición.

Tal como lo expresa el Acuerdo Reglamentario de SALTO GRANDE en su Artículo 1º, respecto de la Comisión Técnico-Mixta, ésta tiene “capacidad jurídica para actuar pública y privadamente en el cumplimiento de su cometido. “*Mutatis mutandi*” podría formularse igual afirmación, en términos de opinión, respecto de ITAPÚ y YACYRETÁ, habida cuenta de la mayor autosuficiencia normativa de SALTO GRANDE, derivada de la delegación del Acuerdo de 1946 en favor del Reglamento.

Las cuestiones de “*par parem non habet imperium*”, en cuanto a las posibilidades de juzgamiento de los actos de estas entidades, sus facultades de celebrar acuerdos o convenios internacionales (aunque no Tratados) con otros sujetos de Derecho Internacional —incluso Estados y organizaciones internacionales—, la cuestión de si con sus actos comprometen a los Estados Partes, las relaciones entre la inmunidad de jurisdicción y la autonomía de la voluntad, son otros tantos aspectos que cabe a la doctrina especializada examinar.

Sobre el punto citado en último término, existen algunos recientes desarrollos en la jurisprudencia argentina, habiéndose resuelto en un caso respecto de SALTO GRANDE que debe respetarse la ley y jurisdicción seleccionadas por la voluntad contractual, aunque ello pudiere importar un desplazamiento de la protección de la inmunidad de jurisdicción, habida cuenta del carácter económico de la actividad de la entidad, etc. (Véase Sentencia publicada en la revista La Ley, Buenos Aires, 1979-D, Nº 77760, pp. 488 a 496).

El mero planteo enunciativo de todos esos problemas jurídicos, responde a un propósito de motivación, acorde a la naturaleza de estas Jornadas y satisface necesidades de ubicación y extensión de nuestro tema, pero nos impide entrar en ellos en profundidad.

4. Naturaleza de estos sujetos

Sujetos de derecho creados por acto bilateral de los Estados —rasgo común a los tres ejemplos predilectos de nuestro estudio— no pueden ser sino de derecho público. Nada han tenido que ver en el origen los sujetos privados, y las entidades emergentes del acuerdo son —como se dijo antes— sujetos secundarios o derivados de

más de un Estado. Este es su rasgo propio, el que los distingue de los creados por arte y obra de un Estado, dentro de su marco interno. Y también los identifica respecto de otras asociaciones o fusiones de empresas privadas o públicas de distintos Estados (casos típicos: la Scandinavian Airlines System (S.A.S.) o la Flota Gran Colombiana, ambas resultado del acuerdo de empresas *privadas* de distintos Estados y el Convenio de 1946 entre Bélgica, Francia y Luxemburgo respecto de los ferrocarriles del Gran Ducado, en materia de empresas *públicas*).

La naturaleza pública de las entidades bajo estudio y su calidad de sujetos del Derecho Internacional Privado, no constituyen un elemento novedoso a los ojos de un privatista, pues ya los viejos *Tratados de Derecho Internacional Privado de Montevideo* y el propio Código Bustamante, contienen previsiones que regulan la actuación en el campo privado, del Estado —sujeto típico del Derecho Internacional Público— y de otros entes públicos derivados (véase Código Bustamante, artículo 31, y *Tratados de Montevideo de Derecho Civil Internacional de 1889 y de 1890, Art. 3º*).

A la luz de estos antecedentes y basados en sólida doctrina, podríamos decir que la naturaleza pública de estas entidades de obras públicas internacionales, no constituye por sí un problema absolutamente nuevo de Derecho Internacional Privado. Los tópicos de su capacidad y reconocimiento extraterritorial, en cambio, son cuestiones que adquieren aquí un renovado planteamiento, fundamentalmente al tratar de precisarlas como situaciones del Derecho contemporáneo de eminente contenido práctico.

Veámoslos.

5. *Relaciones Externas y Capacidad de Derecho Internacional Privado*

A través del examen de los sujetos, hemos llegado al punto de las *relaciones externas* de derecho privado, o sea aquellas que entablan las entidades bajo estudio con terceros, a los efectos de dar cumplimiento a los fines de su creación, tales como contratos de compraventa de bienes muebles (suministros), locación de servicios y obras, etc.

Indudablemente, estas entidades gozan de capacidad propia "ipso jure", como sujetos de derecho, para comparecer en juicio, como actor o demandado, dentro o fuera de los Estados que las han creado, desde que es de principio que la personalidad jurídica regularmente adquirida surte efectos extraterritoriales y habilita su *funcionamiento* fuera de "fronteras". En este sentido no habría diferencia con los sujetos privados clásicos ni con los sujetos públicos típicos (Estado, entes autárquicos, etc). Ello importa reconocer efectos jurídicos a los acuerdos internacionales de creación de estas entidades, respecto de terceros Estados, de modo similar a lo que sucede con los sujetos privados colectivos o morales, como lo con-

sagra la Convención Interamericana sobre conflictos de leyes en materia de Sociedades Mercantiles de Montevideo de 1979 (CIDIP-II), en sus artículos 2 y 3).

El verdadero problema se plantea a propósito de la actividad extraterritorial para el cumplimiento de los actos del objeto de su institución, en el dominio del derecho privado, o sea para su *ejercicio*.

A este respecto, pensamos que las entidades binacionales o multinacionales podrán llevar a cabo estos actos dentro de los Estados que las han constituido, en igualdad de condiciones con las personas jurídicas privadas de cada uno de ellos. Este sería el mínimo *status* al que podrían aspirar.

La situación cambia en los terceros Estados, no vinculados por el acuerdo o tratado de creación de la entidad, los que sin embargo podrían, *por admisión*, aceptar el ejercicio en su territorio de actos jurídicos privados.

El enfoque realista de este aspecto nos lleva a pensar que no serían comunes los casos en que una entidad de la índole de las que nos ocupa, llevara a cabo actos de su giro en un tercer Estado. Sin embargo baste pensar, por ejemplo, que YACYRETÁ vendiera energía hidroeléctrica a Brasil, o ITAIPÚ a Argentina. Este acto podría ser parte o no de su funcionamiento regular desde que los actos de creación se dirigen, principalmente, a la construcción de las obras. En todo caso podría considerarse que hay un ejercicio comercial habitual, concomitante o posterior a la obra, que importaría la celebración de contratos, la apertura de cuentas bancarias, etc. Para esta hipótesis, nos parece claro que la actividad de la entidad quedaría sometida a la ley local del lugar de actuación.

Asimismo, tal sometimiento no importaría a nuestro entender la aplicación de leyes especiales a los contratos de los que fuere parte la entidad binacional; ésta (como sujeto de derecho y con miras a actos de *ejercicio*, tendría que pasar por la admisión del Estado territorial (el de ejercicio), con todas las variantes que tal criterio permite —registro, control acto por acto, admisión general, normas especiales, etc.— (Cf.: Art. 5 de la referida convención en materia de sociedades mercantiles). Los actos se regularían por la ley acorde a su propia naturaleza, calificación y localización jurídica (sit de la relación).

Dentro de este cuadro de conceptos hemos examinado el ya citado proyecto que elaborara para la CIDIP-II el Comité Jurídico Interamericano en materia de Capacidad y Personalidad en el Derecho Internacional Privado (véase doc. CIDIP-II/18), con miras, básicamente, al tema de los sujetos. Ello ha dejado fuera la cuestión de los contratos de derecho privado, la autonomía de la voluntad, el arbitraje, etc., temas a los que aludo muy sumariamente, por estimar que otros relatores se referirán a ellos, y que se hallan comprendidos en este enfoque de las entidades binacionales públi-

cas. (Con referencia particular a SALTO GRANDE, y en lo que concierne al régimen de la contratación en obras públicas internacionales pueden consultarse nuestros artículos en op. cit "Cuestiones Jurídicas de Salto Grande", pp. 97-116 y en Revista del Colegio de Abogados del Uruguay, 1976, Tomo 9, N.os 3-4).

6. *Las entidades binacionales y el pluralismo metodológico en el Derecho Internacional Privado. Conclusiones*

En el "espacio jurídico" de las entidades binacionales se desarrolla un orden jurídico interno, circunscripto al conjunto de relaciones orgánicas, institucionales y laborales, que sirve de instrumento para la realización del objeto institucional.

Asimismo, ya en el terreno de las relaciones externas, se promueve una intensa corriente de contratos internacionales, en los que opera un cierto flujo de valores a través de "fronteras jurídicas". (El entrecomillado alude al carácter sui generis del "espacio" en consideración).

La designación de la propia ley del contrato por parte de las entidades aparece directamente ligada a sus facultades de elaboración legislativa, y no a la pura autonomía de la voluntad, como factor de conexión de la solución de conflicto. Autosuficiencia normativa no es idéntica a autonomía de la voluntad propiamente tal.

Así, por ejemplo, SALTO GRANDE puede pactar libremente las cláusulas contractuales por autorización de su propio Reglamento (Art. 3º), sin afectar el orden público interno, "pudiendo remitirse supletoriamente a las normas de Derecho Público o Privado vigentes en el lugar de la celebración del contrato", aunque esa remisión, según nuestra opinión, debe ser explícita.

Los Tratados de ITAIPÚ y YACYRETÁ por su parte, prevén en su respectivo Artículo 19 que en las relaciones con las personas físicas o jurídicas domiciliadas en la Argentina o en el Paraguay o en Brasil, cada jurisdicción aplicará el derecho del respectivo país "teniendo en cuenta las disposiciones del Tratado". El derecho nacional tendría de esta manera carácter subsidiario respecto del Tratado. Cf. Barberis, op. cit. p. 1055. (Véase respecto de ITAIPÚ, "Naturaleza jurídica comercial de Itaipú", de Walter T. ALVAREZ).

En cuanto a las personas domiciliadas en terceros Estados, la facultad para pactar libremente significa en este caso la potestad de crear las normas contractuales sin otro límite que el orden público. El derecho de remitirse a las normas nacionales de un cierto Estado, dimanaría del ejercicio de la autonomía de la voluntad, sin que ello esté ordenado por norma preceptiva alguna del estatuto jurídico de las referidas entidades.

En todo caso, además, cabría distinguir claramente esta problemática jurídica de aquella que nace de la relación contractual entre Estados y empresas comerciales privadas extranjeras.

Por estas consideraciones y otras que exceden el marco de este estudio, el método de elaboración de normas de conflicto se mostraría inadecuado para regular las relaciones externas, cediendo lugar a normas materiales o directas, que dimanen de la propia entidad, las que se integrarían, subsidiariamente, con los principios generales del Derecho Internacional Privado en conflicto, y eventualmente se convertirían a su vez en materia propia de un nuevo conflicto de leyes. Se está en presencia de una situación nueva, que al decir de SEYERSTED (op. cit.) no es todavía fluida o clara. De ahí que ciertas presunciones en favor de la ley local, por ejemplo en materia inmobiliaria, son muy claras, y en cambio no lo son en la materia de contratos, lo que condiciona en gran medida la solución de las controversias a la naturaleza del tribunal que entienda en ellas. Si es arbitral, tenderá a respetar la selección autónoma del contrato; si es nacional, examinará y aplicará las normas nacionales e internacionales de conflicto, con especial inclinación por su propia ley. Y aún, si es arbitral ad hoc, podrá inclinarse por los principios generales de Derecho Internacional Privado, para independizarse de toda norma nacional.

Se anota de esta forma una predominancia de las circunstancias particulares del caso por encima de las reglas de solución de conflicto de leyes y jurisdicciones, lo que permitiría sentar la conclusión de hallarnos en presencia de un nuevo grupo de vínculos, que no tiene todavía el desarrollo que han alcanzado las relaciones internacionales entre sujetos privados.

Como un ejemplo elocuente de lo expresado, cabe recordar el Artículo xx del Tratado de Yacretá y xxi del Tratado de Itaipú. Los que en materia de responsabilidad civil y penal de los funcionarios de la obra ordenan la aplicación de las leyes nacionales respectivas, en tanto que para los empleados de otra nacionalidad se recurre a la legislación nacional que corresponda a la "sede de sus funciones".

Se introducen así nuevas conexiones en las normas de conflicto adecuadas a las particularidades de la situación y se abandona el principio clásico de someter la responsabilidad a la ley donde tiene lugar el acto generador de la responsabilidad civil o penal, lo cual resulta inteligible si se piensa que estamos en presencia de una nueva hipótesis de Derecho Internacional Privado que exige respuestas más realistas, tanto en lo que concierne a la ley aplicable como a la jurisdicción competente.

Los criterios aconsejados por la doctrina (v. gr. GOLDSCHMIDT Werner, en *Recueil de Coeurs*, 1972, II, T. 136, pp. 205-327, referente a *Transactions between States and firms*) con relación a los contratos internacionales que tienen por sujetos a personas de derecho público y privado, nos proporcionan soluciones que requieren ser adaptadas a los especiales intereses en juego en el caso de las entidades en examen.

Igualmente, al no existir una identidad absoluta entre la situación en estudio y la que plantean las organizaciones económicas internacionales (tipo EUROFIMA o CECA, por ejemplo), debería evitarse una extensión ciega de las nociones de estas últimas a las entidades públicas binacionales o multinacionales, particularmente en el campo de la autonomía legislativa y de la voluntad contractual (véase SERENI Angelo Piero, en *Recueil des Cours*, 1959, I, T. 96, pp. 133-239), sobre el tema *International Economic Institutions and the Municipal Law of States*).

Podríamos concluir que si bien, en principio, la contratación externa de las entidades en examen no está totalmente sustraída a las reglas del conflicto de leyes, no es menos cierto que ellas configuran un nuevo orden generador de normas aplicables, cuya aplicación subjetiva y espacial se convierte a su vez en un nuevo elemento constitutivo de la regla de conflicto. En este sentido, pensamos también que la elaboración y aplicación de normas materiales directas emanadas de la entidad, no borra el sistema de conflicto. Simplemente, los términos de éste sufren una modificación (véase BATIFFOL Henri, en *Recueil des Cours*, 1973, II, T. 139, pp. 79-145).

Con relación al problema de la jurisdicción aplicable, se anota una tendencia similar a la observada en materia de ley aplicable, aun cuando cabría advertir que el ámbito de la prórroga de jurisdicción *pre* o *post litem*, así como la jurisdicción arbitral, aparecen reducidas en función del marcado carácter de orden público del punto, paradójicamente ampliados por la falta de órganos jurisdiccionales comunitarios.

ASPECTOS JURIDICOS DEL USO PLURINACIONAL DE LAS CUENCAS HIDRICAS EN LA AMERICA LATINA

Guillermo J. Cano

I. INTRODUCCIÓN

1. Este documento es escrito a invitación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, como contribución a las Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Internacional (Viña del Mar, 1-5 diciembre 1980). El tema general de la reunión, que enmarca este trabajo, es "El rol del derecho internacional en la construcción de la unidad latinoamericana", y el de la Parte II del Programa, en la que figura, es el de "La regulación jurídica internacional de los complejos de obras públicas binacionales y multinacionales".

Según el Programa Preliminar distribuido, otros expositores han sido invitados a ocuparse también de este último asunto, y por tanto los subtemas asignados a ellos limitan el mío. Lo que dejo puntualizado para evitar que si algún lector lee este trabajo sin consultar los demás, estime que el presente es incompleto, cuando en la realidad se complementa con los de los Drs. Félix Peña, Raymundo Barros Ch., Didier Opertti, Juan M. Rouvier, Fermín Toro Jiménez y Julio C. Lupinaci.

2. Enmarcado este documento en un tema de fondo tan trascendente para el futuro de los pueblos de América Latina como es el de la construcción de su unidad, cabe comenzar señalando que, efectivamente, el desarrollo de los recursos hídricos internacionales es una de las herramientas no sólo idóneas sino necesarias para avanzar en el camino de esa unidad. El *cuadro 1* contiene la nómina de las cuencas hídricas internacionales de América Latina, y su sola lectura muestra que es poco lo que hemos avanzado los americalatinos en ese camino. Si bien casi todas ellas son materia de tratados de límites, escasas son las que han sido motivo de convenios específicos tendientes a promover o lograr su aprovechamiento, y la escasez de ellos es uno —no el único— de los factores que posterga su utilización.

Si bien, como se verá más adelante, en el ámbito latinoamericano algunos principios generales de derecho fluvial internacional han quedado ya delineados, es obvio que es mucho lo que resta por andar en ese camino. No es extraña a tal ausencia, la circunstancia

de que en el ámbito mundial el progreso del derecho fluvial internacional marcha a paso muy lento.

3. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (Mar del Plata 1977), puso en evidencia que, al comenzar el siglo entrante, es esperable la generalización al ámbito mundial de una crisis hídrica que ya constituye un problema acuciante en algunos puntos focales críticos. El crecimiento y concentración ("implosión") demográficos, y el progreso tecnológico llevado adelante, en olvido de consideraciones éticas, son los factores determinantes de esa crisis. Refléjase ésta en un aspecto cuantitativo —disminución de la cuota de agua *per cápita* de que puede disponer cada habitante del planeta— y en otro cualitativo (contaminación), que al fin de cuentas tiene también efectos cuantitativos.

En tales circunstancias, mantener inaprovechados los recursos hídricos compartidos, por el mero hecho de que factores institucionales lo prevengan; parece atentatorio de los intereses de la Humanidad. Y mueve a aplaudir a todos quienes —como lo hace la Universidad de Chile al incluir el tema en estas Jornadas— procuran quitar del camino las piedras que dificultan avanzar en esa dirección.

4. La brevedad del espacio y del tiempo que me son permitidos determina que en mi exposición haya de detenerme sólo en los hechos relevantes, pasando por alto muchos otros de menor importancia. Con lo que queda dicho que mi exposición es forzosamente incompleta.

II. EL DERECHO FLUVIAL INTERNACIONAL EN AMÉRICA LATINA

5. En el campo gubernamental, dos hitos marcan la evolución del derecho fluvial internacional en la América Latina, a los que me referiré sucesivamente:

a. *La Declaración de Montevideo de 1933*

6. La VIIª Conferencia Interamericana reunida en Montevideo, votó el 26 de diciembre de 1933 la "Declaración sobre los usos industriales y agrícolas de los ríos internacionales". Antes de ahora¹ dije a su respecto: "la Declaración de Montevideo consagra los siguientes principios y tiene las siguientes características:

- a. El uso *navegacional* de las aguas goza de total prioridad (Artículo 5);
- b. El régimen jurídico *es el mismo para los ríos contiguos y para los sucesivos*, respecto de los siguientes temas (Art. 4):

¹Ver mi *Recursos hídricos internacionales de la Argentina*. (Bs. Aires, 1979). Ed. V. de Zavalla, p. 90.

- c. Cada Estado tiene derecho exclusivo a aprovechar su margen, a condición de *no perjudicar* idéntico derecho del o los Estados vecinos (Art. 2);
- d. Requiere el *consentimiento* (acuerdo) de un Estado para que otro pueda hacer obras que puedan perjudicar al primero (Arts. 2 y 3). Si el perjuicio consiste en daños susceptibles de reparación, las obras sólo pueden ejecutarse *después* de acordada o resuelta la indemnización o compensación de los daños (Art. 3);
- e. Crea el *deber de informar* a los otros ribereños: i) en los ríos sucesivos, cuando se proyecte construir obras que puedan influir en la navegabilidad (Art. 6); ii) tanto en los ríos contiguos como en los sucesivos, respecto de cualquier clase de obras (Art. 7). La información ("denuncia") debe ser acompañada de la información técnica y del nombre de los técnicos que debían entender en las negociaciones (Art. 7);
- f. Establece un *procedimiento* para tramitar la "denuncia" o *consulta previa*: fija 3 meses de plazo para responder y, en caso de divergencia, la creación de una Comisión *Técnica* de ambos países, que tiene 6 meses de plazo para expedirse. En caso de desacuerdo en ésta, el tema debe ser pasado a decisión directa de los gobiernos (Art. 8). Si éstos también discuerdan, deben acudir al procedimiento de *conciliación* que las partes previamente hubiesen convenido. A falta de tal convención previa deben recurrir al procedimiento conciliatorio establecido por los tratados multilaterales vigentes en América. El laudo del Tribunal de Conciliación debe expedirse en 3 meses (Art. 9). Si alguna parte no acepta el laudo conciliatorio, debe acudir a arbitraje, de acuerdo a la 2ª Convención de La Haya (Art. 10). México y Venezuela votaron la Declaración con reservas, y los EE. UU. se abstuvieron, por considerarla incompleta. Los representantes de todos los demás gobiernos la votaron.

Según el Relator del proyecto de Declaración (Emb. Piñeiro Chain, Uruguay) "la fuente del proyecto fue el notabilísimo informe de la Comisión Permanente de Derecho Internacional Público de Río de Janeiro", fecha 23 de julio de 1932, suscrito por Clovis Bevilacqua, Epitacio Pessoa, Rodrigo Octavio, Eduardo Espínola, Prudente de Moraes y Levi Carneiro. En dicho Informe se lee, entre otros conceptos: "no será lícito sustraer, por medio de obras (especialmente plantas para la explotación de energía hidráulica) una cantidad de agua tal que la constitución, o en otros términos el carácter aprovechable o esencial del curso de agua al entrar al territorio inferior, se encuentre modificada seriamente..." y "para la utilización de las aguas de los ríos internacionales, con fines industriales o agrícolas, es indispensable el acuerdo entre Estados ribereños. dado que ese aprovechamiento puede influir de diversos modos en la otra margen, si el río fuera sucesivo. Este principio fundamental está previsto en el Programa".

7. Si bien la Declaración de Montevideo no constituye un Tratado, integra la que Alexander Kiss² denomina la "soft law" internacional, de la que dice que si bien no obliga a los gobiernos, lo único que éstos no pueden hacer es ignorarla. Bolivia y Chile, en su controversia sobre el Lauca, dieron un ejemplo al respecto, pues si bien divergen en la interpretación de sus artículos, ambos han aceptado de hecho su aplicabilidad. Ecuador y Perú, en el Convenio de 27 de septiembre de 1971 sobre las cuencas Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira, adoptaron explícitamente los principios de la Declaración de Montevideo.

b. *El Proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos (OEA)*

8. El Consejo del epígrafe (CIJ) —consultivo de la OEA en materia jurídica— tiene un órgano permanente: el Comité Jurídico Interamericano (CJI), el que a partir de 1959 elaboró un proyecto de Convención Fluvial Interamericana. Después de varias revisiones el último texto fue adoptado por el CIJ, bajo la presidencia de Haroldo Valladão³, el 1º de septiembre de 1965. Lleva las firmas de Raúl Fernandes (Brasil), José Caicedo Castilla (Colombia), Luis Cruz Ocampo (Chile), Elbano Provenzali Heredia (Venezuela), y Francisco González de la Vega (México).

El Gobierno del Brasil solicitó por dos veces a la OEA⁴, el 27 de marzo de 1963 y el 16 de octubre de 1964, la convocación de una Conferencia Especializada para "examinar lo relativo al aprovechamiento para fines agrícolas e industriales de los ríos y lagos internacionales que contengan normas generales sobre la materia".

La II Conferencia Interamericana Extraordinaria (Río de Janeiro, noviembre 1965), convocó a dicha Conferencia, en los términos propuestos por Brasil, delegando en el Consejo de la OEA la fijación de la fecha y agenda, lo que hasta ahora no ocurrió. El antes mencionado proyecto del CIJ habría de servir de base para la discusión en la Conferencia.

9. El proyecto del CIJ versa solamente sobre los usos agrícolas, energéticos e industriales de los ríos internacionales, y propone adoptar, entre otros, los siguientes principios de derecho fluvial internacional:

- a. el derecho de un Estado a usar un río internacional no implica desconocimiento del derecho eventual de los demás ribereños (Art. 4);
- b. los usos que el proyecto contempla no deben perjudicar la navegación, que recibe así prioridad sobre los otros usos (Art. 5);

²Alexander Kiss, *Los principios generales del derecho del medio ambiente*. (Valladolid, 1975). ed. Cuadernos de la Cátedra JB Scott, p. 32.

³Doc. OEA/Ser. I/VI.2CIJ 79. (Washington, noviembre 1965).

⁴Doc. OEA/SET.G/VI.C/INF-231.

- c. el uso de un río internacional no debe causar *perjuicio sustancial* a los demás ribereños (art. 5);
- d. el *consentimiento* del Estado ribereño a ser perjudicado —y la indemnización correlativa— son exigibles cuando del uso proyectado “resulte o pueda resultar daño o perjuicio a otro Estado interesado” (Art. 6);
- e. un Estado no puede autorizar usos de un río internacional “en condiciones menos estrictas que aquellas a las que por ley, costumbre o uso, estén sometidos los aprovechamientos de los ríos internos”. Correlativamente, el Estado perjudicado puede exigir que “se adopten cuidados o requisitos mayores, cuando los que rijan en otro de los Estados interesados sean inferiores a los que para aguas internacionales tengan vigencia general o dominante” (Art. 7). Esta regla, en mi opinión, abarca tanto el caso de la contaminación como el de la alteración volumétrica o cronológica del régimen hidrológico;
- f. un sistema de *información y consulta previa* es reglado, cuando se proyecte realizar obras de aprovechamiento de un río o lago internacional, sobre las líneas del procedimiento adoptado por la Declaración de Montevideo (Arts. 8-10).

10. En otras oportunidades⁵ me he extendido en el análisis crítico de este proyecto, cuya revisión antes de ser considerado por una Conferencia Interamericana propugno. No dispongo de espacio para repetir ahora cuanto dije entonces. Basta señalar que el proyecto: a) no adopta el concepto de cuenca, el que ya en 1958 había sido usado por la *International Law Association* (Declaración de Nueva York); b) no comprende ni a las aguas subterráneas, ni a todos los usos ni a los efectos nocivos del agua; c) no se refiere a los demás recursos naturales vinculados con los hídricos; d) no regula los usos múltiples, ni sus interrelaciones y prelación; e) no regula el intercambio de información entre los Estados ribereños, etc. En 1969 UNITAR reunió en Quito un Seminario Regional de Derecho Internacional para América Latina y el Caribe, del que fui uno de los relatores. Los documentos de trabajo versaron sobre los mismos temas a que se refiere la Parte II del Programa de estas Jornadas y fueron publicados en la obra citada en la nota 5. En mi Informe Final, adoptado por el Seminario después de los debates⁶, se lee:

“30. Hubo clara mayoría en el sentido de considerar conveniente y urgente la realización de la Conferencia Interamericana

⁵Ver mi *Problemas jurídicos e institucionales de los proyectos multinacionales de desarrollo hídrico en América Latina y el Caribe*, en “Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de la América Latina”. (México 1972). cf. Fondo de Cultura Económica/UNITAR, pp. 279-294, y en mi op. cit. supra en nota 1, pp. 94-103.

⁶UNITAR, *Report on the legal and institutional problems of the multinational projects for water resources development in Latin America*. (Quito, enero 1969). Reproducido en mi obra (Derecho, política y...). cit. en nota 7, Vol. 3, pp. 1281-1307.

Especializada convocada por OEA a gestión inicial de Brasil, para discutir un proyecto de Convención Fluvial Interamericana, de la que se consideró que apremia a los pueblos americanos disponer. La acción de Brasil, promotora de tal solución, fue elogiada, y el señor Neves da Rocha (Brasil), agradeció esos elogios apoyando la iniciativa”.

“31. Hubo numerosas opiniones apoyando la conveniencia de revisar el Proyecto de Convención Fluvial preparado por el Comité Jurídico Interamericano (1965), particularmente en el sentido de hacerlo a la luz de los factores de orden técnico y económico expuestos durante el debate. Y al respecto, varias opiniones concordaron en que antes de reunir la Conferencia Interamericana Especializada, como paso inmediatamente previo, convendría reunir un foro de expertos de los países interesados, especializados en los aspectos tecnológicos, económicos y sociales del desarrollo hídrico, para que hiciesen las sugerencias de ese orden que permitan luego, en el plano jurídico-político, adoptar una Convención a tono con los tiempos”.

“32. Entre los temas sugeridos para su tratamiento por la Convención Multilateral, están: a) el de una definición precisa del concepto de cuenca internacional; b) el problema de las aguas subterráneas internacionales, sobre el cual varias opiniones coincidieron en que necesita mayor elaboración jurídica y conviene tratarlo separadamente del régimen de las aguas y cuencas superficiales”.

“33. La necesidad de intercambio recíproco de información física y económica referente a sus recursos hídricos internacionales entre los países de América fue remarcada”.

“34. El carácter de interdisciplinario del tema fue puesto de relieve, junto con la necesidad de que los juristas se muevan acordes con él, para descargar adecuadamente las responsabilidades que los juristas tienen ante sus pueblos en la hora actual. Al respecto se exaltó el papel de promoción activa que debe tener la acción de los juristas en el desarrollo hídrico internacional”.

“36. Fueron hechas precisiones sobre el concepto jurídico de cuenca y sus limitaciones, y una mención especial a la obra del profesor Ludwik Teclaff sobre el tema. También se planteó el interrogante de hasta cuál medida conviene incluir a los recursos naturales no hídricos en la regulación jurídica de los recursos hídricos. Al respecto se dijo que dentro de la legislación hídrica sólo cabe incluir la legislación sobre otros recursos en cuanto influyan sobre los hídricos. Pero se agregó que está llegando el tiempo de examinar la conveniencia de codificar el régimen legal de todos los recursos naturales en un solo cuerpo legal, y de consolidar en ministerios o secretarías dedicadas exclusivamente a recursos naturales todas las agencias gubernamentales”.

mentales, incluso hídricas, envueltas en el manejo de recursos naturales”.

11. Sobre este último tema —la relación jurídica de los demás recursos naturales con los hídricos, en las cuencas internacionales— oportuno resulta destacar que en su reciente 59ª Conferencia en Belgrado (agosto 1980), la *International Law Association* adoptó los artículos que a propuesta de los Profs. Ludwik Teclaff, Julio Barberis y más, habían sido previamente aprobados por su Comité sobre el Derecho de los Recursos Hídricos Internacionales, y que extienden los principios de las Reglas de Helsinki de 1966 a las relaciones entre los recursos hídricos internacionales, los demás recursos naturales, y el medio ambiente.

c. El derecho de los tratados

12. En un documento que presenté a la xª Conferencia Interamericana de Abogados (Buenos Aires 1957)⁷ expuse metódicamente las reglas jurídicas adoptadas en los tratados bi o plurilaterales sobre ríos internacionales celebrados en Latinoamérica hasta noviembre de 1957. En otro documento que preparé para la CEPAL⁸ fue reproducida la parte de esa exposición que tiene implicaciones económicas. Después de noviembre 1957 se han celebrado entre otros países latinoamericanos varios convenios, de los cuales citó solamente los relevantes:

a. CUENCA DEL PLATA. (i) Tratado de Brasilia de 23 abril 1969, entre la Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, comprensivo de todo el sistema hidrográfico del Plata; (ii) Tratado sobre la obra de Itaipú, del 26 abril 1973, entre Brasil y Paraguay; (iii) Convenios sobre la obra de Corpus, del 10 junio 1971 y 13 julio 1972 entre la Argentina y Paraguay, y Acuerdo Tripartito (Argentina, Brasil, Paraguay), del 19 octubre 1979, compatibilizando las obras de Itaipú y Corpus; (iv) Tratado sobre la obra de Yacyretá, del 3 diciembre 1973, entre la Argentina y Paraguay; (v) Acuerdos sobre la obra del Salto Grande, del 20 diciembre 1973 y 13 marzo 1974, entre la Argentina y Uruguay, completando el Tratado del 30 diciembre 1946, y Declaración Tripartita (Argentina, Brasil, Uruguay) del 23 diciembre 1960, sobre la misma obra; (vi) Tratado sobre el río Uruguay del 7 abril 1961 entre la Argentina y r.o. del Uruguay, y Estatuto del mismo río del 26 de febrero 1975; (vii) Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, del 19

⁷Ver *Principles of law governing the uses of international rivers and lakes*. (Washington, 1958). Catálogo de la Biblioteca del Congreso de los E.E.UU. Nº 58-12112, p. 1. Reproducido en mi obra *Derecho, política y administración de aguas*. (Mendoza, 1977), ed. INCYTH/INELA, Vol. 3, pp. 1173-1213.

⁸Naciones Unidas, *Examen preliminar de algunos aspectos relativos al desarrollo de las cuencas hidráulicas internacionales de América Latina*, Doc. E/CN.12./511, marzo 1959, pp. 18-25. Reproducido en mi op. cit. en nota precedente, Vol. 3, pp. 1215-1253.

enero 1973, entre la Argentina y Uruguay y Estatuto del mismo río de 15 julio 1974; (viii) Tratado sobre el río Uruguay (Argentina-Brasil) del 17 marzo 1980.

b. CUENCA AMAZÓNICA. Tratado del 3 julio 1978 entre Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.

c. CUENCAS PUYANGO-TUMBES Y CATAMAYO-CHIRA. Tratado del 27 septiembre 1971, entre Ecuador y Perú.

d. RÍOS COMPARTIDOS POR GUATEMALA Y MÉXICO. Acuerdo del 21 de diciembre 1961, entre Guatemala y México.

e. RÍOS COMPARTIDOS POR MÉXICO Y LOS EE. UU. Además de los convenios examinados en las obras citadas en las notas 7 y 8, se celebraron los de 16-23 noviembre 1970 y 30 agosto 1973, este último sobre el problema de la salinización de los ríos compartidos.

f. RÍOS COMPARTIDOS POR LA ARGENTINA Y CHILE. Acta de Santiago sobre cuencas hidrológicas, suscrita el 26 junio 1971 entre los Cancilleres de la Argentina y Chile, sobre la que volveré en el Capítulo IV.

d. *Declaraciones de organizaciones internacionales no gubernamentales*

13. La xª Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados, reunida en Buenos Aires, adoptó el 19 noviembre 1957 una Resolución⁹ que, sin utilizar el concepto de cuenca, propugna los principios de no causar perjuicio, del acuerdo previo a la realización de obras, y de intercambio de información.

14. La 11ª Conferencia Internacional de Derecho y Administración de Aguas (AIDA II), reunida en Caracas en 1976¹⁰, recomendó a los gobiernos que comparten cuencas internacionales, entre otros temas:

"a. Que procuren el establecimiento de acuerdos que contengan principios básicos comunes de planificación;

b. El establecimiento de mecanismos de cooperación, entre los cuales deberían incluirse: (i) la no discriminación en el alcance de la solución de los problemas de contaminación y otros aspectos dañinos, y además en cuanto al libre acceso a la justicia de todos los interesados; (ii) necesidad de intercambio de información entre los Estados interesados, acerca de los proyectos y actividades que puedan causar contaminación u otros efectos dañinos en otro Estado".

La recomendación b (i) concierne claramente al problema de la polución hídrica transfronteriza, y a la admisión a juicio de sus víctimas en los países donde el daño es causado.

⁹Op. cit. en nota 7. (Principles...), p. 1.

¹⁰Asociación Internacional de Derecho de Aguas, *Annales Juris Aquarum* 11. (Caracas 1978), Vol. 1, p.CCXCVI.

e. *Síntesis*

15. De los documentos hasta ahora mencionados surge que por su aceptación general, su aplicación voluntaria concreta al menos en los casos mencionados, y su recepción por el proyecto del CIJ, los principios de la Declaración de Montevideo de 1933 que dejó reseñados supra párr. 6, configuran las bases preliminares del derecho fluvial internacional latinoamericano.

Las estipulaciones de los tratados bilaterales celebrados después de 1933 no son ley sino entre las partes. Pero la reiteración de algunas de sus estipulaciones les va dando carácter de reglas consuetudinarias. Merecen destacarse las muy modernas reglas de protección ambiental (no circunscritas a los recursos hídricos) de los tratados argentino-uruguayos sobre los ríos Uruguay y de La Plata, recogidas (aunque con cierta vaguedad conceptual) en los tratados muy recientemente suscritos por la Argentina, Brasil y Paraguay. El derecho de los tratados, por su contenido y soluciones que adopta, va dejando rápidamente rezagados a los principios muy generales de la Declaración de Montevideo, aunque respecto de los temas que cubren, éstos abrieron camino para el resto del mundo.

Limitado como ha sido este estudio del ámbito latinoamericano, he pasado por alto deliberadamente las elaboraciones gubernamentales y doctrinarias del derecho fluvial internacional extracontinental. Cabe destacar, sin embargo, que el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (1972), fue anticipado ya en 1970 por los autores de los artículos que la *International Law Association* acaba de adoptar en Belgrado (1980) sobre relaciones jurídicas entre los ríos internacionales y el ambiente humano. Y que esos mismos principios están vigentes en Latinoamérica (por estipulaciones contractuales entre la Argentina y Uruguay) e incluidos en los tratados sobre los ríos de La Plata y Uruguay¹¹.

16. Resta agregar que un país —Colombia— al sancionar en 1974¹² su Código de los Recursos Naturales y de Protección Ambiental, incorporó y adoptó por acto legislativo interno unilateral, pero para producir efectos extraterritoriales, los principios de información y de consulta, el de no causar perjuicio sensible, y el de administración coordinada de los recursos hídricos internacionales.

17. Finalmente, y ciñendo su juicio —que comparto— al ámbito de los cinco países de la Cuenca del Plata, el Prof. Julio Barberis opina¹³ que en él son normas de derecho internacional positivo vigentes las siguientes:

¹¹Ver mi op. cit. en nota 1, pp. 145 y 151.

¹²Ver mi *Derecho, política y administración ambientales*. (Bs. Aires 1978). ed. Depalma, p. 324.

¹³Julio Barberis, *El aprovechamiento industrial y agrícola de los ríos de la Cuenca del Plata y el derecho internacional* en "Derecho de la integración" N° 16 (julio 1974), p. 59, ed. INTAL.

- a. obligación de no causar perjuicio sensible a otro Estado con el manejo de las aguas de un río internacional, la que incluye la de no contaminarlas;
- b. el derecho de cada Estado al uso equitativo y razonable de las aguas, el que incluye su aprovechamiento hidroeléctrico;
- c. obligación de informar previa y oportunamente a los Estados ribereños los proyectos de obras o trabajos hidráulicos a realizar.
- d. La obligación de intercambiar información hidrometeorológica.

III. REGIMEN JURIDICO DE LAS OBRAS HIDRAULICAS PLURINACIONALES EN AMERICA LATINA

18. Algunos de los tratados latinoamericanos que han quedado mencionados no se refieren a obras hidráulicas, sino al manejo y planeamiento del desarrollo global de cuencas determinadas, o de todos los ríos limítrofes entre dos o más países: los de México con Guatemala y EE.UU., Argentina y Chile, los de Brasilia sobre las Cuencas del Plata y Amazónica. Tales tratados han creado organismos con personalidad jurídica internacional para atender a dichos asuntos: Comisiones Internacionales de Límites y Aguas, de México con los EE.UU. y de México con Guatemala; Conferencia de Cancilleres y Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC); la Comisión Administradora del río Uruguay (CARU, Argentina-Uruguay); la Comisión Administradora del río de la Plata (Argentina-Uruguay); la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo del río de la Plata (Argentina-Uruguay); la Comisión para el Lago Güija entre El Salvador y Guatemala. La Comisión Técnica Mixta de Recursos Hídricos Argentino-Chilena no es propiamente una persona jurídica internacional, ni es de funcionamiento permanente.

19. En cuanto a organismos bi o plurinacionales creados por gobiernos latinoamericanos y responsabilizados de estudiar, proyectar o manejar obras hidráulicas, la nómina ya es larga, y crece, lo que es buena señal, porque evidencia actividad integradora. Incluye la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-EE.UU., Itaipú-Binacional (Brasil, Paraguay), Comisión Técnica Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná (COMIP, Argentina-Paraguay), Binacional Yacyretá (EBY, Argentina-Paraguay), Comisión Técnica Mixta del Salto Grande (CTM, Argentina-Uruguay), Comisión Mixta para el Proyecto Binacional Puyango-Tumbes (Ecuador-Perú), Comisión Coordinadora de Agua y Energía Eléctrica y Electrobras (Argentina-Brasil) para obras en el río Uruguay. Cabe mencionar también el caso de una obra nacional paraguaya (Acaray, sobre el río homónimo, tributario del Paraná y del sistema del Plata): fue construida en virtud de un convenio bilateral de asistencia técnico-financiera entre Brasil y Paraguay; y que desde dicha obra

Paraguay ha estado vendiendo electricidad a la Argentina (ciudad de Posadas, provincia de Misiones).

20. Sobre el tema del régimen jurídico de tales organismos no he de ahondar, porque ha sido asignado a otros distinguidos expositores en estas Jornadas, y porque hay sobre él abundante literatura¹⁴. Es oportuno, sin embargo, destacar que la explotación de obras hidráulicas internacionales se ha hecho hasta ahora en América Latina exclusivamente a través de organismos binacionales *gubernamentales*, que las más de las veces suman a los poderes políticos y de administración de los recursos hídricos las actividades de tipo empresarial de generar y vender electricidad, manejar esclusas y canales de navegación, o suministrar agua para riego u otros usos. No ha tenido todavía acogida en América Latina el régimen usado por Austria, Suiza y sus vecinos, de otorgamiento de concesiones de tipo empresarial, a *empresas* (públicas, privadas o mixtas) para que éstas —sin ejercer poder político o administrativo alguno— se limiten a construir obras hidráulicas, manejarlas y prestar servicios con ellas. Es útil citar entre tales casos, porque constituyen modelos cuya adopción merece reflexionar, a los de la página siguiente.

El régimen adoptado en los casos que dejo mencionados distingue y separa el ejercicio de los dos tipos de funciones antes mencionados, que son de diferente índole y que, en mi opinión, no conviene reunir en un mismo organismo: las político-administrativas y las empresariales. El sistema de concesión permite a los gobiernos retener el ejercicio de las facultades político-administrativas y delegar el de las que no lo son (empresariales). Y también, según sea la filosofía política de cada gobierno, aplicar o no el principio de la subsidiariedad de la actividad empresarial estatal respecto del sector privado. En algunos de los ejemplos ofrecidos, la concesión para explotar la misma obra fue otorgada por un gobierno a una empresa estatal, y por el otro a una privada.

21. En cuanto al *régimen jurídico de las aguas*, los tratados referentes al lago Titicaca (Bolivia, Perú) y al de Itaipú (Brasil, Paraguay) las definen como un condominio entre los estados contratantes. En cambio los tratados argentino-chilenos (de 23 de julio de 1881 y protocolo del 1º de marzo de 1883, y de 20 de agosto de 1888) y de México con EE.UU. declaran que cada día ejerce dominio exclusivo sobre las aguas y sus lechos sitas aquende sus límites políticos.

¹⁴Ver en op. cit. en nota 5, los trabajos de Carlos Fliger, Félix Peña, Pierre Vellas y Zacarías Sundstrom. Véase también Julio Barberis, *Entidades públicas multinacionales para obras hidráulicas internacionales en América Latina* en *Annales Juris Aquarum II* (Caracas 1976). T. 3, p. 1039; H. T. Adam, *Les organismes internationaux spécialisés* (París 1965-1977). ed. L.G.D.J., 4 vol.; Emmanuel Libbrecht, *Entreprises à caractère juridiquement international*. (Leiden 1973), ed. Sijthoff; Georges D. Landau, *Some institutional approaches to the integrated development of international river basis, with special reference to Latin America*. (Washington 1979). ed. mimeo, pp. 20-35.

Río	Nombre de la obra	Países signatarios	Fecha del tratado	Fecha de concesión	Entidad concesionaria*
Rin	Rheinfelden	Alemania-Suiza	20 Dic. 90	13 Jul. 94	
Ródano	La Plaine-Pougny-Chancy	Francia-Suiza	4 Oct. 13	9 Abr. 18	SA Fuerzas Motrices de Chancy-Pougny (dom. Suiza, mayoría Suiza).
Rin	Kembs	Francia-Suiza	27 Ago. 26	29 Dic. 27	SA Fuerzas Motrices del Alto Rin (80% francesa, 20% suiza; dom. Francia).
Ródano	Chatelot	Francia-Suiza	19 Nov. 30	13 Oct. 50	SA formada entre Sociedad Suiza de Electricidad y Tracción y Electricité de France SE (50% c/u).
Ródano	Emosson	Francia-Suiza	23 Dic. 63	1 Feb. 67	Usinas Hidroeléctricas de Emosson SA (50% soc. privadas suizas y 50% Electricité de France SE).
Rin	Reno di Lei	Italia-Suiza	18 Jun. 49	1 Feb. 56	SA formada entre Rhätische Werke für Elektrizität SA (suiza) y SA Edison (italiana) 80% suiza y 20% italiana.
Danubio	Spöl-Adda	Italia-Suiza	27 May. 57	15 Sep. 62	
Danubio	Inn-Salzach	Austria-Alemania (Baviera)	16 Oct. 50		SA Hidroeléctrica Austro-Bávara (50% cada una).
Danubio	Jochenstein	Austria-Alemania	13 Feb. 52		Corporación de la Central Eléctrica del Danubio - Jochenstein.

*SA: significa sociedad anónima constituida bajo la legislación nacional civil.
DOM: que la entidad fue constituida bajo las leyes del país indicado y que tiene domicilio legal en él.

A este respecto, una cuestión de trasfondo semántico suscitó controversia¹⁵: se ha afirmado que en los ríos internacionales contiguos, el recurso hídrico y la soberanía son compartidos, y que en los ríos sucesivos la soberanía no es compartida y por tanto el recurso hídrico tampoco. Esto lo dijo la Declaración de Asunción de 3 de junio de 1971¹⁶, hecha por los cinco cancilleres de la Cuenca del Plata. Por mi parte sostuve antes de ahora¹⁷ y lo reafirmo aquí, que en los ríos internacionales, tanto contiguos como sucesivos, tanto ellos como la soberanía son compartidos, y que la Declaración de Asunción, art. 2, viola el principio de congruencia. La soberanía absoluta no existe en el mundo moderno signado por la interdependencia. Ella es siempre autolimitada, además de estarlo por la mera presencia de los demás estados. La soberanía es una palabra abusada como eslogan en campañas publicitarias (se ha llegado a hablar de las soberanías lífrica, coreográfica y gastronómica). Desde que existe más de uno, individuo o estado, su soberanía es limitada por la mera presencia del otro u otros, pues ese único ente pierde el poder absoluto de hacer lo que le place. Es eso lo que en el campo del derecho fluvial internacional quedó irrevocablemente sentado cuando se alcanzó unanimidad en rechazar la doctrina Harmon.

22. Respecto de las obras hidráulicas en sí mismas, los tratados entre México y EE.UU., México y Guatemala, Brasil y Paraguay (Itaipú) optaron por estipular que cada país retiene el dominio exclusivo sobre la parte de las obras sitas en su jurisdicción territorial. En tanto que los tratados referentes al Salto Grande (Argentina, Uruguay) y a Yacyretá (Argentina, Paraguay) definen a cierta parte de las obras, que individualizan físicamente (presa, esclusas, casa de máquinas) como *comunes* (condominio), y a otras partes (caminos de acceso, líneas de transmisión, etc.) como propias del país donde pisan. El tratado del río de la Plata (Argentina, Uruguay) define franjas costeras (y otras ocupadas por canales de navegación) como de jurisdicción y dominio (sobre el lecho y las aguas) exclusivos de cada Gobierno, en tanto que sobre el área remanente intermedia entre aquellas estipula dos soluciones simultáneas: a) para fines de propiedad del lecho y explotación de los recursos naturales adyacentes, traza una línea divisoria convencional (que no es la media ni la del *thalweg*); b) para fines de navegación y pesca estipula sobre las aguas un régimen de soberanía y jurisdicción compartidas¹⁸.

23. Los tratados del Salto Grande y Yacyretá recién mencionados, no obstante establecer el condominio sobre parte de las obras (las presas, esclusas y las casas de máquinas), estipulan que las líneas

¹⁵Ver mi op. cit. en nota 1, p. 20.

¹⁶Verla en mi op. cit. en nota 1, p. 177.

¹⁷Ver mi op. cit. en nota 1, pp. 21-24.

¹⁸Ver mi op. cit. en nota 1, pp. 141-146.

demarcatorias de los límites políticos previamente convenidos por tratados antecedentes, y las soberanías sobre los territorios respectivos, permanecen inalteradas. En mi opinión, esto significa que el condominio establecido sobre las obras es únicamente el de *derecho civil*, en tanto que en lo político no existe condominio, sino soberanía y jurisdicción exclusivas de cada Gobierno. Esta solución, según los casos, puede ser altamente inconveniente y generar disputas. En el caso del Salto Grande, en cuya obra las turbinas generadoras y las casas de máquinas están divididas en dos grupos —uno en cada territorio— no parece que puedan presentarse problemas, aunque podría haberlo respecto de las esclusas y canales de acceso, que sitúan íntegros en territorio de uno solo de los países. Si bien las esclusas y canales constituyen un condominio, están ubicados íntegramente en territorio donde uno solo de los Gobiernos ejerce soberanía.

La situación podría llegar a ser más conflictiva en el caso de Yacretá, donde todas las turbinas y casas de máquinas estarán íntegras en territorio de un solo país, y las esclusas y canales de acceso en el otro. La soberanía exclusiva que cada uno se reservó aquende su límite lleva ínsitos: a) el ejercicio de la jurisdicción política y administrativa, b) el ejercicio fáctico del poder de policía. En su aplicación concreta, ambos poderes pueden referirse a hechos tales como el control del acceso a las instalaciones; su manejo; el proceso y juzgamiento de faltas y delitos comunes; el proceso y juzgamiento de accidentes y de contravenciones a reglamentos administrativos que generen responsabilidad civil, o mercantil, o administrativa.

El derecho internacional puede y debe, para casos tales, desarrollar instituciones y fórmulas jurídicas que permitan prevenir conflictos como los que he dejado expuestos, instituciones que no son nuevas en el derecho gentes. Por ejemplo: el establecimiento del condominio *político y administrativo* sobre el área de las obras, que llevaría a que los gobiernos contratantes deleguen el ejercicio de sus poderes de policía —y de la fuerza requerida para implementarlos— a un organismo bi o plurinacional, con autoridad sobre la obra. Se parece a tal solución el caso de Berlín Occidental, administrado conjuntamente por las potencias aliadas, o el del área fronteriza entre ambas Coreas, que se halla bajo la bandera de las Naciones Unidas. Una solución similar a esta última fue propuesta en el Bajo Mekong: la cesión en arriendo a muy largo plazo (“leasing”) a las Naciones Unidas, del área a ocupar por una gran obra hidráulica y su lago (de los que se servirían varios países) y el establecimiento sobre esa área de la autoridad y poder de policía de las Naciones Unidas, por delegación de los gobiernos participantes. Hay y ha habido, ciertamente, otros casos de condominio político y administrativo internacional, o de administración conjunta por varios países.

24. Otro tema vinculado al régimen jurídico de las obras hidráulicas internacionales es el relativo a la expropiación de tierras y bienes de propiedad privada para su ocupación con las obras hidráulicas, particularmente con los lagos que éstas forman. En el caso del Salto Grande, esa fue estipulada como "obra no común", es decir, propia y exclusiva de cada Gobierno, y por tanto el dominio civil de las tierras expropiadas fue transferido e inscrito a nombre de cada uno de los gobiernos expropiantes. Pero hay otros casos en que surgen dudas sobre si las tierras expropiadas deben registrarse a nombre del organismo binacional, cuando se encarga a éste consumir las expropiaciones, o cuando es el que suministra los fondos para hacerlo. Allí sería más patente que el dominio civil puede pertenecer a una persona jurídica (incluso al organismo binacional), y el político a otra (el Gobierno en cuyo territorio está el bien expropiado).

IV. LAS CUENCAS ARGENTINO-CHILENAS. SU PORVENIR

25. Hay ocho cuencas internacionales cuyas aguas nacen en la Argentina y atravesando el límite político escurren por Chile hasta el Océano Pacífico¹⁹. Son (menciono en cada caso en primer término el nombre en la Argentina y después de un guión, el que tienen en Chile): 1) Hua-Hum, Lago Lacar-Lago Pirehueico, Hua-Hum, Valdivia, Calle-Calle; 2) Manso; Lagos Hess, Steffen, Mascardi, Roca, Puelo, Epuyén, río Puelo—Manso y Puelo; 3) *Futaleufú, Carrileufú; lagos Kruger, Futalaufquén y Choliva—Futaleufú, Yelco y lago Yelco*; 4) Lagos Vintter (Gral. Paz), Encuentro, Engaño Pico—Lago Palena, Carrenleufú (Concorvado), ríos Palma, Claro, Figueroa; 5) Arroyo La Galera, Huemules, Sympson—Sympson, Arroyo Hurao, Aysén; 6) Lagos Buenos Aires, Pueyrredón y Posadas, río Zeballos—Lagos Carrera, Jeinemeni y Cochrane (el río Jeinemeni y el lago Posadas son limítrofes); 7) lagos San Martín y Belgrano y río Mayer—lago O'Higgins y ríos Pascua y Mayer; 8) ríos Vizcachas, Cazador, Don Guillermo y Claro—lagos Fagnano (limítrofe) y Toro, ríos Serrano, Baguales, Don Guillermo y Azopardo.

En ellas, por tanto, la Argentina es el país arribeño y Chile el abajino. Hay otras siete cuencas en donde la situación es la inversa: nacen en Chile (país arribeño) y escurren a través de la Argentina (país abajino) hasta el Océano Atlántico. Ellas son (menciono primero el nombre de Chile y después de un guión el que tienen en la Argentina; cuando menciono un solo nombre es porque el río se llama igual en ambos países): 1) Chico del Sur—Gallegos; 2) Cullen; 3) San Martín; 4) Chorrillo—Chorrillo, Gama; 5) Carmen Sylva; 6) Grande; 7) Lago Gral. Roca (limítrofe)—Lapataia.

Hay además tres cuencas cerradas compartidas, que no evacúan al mar: 1) río Zapalero y laguna Tara; 2) varios arroyos de cursos

¹⁹Ver mi op. cit. en nota 1, pp. 40-41 y 44.

intermitentes que nacen en Chile y terminan en la Argentina en la Salina Jama; 3) los salares limítrofes Incahuasi y Pular.

26. Este equilibrio de situaciones tiene que mover a ambos gobiernos a observar una doctrina fluvial internacional equidistante de los extremos y respetuosa del principio generalmente aceptado de la distribución equitativa de las aguas y de los beneficios de ellas derivables.

Salvo el Hielo Continental Patagónico, los ríos Jeinemeni (tributario del lago Buenos Aires o Carrera), Vizcachas, Encuentro y Pico y los lagos Palena — Vintter, Carrera — Buenos Aires, O'Higgins — San Martín, y Fagnano, todos los demás recursos hídricos internacionales entre la Argentina y Chile son sucesivos. Los lagos a los que ambos países son co-ribereños integran sistemas hídricos de curso sucesivo, pues tienen afluentes o emisarios en el otro país²⁰.

Los tratados vigentes de 23 julio 1881, 20 agosto 1888 y 1º mayo 1883 se limitan a proclamar que cada Gobierno ejerce dominio y jurisdicción exclusivos sobre la parte de cada río o lago sito aquende la frontera, y no contemplan ni reglan la utilización de esas aguas.

27. De la lectura del Acta de Santiago sobre cuencas hidrológicas, de 26 junio 1971²¹ surge que ella:

a. proclama la necesidad de la *vigencia de normas de Derecho Fluvial Internacional* (cons. II);

b. adopta los *principios de información y de consulta previa* (Arts. 5 y 6). El de información incluye el intercambio de datos hidrológicos, meteorológicos y cartográficos (Art. 8). Y la consulta previa incluye la del proyecto de las obras y el plan de su operación (Art. 5);

c. exige el *previo acuerdo* de partes, en el caso de los ríos contiguos (Art. 3), para construir obras hidráulicas;

d. proclama el *principio de no causar perjuicio sensible* a la otra parte en el caso de los ríos sucesivos (Art. 4);

e. el aprovechamiento de las aguas debe ser *coordinado* (considerando IV) —y no unilateral—; *equitativo* y *razonable* (Art. 1), tal cual lo proclaman las Reglas de Helsinki;

f. contempla expresamente la protección de los *recursos vivos* (cons. III) (peces y algas y alude específicamente a la *contaminación* (cons. IV y Art. 2);

g. incluye a los *otros recursos naturales conexos* existentes en la cuenca de que se trate, que el Acta llama "recursos ecológicos" (Art. 2).

²⁰Ver mi op. cit. en nota 1, p. 107.

²¹Ver mi op. cit. en nota 1, p. 108. Ver también Hugo Matiello, *Las cuencas hidrográficas comunes con Chile. Aspectos jurídicos e institucionales*, en Asociación para la Protección del Ambiente, *Las Jornadas Argentinas de Derecho y Administración Ambientales — Documento de trabajo*. (Bs. Aires 1974). pp. 321-334.

28. En aplicación del Acta de Santiago, una Comisión Técnica Mixta de Recursos Hídricos fue establecida con las siguientes responsabilidades:

“a) recopilar, procesar y evaluar la información existente sobre los recursos hidrológicos internacionales y disponer su ampliación cuando se estime necesario;

b) presentar un plan general de utilización para cada recurso hidrológico internacional, considerando su aprovechamiento óptimo y equitativo. La Comisión recomendará, asimismo, las prioridades para la elaboración de estos planes;

c) recomendar la realización, conjunta o coordinada, de obras de utilización de dichos recursos, de acuerdo a los planes señalados en el ítem b);

d) la Comisión podrá solicitar la colaboración de los organismos pertinentes de cada país”.

La Comisión celebró varias reuniones técnicas de trabajo. Es de esperar —y hago votos por que así ocurra— que reanude e intensifique las tareas que hasta ahora desarrolló sin tropiezos ni desacuerdos.

29. De las cuencas compartidas, el pequeño río Jeinemeni es usado para riego por ambos países, en muy pequeña escala. Algunos de los lagos (Buenos Aires) han sido usados para evacuar hacia puertos atlánticos producción mineral chilena aledaña, cuya salida al Pacífico no sería económicamente factible por motivos geográficos. Tal uso de esas aguas debería continuar si hubiere productos a transportar. En el río Futaleufú la Argentina construyó íntegramente en su territorio, y explota, una obra hidroeléctrica cuyos planos fueron oportunamente puestos en conocimiento de Chile —conforme a los principios de la Declaración de Montevideo de 1933— y fueron asentidos por su Gobierno²². Sobre las demás cuencas de la parte continental (excluyendo la isla de Tierra del Fuego) poco es lo que ambos gobiernos saben. Los aportes pluviales que ellas reciben parecen ser mayores en territorio chileno que en el argentino. Ellas son susceptibles de usos que aún no han sido suficientemente estudiados. Algunos de tales usos podrían hacerse mediante la derivación de una parte de las aguas para su utilización en territorio argentino. El potencial hidroeléctrico de algunas de ellas, particularmente por las pendientes existentes en Chile, parece ser considerable. Como parece también difícil que la electricidad generable pueda tener aplicación en el territorio chileno aledaño, por razones puramente geográficas. Pero si hubiera voluntad política en ambos gobiernos —y hago votos porque ella sea lograda— nada obstaría a que ese potencial hidroeléctrico sea desarrollado, y a que en la medida en que lo fuere en territorio chileno, con recursos naturales (pendiente y aguas) chilenos, esa electricidad

²²Ver mi op. cit. en nota 1, p. 110.

fuese transmitida a la Argentina, y a que la Argentina compensase a Chile el saldo neto de los valores que así recibiese. Esto podría hacerse, bien sea entregando la Argentina a Chile valores equivalentes en electricidad en otros puntos más al norte en la frontera, donde Chile pudiese físicamente utilizarlo, o entregándole gas, o petróleo, o derivados de éste, en cantidades equivalentes en calorías. Potencialmente a Chile podrían sobrarle quilovatios y a la Argentina hidrocarburos. ¿Por qué no canjear sus excedentes en recíproco beneficio?

Percibo que cuanto acabo de exponer requiere largos y profundos estudios que demuestren su factibilidad técnica y económica antes de poder considerarlo como una idea exequible. Pero si así resultare, ¿qué cosa mejor podrían hacer ambos gobiernos en beneficio de la prosperidad común de ambos pueblos? Que por la histórica acción mancomunada de sus armas en el pasado, su común raíz cultural, y sus tradiciones, ante Dios, aunque a veces desavenidos, son hermanos.

LAS EXPERIENCIAS JURIDICAS DERIVADAS DE ORGANISMOS BINACIONALES O MULTINACIONALES DE ADMINISTRACION DE PROYECTOS O SISTEMAS CONJUNTOS, COMO ES EL CASO DE LA COMISION DEL RIO DE LA PLATA, ENTRE OTROS

Julio César Lupinacci

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Dentro de los organismos binacionales o multinacionales de administración de proyectos o sistemas conjuntos, las Comisiones fluviales constituyen algunos de los ejemplos más característicos.

La administración de un río internacional suscita numerosos problemas derivados de su múltiple utilización, especialmente por los ribereños, pero también por los terceros Estados, ya sea como vía navegable, sobre todo si ha sido abierto a la libertad de navegación, ya desde el punto de vista de la exploración, explotación y conservación de los recursos naturales, del ejercicio de las jurisdicciones, de la protección del medio acuático, de la seguridad, de la realización de obras, incluyendo especialmente las de generación de energía, del uso para fines industriales o agrícolas, etc.

La adecuada solución de muchos de esos problemas requiere una acción coordinada o conjunta entre los ribereños, especialmente cuando el río es fronterizo o contiguo, e incluso también entre los ribereños de una misma cuenca hidrográfica.

El uso cada vez más diversificado de los ríos internacionales, el aprovechamiento integral de ese recurso, ha determinado la creación, en número creciente, de comisiones internacionales de administración fluvial, ya sea para atender alguno, algunos o todos los aspectos relativos a su utilización, de común interés para varios Estados.

Precisamente, estas comisiones, en sus orígenes, atendían fundamentalmente los intereses de la navegación y funcionaron generalmente en Europa, donde ya a principios del siglo xix hay convenciones relativas a esta cuestión, como el Convenio de Maguncia de 1831, que creó la Comisión Central del Rin, mantenida por la Convención de Mannheim de 1868 y modificada, a su vez, por la de Estrasburgo de 1963, o la Comisión Europea del Danubio, creada por el Tratado de París de 1856 y que fue objeto de varios tratados posteriores durante el siglo pasado y este siglo, hasta la revisión de su Estatuto por la Conferencia de Belgrado de 1948. Pero desde comienzos del siglo xx se concretan una serie de acuerdos

tendientes a regular otros aspectos del aprovechamiento de los ríos internacionales y la ejecución de obras relacionadas con ese aprovechamiento, estableciéndose organismos de distintos tipos y cometidos, de carácter global o específico, en diferentes partes del mundo.

De ahí la importancia de esas comisiones como ejemplos característicos de organismos bi o multinacionales de administración de proyectos o sistemas conjuntos.

En América Latina, estas comisiones fueron casi ignoradas durante el siglo pasado, según lo señala el autor mexicano Sosa Rodríguez, pero posteriormente esta práctica se ha extendido mucho, por lo que, como observan Calixto Armas Barea y Frida Pfirter de Armas¹, resulta anacrónica la afirmación de Charles Rousseau de que el sistema de Comisiones fluviales era desconocido en nuestro Continente ("Derecho Internacional Público", trad. F. Giménez Artignes, Barcelona 1957, p. 390).

Particularmente, entre Uruguay y Argentina se han constituido varias comisiones con cometidos relativos a materias de administración fluvial, como, por ejemplo, la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, creada por el Convenio sobre Aprovechamiento hidroeléctrico del río Uruguay, de 30 de diciembre de 1946, que tiene a su cargo "todos los asuntos referentes a la utilización, represamiento y derivación de las aguas del río Uruguay". La Comisión Administradora del Río de la Plata, instituida por el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo de 19 de noviembre de 1973, que también instituyó la Comisión Técnica-Mixta del Frente Marítimo; y la Comisión Administradora del Río Uruguay, creada por el Estatuto del Río Uruguay, de 26 de febrero de 1975. Estas tres últimas Comisiones se tomarán como casos básicos a los efectos de este estudio, siendo las Comisiones Administradoras del Río de la Plata y del Río Uruguay típicos organismos binacionales de coordinación del ejercicio de los derechos de los dos ribereños y de administración de sus intereses comunes en los ríos respectivos.

Las funciones de estas Comisiones están reguladas por sus correspondientes Estatutos.

Refiriéndose a la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP) —y lo mismo podría decirse de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU)— expresa Alfredo H. Rizzo Romano² que, salvo —quizás— las Comisiones Internacionales del Oder y del Rhin y Europea del Danubio, no existe caso de reglamentación más minuciosa como el que se desprende del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo y del Estatuto de la referida Comisión, con respecto al régimen total de un río internacional.

¹Ensayo de sistemática para encarar el estudio de la imperatividad y ejecutoriedad de las resoluciones de los organismos fluviales internacionales", trabajo presentado en las Primeras Jornadas Rioplatenses de Derecho Internacional. (Montevideo, octubre de 1978).

²"El Estatuto Jurídico del Río de la Plata", p. 1086., artículo publicado en "La Ley", pp. 2-9., Buenos Aires, 27 de diciembre de 1973.

2. PERSONALIDAD JURÍDICA

Un elemento a considerar previamente en el estudio de este tema es el de la personalidad jurídica internacional de estos organismos.

Las características de las experiencias jurídicas que puedan derivarse de cada uno de ellos dependen de que constituya simplemente un órgano común a los Estados que lo forman como un mecanismo de cooperación entre los mismos, sin una voluntad propia, o que sea un sujeto nuevo y diferente de los Estados, que lo crean e integran, con una voluntad propia y jurídicamente distinta de las voluntades de sus miembros.

En el primer caso, las experiencias jurídicas que surjan de la actividad de estos organismos serían muy limitadas y específicas, y meramente circunscritas a la coordinación y a la recomendación.

En el segundo caso, se puede dar un interesante desarrollo de la actividad jurídica de estos organismos como sujetos de Derecho Internacional, capaces de adoptar un derecho interno de la misma organización, de contratar, de celebrar acuerdos de carácter internacional, de tomar decisiones o dictar normas de aplicación en las áreas jurisdiccionales de los Estados Partes; etc. El alcance y variedad de estas competencias dependen básicamente del respectivo Estatuto, y la práctica internacional ofrece un amplio espectro, desde organismos con poderes restringidos y muy simples o especializados —a veces con un carácter puramente operativo— hasta los que tienen poderes muy vastos y complejos.

De todos modos, y sin entrar en mayores consideraciones en el tema para no excedernos de los límites de este trabajo, debe tenerse presente que no es necesario que el tratado que crea el organismo o el estatuto de éste establezcan que él tiene personalidad jurídica, es decir, que es sujeto de Derecho Internacional.

En la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre "Reparación por daños sufridos en servicio de las Naciones Unidas" se propone un criterio general para determinar si una entidad tiene personalidad jurídica internacional, que consiste en ver si, conforme a su Carta constitutiva, posee, respecto de sus miembros, ciertos derechos y, al mismo tiempo, la calidad necesaria para reclamar su respeto, es decir, si puede hacer valer por sí misma obligaciones que incumban a sus miembros³.

Sin embargo, como observa Seyersted⁴, ni siquiera es necesario que haya un tratado creando el organismo —por más que la gran mayoría de estos organismos son establecidos por convenios internacionales— pues existen bastantes ejemplos de organizaciones intergubernamentales instauradas en cumplimiento de meras resoluciones adoptadas por conferencias internacionales.

³Véase Eduardo Jiménez de Aréchaga, *Curso de Derecho Internacional Público*, Tomo 1, Centro de Estudiantes de Derecho. Montevideo, 1959, p. 272.

⁴Finn Seyersted, "Objective International Personality of Intergovernmental Organisations", Copenhagen, 1963, pp. 48 y ss.

En definitiva, para saber si determinado organismo está revestido de personalidad jurídica internacional, se deberá verificar la existencia de ciertos caracteres objetivos que generalmente se encuentran definidos en las Cartas constitutivas, aunque no necesariamente, como se acaba de señalar.

Para que el organismo o la organización internacional sea un sujeto de Derecho Internacional, se requiere fundamentalmente que tenga órganos propios, que no están sujetos a la autoridad de ningún Estado u otra comunidad organizada (si bien su voluntad se forma con la concurrencia de las voluntades de los Estados miembros, expresadas a través de sus representantes en esos órganos) y con funciones o tareas definidas.

Esto se vincula con la cuestión de los poderes implícitos. Como dice Seyersted⁵, las organizaciones intergubernamentales tienen una capacidad jurídica inherente para realizar cualquier acto "soberano" que están en posición práctica de realizar. Este autor recuerda que dichas organizaciones cumplen, a menudo, actividades que no están previstas en sus cartas constitutivas, tales como incluir tratados, ejercer el *ius legationis* activo y pasivo, convocar conferencias diplomáticas, es decir, de representantes plenipotenciarios de Estado, presentar reclamaciones y formular protestas ante Estados, acordar procedimientos de solución pacífica de diferendos con Estados u otras organizaciones internacionales, etc.

No obstante, la Corte Internacional de Justicia, en la opinión consultiva mencionada ut-supra, señaló que la personalidad jurídica reconocida a los organismos internacionales no tiene el mismo alcance de la reconocida a los Estados, de conformidad con el Derecho Internacional, ya que mientras estos últimos poseen, en su totalidad, los derechos y deberes internacionales, en aquéllos esos derechos y deberes dependen "de sus fines y funciones, enunciados o implícitos en sus documentos constitutivos y desarrollados en la práctica"⁶.

Jiménez de Aréchaga señala, al respecto, que se aplica el principio de la "canalización" o "especialización de la personería jurídica", o sea que la personalidad existe sólo para aquellos actos que los organismos internacionales están expresa o implícitamente facultados a realizar conforme a su Carta y al desarrollo que se ha hecho de ella en la práctica. Estimamos que este último aspecto puede adquirir particular importancia en casos como el que nos ocupa de las comisiones fluviales internacionales.

Finalmente, de la opinión consultiva de la Corte se infiere que puede haber grados en el alcance o amplitud de la personalidad jurídica internacional de las entidades intergubernamentales y todas ellas ser, sin embargo, sujetos de Derecho Internacional. Así, resulta obvia la diferencia, en cuanto a la vastedad de sus funciones y, en definitiva, en la "medida" de la personalidad jurídica, que

⁵Ibid, p. 28.

⁶I. C. J. Reports, p. 180.

existe entre una organización internacional como las Naciones Unidas y organismos bi o plurinacionales como las comisiones fluviales. Precisamente, estas últimas son mencionadas a título de ejemplo por Lauterpacht⁷ entre los organismos internacionales que poseen la calidad de sujetos de Derecho Internacional aun cuando tengan un alcance particular y, por ende, una personería restringida y especializada.

En los casos específicos de las Comisiones Administradoras del Río de la Plata y del Río Uruguay así como la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo, los tratados que las crean establecen que gozarán de personalidad jurídica para el cumplimiento de sus cometidos (Arts. 60 y 81 del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo y art. 50 del Estatuto del Río Uruguay).

A su vez, el Estatuto de la Comisión Administradora del Río de la Plata expresa que "la Comisión es un organismo internacional con la capacidad jurídica necesaria para el cumplimiento de sus cometidos específicos". (Art. 2º) y los Estatutos de las Comisiones Técnica Mixta del Frente Marítimo y Administradora del Río Uruguay contienen disposiciones idénticas.

Parece clara, en estos casos, la afiliación al principio de la especialización.

Cabe recordar que también el Tratado de Cooperación para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín (Tratado de la Cuenca de la Laguna Merín) de 7 de julio de 1977 entre Uruguay y Brasil, establece una disposición de igual tenor (Art. 6º) en relación con la Comisión Mixta Uruguayo-Brasileña para el desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín (CLM).

En cambio, el Convenio de 1946 entre Uruguay y Argentina sobre Salto Grande, que crea la Comisión Técnica Mixta, guarda silencio respecto a la personería jurídica de ésta, aunque le asigna una serie de funciones que sólo puede ejercer si tiene capacidad jurídica propia.

Por otra parte, tanto la Comisión Administradora del Río de la Plata, la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo y la Comisión Administradora del Río Uruguay como la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande han suscrito con los Estados respectivos los correspondientes Acuerdos de Sede⁸.

⁷Mencionado por Jiménez de Aréchaga, *Ibid* p. 275.

⁸El Acuerdo de Sede entre la Comisión Administradora del Río de la Plata y el Gobierno de la República Argentina se firmó el 18 de abril de 1977. El artículo 1º de este Acuerdo dispone: "La Comisión gozará de personalidad jurídica en el territorio de la República Argentina y tendrá capacidad legal para contratar, adquirir muebles e inmuebles y disponer de ellos.

El Acuerdo de Sede entre la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay fue suscrito el 28 de abril de 1977. El artículo 2º de este Acuerdo establece: "La Comisión es un organismo internacional con la capacidad jurídica necesaria para el cumplimiento de sus cometidos específicos.

3. TIPOS DE ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

Dentro de la variada gama de tipos de comisiones fluviales internacionales se pueden hacer algunas clasificaciones.

La naturaleza de estas comisiones varía según su composición y sus funciones.

En cuanto a su composición, hay dos tipos básicos: comisiones integradas exclusivamente por ribereños y comisiones integradas por representantes de Estados ribereños y no ribereños, en función, según se ha aducido, de la importancia del río y la trascendencia de su utilización, sobre todo, a los efectos de la navegación.

Un ejemplo típico de comisión compuesta exclusivamente por ribereños es el de la Comisión fluvial del Rhin creada por el Convenio de Maguncia de 1831 y mantenida por el de Mannheim de 1868. En cambio, posteriormente, por las modificaciones de Estrasburgo de 1963, la Comisión del Rhin se integró con un no ribereño —el Reino Unido— además de los ribereños (República Federal de Alemania, Bélgica, Francia, Holanda y Suiza).

Obviamente las referidas Comisiones del Río de la Plata, del Frente Marítimo y del Río Uruguay son de este tipo.

Los ejemplos de comisiones fluviales integradas, también, con no ribereños se multiplican después del Tratado de Versailles, en que culmina esa tendencia, como ocurrió con las Comisiones del Elba, del Oder y del Danubio⁹.

La integración de estos organismos con países no ribereños responde, generalmente, a razones o intereses de carácter político, de modo que se le da entrada en dichos organismos a las grandes potencias de la época, las cuales, por otra parte, tienen, a menudo, privilegios como ser un número de votos mayor.

La otra clasificación —más importante a los fines de este trabajo— atiende a las funciones que cumplen las comisiones fluviales, o si se quiere, las facultades que poseen.

Algunas desempeñan funciones de mera coordinación, actuando como organismos de consulta o de enlace entre los Estados Miembros, como fue, por ejemplo, la Comisión del Rhin en su origen, por el Convenio de Maguncia de 1831. En el caso de esta Comisión,

La Comisión goza de personería jurídica en el territorio de la República Oriental del Uruguay, y tendrá capacidad legal para contratar, adquirir y disponer a cualquier título bienes muebles o inmuebles, entablar procedimientos administrativos o judiciales, así como ejecutar todos los actos o negocios relacionados con el cumplimiento de sus funciones".

El Acuerdo de Sede entre la Comisión Administradora del Río Uruguay y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay fue firmado el 5 de marzo de 1979. El artículo 2º es de idéntico tenor al del Acuerdo de Sede entre la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo y el Gobierno del Uruguay.

*La Convención firmada en la Conferencia de Belgrado sobre el Danubio en 1948, acogió la fórmula "el Danubio para los danubianos", que consagra la posición soviética de que sólo debían tener representación en la Comisión fluvial administradora los Estados ribereños.

sus decisiones no tenían validez hasta tanto no fueran aprobadas por la mayoría de los Estados miembros.

En el otro extremo se encuentran aquellas Comisiones dotadas de amplias funciones, algunas de naturaleza cuasi-estatal, con poderes de carácter legislativo, jurisdiccional, administrativo y financiero. Es el ejemplo típico de la Comisión Europea del Danubio, cuando era un organismo integrado no sólo por los ribereños sino también por grandes potencias no ribereñas como Estados Unidos, Francia y Reino Unido, con facultades de regulación de la navegación y de policía fluvial en el Danubio Marítimo. La Comisión podía dictar reglamentos directamente aplicables a los particulares—obsérvese la importancia de esto— así como fijar tasas y cobrarlas, enarbolar su propia bandera porque tenía, además, su propia flotilla de barcos, y aplicar sanciones, todo ello con completa independencia de la autoridad territorial, como decía el Acta del Congreso de Berlín de 1878 en su artículo 53¹⁰.

Ante estas características algunos autores como Holtendorff han llamado a la Comisión "Estado fluvial"¹¹, denominación en la que coincide Azcárraga¹².

Por su parte el profesor Alfredo Eisenberg la califica como una especie de servicio público internacional "sui generis".

Es interesante señalar que la nueva Comisión del Danubio surgida de la Conferencia de Belgrado de 1948, ha perdido muchas de esas atribuciones, quedando como un organismo de cooperación y de carácter arbitral.

Naturalmente, la estructura institucional de estos organismos varía en función de las atribuciones que poseen, adecuándose a la naturaleza y alcance de las mismas.

A mayores y más amplias atribuciones corresponderá una estructura institucional más desarrollada, diferenciada y compleja, con más ricas experiencias jurídicas derivadas de su funcionamiento.

En base a un estudio realizado por un grupo de expertos de Naciones Unidas¹³ se puede hacer la siguiente *clasificación de los principales tipos de estructura posibles*: a) coordinación simple, consistente en un órgano único dotado solamente de personal diplomático, de nivel más bien alto, con facultades de recomendación de políticas y elaboración de normas y de coordinación de actividades emprendidas separadamente por las respectivas instituciones nacionales, públicas y privadas;

b) coordinación compleja, con órganos diferenciados que encaran diferentes cometidos propios, en función de los diversos usos o

¹⁰Véase Jiménez de Aréchaga, *Ibid* p. 511.

¹¹Mencionado por Jiménez de Aréchaga, *Ibid*. p. 511.

¹²Azcárraga José Luis: "El aprovechamiento de los ríos internacionales", publicaciones de la Real Sociedad Geográfica, Serie B N° 453, Imprenta Aguirre, 1966, p. 16.

¹³"Ordenación de los recursos hidráulicos internacionales: aspectos institucionales y jurídicos", ST/ESA/5 Nueva York, 1975, pp. 65-73, extraído de Calixto Armas Barea y Frida Pfitter de Armas, *op. cit.* pp. 2 y 3.

proyectos del sistema (planificación, explotación de recursos, construcción de obras, etc.);

c) mecanismos de dos niveles, consistentes en una comisión de alto nivel, con funciones de planificación y coordinación de políticas y uno o varios grupos a nivel de expertos con funciones de estudio, asesoramiento técnico y recomendación de posibilidades y, además, personal auxiliar;

d) organización centralizada compuesta, con una comisión mixta de alto nivel, con poderes de decisión, una Secretaría administrativa y, a veces, una Secretaría Técnica u órganos subsidiarios o dependencias de carácter técnico, operativo y administrativo, personal auxiliar y posibles secciones nacionales;

e) otras posibles estructuras, de muy diverso tipo, que pueden ser empresas intergubernamentales, sociedades públicas y privadas, en algunos casos con participación de personas o entidades directamente interesadas, como ser los usuarios, etc.

Esta clasificación tiene en cuenta el mayor o menor grado de subordinación o autonomía del organismo respecto de los Estados miembros.

La estructura institucional puede, a su vez, ser más o menos flexible, de acuerdo con lo que dispone el Tratado constitutivo, en la medida que éste prevea la estructura básica y permita la creación o modificación de otros órganos o mecanismos subsidiarios o complementarios, por acuerdos de forma simplificada.

Las Comisiones Administradoras del Río de la Plata, Técnica Mixta del Frente Marítimo y Administradora del Río Uruguay pueden ser clasificadas como organismos de los caracterizados en el literal d) y con estructura institucional bastante flexible.

En efecto, se trata de Comisiones integradas por igual número (cinco) de delegados de los dos Estados Partes (Uruguay y Argentina) que, en general, se extraen de altas jerarquías civiles y militares o son funcionarios técnicos de gran nivel. Estos tres organismos, con poca diferencia en cuanto a la amplitud de sus cometidos, pero variando éstos en función de los distintos fines perseguidos, tienen, conforme a los respectivos tratados que los crean, una estructura flexible, ya que en dichos tratados se prevé, además de la Comisión a alto nivel, la existencia de una Secretaría y la facultad de que la Comisión constituya los órganos técnicos que estime necesarios. Por tanto, queda al Estatuto de cada Comisión el establecimiento de las normas relativas a la estructura completa, el funcionamiento, recursos y otros aspectos, incluyendo inmunidades y privilegios. Dicho estatuto entra en vigor por simple cambio de notas.

Los Estatutos respectivos establecieron dos Secretarías, una Administrativa y una Técnica. Cada una de ellas cumple los cometidos que les son propios, con una amplia asignación de los mismos en cuanto se expresa al final de la enumeración —que, por tanto, no es taxativa—, "cumplir los demás cometidos que le asigne la Comisión".

Con respecto al funcionamiento de cada Comisión, interesa señalar que, en cuanto al régimen de votación, se sigue el criterio del voto por delegación. Cuando se negociaron estos instrumentos, se discutió si el voto debía ser por delegación o si debía votarse por mayoría de delegados. Predominó en definitiva, el criterio, políticamente más sensato, de que cada delegación tenga un voto, cualquiera sea el número de delegados presentes por cada delegación, dentro, por supuesto, del quórum establecido. De esta manera, al tener cada delegación un voto, se asegura el carácter estrictamente intergubernamental de estas Comisiones.

Debe señalarse, también, que funcionan permanentemente e informan a las Partes sobre el desarrollo de sus actividades, por lo menos una vez al año, dirigiendo sus comunicaciones a través de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores, sin perjuicio de recabar directamente, de los distintos organismos públicos y privados de ambas Partes, las informaciones necesarias para el cumplimiento de sus cometidos¹⁴.

En resumen, las bases y principios fundamentales sobre las cuales están estructuradas y funcionan estas Comisiones son los siguientes:

a) Personalidad jurídica necesaria para el cumplimiento de sus cometidos específicos, asignándole las Partes los recursos y facilidades indispensables para su funcionamiento.

En cuanto a la personalidad jurídica debe entenderse tanto en el orden internacional como en el orden interno de las Partes;

b) Integración paritaria;

c) Carácter estrictamente intergubernamental, con régimen de votación de un voto por delegación y régimen de informes periódicos a los Gobiernos;

d) Funcionamiento permanente;

e) Estructura flexible, que posibilita adecuar el funcionamiento de la Comisión a los requerimientos de una administración ágil y eficiente.

4. CLASIFICACIÓN DE FUNCIONES

El mayor o menor grado de autonomía del organismo está directamente relacionado con las funciones asignadas, normalmente, por su tratado constitutivo o por su estatuto y, en algunos casos, por la práctica ulterior.

El análisis del alcance y la naturaleza de esas funciones resulta muy importante si tenemos en cuenta que de una estructura institucional autónoma, más desarrollada, diferenciada y completa, derivan experiencias jurídicas más relevantes y más variadas.

¹⁴Arts. 61 del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo; 52 del Estatuto del Río Uruguay; 5, 6 y 7 del Estatuto de la Comisión Administradora del Río de la Plata; 5, 6 y 7 del Estatuto de la Comisión Técnico Mixta del Frente Marítimo, y 4, 5 y 6 del Estatuto de la Comisión Administradora del Río Uruguay.

Un factor fundamental a considerar al respecto, es el de los fines u objetivos perseguidos.

Los fines pueden ser a término, cuando se refieren a la ejecución de una obra determinada y se agotan con su culminación (por ej., la construcción de una presa) o ser permanentes, cuando se mantienen indefinidamente en el tiempo (por ej., la administración de un aprovechamiento del río o la protección del medio acuático).

Los fines pueden ser, también, específicos, referidos a un determinado tipo de aprovechamiento o de obra, o tener un carácter general o global, referidos a la administración o la coordinación de una multiplicidad o de la totalidad de los intereses comunes de las partes.

Este factor tiene particular importancia en lo que se relaciona con la interpretación de los textos y el desarrollo de prácticas ulteriores en el funcionamiento de las comisiones fluviales.

Las tres comisiones que se han tomado como ejemplos básicos tienen fines permanentes.

La CARP y la CARU, por otro lado, tienen fines de carácter global o casi global, mientras que la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo abarca un abanico más reducido de objetivos, que el mismo Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo fija en su artículo 80¹⁵.

La propia nomenclatura marca la diferencia. Precisamente la calificación de comisiones "administradoras" responde a la multiplicidad de sus fines y a la naturaleza de las funciones asignadas.

Por otra parte, no sólo debe tenerse en cuenta la naturaleza sino también el alcance de las funciones en el sentido del ámbito de vigencia, sea que se ejerzan en el ámbito interno de la comisión o fuera de él, proyectándose al ámbito jurisdiccional de los Estados Partes, vinculando a éstos o aplicándose a individuos que se encuentran en su territorio, o aún proyectándose a terceros Estados.

No vamos a intentar una clasificación general de funciones de las comisiones fluviales internacionales, sino más bien, ciñéndonos a los límites del trabajo, hacer una clasificación de las funciones de las comisiones aludidas ut-supra.

Corresponde formular una precisión previa.

No es pertinente ajustarse aquí a una clasificación de funciones que se identifique con las que caracteriza la actividad estatal. Se trata de entidades esencialmente diferentes, por más que, desde luego, haya una lógica coincidencia en la naturaleza de algunas funciones.

¹⁵Artículo 80: "Las Partes constituyen una Comisión Técnica Mixta, compuesta de igual número de delegados por cada Parte, que tendrá por cometido la realización de estudios y la adopción y coordinación de planes y medidas relativas a la conservación, preservación y racional explotación de los recursos vivos y a la protección del medio marino en la zona de interés común que se determina en el artículo 73".

Por otra parte, la existencia de varias funciones de distinta naturaleza no implica una diferenciación orgánica en la estructura institucional de estos organismos, aunque determinen, muchas veces, estructuras más complejas y diferenciadas.

Entrando a la tipificación de funciones en los términos que se acaban de señalar, se encuentran las siguientes:

a) *Funciones normativas.* Estas Comisiones tienen la facultad de crear normas jurídicas aplicables al ámbito espacial fluvial o marítimo previsto en el Tratado constitutivo, que comprende aguas bajo la jurisdicción exclusiva de uno y otro Estado miembro y aguas en que, si bien se aplica sea la jurisdicción uruguaya o la argentina, son de uso común tratándose del Río de la Plata. En el Frente Marítimo se estableció una zona común de pesca (Art. 73), dentro de la cual la jurisdicción marítima de cada Estado está delimitada por la línea de la equidistancia (Art. 70), pero a ambos lados de ésta los buques de banderas de las dos Partes pueden pescar indistintamente, distribuyéndose los volúmenes de pesca en base a criterios establecidos, cuya aplicación concreta corresponde justamente a la Comisión Técnica Mixta.

El artículo 54 del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo establece: "Las Partes acordarán las normas que regularán las actividades de pesca en el Río en relación con la conservación y preservación de los recursos vivos". Aunque este artículo no menciona a la CARP, es necesario interpretarlo en armonía con el artículo 66 b) que, refiriéndose a las funciones de dicha Comisión, expresa: "dictar normas reguladoras de la actividad de pesca en el Río en relación con la conservación y preservación de los recursos vivos".

Estamos ante el típico ejercicio de una función reglamentaria por parte de la Comisión. Ésta, en efecto, no se reduce a proponer a los Estados miembros las normas, sino que las dicta directamente, procedimiento mucho más ágil que, además, evita eventuales desajustes en las medidas que adoptara una y otra Parte en una materia importante que requiere un enfoque unitario.

A su vez, el artículo 66 b) atribuye a la CARP la función de: "establecer el procedimiento a seguir y la información a suministrar en los casos en que las unidades de una Parte que participen en operaciones de búsqueda y rescate ingresen en el territorio de la otra o salgan de él". El establecimiento del procedimiento a seguir en estos casos constituye el ejercicio de una función normativa.

En esa misma línea está la disposición del inciso f) del mismo artículo, por la cual a la CARP le corresponde "determinar las formalidades a cumplir en los casos en que deba ser introducido, transitoriamente, en territorio de la otra Parte, material para la ejecución de operaciones de búsqueda y rescate".

En otro orden de actividades a cargo de la CARP, puede mencionarse un ejemplo concreto de ejercicio efectivo de función nor-

mativa en la Resolución Nº 1/78, del 11/1/78, por la cual se dispone que la operación de embarco y desembarco de barcasas tipo "lash" destinada al territorio de una Parte podrá realizarse, además de en las zonas de alijo y complementos de carga establecidas por la misma CARP, en los puertos y radas de la otra Parte¹⁶.

Todas estas actividades son de tipo legislativo externo, es decir, se proyectan a los Estados miembros en cuyas jurisdicciones se aplican, obligando a los Estados mismos en la actividad respectiva, así como a los particulares, en su caso.

Por otro lado, la Comisión cumple funciones normativas de alcance interno. Una de ellas está también prevista en el Tratado: en el artículo 62, en efecto, se establece que la CARP dictará su reglamento interno. Esta es una función típica que se asigna a estos organismos, de la cual se hace mención también en el Estatuto de la CARP (Art. 4º e)).

La CARP ha aprobado su Reglamento interno así como el Reglamento del Personal y se encuentra a estudio un Reglamento de compras de suministros.

También ha adoptado normas reglamentarias relativas a la administración contable de los fondos asignados por las Partes (Resolución Nº 4/78 que derogó a la Nº 3/78); al régimen de viáticos del personal que se desplaza por razones de servicio fuera del lugar habitual del desempeño de sus funciones (Resolución Nº 2/78, actualizada por la Resolución Nº 4/80); etc.

Tratándose de un organismo que actúa autónomamente, la Comisión tiene facultades explícitas e implícitas para regular su funcionamiento interno. Es lo que constituye, al decir de Verdross¹⁷, el derecho interno de los organismos internacionales.

Finalmente, como sujeto de Derecho Internacional, la Comisión contribuye a la elaboración de normas internacionales, ejerciendo el *jus tractatum* y, eventualmente, siguiendo ciertas prácticas que integran el derecho consuetudinario.

Como ejemplo de ejercicio del *jus tractatum*, la CARP ha celebrado un Acuerdo de Sede con la República Argentina.

El artículo 64 del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo dispone, por lo demás, que la CARP "celebrará oportunamente, con ambas Partes, los acuerdos conducentes a precisar los privilegios e inmunidades reconocidos por la práctica internacional a los miembros y personal de la misma".

¹⁶Es interesante señalar que la Resolución Nº 1/78 se dictó en virtud de la solicitud presentada por la empresa Delta Line respecto de la modalidad de operación de las barcasas tipo "lash", según lo indica el "visto", por lo cual se estimó necesario reglamentar con carácter general y para todos los casos similares este tipo de operación. (11 Considerando).

El artículo 3º de esta Resolución dispuso que sea comunicada a las Partes a efectos del debido conocimiento de los interesados.

¹⁷Verdross A., "Derecho Internacional Público", trad A. Truyol y Serra, 6ª ed., (Barcelona 1976).

Todas estas consideraciones sobre las funciones normativas de la CARP son aplicables *mutatis mutandis* a la CARU y a la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo.

La primera cumple funciones similares a las de la CARP, pero adaptadas a las características propias del Río Uruguay, a las diferentes condiciones, en relación con el Río de la Plata, en que se realizan los distintos aprovechamientos y se distribuyen las jurisdicciones y todas las demás circunstancias que rodean la forma de coordinar el ejercicio de los derechos de los dos ribereños y de administrar los intereses comunes.

Así, por ejemplo, corresponde a la CARU dictar, entre otras, las normas reglamentarias sobre seguridad de la navegación en el río y uso del canal principal, practicaje, prevención de la contaminación, tendido de tuberías y cables subfluviales o aéreos, además de la conservación y preservación de los recursos vivos (Art. 56 a) del Estatuto del Río Uruguay).

En cumplimiento de estos cometidos, la CARP ha dictado diversas Resoluciones, algunas de las cuales mencionaremos a vía de ejemplo.

Por una de ellas, la N° 31/79 de 8/11/79 se dictaron normas transitorias para el pasaje de cargas extraordinarias por los puentes, adoptándose el modo operativo y los límites máximos indicados en un estudio realizado por la Secretaría Técnica.

Por Resolución N° 21/80, de 16/7/80, se establecieron disposiciones transitorias para la seguridad de la navegación en las zonas de los puentes General Artigas y Libertador San Martín.

Por otra Resolución, la N° 24/80, se adoptaron disposiciones transitorias para la seguridad de la navegación en la zona del embalse próxima a la presa de Salto Grande, delimitando un área de navegación restringida.

En estas dos últimas Resoluciones se dispuso que ellas fueran comunicadas a las Partes a través de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores.

Otra función normativa propia de esta Comisión, y que tiene especial importancia, es la prevista en el literal i) del artículo 56 del referido Estatuto, que dispone: "Establecer el régimen jurídico-administrativo de las obras e instalaciones binacionales que se realicen y ejercer la administración de las mismas". Esta disposición, conforme a la norma transitoria del artículo 61, "se aplicará a las obras binacionales actualmente en ejecución y cuando así lo convengan las Partes por medio de canje de notas u otras formas de acuerdo".

Las obras binacionales a que se refiere la disposición, son el complejo hidroeléctrico de Salto Grande y los puentes General José de San Martín entre Fray Bentos (ROU) y Puerto Unzué (RA).

La primera está todavía en ejecución y de ella sigue encargada la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande.

Los dos puentes están terminados y las administraciones de los mismos han pasado a la CARU, que por Resolución N° 3/79, de 18/6/79, estableció que dichas Administraciones serán órganos subsidiarios, de conformidad con el artículo 3° apartado a) de su Estatuto.

La CARU ha celebrado también el Acuerdo de Sede con la República Oriental del Uruguay y está prácticamente pronto para la firma el Acuerdo sobre Inmunidades y Privilegios con la República Argentina.

Debe observarse con respecto a este último tipo de acuerdo que su elaboración, prevista en los respectivos tratados constitutivos, sólo se ha materializado en el caso de la CARU por las características de las actividades que ésta desarrolla y que exige un permanente desplazamiento a ambos países de miembros y personal de la Comisión. Esto es mucho menos frecuente e, incluso, inusual tratándose de la CARP o de la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo.

En cuanto a la función normativa de alcance interno, pueden mencionarse numerosos ejemplos de ejercicio efectivo de esas funciones por la CARU, tales como su Reglamento interno (aprobado por Resolución N° 11/79, de 15/8/79); su Reglamento de Personal (aprobado por Resolución N° 10/79, de 15/8/79); Manual de viáticos y gastos de viaje (aprobado por Resolución N° 6/79, de 14/8/79); sistema para la remuneración del personal (aprobado por Resolución N° 25/80, de 20/8/80); sistema de compras; reglamento para uso de la locomoción, etc.

En relación con la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo, caben también mencionar algunas funciones normativas, siempre teniendo en cuenta que no es una Comisión de administración fluvial, sino un organismo fundamentalmente técnico que tiene asignadas algunas funciones que exceden ese carácter, si bien derivan del mismo.

La función normativa que especialmente corresponde destacar es la muy importante de "establecer normas y medidas relativas a la explotación racional de las especies en la zona de interés común y a la prevención y eliminación de la contaminación". Desde luego, esta función está directamente vinculada con lo que es la esencia técnica del cometido de la Comisión: la evaluación, conservación y racional explotación de los recursos vivos en la zona común de pesca.

Por otra parte, responde a las más modernas tendencias del Derecho Internacional y, en especial, armoniza con los derechos y obligaciones que los Estados ribereños tienen en la zona económica exclusiva, de acuerdo con la soberanía en materia económica y la jurisdicción para la preservación del medio marino que les reconoce el nuevo Derecho Internacional del Mar en ese espacio marítimo.

b) *Funciones ejecutivas.* Los respectivos tratados constitutivos asignan a estas Comisiones funciones de ejecución directa de sus disposiciones o de adopción de medidas de aplicación de las mismas, que resultan de fundamental importancia para su vigencia efectiva.

A través, pues, especialmente, de estas funciones así como de las normativas, cada uno de estos organismos, en su correspondiente ámbito de actuación, juega el papel de pieza fundamental del sistema de funcionamiento sea del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, sea del Estatuto del Río Uruguay, asegurando su normal cumplimiento en su aspecto dinámico.

En lo que se refiere a la CARP, la más importante, quizás, de las funciones ejecutivas es la de coordinar la distribución razonable de responsabilidades en el mantenimiento, administración y reglamentación de los distintos tramos de los canales, prevista en el artículo 13 del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo. Se trata de los canales que se encuentran en las aguas de uso común del Río de la Plata, a través de los cuales se efectúa la mayor parte de la navegación en dicho río y, por tanto, su mantenimiento, administración y reglamentación es de vital importancia para los ribereños y para la comunicación internacional.

Otra función similar es la contemplada en el artículo 16 del mismo Tratado, que dispone que la CARP distribuirá entre las Partes la obligación de extraer, remover o demoler los buques, artefactos navales, aeronaves, restos náuticos o de carga o cualquier otro objeto que constituya un obstáculo para la navegación, y que se hallen encallados o hundidos fuera de los canales.

Un ejemplo concreto de ejercicio de este tipo de funciones ejecutivas por la CARP lo constituye la asignación al Servicio de Iluminación y Balizamiento de la República Oriental del Uruguay de la responsabilidad de determinadas tareas de balizamiento (Resolución 5/77, de 26/10/77).

La fijación de las zonas del Río de la Plata en que deben realizarse las operaciones de alijo y complemento de carga es otra importante función ejecutiva, relacionada también con el transporte por agua, que se asigna a la CARP (Arts. 28 y 66 h) del Tratado) y que ésta ha hecho efectiva por Resolución 2/77, de 30/9/77, estableciendo tres zonas caracterizadas con las letras "A", "B" y "C", lo que fue complementado por la Resolución 4/77, de 26/10/77, que fijó la zona "D". Posteriormente, por Resolución 2/80, de 12/2/80 se modificaron las coordenadas geográficas fijadas en la Resolución 2/77 para la zona "C".

En lo que respecta a la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo, el Tratado le asigna una función ejecutiva de relevancia fundamental para el régimen de explotación de los recursos vivos en la Zona Común de Pesca: la de fijar los volúmenes de captura por especie y distribuirlos entre las Partes, así como el ajuste periódico de estas operaciones, siempre de conformidad con crite-

rios expresamente establecidos en el mismo Tratado (Arts. 82 a) y 74).

En cumplimiento de esta función, la Comisión, después de alcanzarse la coincidencia de las dos delegaciones en cuanto al máximo permisible de captura de la especie merluza, en 200.000 toneladas anuales, decidió por Resolución N° 3/79 propiciar el congelamiento de las capturas globales de dicha especie en la Zona Común de Pesca, a fin de no sobrepasar aquel tope máximo¹⁸.

Esta función es complementaria de la función normativa relacionada con esta misma materia, a la que ya nos referimos.

En cuanto a la CARU, también pueden señalarse varias funciones ejecutivas, como la adjudicación periódica del dragado, el balizamiento y las obras de conservación de los tramos del Canal Principal (Art. 5 del Estatuto del Río Uruguay); la fijación de los lugares que servirán de vaciaderos para la descarga de residuos provenientes del lavado y clasificación de arenas, cantos rodados y otros materiales extraídos del lecho o del subsuelo del Río Uruguay (Art. 33 del Estatuto del Río Uruguay); el establecimiento, toda vez que la intensidad de la pesca lo haga necesario, de los volúmenes máximos de captura por especies y sus ajustes periódicos (Arts. 56 c) y 38); la publicación y actualización de la Carta Oficial del Río Uruguay con su traza de límites, en coordinación con la Comisión creada por el Protocolo sobre demarcación y caracterización de la línea de frontera uruguayo-argentina en dicho río (Art. 56 j)); etc.

Existen numerosas Resoluciones dictadas por la CARU al respecto. Pueden mencionarse, a título de ejemplo, la Resolución 12/79, de 18/10/79, que aprueba el Programa de Obras de Conservación y Balizamiento del Canal Principal; la Resolución 21/79, de 18/10/79, por la que se dispone proceder a la ejecución de los trabajos necesarios para el repintado de las barandas y columnas de iluminación del puente General Artigas¹⁹; la Resolución 19/80, de 17/6/80, que aprueba el programa de mantenimiento y conservación de los puentes; la Resolución 27/80, de 19/8/80, por la que se adoptan medidas sobre balizamiento de los puentes Libertador General San Martín y General Artigas a fin de uniformar la señalización de ambos puentes y conciliarla con las reglamentaciones de las Partes y los requerimientos que, a juicio de la Comisión, deba reunir el referido balizamiento.

c) *Funciones administrativas.* Son requeridas en todo organismo autónomo para su marcha, desde la designación o destitución de personal hasta la aprobación de su presupuesto y su plan de trabajo. Los Estatutos de las tres Comisiones contienen previsiones al respecto.

¹⁸Acta N° 24, de 11/9/79 (pp. 14, 15, 16 y 17).

¹⁹La Resolución 30/79 modificó el sistema de licitación por el de concurso de precios, y la Resolución 26/80 culmina el cumplimiento de la Resolución al hacer la adjudicación de los trabajos de pintado del puente General Artigas.

Los ejemplos de ejercicio de funciones administrativas son, naturalmente, los más numerosos. Aparte de las Resoluciones de las tres Comisiones designando desde los más altos funcionarios, como los Secretarios Administrativos y Técnicos, hasta el personal subalterno o aprobando anualmente los presupuestos, existen muchas otras disponiendo la creación de órganos subsidiarios²⁰, de auditorías, unidades administrativas²¹, etc.; medidas en materia contable, de remuneración del personal, de seguridad social, etc.; la contratación de consultores (particularmente por la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo en materias relacionadas con la explotación y conservación de los recursos vivos); el arrendamiento de inmuebles, de equipos de telex, etc.; la adquisición de automotores, de material técnico y bibliográfico, de muebles y útiles de oficina, etc.

Es interesante destacar, también, la Resolución CARP N° 5/78, de 15/8/78, por la que se adjudicó el proyecto, dirección y construcción del Parque a la Memoria de los Héroes Comunes a ambos Pueblos en la isla Martín García, en cumplimiento de lo dispuesto por el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo. El 23 de noviembre de 1979, con asistencia de los Cancilleres y altas autoridades de ambos países, se inauguró el mencionado Parque que, de acuerdo con el Tratado, es administrado por la CARP (Art. 63).

Además, pueden incluirse entre las funciones administrativas las que establecen ciertas relaciones de cada Comisión con los Estados miembros y con terceros, como ser funciones de comunicación o de notificación. Así, por ejemplo, a las tres Comisiones se les asigna la función de transmitir en forma expedita, a las Partes, las comunicaciones, consultas, informaciones y notificaciones que las mismas se efectúen de conformidad con las disposiciones pertinentes.

Tanto el Tratado del Río del Plata y su Frente Marítimo como el Estatuto del Río Uruguay prevén, por otra parte, un procedimiento para la realización de obras en esos ríos en el cual las notificaciones entre las Partes se realizan a través de las respectivas Comisiones Administradoras.

También puede mencionarse el intercambio regular, por intermedio de las dos Comisiones, respectivamente, de la información pertinente sobre esfuerzo de pesca y captura por especie²².

d) *Funciones técnicas.* Existen múltiples funciones que participen de esa naturaleza. Pueden señalarse —inter alia— algunos

²⁰Por ejemplo, la Resolución CARU N° 3/79, de 18/6/79, estableciendo como órganos subsidiarios respectivamente las Administraciones de los puentes General Artigas y Libertador General San Martín.

²¹Por ejemplo, la Resolución CARU N° 25/79, de 8/11/79, que crea el Centro de Documentación dentro del área de responsabilidad de la Secretaría Técnica. La misma Resolución autoriza la contratación de los servicios de un experto documentalista para la planificación y organización básica del Centro.

²²Artículos 56 del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, y 39 del Estatuto del Río Uruguay.

tipos de ellas, sin perjuicio de que, muchas veces, en la práctica, determinadas acciones de las Comisiones presenten las características de más de un tipo de los que a continuación se indican:

1) *Funciones de coordinación*: No se refieren a ciertas funciones puramente de enlace, que serían de carácter administrativo, sino de armonización de legislaciones, compatibilización de medidas técnicas, complementación de estudios, coordinación de acciones, etc.

Así, por ejemplo, a la CARP se le asigna por el Art. 66 las funciones de "coordinar las normas reglamentarias sobre practicaje" (literal c)); coordinar la adopción de manuales, terminología y medios de comunicación comunes en materia de búsqueda y rescate" (literal d)) y "coordinar las ayudas a la navegación y al balizamiento" (literal g)).

El 29 de marzo de 1979 la CARP resolvió crear un Grupo de Trabajo para comenzar las tareas de compatibilización y coordinación de legislaciones, de acuerdo con lo previsto en el Tratado. A través de varias reuniones se realizó un relevamiento de los temas a coordinar o compatibilizar, determinando los organismos, de ambas Partes, competentes en cada tema.

Se efectuaron, así, reuniones para analizar con las Prefecturas Navales uruguaya y argentina temas vinculados al ejercicio de la jurisdicción, al régimen de navegación y obras y al salvamento.

Se dispuso, asimismo, analizar, a los efectos de una coordinación por medio de los organismos competentes, las normas sobre practicaje y en materia de facilidades portuarias, alijos y complementos de carga (Capítulos III y IV del Tratado).

La CARP está realizando también la coordinación de estudios sobre contaminación con la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo y la CARU. A esos efectos coordina y promueve el "Plan preliminar exploratorio de la contaminación en el Río de la Plata" preparado por los Servicios de Hidrografía Naval de los dos países, tendiente a establecer un programa de estudios para determinar los niveles de contaminación existentes.

Por su parte, la CARU tiene funciones como las de "coordinar estudios e investigaciones de carácter científico" (Art. 56 literal b)); "coordinar entre las autoridades competentes de las Partes la acción en materia de prevención y represión de ilícitos" (literal d)); "coordinar la adopción de manuales, terminología y sistemas de comunicación comunes en materia de búsqueda y rescate" (literal e)) y "coordinar las ayudas a la navegación, balizamiento y dragado" (literal h)); coordinar las medidas adecuadas para evitar la alteración del equilibrio ecológico y controlar plagas y otros factores nocivos en el Río y sus áreas de influencia" (Art. 36); etc.

Entre las múltiples actividades que cumple la CARU en este sentido pueden mencionarse la constitución de un Grupo de Trabajo con la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande para coordinar

un programa de acciones sucesivas dirigidas a mejorar las condiciones de la navegación en los tramos afectados por la operación de la presa de Salto Grande, que prevé la confección de cartas batimétricas completas y actualizadas, la subdivisión del Río en tramos con características similares, la instalación de un balizamiento adecuado, la utilización de los modelos matemáticos hidrodinámicos con que cuenta la CTM. Salto Grande para distintas consignas de operación, la confección de un reglamento de tráfico, la realización de distintos tipos técnicos, etc.

Por Resolución 33/80, de 27/11/80, se aprobó el informe del Grupo de Trabajo y se propuso la extensión de sus cometidos a fin de que actuara como nexo y centralizara sus actividades sujetas a coordinación de ambas Comisiones; elaborara un documento jurídico que establezca la modalidad de las coordinaciones y su funcionamiento; preparara la coordinación de la actividad de técnicos y expertos, nacionales o internacionales, en los temas señalados en el informe y estableciera la metodología y el calendario que permita el normal desarrollo de sus funciones.

2) *Funciones de estudio y promoción*: El artículo 66 a) establece que la CARP desempeñará la función de "promover la realización conjunta de estudios e investigaciones de carácter científico con especial referencia a la evaluación, conservación y preservación de los recursos vivos y su racional explotación y la prevención y eliminación de la contaminación...".

En la hipótesis prevista, la Comisión ya no coordina sino que promueve los estudios, lo que puede llevar implícito su realización por la Comisión.

En cuanto a la riqueza ictícola del Río de la Plata, Argentina ha iniciado un programa de investigación pesquera que, oportunamente, por medio de la CARP será evaluado junto con técnicos uruguayos y se compatibilizará la metodología de trabajo.

En el ámbito de la CARU pueden mencionarse como ejemplos, entre otros, de ejercicio de este tipo de funciones, la realización de estudios, con acopio de información tanto a nivel de los dos países como internacional, con el fin de racionalizar las normas sobre uso del Río o la Resolución Nº 13/79, de 18/10/79, por la cual se decidió invitar a una serie de organismos especializados de la República Argentina y de la República Oriental del Uruguay a designar delegados para constituir una Comisión Asesora que se integre con la Subcomisión de Navegación y Obras de la CARU para el estudio de los antecedentes reunidos sobre defensa contra el choque de embarcaciones y construcciones complementarias en el Río; balizamiento general en los tramos del Río afectados por las obras y medidas preventivas extraordinarias de seguridad en la navegación por las circunstancias señaladas.

Pero es respecto de la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo donde se encuentran más funciones asignadas en este campo,

lo cual se explica por el carácter prevalentemente técnico de esa Comisión.

El artículo 82 b) le asigna una función similar a la atribuida a la CARP en el artículo 66 a), y el literal f) la de "promover estudios y presentar proyectos sobre armonización de las legislaciones de las Partes, respectivas a las materias que son objeto del cometido de la Comisión".

En cumplimiento de ello se han constituido distintos Grupos de Trabajo ya sea integrados por expertos o institutos científicos de ambas Partes, para la realización de estudios sobre recursos vivos, ya sea por abogados uruguayos y argentinos que están realizando una labor de derecho comparado sobre legislaciones pesqueras y régimen promocional de comercialización y exportación de los productos de la pesca en ambos países.

3) *Funciones de recomendación o proposición.* Son funciones de orientación, de consejo, de guía que se cumplen bajo la forma de recomendaciones a los Estados miembros; de ahí que Calixto Armas Barea y Frida P. de Armas, usen la expresión de "función mentora". Sin embargo, otras veces, tienen una relevancia que va más allá de una guía o consejo. Las funciones que hemos llamado de estudio y promoción a menudo, también pueden revestir la forma de recomendaciones, pero cabe, no obstante, hacer la distinción en cuanto que la función de recomendar contiene siempre proposiciones concretas sobre cuestiones de fondo o de forma que, según el tema y por surgir del acuerdo entre las delegaciones de las Partes en el seno de la Comisión, pueden tener una gran fuerza de convicción para las Partes.

El literal c) del Art. 82, por ejemplo, asigna a la Comisión Técnica Mixta la función de "formular recomendaciones y presentar proyectos tendientes a asegurar el mantenimiento del valor y equilibrio en los sistemas bioecológicos" y el literal d) del mismo artículo se refiere a la estructuración de planes de preservación, conservación y desarrollo de los recursos en la zona de interés común, que serán sometidos a la consideración de los Gobiernos.

En materia de contaminación, está en proceso de elaboración un "Convenio sobre cooperación para combatir la contaminación causada por vertimiento de hidrocarburos en la zona de interés común, así como capacitar y adiestrar en la lucha contra la contaminación del medio marino entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay". Por Resolución Nº 4/979, la Comisión resolvió dar su apoyo a las soluciones propuestas en ese proyecto de acuerdo y encomendar a un Grupo de Trabajo el estudio de los aspectos contenidos en el mismo y, en su caso, el aporte de sugerencias con relación a los temas allí tratados.

También se elevó a los Gobiernos un Proyecto de Acuerdo para creación del Centro de Lucha contra la Contaminación, que actuaría como centro coordinador de utilización de medios existentes, lo que permitiría abatir los costos de operación.

Asimismo, la Comisión ha recomendado a las Partes de que dispongan de barcos de investigación y de científicos con especial referencia a la evaluación, conservación y racional explotación de los recursos vivos y a la prevención y eliminación de la contaminación.

e) *Funciones conciliatorias y cuasi-jurisdiccionales.* Son funciones relativas a la prevención o solución de diferendos.

El criterio seguido en el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo e imitado luego por el Estatuto del Río Uruguay, es el de que las respectivas Comisiones Administradoras deben cumplir un papel tamizador de eventuales diferendos, de foro especialmente idóneo para que las Partes planteen los problemas que puedan suscitarse y traten de resolverlos en su seno sin necesidad de recurrir a procedimientos en que se perfilen más claramente las discrepancias o el enfrentamiento y se hagan más rígidas las posiciones. Se trata, por tanto, de una especie de instancia pre-jurisdiccional, previa incluso, a las negociaciones directas.

En efecto, en estas Comisiones de funcionamiento permanente que coordinan y regulan el ejercicio de los derechos de los ribereños y administran los intereses comunes, se crea normalmente el ambiente más propicio para la búsqueda de soluciones, tanto desde el punto de vista de la especial preparación que, en principio, tienen sus miembros, en virtud del más cabal conocimiento de las situaciones y problemas que se derivan de la convivencia de los dos ribereños, permitiendo un enfoque global y ponderado de esos problemas, como de la relación humana que nace del contacto asiduo, lo cual facilita generalmente la mejor comprensión mutua.

Lo que hemos llamado función cuasi-jurisdiccional la cumplen tanto la CARP como la CARU en el procedimiento previsto para la ejecución de obras en el río respectivo²³.

Ese procedimiento puede tener varias etapas.

La primera de ellas, justamente, se desarrolla a nivel de la Comisión, ante la cual la Parte que proyecta realizar la obra hace la comunicación pertinente. La Comisión debe determinar sumariamente, en un plazo máximo de treinta días, si el proyecto puede producir perjuicio sensible al interés de la navegación de la otra Parte o al régimen del Río o la calidad de sus aguas.

Si la Comisión resuelve que el proyecto no causa ese perjuicio, pueden iniciarse las obras. Si resolviera lo contrario o no se llegase a un acuerdo al respecto, la Parte interesada deberá notificar el proyecto a la otra Parte a través de la misma Comisión, abriéndose así una etapa en el procedimiento, que se desarrolla fuera de la Comisión, a nivel de Cancillerías, aunque las comisiones posteriores entre las Partes se seguirán realizando por intermedio de ella, hasta que en el caso de no alcanzarse un acuerdo dentro de pla-

²³Artículos 17 a 22 del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, y 7 a 12 del Estatuto del Río Uruguay.

zos determinados, cualquiera de dichas Partes puede someter la controversia a la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia.

También está previsto en ambos tratados un procedimiento conciliatorio ante la Comisión respectiva de cualquier controversia que se suscite entre las Partes en relación con el Ríó de la Plata o con el Ríó Uruguay.

La controversia, a propuesta de cualquiera de las Partes, será considerada por la Comisión, que dispone de ciento veinte días para llegar a un acuerdo, después de lo cual se pasa a las negociaciones directas²⁴. Cuando la controversia versa sobre la interpretación o aplicación del Tratado, podrá ser sometida a la Corte Internacional de Justicia si fracasasen las negociaciones directas.

Se está aquí ante un sistema completo de solución de controversias, dentro del cual la primera etapa, es decir, la etapa conciliatoria, se cumple ante la Comisión y en caso de no lograr ésta su objetivo, se abre un procedimiento que puede llegar a culminar con un fallo del más alto Tribunal internacional.

5. *Desarrollo funcional*

Los organismos que estamos considerando pueden experimentar un interesante desarrollo funcional tanto en el sentido de la ampliación o diversificación de las funciones que ya poseen, como en el de la asunción o asignación de otras nuevas.

Este proceso tiene tres formas de canalización.

Una primera forma es a través de las *facultades o poderes implícitos*.

En su opinión consultiva sobre el efecto de los fallos del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, la Corte Internacional de Justicia afirmó, con referencia a esta organización internacional, que "conforme al Derecho Internacional, debe considerarse que la Organización posee esas facultades que, aunque no estén expresamente previstas en la Carta, le son conferidas por una inferencia necesaria como esenciales para el ejercicio de sus funciones"²⁵.

En ese caso, la Corte consideró que la potestad de dictar reglamentaciones para el personal que posee la Asamblea General implica la facultad de constituir un tribunal administrativo.

Esta doctrina de los poderes implícitos por la que se reconoce a una organización aquellas facultades, no previstas en su carta constitutiva o en su estatuto, que son indispensables para el cumplimiento de los cometidos asignados, es de plena aplicación a las comisiones de administración fluvial.

²⁴Artículos 68 y 69 del Tratado del Ríó de la Plata y su Frente Marítimo y 58 y 59 del Estatuto del Ríó Uruguay.

²⁵Corte Internacional de Justicia, Reports, 1949, p. 182.

Precisamente, en base a ella se ha considerado que la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande tiene la potestad de establecer un tribunal arbitral internacional.

En un trabajo solicitado al respecto al doctor Eduardo Jiménez de Aréchaga, éste hace la comparación con el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y concluye que, poseyendo la CTM la misma facultad de nombrar y reglamentar las actividades de sus funcionarios (Arts. 3 y 6 del Convenio de 1946 y 30 y 33 de su Reglamento) tiene asimismo, como una de sus facultades implícitas, la de establecer un tribunal para que haga justicia entre la CTM y sus funcionarios.

En el ámbito de actividades de la CARP y la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo se puede señalar, como ejercicio de facultades implícitas, a vía de ejemplo, la celebración de un acuerdo entre las dos Comisiones, en virtud del cual, la CARP toma a su cargo, inicialmente, el estudio científico del fenómeno de la contaminación en su forma general. La celebración de acuerdos con otros organismos internacionales no es una facultad expresamente asignada ni por los respectivos tratados constitutivos ni por sus estatutos a aquellas comisiones, pero es una facultad implícita en el cumplimiento de las funciones que a ambas se le asignan en materia de prevención y eliminación de la contaminación (artículo 666 a) y 82 b) del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo)²⁶.

Una segunda forma de desarrollo funcional está dada por el ejercicio de lo que podría llamarse *funciones potenciales* de la organización, funciones que no fueron asignadas expresamente ni tampoco pueden considerarse implícitas en cuanto no tienen un carácter instrumental para el cumplimiento de cometidos establecidos, sino que se trata de funciones diferentes que, sin embargo, están —como diría Charles de Visscher— dentro del espíritu de los objetivos del organismo o de cometidos genéricamente asignados.

Son, pues, funciones que estaban latentes y que se hicieron explícitas como fruto de la concordancia de las voluntades de las Partes, traducida en una decisión orgánica dentro del mecanismo normal del funcionamiento de la Comisión.

Un claro ejemplo de ejercicio de estas facultades se da con la CARP, respecto de la labor demarcadora de límites en el Río de la Plata.

El Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo no atribuyó a ningún organismo o a delegados especiales, como ocurre en muchos tratados de límites, la labor de caracterización de los límites acordados, si bien estableció entre las disposiciones transitorias (artículo 90), que las Partes publicarían, en las cartas ma-

²⁶Cabe recordar que existe un anteproyecto de Acuerdo de Cooperación y Colaboración en materia de contaminación entre la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo y la Organización Consultiva Marítima Internacional (OCMI).

rinas corrientes, el trazado del límite lateral marítimo. Esto último se hizo y fue objeto de un acuerdo instrumentado en un cambio de notas de 15 de julio de 1974.

Respecto del Río, en cambio, no existe ninguna disposición. Sin embargo, la CARP, habida cuenta de la estrecha relación entre la labor de caracterización de los límites y el cumplimiento de sus funciones, particularmente en cuanto al ámbito de su competencia, asumió varias facultades al respecto.

En ese sentido, es de especial trascendencia la Resolución CARP N° 1/77, de 9 de septiembre de 1977, por la que se dispuso, de acuerdo con lo establecido en los artículos 1° y 2° del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, qué hitos debían utilizarse para la demarcación del paralelo de Punta Gorda, que indica la línea de desembocadura del Río Uruguay de comienzo del Río de la Plata; para la demarcación de la línea Colonia (Uruguay) — Punta Lara (Argentina), en la cual se produce un cambio en la anchura de las franjas de jurisdicción exclusiva de cada Estado en el Río de la Plata y para la demarcación de la línea Punta del Este (Uruguay) — Punta Rasa del Cabo San Antonio (Argentina) que indica la desembocadura del Río de la Plata, resolviéndose comunicar todo ello a las Partes.

La CARP ha cumplido, así, una importante función demarcadora, que ha complementado adoptando otras medidas.

Así, en base a ciertas propuestas de la CARP, los Gobiernos de Uruguay y Argentina acordaron, por otro intercambio de notas, de 10 de diciembre de 1979, hacer algunas modificaciones de tipo cartográfico a la carta que integró el intercambio de notas de 15 de julio de 1974. Sobre esa base, la CARP resolvió utilizar, a los efectos de la demarcación de la línea Punta del Este-Punta Rasa del Cabo San Antonio, los hitos adoptados en las notas intercambiadas (Resolución N° 3/80).

Además, ya por Resolución N° 1/79, de 29-III-1979, la CARP había asumido la tarea de asegurar el correcto mantenimiento de los hitos de límites del Río de la Plata, para lo cual dispuso que dichos hitos sean inspeccionados periódicamente por la Subcomisión de Navegación, fijando una periodicidad anual para aquellos hitos con poca probabilidad de deterioro, y cuyo mantenimiento es de responsabilidad de los Servicios Hidrográficos de las Partes y una periodicidad semestral para los que tienen alta probabilidad de deterioro y cuyo mantenimiento es de responsabilidad de la CARP.

Se dispuso, asimismo, que esta Resolución fuese comunicada a los mencionados Servicios Hidrográficos, a los efectos del debido conocimiento por los interesados.

De particular importancia también es la Resolución CARP N° 3/77 de 30-IX-1977, por la que se decidió editar una carta del Río de la

Plata, indicando las trazas demarcatorias establecidas por el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo.

En esa Resolución se fijaron las pautas generales para la elaboración de la referida carta y se dispuso poner en conocimiento de ello a los Servicios Hidrográficos de las Partes y requerirles las proposiciones que estimaren necesarias, así como el presupuesto estimativo de gastos para la edición.

Como culminación de la labor dispuesta, la CARP adoptó, el 12 de febrero de 1980, la Resolución N° 1/80, por la que aprueba el proyecto original dibujado de la carta del Río de la Plata con la traza de límites, confeccionado por el Servicio de Oceanografía, Meteorología e Hidrografía de la Armada uruguaya, en consulta con el Servicio de Hidrografía Naval de la Armada argentina y dispone, asimismo, la impresión de mil ejemplares de la referida carta y su distribución.

La función cumplida, en este aspecto, por la CARP es de gran trascendencia en la aplicación efectiva del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo.

La asunción de esta función está avalada por la previsión tan amplia como flexible del artículo 66 j) de este Tratado y el artículo 4 g) del Estatuto de la CARP, según los cuales ésta podrá desempeñar, además de las funciones específicamente indicadas en los incisos anteriores, las que las Partes le asignen de común acuerdo. En la especie, a través del acuerdo de las delegaciones de las Partes en el seno de la Comisión, ésta, por decisión orgánica que constituye ese acuerdo, ha asumido funciones que le estaban potencialmente atribuidas.

Por último, el desarrollo funcional se opera a través de la *asignación de nuevas funciones*, conforme a lo previsto en los Tratados constitutivos o en los Estatutos respectivos.

Así, por ejemplo, tanto con referencia a la CARP como a la Comisión Técnica Mixta y la CARU, se prevé que éstas podrán cumplir, además de las funciones asignadas por aquellos instrumentos, las demás que las Partes convengan otorgarle por medio de notas reversales u otras formas de acuerdo.

Puede señalizarse aquí una diferencia con la asunción de lo que hemos llamado funciones potenciales por parte de la misma Comisión en virtud de una decisión orgánica interna que, desde luego, por tratarse de un organismo de carácter intergubernamental, se alcanza mediante el acuerdo de voluntades de las delegaciones de los Estados miembros.

Esa decisión supone una interpretación extensiva de los textos relativos a los objetivos y cometidos de la comisión correspondiente.

En cambio, en el caso de asignación de nuevas funciones por las Partes a través de acuerdos internacionales, éstos son la fuente de esa asignación, que es ajena, por tanto, a la competencia de la Comisión.

En estos casos, las Partes; en el ejercicio de sus facultades soberanas, podrán asignar a la Comisión las nuevas funciones que estimen conveniente atribuirles, en el marco del objeto y fin del Tratado respectivo.

La flexibilidad, ya destacada más arriba, con que se prevé en los tratados constitutivos de las tres Comisiones la asignación de nuevas funciones, lo cual es reiterado en los Estatutos respectivos²⁷, facilita esta forma de desarrollo funcional.

6. *Obligatoriedad jurídica de las resoluciones.*

La obligatoriedad jurídica de las resoluciones que adoptan las comisiones internacionales fluviales depende de la naturaleza de la función cuyo ejercicio implica cada resolución.

En consecuencia, tendrán carácter imperativo aquellas resoluciones que implican el ejercicio de funciones normativas, ejecutivas y administrativas.

En cuanto a las resoluciones que emanan del ejercicio de funciones técnicas, su obligatoriedad jurídica dependerá de la materia que traten. Por ejemplo, podrán tener carácter imperativo ciertas resoluciones sobre coordinación de medidas.

En cambio, las funciones de estudio y promoción y de recomendación o proposición, por su propia naturaleza, no se traducen en actos jurídicamente vinculantes, salvo en el aspecto formal y de alcance interno de disponer la realización de un estudio o la preparación de un proyecto o plan. Sin embargo, una resolución que disponga tal cosa puede ser considerada como ejercicio de una función ejecutiva más que técnica.

Con respecto a la función conciliatoria, debe tenerse presente que la diferencia fundamental con la función jurisdiccional radica precisamente en que la decisión en que culmina la conciliación no tiene carácter obligatorio.

Sin perjuicio de esta característica, que está en la esencia de toda función conciliatoria, debe señalarse que, cuando la Comisión actúa en ejercicio de esa función, lo hace con modalidades particulares, que la distinguen de los tipos clásicos de comisiones de conciliación como organismos especialmente constituidos a esos efectos y sujetos generalmente a un procedimiento preestablecido. De este modo, la forma de actuar de la Comisión —y nos colocamos en los casos de la CARP y de la CARU— es mucho más flexible y busca el acuerdo de las Partes en su seno.

Si éste se logra, el diferendo se soluciona y esa solución, lógicamente, obliga a las Partes, en la medida que refleja la mutua conformidad.

²⁷Artículos 66 j) y 82 h) del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo; 56 l) del Estatuto del Río Uruguay; 4º g) del Estatuto de la CARP; 4º f) del Estatuto de la CTMFM y 3º g) del Estatuto de la CARU.

Las funciones que hemos calificado de cuasi-jurisdiccionales se traducen, en cambio, en decisiones o actos definidos, que tienen carácter jurídicamente obligatorio, o en la ausencia de decisión dentro de un plazo perentorio cuyo vencimiento, pues, tiene un carácter preclusivo que agota la función cuasi-jurisdiccional de la Comisión.

Obviamente esta descripción se ajusta a los procedimientos específicos ya referidos, previstos para la realización de obras en el Río de la Plata y en el Río Uruguay, respectivamente, pero puede tener, con diferencias de matices, aplicación a otros casos.

Otro aspecto a considerar, además de la naturaleza de la función, es el ámbito espacial de vigencia de la resolución.

Dentro de las funciones normativas se distinguieron —y la misma distinción es aplicable a las funciones ejecutivas y a algunas técnicas— las de alcance interno y de alcance externo, es decir las que se traducen en resoluciones o actos que son de exclusiva aplicación interna del organismo y las que se traducen en resoluciones, o actos que se aplican en el ámbito de la jurisdicción de los Estados miembros.

Las primeras resoluciones son imperativas internamente, se aplican con carácter obligatorio al funcionamiento del organismo.

Las segundas son normas o actos internacionales que regulan situaciones dentro del territorio de los Estados miembros o relaciones de éstos entre sí o entre éstos o uno de ellos y el organismo o aún con terceros, obligando a los Estados miembros o a particulares o a terceros sean Estados o particulares o a otros organismos internacionales, según el caso.

En cambio, las resoluciones de naturaleza administrativa son jurídicamente obligatorias dentro del ámbito interno del organismo.

En cuanto a las funciones conciliatorias y cuasi-jurisdiccionales, las resoluciones respectivas, según hemos visto, tienen un alcance externo.

No debe olvidarse, finalmente, que puede asignarse a las comisiones fluviales facultades para solucionar controversias de orden interno, particularmente en relación con los funcionarios, o, a veces, entre órganos de la misma Comisión.

En estos casos estaríamos ante el ejercicio de una función netamente jurisdiccional y con alcance interno.

En general, para esos efectos se crea un órgano propio con las características de un tribunal.

Por ahora, las tres Comisiones que tomamos como casos básicos de este estudio, no cumplen este tipo de funciones.

7. Ejecutoriedad de las resoluciones

La cuestión de la ejecutoriedad de las resoluciones jurídicamente obligatorias emanadas de una comisión internacional fluvial se relaciona directamente con su alcance interno o externo.

Si la resolución es de aplicación interna, son los órganos de la comisión los que tienen que asegurar su cumplimiento, para lo cual están dotados de los poderes y mecanismos adecuados, incluyendo un régimen de sanciones. Los Reglamentos del Personal contienen al respecto las disposiciones pertinentes.

Cuando la resolución es de aplicación externa, la ejecutoriedad, en principio, dependerá de los órganos y procedimientos establecidos por el orden jurídico de los Estados miembros.

Sin embargo, a veces, a las propias comisiones internacionales se les ha dado los medios de ejecución de sus resoluciones. En el mencionado caso de la antigua Comisión Europea del Danubio, por ejemplo, este organismo podía cobrar tasas y aplicar determinadas sanciones, con independencia de la autoridad estatal²⁸.

Calixto Armas Barea y Frida Pflirter de Armas²⁹ afirman que parece comenzar una tendencia a ir dotando a las comisiones fluviales internacionales de mecanismos para la ejecución inmediata de sus resoluciones, buscando una mayor eficacia en el desenvolvimiento de sus funciones.

Cabe señalar que la CARU, que tiene a su cargo la administración de los puentes General Artigas y Libertador Gral. San Martín, fija y actualiza las tasas de peaje, las cobra y establece, asimismo, las exenciones al pago del peaje³⁰.

Es muy interesante destacar, dentro de este tema de la ejecutoriedad, que ratificando la Resolución N° 3/79 de la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo por la que se decidió propiciar el congelamiento de las capturas globales de merluza en la Zona Común de Pesca, a fin de no sobrepasar el límite máximo permisible de 200.000 toneladas anuales, la Secretaría de Estado de Intereses Marítimos de la República Argentina, mediante Resolución N° 151 del 11/2/80, rechazó un recurso de reconsideración interpuesto por distintas empresas pesqueras contra la norma contenida en el artículo 8° de la Resolución 183, del 23/2/79. Esta Resolución había sido dictada ante el riesgo de depredación de la referida especie y en base a la coincidencia de las delegaciones argentina y uruguaya en la Comisión sobre la fijación del volumen máximo provisorio de captura de la merluza en la Zona Común de Pesca, que determinó asimismo, que se dictara posteriormente la referida Resolución CARP N° 3/79³¹.

²⁸Ver supra p. 7.

²⁹Op. cit. p. 6.

³⁰Conforme a lo dispuesto en los artículos 13 y 16 de los respectivos convenios entre Uruguay y Argentina para los puentes Fray Bentos-Puerto Unzué (actualmente Libertador General José de San Martín) y Paysandú-Colón (actualmente General José Artigas), se deben fijar tasas de peaje que permitan la amortización del costo de las obras dentro de los plazos de financiación y cubran los gastos de mantenimiento, conservación y servicio durante su amortización y utilización futura.

³¹Ver supra p. 19.

Fundamentando la Resolución N° 151, del 11/2/80 de la autoridad competente argentina, los considerandos de dicho acto administrativo aluden primordialmente a la Resolución N° 3/79 de la Comisión Técnica Mixta, que respalda la medida impugnada, la cual "conserva su total vigencia y trascendencia, toda vez que propende a asegurar la conservación de los recursos pesqueros mediante su racional utilización"³².

Por su lado el Instituto Nacional de Pesca (INAPE) del Uruguay, adoptó una serie de medidas ante lo dispuesto por la referida Resolución N° 3/79, "en cumplimiento de la responsabilidad que de dicha Resolución emana para ambas Partes", según expresara el Director de INAPE, c/N Ulises Walter Pérez en la exposición que formuló en el seno de la Comisión, al informar sobre dichas medidas (Acta N° 30, de 16/5/80).

³²Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo, Acta N° 28, de 22 de febrero de 1980, pp. 13 y 14.

COLECCIÓN ESTUDIOS INTERNACIONALES

La Colección Estudios Internacionales reúne obras producidas por el Instituto de Estudios Internacionales. Esta Colección incluye los siguientes títulos:

- FURTADO, Celso. *La economía latinoamericana. Una síntesis de la conquista ibérica hasta la revolución cubana.* Santiago, Editorial Universitaria, 1969.
- GATTINGS, John. *El conflicto chino-soviético.* Santiago, Ediciones de la Universidad de Chile, 1969.
- KAPLÁN, Marcos. *Formación del Estado Nacional en América Latina.* Santiago, Editorial Universitaria, 1969.
- SUNKEL, Osvaldo. (ed). *Integración política y económica: el proceso europeo y el problema latinoamericano.* Santiago, Editorial Universitaria, 1970.
- VÉLIZ, Claudio. (ed). *El conformismo en América Latina.* Santiago, Editorial Universitaria, 1970.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.) *Chile: The balanced view. A recopilation of articles about the Allende years and after.* Santiago, Editorial Gabriela Mistral, 1975.
- ORREGO VICUÑA, Francisco. *Los fondos marinos y oceánicos. Jurisdicción nacional y régimen internacional.* Santiago, Editorial Andrés Bello, 1976.
- DÍAZ ALBÓNICO, Rodrigo (ed.) *El mar en seis dimensiones: científica, técnica, política, jurídica, histórica, estratégica. Estudios presentados al Seminario Interdisciplinario sobre problemas marítimos.* Santiago, Editorial Universitaria, 1976.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.) *Preservación del medio ambiente marino. Estudios presentados al Seminario Internacional sobre preservación del medio ambiente marino.* Santiago, Editorial Universidad Técnica del Estado, 1976.
- GARCÍA AMADOR, F. V. *América Latina y el Derecho del Mar.* Santiago, Editorial Universitaria, 1976.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.) *Ciencia y Tecnología en la Cuenca del Pacífico.* Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales, 1977.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Walter (ed.) *Panorama de la política mundial contemporánea.* Santiago, Editorial Universitaria, 1977.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.) *Política Oceánica,* Santiago, Editorial Universitaria, 1978.
- DÍAZ ALBÓNICO, Rodrigo (ed.) *Nuevas Perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol. I. Estabilidad y flexibilidad en el ordenamiento jurídico de ALALC y Pacto Andino.* Editorial Universitaria, Santiago, 1978.
- GARRIDO ROJAS, José (ed.) *Nuevas perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol II. La Agricultura en la integración latinoamericana.* Editorial Universitaria, 1978.
- BARROS CHARLÍN, Raymundo (ed.) *Nuevas perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol. III. La Industria en la Integración Latinoamericana.* Editorial Universitaria, Santiago, 1978.
- BARROS CHARLÍN, Raymundo (ed.) *Nuevas perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol. IV. El momento actual de la cooperación y la integración económica en América Latina.* Editorial Universitaria, 1978.
- ORREGO VICUÑA, Francisco y SALINAS ARAYA, Augusto (eds.) *El Desarrollo de la Antártica.* Editorial Universitaria, 1978.
- DÍAZ ALBÓNICO, Rodrigo (ed.) *Antecedentes, Balance y Perspectivas del Sistema Interamericano.* Editorial Universitaria, 1978.

- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.) La escasez mundial de alimentos y materias primas. Editorial Universitaria, 1978.
- ARANA ESPINA, Patricio y ECHEVERRÍA DUCO, Gloria (eds.) Las Islas Océánicas de Chile. Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales. Tres volúmenes, 1978.
- INFANTE, María Teresa, e IRIGOIN, Jeannette (eds.) Problemas Contemporáneos de la actividad aeronáutica y espacial. Editorial Universitaria, 1978.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Walter y PEREIRA LARRAÍN, Teresa (eds.). Ciento cincuenta años de política exterior chilena. Editorial Universitaria, 1979.
- BARROS CHARLÍN, Raymundo (ed.) Prácticas Restrictivas y Discriminatorias en el Comercio Exterior Chileno. Editorial Universitaria, 1978.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Walter (ed.) La Revolución Norteamericana. Editorial Universitaria, 1979.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.) América Latina: ¿Clase Media de las Naciones? Editorial Universitaria, 1979.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Walter (ed.) Derechos Humanos y Relaciones Internacionales. Editorial Universitaria, 1979.
- ORREGO VICUÑA Francisco y ARMANET A. Pilar. (eds.). Política Nuclear. Editorial Universitaria, 1979.
- ARMANET ARMANET. Pilar. Estrategia y Práctica de las Negociaciones Internacionales. Editorial Universitaria, 1979.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.) La Comunidad del Pacífico hacia un rol para América Latina. Vol. I, 1980.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.) La Comunidad del Pacífico hacia un rol para América Latina. Vol. II, 1980.
- LAGOS MATUS, Gustavo (ed.) Las relaciones entre América Latina, Estados Unidos y Europa Occidental, 1980. Editorial Universitaria.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Walter (ed.) Relaciones entre países de América Latina, Editorial Universitaria.
- MUÑOZ V., Heraldo (ed.) Los factores Internacionales del Desarrollo Energético. Editorial Universitaria, 1980.
- BARROS CHARLÍN, Raymundo. Reestructuración de ALALC. Editorial Universitaria, 1980.
- BORDEU SCHWARZE, Rebeca. Los Acuerdos sobre Productos Básicos. Editorial Universitaria, 1980.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.) Ensayos sobre el Pacífico. Editorial Universitaria, 1980.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.) Los Estudios Internacionales en América Latina: realizaciones y desafíos. Editorial Universitaria, 1980.
- ORREGO VICUÑA, Francisco e IRIGOIN B., Jeannette (eds.) Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo: Experiencias y visión de América Latina. (3 vol.), 1981.
- ORREGO VICUÑA, Francisco e IRIGOIN B., Jeannette (eds.) La zona económica exclusiva y el régimen de la pesca. (En prensa).

Impresor San Francisco, Av. Páete. I. J. Prieto 3535, Fono 513507