

---



# REDIC

Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo

---

Año 2 - Número 2 / Diciembre 2019

- Editorial  
Por Julia Espósito
  
- Artículos  
Escriben: Alan Matías Feler, Magdalena Bas Vilizzio, Irene Vázquez Serrano y Emmanuel Guerra
  
- Entrevista a Sylvia Steiner  
Por Abundio Martín Gadea y Julia Espósito
  
- Conversatorio  
Por Magali Bobbio, Luciana Cumpa García Naranjo y Mario Urueña Sánchez
  
- La vida de los Tratados  
Por Javier Surasky
  
- Cine y Derecho  
Escriben Irene Vázquez Serrano y Emiliano Dreon
  
- Relatoría  
Por Mayra Scaramutti, Valentina López y Faustino Lozano



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional.

## Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo / REDIC Año 2 Número 2 Diciembre 2019

### **Directora y Editora**

Julia Espósito  
(Universidad Nacional de La Plata, Argentina)

### **Codirectora**

Verónica Marchioni  
(Universidad Nacional de La Plata, Argentina)

### **Comité Editorial**

Norberto Erminio Consani  
(Universidad Nacional de La Plata, Argentina)

María Elena Baquedano  
(Universidad Nacional del Sur, Argentina)

Marta Rosa Vigevano  
(Universidad de Buenos Aires, Argentina)

Javier Leonardo Surasky  
(Universidad Nacional de La Plata, Argentina)

Irene Vázquez Serrano  
(Universidad de Murcia, España)

**Traducción y corrección de textos en inglés**  
Javier Pardo

### **Diseño**

Juana Álvarez Eiras

### **Contacto**

**Correo electrónico:** [derechointernacional@iri.edu.ar](mailto:derechointernacional@iri.edu.ar)

**Correo postal:** 48 n° 582 (5to piso), Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina

**Teléfono:** +54 221 4230628

**Registro DNDA en trámite**

### **Comité de lectura para el número 2**

Gabriel Fernando Tudda  
(Universidad Nacional de La Plata, Argentina)

Irene Vázquez Serrano  
(Universidad de Murcia, España)

Laura Maira Bono  
(Universidad Nacional de La Plata, Argentina)

Alfonso Iglesias Velasco  
(Universidad Autónoma de Madrid, España)

Javier Leonardo Surasky  
(Universidad Nacional de La Plata, Argentina)

Dorothy Estrada Tanck  
(Universidad de Murcia, España)

Juan Alberto Rial  
(Universidad Nacional de La Plata, Argentina)

Raquel Vanyó Vicedo  
(Universitat de València, España)

Laura Lucía Bogado Bordazar  
(Universidad Nacional de La Plata, Argentina)

## Editorial

- Segundo número de la Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo  
 Por Julia Espósito 4

## Artículos

- La actividad de la OIM y el ACNUR:  
 el caso de la niñez migrante no acompañada en el corredor Centroamérica - Estados Unidos  
 Perspectivas a futuro  
 Por Alan Matías Feler 6
- Trabajar con casos prácticos en Derecho Internacional Público  
 Una historia de cuatro dilemas  
 Por Magdalena Bas Vilizzio 17
- Brexit fatigue  
 Por Irene Vázquez Serrano 24
- Argentina y la gobernanza nuclear internacional  
 La elección del Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)  
 Por Emmanuel Guerra 38

## Entrevista

- Sylvia Steiner: reflexiones sobre la justicia internacional  
 Por Abundio Martín Gadea y Julia Espósito 49

## Conversatorio

- Algunas reflexiones sobre la doctrina de la responsabilidad de proteger  
 Por Magali Bobbio, Luciana Cumpa García Naranjo y Mario Urueña Sánchez 52

## La vida de los Tratados

- Transparencia y rendición de cuentas como imperativos de la democracia  
 Intertemporalidad e interpretación de tratados a 50 años de la adopción de la Convención de Viena  
 Por Javier Surasky 55

## Cine y Derecho

- “Las sufragistas” Análisis de la película desde la óptica del Derecho internacional  
 Por Irene Vázquez Serrano 68
- “Black Earth Rising” Análisis de la miniserie desde la óptica del Derecho Internacional  
 Por Emiliano Dreón 72

## Relatoría

- De La Plata a La Haya  
 Un viaje de aprendizaje  
 Por Mayra Scaramutti, Valentina López y Faustino Lozano 76

## Cómo publicar en REDIC

- Política editorial 79

# Editorial

---

## Segundo número de la Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo

---

Por Julia Espósito

**E**n 2019 tenemos el placer de presentarles la segunda edición de la Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo (Redic). Se trata de una publicación del Departamento de Derecho Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) que cuenta con una periodicidad anual con formato en línea (ISSN 2618-303X).

Nuestra propuesta parte de la idea de que el Derecho internacional es intrínsecamente dinámico y que debemos reflexionar y repensar los temas clásicos de esta rama del Derecho público desde una perspectiva contemporánea, iberoamericana y con fines pedagógicos. En este segundo número nos acompañan especialistas del Derecho internacional tanto nacionales como extranjeros, jóvenes investigadores y estudiantes avanzados de la carrera de Abogacía de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP) que hicieron posible el diálogo y el intercambio con el propósito de impulsar el desarrollo y la difusión del conocimiento.

A través de las seis secciones de Redic nos proponemos abordar el análisis del Derecho internacional a través de un prisma moderno. La sección *Artículos* cuenta con cuatro aportes. En primer lugar, Alan Matías Feler examina la situación de los niños, niñas y adolescentes no acompañados que abandonan Centroamérica para migrar hacia Estados Unidos. El autor destaca el rol de la Organización Internacional para las Migraciones y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y ofrece una mirada crítica respecto del modo en que sus acciones han confluído para el cumplimiento de sus respectivos objetivos.

En segundo lugar, Magdalena Bas Villizio identifica y analiza los cuatro dilemas a los que deben enfrentarse los estudiantes de las carreras de Abogacía y Notariado al resolver un caso práctico en la asignatura “Derecho Internacional Público” en la Universidad de la República, Uruguay.

En tercer lugar, Irene Vázquez Serrano estudia un proceso sin precedentes: la salida del Reino Unido de la Unión Europea de conformidad con el artículo 50 del Tratado de Lisboa. Este proceso genera inseguridad e incertidumbre no solo jurídica, sino también política, económica y social, y ha demostrado que, por encima de todo, está la voluntad de los Estados y que verá su fin en una decisión política que tendrá consecuencias jurídicas cuando el acuerdo de retirada entre en vigor.

Por último, Emmanuel Guerra nos sumerge en el mundo de la gobernanza nuclear internacional, el posicionamiento de Argentina y en uno de los principales temas de la agenda nuclear en la actualidad: la elección del Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica.

El *Conversatorio* es otra de nuestras secciones. Si bien “conversar” es la acción de hablar con una o varias personas, nos proponemos una conversación por escrito que nos permita conocer las opiniones y puntos de vista que tienen los especialistas del Derecho internacional sobre determinados temas y lograr que “dialoguen”. En esta oportunidad invitamos a Laura Maira Bono quien nos planteó el siguiente interrogante: el concepto y la doctrina de la responsabilidad de proteger, ¿Representan un avance en la protección de los Derechos Humanos o es la consolidación del poder?

Nos recuerda que la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, organismo externo a las Naciones Unidas elabora la doctrina de la responsabilidad de proteger, como respuesta a las graves crisis

humanitarias que se suceden en la sociedad internacional, concretando la idea que fuera expuesta por el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, quien expresaba:

“La intervención humanitaria es una cuestión delicada, plagada de dificultades políticas y sin soluciones fáciles. Pero sin duda no hay ningún principio jurídico –ni siquiera la soberanía– que pueda invocarse para proteger a los autores de crímenes de lesa humanidad. En los lugares en que se cometen esos crímenes y se han agotado los intentos por ponerles fin por medios pacíficos, el Consejo de Seguridad tiene el deber moral de actuar en nombre de la comunidad internacional.”

En búsqueda de una respuesta a la pregunta más arriba planteada, nos acompañan en esta conversación Magali Bobbio, Luciana Cumpa Naranjo García y Mario Urueña Sánchez para dialogar sobre la doctrina de la responsabilidad de proteger.

Sylvia Steiner es nuestra invitada en la sección *Entrevista* y reflexiona sobre varias cuestiones vinculadas a la justicia internacional como la “estrategia de retirada” de los Estados de la Unión Africana del Estatuto de Roma, los discursos nacionalistas o “pseudo-nacionalistas” como la jueza los llama, como obstáculos para una justicia universal, la represión sistemática de los gobiernos latinoamericanos contra grupos de manifestantes, entre otros.

*La vida de los tratados* es la sección que se propone recordar el contexto histórico, social, político y jurídico en que el surgieron los tratados, fuente principal del Derecho internacional, y analizar su vigencia en la sociedad internacional contemporánea. En 2019 se cumplieron 30 años de la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y 40 años de la adopción de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (1979). En este segundo número de Redic quisimos conmemorar los 50 años de la adopción de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969). Nos acompaña Javier Surasky que pretende demostrar la necesidad de aceptar, sobre bases jurídicas bien asentadas, la necesidad de reinterpretar el contenido del artículo 80 de la Convención de Viena, sobre la base del nuevo espacio que los actores no gubernamentales, la transparencia y la rendición de cuentas juegan en la promoción y defensa de la democracia y vinculando a esta última con la posibilidad de lograr mejoras en materia de desarrollo y el efectivo disfrute de los derechos humanos.

Continuamos con la sección *Cine y Derecho* puesto que pensamos que en el proceso de enseñanza-aprendizaje del Derecho internacional se puede recurrir a recursos audiovisuales, ya que a través del cine y/o televisión se puede contribuir a enseñar y aprender materias desde diferentes ángulos o puntos de vista. Emiliano Dreón analiza la miniserie “Black Earth Rising” (2018) que relata en su trama cuestiones vinculadas a la dinámica de la justicia penal internacional, el entramado detrás de los casos sometidos a dicho marco y el doble estándar presente en la elección de los mismos. E Irene Vázquez Serrano estudia la película “Las sufragistas” (2015) donde analiza desde el Derecho internacional de los Derechos Humanos la consecución del derecho al sufragio femenino.

Por último, invitamos a tres estudiantes de la carrera de Abogacía de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP) para que en una *Relatoría* compartieran con nosotros su experiencia en la VII Edición del Concurso de Simulación Judicial ante la Corte Penal Internacional que se llevó a cabo entre el 22 y el 29 de mayo de 2019 en La Haya, Países Bajos.

Solo nos queda agradecer a todos los que colaboraron para hacer realidad este segundo número de Redic. Les deseamos una excelente lectura.



Prof.<sup>a</sup> Esp. Julia Espósito  
Directora de Redic

# La actividad de la OIM y el ACNUR: el caso de la niñez migrante no acompañada en el corredor Centroamérica - Estados Unidos

---

Perspectivas a futuro<sup>I</sup>

---

Por Alan Matías Feler<sup>II</sup>

## Sumario

1. Introducción 2. Niños, niñas y adolescentes no acompañados. Su particular vulnerabilidad 3. Niñez migrante no acompañada en el corredor Centroamérica - Estados Unidos 4. Los mandatos de la Organización Internacional para las Migraciones y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados 5. Acciones recientes de la OIM y del ACNUR destinadas a los NNA de Centroamérica 6. Reflexiones para explorar las posibilidades de una articulación más pautada. Fundamentos de necesidad 7. Conclusiones finales 8. Referencias bibliográficas

## Resumen

El presente trabajo se propone examinar la situación de los niños, niñas y adolescentes no acompañados que abandonan Centroamérica para migrar hacia Estados Unidos. Para ello, se aborda la problemática, los derechos humanos en juego y las principales causas. Luego se introducirán los mandatos de las organizaciones internacionales especializadas en materia migratoria – OIM y ACNUR – y se comentarán sucintamente algunas de las acciones desarrolladas por estas en relación con los migrantes, durante los últimos años.

Al ser evidente que las respectivas agendas de estos sujetos presentan puntos de encuentro, es oportuno ofrecer una mirada crítica respecto del modo en que sus acciones han confluído para el cumplimiento de sus respectivos objetivos. Tal mirada tiene como fin de examinar las posibilidades de un abordaje conjunto sobre la cuestión, a la luz de la reciente incorporación de la OIM a la estructura de las Naciones Unidas y de la actual crisis de gobernanza de las migraciones, que podrían demandar una coordinación activa a futuro.

**Palabras clave:** Niños, niñas y adolescentes no acompañados - Centroamérica - Organización Internacional para las Migraciones - Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados - Coordinación

---

<sup>I</sup> Recibido: 14/04/2019. Aceptado: 14/10/2019.

<sup>II</sup> Abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina, con orientación en Derecho Internacional Público. Es miembro del Observatorio de Derecho Internacional Humanitario de la Facultad de Derecho (UBA). Aprobó la Diplomatura en “Migrantes y Protección de Refugiados” de la UBA, en cuyo marco se realizó el presente trabajo. Correo electrónico: feleralan@gmail.com

## The activity of the IOM and the UNHCR: the case of unaccompanied migrant children in the Central America - United States corridor. Future perspectives

### Abstract

The purpose of this paper is to analyze the context of unaccompanied children and teenagers who leave Central America to migrate towards the United States. To that end, the issue, the human rights at stake and the main reasons of the phenomenon are addressed. Later, the mandates of the international organizations specialized in migration –IOM and UNHCR– are presented, in order to briefly highlight some of their actions developed during the last years concerning the referred subjects.

While it is evident that the organizations' respective agendas have some points in common, it is necessary to provide a critical view regarding the way in which the actions of such organizations have converged towards the fulfillment of their respective goals. This view may be helpful in order to examine the possibilities of a joint approach towards the issue, especially if we take into account the recent incorporation of the IOM into the structure of the United Nations and the current migration governance crisis, all of which may demand active coordination efforts in the years to come.

**Key words:** Unaccompanied children and teenagers - Central America - IOM - UNHCR – Coordination

### Introducción

Los niños, niñas y adolescentes no acompañados (en adelante, “NNA”) constituyen, dentro de la población migrante, una porción particularmente vulnerable que requiere de Estados una protección especial. En tanto cada región del mundo presenta sus matices propios, la situación de los NNA en Centroamérica es altamente preocupante debido a los elevados índices de violencia y la pobreza estructural que afectan a la región, y resultan en flujos migratorios dirigidos a Estados Unidos (CIDH, 2015: 99).

Si bien la responsabilidad primordial de dar respuesta a esta situación recae en los Estados, debe ponderarse el rol desempeñado por sujetos tales como la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante, “OIM”) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, “Alto Comisionado” o “ACNUR”) que asisten y monitorean la actividad de los primeros. Entonces, tras una primera aproximación a los diversos desafíos que la niñez no migrante no acompañada conlleva en general, y en el corredor migratorio que une Centroamérica con Estados Unidos en particular, se hará una breve mención de algunos de los programas desarrollados por la OIM y el ACNUR en la región, presentando previamente sus respectivos mandatos; empleando el método comparativo para contrastar los programas institucionales con la vivencia real. Es menester advertir que no se exhibirán todas las actividades realizadas, pues dicho abordaje exhaustivo excedería el objeto del presente trabajo.

Por último, se esbozarán algunas reflexiones finales sobre la coordinación de las competencias y acciones de estas organizaciones internacionales, con comentarios respecto de las perspectivas a futuro que sus potenciales ofrecen.

### Niños, niñas y adolescentes no acompañados. Su particular vulnerabilidad

De acuerdo con la definición elaborada por el Comité de los Derechos del Niño, los NNA son “(...) menores que están separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad.” (Comité de los Derechos del Niño, 2005: 6)

Si ya de por sí se considera al menor un sujeto vulnerable en razón de su edad, esta situación se potencia siendo migrante. Así lo han entendido los Comités de las Naciones Unidas, especializados respectivamente en materia de trabajadores migrantes y de niños, que su reciente Observación general conjunta entendieron que:

“Los niños en el contexto de la migración internacional, en particular los indocumentados, apátridas, no acompañados o separados de sus familias, son especialmente vulnerables, durante todo el proceso migratorio, a diferentes formas de violencia, como el abandono, el maltrato, el secuestro, el rapto y la extorsión, la trata, la explotación sexual, la explotación económica, el trabajo infantil, la mendicidad o la participación en actividades criminales e ilegales, en los países de origen, tránsito, destino y retorno.” (Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias - Comité de los Derechos del Niño, 2017: 11).

Es fundamental recordar que en muchas ocasiones, los NNA están migrando para salvar sus vidas e integridad personal y/o son víctimas de las condiciones de violencia, pobreza y/o estancamiento económico de sus países de origen. En virtud de ello, debe garantizárseles protección, en lugar de sancionar su decisión de migrar.

Estas circunstancias demandan que toda decisión adoptada a su respecto deba tener en consideración algunos principios rectores emanados de la Convención sobre los Derechos del Niño, tal como el principio de igualdad y no discriminación, buscando así evitar un trato diferencial con base en la nacionalidad. Asimismo, el interés superior del niño se manifiesta en la medida en que “(...) *la protección integral de la infancia debe primar por sobre cualquier objetivo o interés de la política migratoria.*” (Martínez Pizarro & Orrego Rivera, 2016: 29). Además, es necesario garantizar el derecho de los NNA a ser oídos, considerando su nivel de participación en asuntos que le conciernen.

En segundo lugar, cabe mencionar aquellos derechos específicos que los Estados deben proteger, y cuya ausencia además puede constituir una causa estructural de la migración, como son los derechos a la educación, a una alimentación adecuada y atención sanitaria asequible.<sup>1</sup> Considerar estos aspectos es fundamental a fin de estimular la responsabilidad compartida entre los países de origen, tránsito y destino.

Por último, los estándares internacionales de derechos humanos en materia de procesos migratorios aplicados a NNA, estipulan una serie de principios específicos: no privación de la libertad, no expulsión y derecho a la reunificación familiar. Sobre el primero, la medida restrictiva de la libertad debe ser excepcional. Seguidamente, se ha dicho que los Estados deben abstenerse de expulsar a un niño migrante como respuesta ante su situación migratoria irregular. En relación a la reunificación familiar, toda solicitud que involucre este aspecto debe atenderse de forma humanitaria, expeditiva y positiva,<sup>2</sup> pues incluso representa la posibilidad de atenuar la vulnerabilidad del menor, de concretarse la opción de reencontrarse con su entorno familiar.

En suma, y teniendo en cuenta las diversas problemáticas enfrentadas, puede establecerse que el propósito perseguido al controlar la situación de los NNA o separados de su familia es identificar soluciones duraderas que atiendan todas las necesidades de protección del menor y tenga en cuenta sus opiniones (Comité de los Derechos del Niño, 2005: 22).

## ■ Niñez migrante no acompañada en el corredor Centroamérica - Estados Unidos

Las problemáticas derivadas de la niñez migrante no acompañada se acentúan en el corredor migratorio entre la región de Centroamérica y Estados Unidos. En este apartado se presentarán algunos datos estadísticos y factores cualitativos, que exhiben la preocupante tendencia creciente en la materia.

De acuerdo con los datos recolectados por la OIM, en 2014 más de 68.000 NNA arribaron a la frontera entre México y EE. UU, provenientes de América Central. Si bien en 2015 la cifra bajó a casi 40.000, en 2016 esta ascendió a más de 59.000 (OIM, 2017 a).

<sup>1</sup> Es oportuno aclarar que los derechos mencionados se encuentran contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del que son parte los Estados centroamericanos incluidos en este trabajo.

<sup>2</sup> Lo expuesto en este párrafo surge de la interpretación que la OIM realizó sobre la Convención de los Derechos del Niño, que incluye de forma textual el artículo 10. (vale aclarar que Estados Unidos no es parte de este tratado).

Según las estadísticas oficiales de México, cuya particular naturaleza de país de origen, tránsito y destino resulta distintiva, sólo en el primer trimestre de 2014 se devolvieron a Centroamérica casi 1600 niñas y niños no acompañados, a la vez que el Estado recibió a 3.724 NNA mexicanos repatriados por su vecino del norte (Martínez Pizarro & Orrego Rivera, 2016: 29). Asimismo, la OIM advirtió que el número de NNA aprehendidos en la frontera entre México y Estados Unidos había aumentado 1.200 % durante el período 2011-2014 (OIM, 2017 b: 80).

En su último reporte sobre las migraciones mundiales, la OIM también se refirió al notable incremento de las solicitudes de asilo recibidas en Estados Unidos por personas provenientes de los países del Triángulo Norte de Centroamérica (en adelante, “TNC”), compuesto por El Salvador, Honduras y Guatemala, cuya cifra de 2015 había duplicado la de 2014 (OIM, 2017 b: 80). A más, un estudio reciente del ACNUR resalta el incremento en las solicitudes de asilo en los países vecinos del TNC, como México, Panamá, Nicaragua, Costa Rica y Belice (ACNUR, 2015: 4).

Al tiempo de propiciar un estudio cualitativo sobre la cuestión, diversos informes advierten la presencia de factores comunes que inciden en esta considerable tendencia creciente de NNA migrantes que abandonan Centroamérica con destino a Estados Unidos. De acuerdo con lo expuesto por el Alto Comisionado:

“En el Triángulo Norte de Centroamérica se sufre altos niveles de violencia provenientes de grupos delictivos organizados, incluyendo un aumento sin precedentes en los índices de homicidios, violencia sexual, desapariciones, reclutamiento forzado en las pandillas armadas y extorsión. Esta violencia afecta a una amplia variedad de personas incluyendo niños y niñas, mujeres, así como personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex (LGBTI). La inseguridad también está obligando a un número creciente de personas a huir de sus hogares y buscar protección internacional (...)” (ACNUR, 2017: 1).

A lo antedicho puede añadirse que la violencia doméstica también ha incrementado drásticamente, agravándose de forma particular en el caso de las niñas al ser también destinatarias de violencia de género. Además, es común el reclutamiento forzado de menores y las amenazas, lo que convive con la incapacidad de gobiernos de brindar protección a sus habitantes, cuyos efectos van desde la impunidad en el reproche penal hasta la propia institucionalización de dicha violencia.

En adición, debe estimarse la pobreza estructural que afecta a la región. En este sentido, se indicó que algunos tratados de libre comercio habrían perjudicado a la economía regional, dejándola sin posibilidad de crecimiento. La ausencia de infraestructura regional y desarrollo potencia la necesidad de abandonar el país en búsqueda de mejores oportunidades (Instituto para las Mujeres en la Migración, 2014: 4) sumada a la baja inversión de los Estados en niñez y en combatir las condiciones de violencia.<sup>3</sup> Algunos reportes incluso han denominado a esta situación como la *creciente crisis de protección de la infancia* (CIDH, 2015: 99).

Por último, es notorio que parte de los NNA arribados a Estados Unidos procura la reunificación familiar con parientes que han migrado previamente, como única alternativa frente a la carencia de condiciones adecuadas en los países de origen, y que han dejado allí a sus hijos e hijas al cuidado de familiares. Al no encontrarse en situación migratoria regular, los progenitores se ven dificultados de visitarlos.

Un panorama general de la región no estaría completo sin una mención a las políticas migratorias de Estados Unidos, cuyo carácter restrictivo se ha acentuado recientemente, (Dickerson, 2018) acrecentando en la frontera el alto riesgo al que de por sí se encuentra sometida la población migrante en tránsito. Al arribar a EE. UU., los NNA centroamericanos son puestos en custodia de la Patrulla Fronteriza por un plazo que no debería exceder las 72 horas. No obstante, dado al vertiginoso aumento de arribos, la duración se prolonga excediendo dicho plazo, en sitios cuyas condiciones afectan su salud y desarrollo. Luego, los funcionarios entrevistan a los niños y niñas para establecer su situación e identificar posibles parientes residiendo en Estados Unidos. En caso afirmativo, se mantienen en custodia mientras aguardan la audiencia migratoria judicial (Martínez Pizarro & Orrego Rivera, 2016: 30).

<sup>3</sup> Las relaciones entre estos conceptos han sido desarrolladas extensamente en GATIVA LÓPEZ, Gustavo A., “Niñez migrante desde Centroamérica: los rostros de la baja inversión social pública”, *Rupturas* 6, vol. n° 1, Costa Rica, ene. – jun. 2016, pp. 91-123

Por otro lado, algunos menores de origen mexicano ni siquiera alcanzan a someterse al proceso descrito, pues son devueltos antes. La CIDH ha observado que las prácticas de Estados Unidos de devoluciones automáticas (*push-backs*) viola los derechos humanos de estos niños, en el sentido de que algunos están siendo enviados de regreso incluso antes de arribar a la frontera, producto de la interceptación anticipada realizada por agentes gubernamentales, imposibilitando así la detección de una eventual necesidad de protección (CIDH, 2015: 95). En adición, otra “(...) *respuesta del gobierno estadounidense ha sido incrementar los espacios destinados a su detención (de NNA), disminuyendo su capacidad para identificar potenciales necesidades de protección especial*” (Instituto para las Mujeres en la Migración, 2014: 1).

En miras a ilustrar la situación con cifras, de un reporte de la OIM surge que Estados Unidos detuvo a 52.000 NNA provenientes de Centroamérica en el año 2014 en su frontera sur, en tanto México arrestó en 2015 a 36.000 que transitaban en su territorio (OIM, 2017 b: 346).

## Los mandatos de la Organización Internacional para las Migraciones y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Si bien la responsabilidad primordial de proteger y garantizar los derechos humanos de los niños y niñas no acompañados recae sobre los Estados involucrados, existen algunas organizaciones internacionales que también despliegan su accionar en pos de este y otros objetivos relacionados. Conforme el propósito de este trabajo, a continuación, se describirá brevemente los mandatos del ACNUR y de la OIM, con algunas reflexiones.

En primer término, el Alto Comisionado, en tanto agencia de las Naciones Unidas desde su nacimiento, se dedica a salvaguardar los derechos y el bienestar de los refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional. Su objetivo es garantizar el ejercicio del derecho a solicitar asilo y a beneficiarse de él. Procura además identificar soluciones duraderas para las personas refugiadas, como la repatriación voluntaria en condiciones dignas y seguras, la integración en la sociedad de acogida o el reasentamiento en un tercer país. Según lo prescripto en su Estatuto, ayuda a los gobiernos para tales fines, siendo su labor de carácter enteramente apolítica, humanitaria y social. A nivel legal, su mandato está determinado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Convención sobre el Estatuto del Refugiado de 1951 y su Protocolo de 1967.

En lo que respecta a la OIM, su premisa fundamental consiste en fomentar la gestión técnica, humana, ordenada y segura de la migración, bajo la idea de que así se benefician los migrantes y aporta al desarrollo económico y social de los Estados. Como principal organización internacional abocada a las migraciones, se propone trabajar de forma asociada con la comunidad internacional para afrontar los desafíos de la gestión migratoria a nivel operativo, procurando el respeto de la dignidad humana y el bienestar de la población. Es por ello que realiza estudios y ofrece su cooperación técnica a Estados. Además, la OIM promueve soluciones centradas en el desarrollo en miras a combatir la migración irregular, y se propone facilitar la integración de los migrantes. A más, participa en las respuestas humanitarias coordinadas y en situaciones de emergencia. Según su enunciado de misión, la organización también se aboca a facilitar el retorno voluntario y la integración de refugiados, en cooperación con las demás organizaciones internacionales. A pesar de carecer de un mandato jurídico de protección, lo cierto es que sus actividades contribuyen a proteger los derechos humanos de las personas migrantes. A diferencia de la competencia material del ACNUR, actualmente no existe un régimen jurídico internacional destinado exclusivamente a la cuestión migratoria.<sup>4</sup>

En un intento de trazar denominadores comunes y líneas diferenciales entre los sujetos estudiados, como primera aproximación puede decirse que el ACNUR y la OIM fueron creadas casi en forma simultánea y su vigencia era, en principio, provisoria (Pécoud, 2017: 181), a fin de atender los desplazamientos masivos ocurridos tras la Segunda Guerra Mundial.

Ambas organizaciones procuran fortalecer las capacidades gubernamentales en sus respectivos campos. En tanto las fronteras institucionales y normativas del accionar del ACNUR resultan más claras, pues desde su inicio estuvo

<sup>4</sup> Sin perjuicio de las previsiones contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

inserta en Naciones Unidas y se aboca a una categoría específica de migrantes; la OIM ha asumido un rol de índole camaleónica, adjudicando distintas acepciones a la gestión técnica y apolítica de las migraciones, abarcando así todas las formas de movilidad humana. A nivel institucional, se mantuvo hasta 2016 como una agencia relacionada a las Naciones Unidas, preservando cierta independencia, pero a partir de ese año se incorporó a la estructura *onusiana*.

Sin embargo, este enfoque técnico asumido por la Organización Internacional para las Migraciones no ha estado exento de críticas. Según Pécoud, la OIM no es apolítica, sino que está alineada con los intereses de países occidentales. Además, señala que mediante el establecimiento de perfiles migratorios, la organización apunta a imponer modelos sobre los países menos desarrollados, bajo una presunta *buena gobernanza de las migraciones*. Esta noción de gestión migratoria implicaría entonces un posicionamiento político propio, pero escondiendo a la vez tal carácter bajo una técnica capaz de responder a los intereses de todas las partes y cumplir objetivos de naturaleza económica, humanitaria y de seguridad. En este sentido, se ha destacado la capacidad de la OIM de superar la contradicción entre la voluntad política de reducir la inmigración y necesidad económica de recurrir a mano de obra (Pécoud, 2017: 179-192).

Al referirse al ACNUR, Pécoud observa que ha perdido peso al no ser capaz de responder a todas las demandas de seguridad de los países europeos, debido a la obligación de respeto por la Convención de Ginebra de 1951 (Pécoud, 2017: 191).

Sin perjuicio de las críticas, las funciones y competencias de cada organización han motivado la identificación de problemáticas propias de su ámbito, con la consiguiente elaboración de agendas y métodos de trabajo diferenciados. Es evidente que sus mandatos se encuentran en cierto modo solapados, a pesar de que la OIM carezca de competencias explícitas de protección, que igualmente ha desarrollado de hecho.

Para concluir este apartado, debe señalarse la existencia de un memorándum de entendimiento, celebrado en 1997 entre la OIM y el ACNUR, donde se detallan responsabilidades exclusivas, compartidas y coordinación de acciones en materia de protección de la población migrante en general (ACNUR, 1997).

## Acciones recientes de la OIM y del ACNUR destinadas a los NNA de Centroamérica

A continuación, se reseñarán algunas de las principales actividades desarrolladas por la OIM y el ACNUR en los últimos años, ya sea de forma conjunta o separada, en relación con la problemática de los niños, niñas y adolescentes no acompañados del corredor migratorio Centroamérica - Estados Unidos. Dada la extensión y el objeto del presente trabajo, sólo se han elegido algunas para ilustrar los fines perseguidos en cada acción.

En primer lugar, cabe referirse al Programa Regional para Fortalecer Capacidades de Protección y Asistencia a Migrantes en Condiciones de Vulnerabilidad en Mesoamérica, conocido como Programa Mesoamérica. Su objetivo principal es mejorar las capacidades y conocimientos de actores estatales y no gubernamentales, involucrados en el trabajo con NNA migrantes (OIM, 2016). Desde 2015 se ha implementado en los países del TNC, México, Nicaragua, Costa Rica y Panamá y su finalidad ulterior es promover la protección de niños migrantes. No es un dato menor que el programa se encuentra financiado por la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de EE. UU. (OIM, 2015).

Entre las principales acciones desarrolladas por la OIM y el ACNUR en el marco del Programa, se destaca la capacitación a facilitadores de diferentes Estados de la región, quienes ofrecerán luego un curso especializado a actores claves en sus respectivos países. Los participantes provienen de agencias migratorias, institutos para la infancia, oficinas del Ombudsman, universidades y organizaciones de la sociedad civil.

A modo de ejemplo, en 2015 se reunió el Grupo Ad Hoc sobre Niñez y Adolescencia Migrante de la Conferencia Regional sobre Migración en El Salvador, con el apoyo financiero del Programa Mesoamérica. El encuentro permitió avanzar en la redacción de un manual regional sobre la protección de NNA y el intercambio de información nacional y regional clave. Luego, el taller desarrollado en 2016, denominado Curso Especializado de Niñez y Adolescencia Migrante con énfasis en los no acompañados del Triángulo Norte de Centroamérica, Norte y Sur de

México, incluyó temas como el marco normativo nacional e internacional de protección para la niñez y adolescencia migrante y promovió el desarrollo de prácticas con enfoque de derechos humanos, género, diversidad, interculturalidad y el interés superior del niño (OIM, 2015).

En segundo lugar, es relevante mencionar la Mesa Redonda de Alto Nivel de 2016, que contó con la participación del ACNUR y culminó con la Declaración de Acción de San José. En dicho instrumento, los gobiernos de la región, con la presencia de múltiples organizaciones internacionales y actores de diversa índole, reconocieron la necesidad de fortalecer las respuestas en materia de protección en el TNC, entre otras, y emitieron declaraciones específicas con compromisos a implementar por cada Estado (ACNUR & Organización de los Estados Americanos, 2016: 4). Como resultado, el ACNUR estableció cerca de 30 acuerdos para realizar intervenciones de protección en la región, priorizando las iniciativas vinculadas con la niñez (ACNUR, 2016: 4).

Como tercera categoría de proyectos sobre la materia, deben incluirse aquellas actividades relacionadas con el reasentamiento de migrantes. Es así como surge la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre Niñas, Niños y Adolescentes, no Acompañados y mujeres migrantes, destinada a actuar en el proceso de repatriación y retorno seguro de los NNA a sus lugares de origen, estableciendo dispositivos de protección; de la cual participan la OIM, el ACNUR, junto con organismos estatales y no gubernamentales (Movimiento Mundial por la Infancia. América Latina y el Caribe, 2012: 150).

Al referirse a funciones de reasentamiento, es dable observar el importante papel desempeñado por la Organización Internacional para las Migraciones, quien a través de su programa AVRR,<sup>5</sup> asiste a migrantes a lo largo del proceso de retorno voluntario y restablecimiento. Asimismo, ayuda a gobiernos para el reasentamiento de refugiados en colaboración con el ACNUR, asegurando que los NNA refugiados se encuentran en condiciones de salud óptimas para viajar y cumplen con los requisitos sanitarios fijados en el país de destino, entre otros (OIM, 2011: 24).

## Reflexiones para explorar las posibilidades de una articulación más pautada. Fundamentos de necesidad

En primer lugar, se advierte que la mayoría de los proyectos han estado centrados en la capacitación de los actores involucrados en migraciones, en miras a fortalecer sus capacidades, lo que a futuro debiera resultar en mejores respuestas. Además, la OIM y el ACNUR procuraron generar instancias de cooperación y foros de diálogo regionales, promoviendo el intercambio de prácticas respetuosas de los derechos humanos y el avance hacia mayores compromisos por parte de los Estados. Sumado a ello, también desarrollaron sus funciones de protección y asistencia a migrantes, atendiendo a las necesidades particulares de los NNA. Desempeñaron importantes tareas de recopilación de datos y publicación de informes, dando amplia difusión de estadísticas sobre el fenómeno, lo cual resulta de gran utilidad para el diseño de políticas públicas.

Al tiempo de propiciar un examen crítico de las acciones descriptas, puede decirse que fortalecer las capacidades de los actores lleva implícito el reconocimiento de que por un lado, éstas precisan mejoras y, por el otro, que las medidas principales a adoptarse en materia migratoria dependen de ellos y no sólo de las organizaciones internacionales. Al colocar sus conocimientos y experiencia en materia migratoria al servicio de los Estados y otros sujetos involucrados, la OIM y el ACNUR apuntan no sólo a prevenir la problemática a largo plazo mediante soluciones duraderas, sino que también se proponen, en el corto y mediano plazo, guiar el diseño e implementación de políticas que aborden eficazmente la cuestión, y que éstas incluyan como ejes transversales el respeto y la garantía de los derechos humanos. Por su parte, el enfoque pragmático también se halla presente, ya que parte de las funciones se vinculan con el retorno voluntario de los NNA a sus lugares de origen y con el reasentamiento en un tercer Estado.

Sin embargo, así como se señalan ámbitos en los cuales actuaron, también puede observarse espacios en los que no se han verificado acciones concretas por parte de la OIM y el ACNUR. Así, pueden señalarse aspectos tales como la incidencia sobre la legislación y/o prácticas en el país de destino, la integración del menor allí y la activa promoción de una agenda legislativa de importancia en los Estados concernidos, que incluya asuntos como el

<sup>5</sup> Por sus siglas en inglés: “Assisted Voluntary Return and Reintegration” (programmes).

desarrollo integral de la juventud, fortalecimiento institucional, protección de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, paternidad responsable y trata de personas, entre otros (Movimiento Mundial por la Infancia. América Latina y el Caribe, 2012: 69). En adición, incentivar políticas destinadas al retorno voluntario de la población migrante, si bien no es perjudicial por sí mismo, corrobora en parte la teoría de Pécoud, por cuanto la OIM sería funcional a los intereses de los países de destino, como es el caso de los Estados Unidos, quien además provee financiamiento para algunos de sus programas.

Sin perjuicio de lo expuesto, corresponde establecer que la actividad de las organizaciones internacionales descritas se desarrolló de forma coordinada, es decir, procurando abordar los distintos factores que atañe la problemática. No obstante, cabe preguntarse si ello fue un resultado planificado e intencional del ejercicio de cada mandato y si las funciones desplegadas podrían beneficiarse de una articulación más pautada, con responsabilidades individuales y compartidas claras.

Dicho cuestionamiento no es resultado caprichoso de un intento de optimización, sino que se torna indispensable a la luz de dos motivos: la reciente incorporación de la OIM al sistema de las Naciones Unidas y la actual crisis de gobernanza de las migraciones.

En lo que hace al primero de los aspectos, se ha dicho que la Organización Internacional para las Migraciones ha exhibido un rol camaleónico, que si bien le ha otorgado cierta flexibilidad, tal vez no sea posible de mantener tras su ingreso formal a las Naciones Unidas. Ello no necesariamente debe limitarla, sino que al menos la ayudará a explicitar determinadas funciones, dotando de mayor consistencia y claridad a su voluble mandato.

En términos de vínculos con otras organizaciones, algunos autores señalan que esta incorporación servirá para clarificar la relación no resuelta con organizaciones tales como el ACNUR. En particular, destacan el desafío de determinar la responsabilidad de promover y monitorear la implementación de los derechos humanos de migrantes no reconocidos como refugiados (Betts & Kainz, 2017: 11). A modo ilustrativo, existen antecedentes de misiones técnicas conjuntas, que de hecho versan sobre NNA, con resultados de recomendaciones específicas para los gobiernos,<sup>6</sup> lo cual exhibe un potencial preexistente, que puede incrementarse considerablemente a la luz de las nuevas circunstancias descriptas.

Esta oportunidad histórica también ha sido percibida por el entonces Representante Especial para la Migración del Secretario General de las Naciones Unidas, Peter Sutherland. En su reporte del año 2017, destacó el rol de la OIM y el ACNUR como responsables de la estrategia institucional en migraciones internacionales, dados sus recursos, conocimientos y experiencia. Y resaltó un fuerte tándem OIM-ACNUR como indispensable en la intervención temprana, a fin de “(...) *garantizar que las necesidades de protección de los migrantes y los refugiados se detecten y atiendan cuanto antes y lo más cerca posible de su país de origen.*” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2017: 32). Además, señaló la importancia de que la OIM aporte sus capacidades operacionales y logre revisar y fortalecer su rol como facilitadora de diálogos políticos, ampliando a su vez su aptitud de asesoramiento normativo.

En segundo orden, la actual crisis de gobernanza de las migraciones y la inminente adopción del Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular les demanda esfuerzos adicionales a ambas organizaciones, en materia de respuestas, asistencia, protección y cooperación técnica con los actores concernidos. Es así como una actividad más articulada definitivamente será decisiva en el cumplimiento de estos fines y aquellos previstos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible,<sup>7</sup> bajo la premisa de elaborar soluciones duraderas con responsabilidades compartidas. Sumado a ello, Betts y Kainz han afirmado que el lanzamiento del Pacto Global representa un medio para afianzar

<sup>6</sup> Al respecto, pueden verse los objetivos y resultados de la misión técnica conjunta de OIM-ACNUR en Malta durante 2014 (disponible en <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Unaccompanied-Migrant-and-Refugee-Children-Alternatives-to-De-tection-in-Malta.pdf>, consultado el 18/01/2019)

<sup>7</sup> Si bien sólo el objetivo n° 10 refiere explícitamente a migrantes, otros autores exhiben otros que se encuentran vinculados a la cuestión (Betts & Kainz, 2017: 9).

la migración dentro de las Naciones Unidas, pues por primera vez los Estados tienen la voluntad de discutir aspectos como derechos humanos y gobernanza de las migraciones internacionales, entre otros, en este marco (Betts & Kainz, 2017: 11).

## Conclusiones finales

A lo largo del presente trabajo se ha intentado presentar la problemática de los NNA en la región de Centroamérica, así como también esbozar algunas de las tareas desarrolladas por la OIM y el ACNUR de conformidad con sus respectivos mandatos, en miras a atender dichas cuestiones. A continuación se ofrecieron algunas reflexiones, propiciándose el estudio crítico-constructivo sobre el modo y las razones en virtud de las cuáles la actividad desplegada por estas organizaciones podría beneficiarse.

Como señalan algunos autores, la preocupación de las Naciones Unidas por las migraciones es relativamente reciente, siendo el comienzo del nuevo milenio la época de creación de mandatos especiales, grupos de trabajo y diálogos, cada cual con intereses propios y compartidos. Ello dio lugar a una *fragmentación ampliamente descoordinada en la gobernanza global de las migraciones*, dentro y fuera de las Naciones Unidas (Betts & Kainz, 2017: 6).

En virtud de lo expuesto, el contexto actual presenta una chance histórica para zanjar estas dificultades exhibidas por la falta de claridad en el vínculo entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Alto Comisionado. Sería deseable que la articulación ordenada de funciones y tareas resulte en acciones confluidas e intervenciones conjuntas, bajo un sano ejercicio complementario de las competencias de cada una, en general; y respecto de los NNA en el corredor migratorio de Centroamérica - Estados Unidos, en particular. Definitivamente, ello permitiría que ambas organizaciones aporten una visión integral sobre la cuestión, cada cual, con sus capacidades y recursos, en miras a asistir en la búsqueda de soluciones duraderas destinadas a la efectiva protección de la niñez migrante no acompañada.

A más de 20 años de la firma del Memorándum de Entendimiento entre el ACNUR y la OIM, es hora de replantear sus términos para adaptarlos a la coyuntura actual, pues que frente a un panorama desalentador de las migraciones, deviene fundamental que las perspectivas de éxito de estas organizaciones sí sean alentadoras.

## Referencias bibliográficas

- A/71/728, Asamblea General de las Naciones Unidas (03/02/2017), Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la Migración, 71° período de sesiones.
- A/RES/428/(V), Asamblea General de Naciones Unidas (14/12/1950), Estatuto de la Oficina del ACNUR, 5° Período de sesiones.
- ACNUR & Organización de los Estados Americanos (07/09/2016), Mesa Redonda de Alto Nivel. Llamado a la acción: Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica, Declaración de Acción de San José, San José, Costa Rica (disponible en [refworld.org](http://refworld.org) consultado el 18/01/2019).
- ACNUR, (15/05/1997) Memorándum de Entendimiento entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra, (disponible en [refworld.org](http://refworld.org), consultado el 18/01/2019).
- ACNUR (2015), Niños en fuga. Niños no acompañados que huyen de Centroamérica y México y la necesidad de protección internacional, (Resumen Ejecutivo en español. El informe completo en inglés está disponible en <http://www.unhcr.org/56fc266f4.html>, consultado el 18/01/2019).
- ACNUR (febrero 2017), Situación del Triángulo Norte de Centroamérica.

- BETTS, Alexander & KAINZ, Lena (2017), The history of global migration governance, *Refugees Studies Centre Working Paper Series* (University of Oxford), vol. n° 122, 1-18.
- CRC/GC/2005/6, Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (01/09/2005), Observación General N° 6. Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, 39° período de sesiones.
- CMW/C/GC/4 - CRC/C/GC/23, Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias - Comité de los Derechos del Niño (16/11/2017). Observación General conjunta N° 4 (CMW) y N° 23 (CRC) sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno.
- DICKERSON, Caitlin (12/09/2018), Detention of Migrant Children Has Skyrocketed to Highest Levels Ever, *New York Times*, (disponible en <https://www.nytimes.com/2018/09/12/us/migrant-children-detention.html>, consultado el 18/01/2019).
- Instituto para las Mujeres en la Migración A.C., Niñez migrante no acompañada en la región norte y Centroamérica. Honduras, El Salvador, Guatemala, México y Estados Unidos (disponible en <http://imumi.org/attachments/2014/ninez-migrante-no-acompanada-region-norte-centroamerica.pdf>, consultado el 18/01/2019).
- MARTÍNEZ PIZARRO, Jorge & ORREGO RIVERA, Cristián (2016), Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe, *CEPAL - Serie Población y Desarrollo*, vol. n° 114
- Movimiento Mundial por la Infancia. América Latina y el Caribe (2012), “Estado de situación de los países de Centroamérica, México, Cuba, y República Dominicana en relación con la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en seguimiento al Estudio de Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños”.
- OEA/Ser.L/V/II.155, Doc. 16, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (24/07/2015), Situación de derechos humanos de familias, niños, niñas y adolescentes no acompañados refugiados y migrantes en los Estados Unidos de América.
- OIM, Enunciado de Misión (disponible en <https://www.iom.int/es/enunciado-de-mision>, consultado el 18/01/2019).
- OIM, La OIM capacita a funcionarios y la sociedad civil de Centroamérica en temas de juventud y migración, 03/02/2015 (disponible en <https://www.iom.int/es/news/la-oim-capacita-funcionarios-y-la-sociedad-civil-de-centroamerica-en-temas-de-juventud-y>, consultado el 18/01/2019).
- OIM, La OIM desarrolla capacidades de asistencia a niñez migrante en Triángulo Norte de Centroamérica, 17/06/2016 (disponible en <https://www.iom.int/es/news/la-oim-desarrolla-capacidades-de-asistencia-ninez-migrante-en-triangulo-norte-de-centroamerica>, consultado el 18/01/2019).
- OIM, La OIM se enfoca en niños migrantes no acompañados en Mesoamérica, 07/02/2017 (disponible en: <https://www.iom.int/es/news/la-oim-se-enfoca-en-ninos-migrantes-no-acompanados-en-mesoamerica>, consultado el 18/01/2019).
- OIM, La OIM y sus asociados apoyan a países de las Américas para proteger a niños migrante”, 21/08/2015 (disponible en <http://www.programamesoamerica.iom.int/es/noticia/la-oim-y-sus-asociados-apoyan-a-las-americas-para-proteger-a-ninos-migrantes>, consultado el 18/01/2019).
- OIM, Unaccompanied children on the move. The work of the International Organization for Migration, 2011.
- OIM, *World Migration Report 2018*, Ginebra, 2017.

PÉCOUD, Antoine (oct. 2017 – ene. 2018), Politización/Despolitización de las Migraciones: Discursos y Prácticas de la Organización Internacional para las Migraciones, *Relaciones Internacionales*, vol. n° 36, *Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales* (Universidad Autónoma de Madrid), 177-196.

# Trabajar con casos prácticos en Derecho Internacional Público

---

Una historia de cuatro dilemas<sup>i</sup>

---

Por Magdalena Bas Vilizzio<sup>ii</sup>

## Sumario

1. Punto de partida
2. La identificación de los dilemas
3. Enseñanza, trabajar, evaluar
4. Conclusiones
5. Referencias bibliográficas

## Resumen

En la asignatura “Derecho Internacional Público”, dictada para las carreras de Abogacía y Notariado de la Universidad de la República, Uruguay, es tradicional que en diferentes instancias de evaluación se planteen casos prácticos, donde se propone una situación hipotética a resolver acompañada de una consigna general o específica. Año a año, se reitera la misma situación: los estudiantes presentan mayores dificultades para responder casos prácticos que preguntas conceptuales. Esta situación se debe a que lo último suele vincularse a la mera repetición de libros de texto, mientras que lo primero requiere un desafío intelectual y una inversión de tiempo de estudio mayores. En vista de lo anterior, este trabajo identifica y analiza los cuatro dilemas a los que deben enfrentarse los estudiantes al resolver un caso práctico en Derecho Internacional Público.

Palabras clave: Casos prácticos - Derecho Internacional Público - dilemas - aprendizaje significativo

---

<sup>i</sup> Recibido: 27/08/2019. Aceptado: 25/09/2019.

<sup>ii</sup> Profesora Adjunta de Derecho Internacional Público y Comercio Exterior (Universidad de la República), Profesora Titular de Derecho del Comercio Internacional (Universidad de Montevideo). Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores. Doctoranda en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de La Plata). Miembro del Tribunal Internacional de Arbitraje de la Comisión Administradora del Río de la Plata (2017-2020). Correo electrónico: magdalenabas@gmail.com

## Working with Practical Cases in Public International Law: A Four-Dilemma Story<sup>1</sup>

### Abstract

In “International Public Law”, a subject offered for the Law and Notary Public courses of studies at *Universidad de la República* in Uruguay, its case resolution is usually included in tests, where a hypothetical situation is described, followed by a general or specific task. Year after year, the same issue arises: students find it harder to answer this type of questions than conceptual questions. The latter are often linked to the mere repetition of textbooks, while the former require an increased intellectual challenge and investment of time. In view of the above, this paper identifies and analyzes the four dilemmas that students face when resolving a case study in International Public Law.

Key words: Case study - Public International Law - dilemmas - meaningful learning

### Punto de partida

La aplicación de normas jurídicas al caso concreto suele ser una actividad típica de cualquier profesional del Derecho, por ende su ejercitación durante la etapa de aprendizaje universitaria es bien recibida por la comunidad estudiantil y profesional. En la asignatura Derecho Internacional Público de las carreras de Abogacía-Notariado (Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Uruguay), históricamente se incluyen casos prácticos en las evaluaciones parciales y finales, junto a las tradicionales preguntas conceptuales o teóricas.

Año a año se reitera la misma situación: los estudiantes presentan mayores dificultades a la hora de responder casos prácticos que preguntas conceptuales o teóricas, ya que las últimas suelen vincularse a la mera repetición de libros de texto, y los primeros implican “*intelectualmente un desafío mayor que repetir libros de texto, y hasta puede representar mayor inversión de tiempo*” (Gordillo, 1988: 37). En general, las dificultades tienen como consecuencia directa calificaciones más bajas y planteo de dudas respecto a la resolución y/o justificación requerida, planteo que suele realizarse a posteriori de las evaluaciones por la ausencia de trabajo con casos prácticos previamente en el aula.

En este contexto, metodológicamente este trabajo parte de los aportes de Ausubel sobre el aprendizaje significativo, especialmente en relación a la actividad del docente tendiendo puentes cognitivos para que el estudiante sea capaz de relacionar los nuevos contenidos con sus ideas previas (Ausubel, 1976). Este proceso necesariamente debe desarrollarse en un entorno de aprendizaje crítico natural, en palabras de Bain (2007). Esto es, un contexto que ayude a los estudiantes a pensar críticamente, estimulándolos con preguntas que les interesen y los sumerjan en la disciplina, generando un ambiente distendido donde se disminuya el miedo a equivocarse y favorezca el aprendizaje significativo, apoyado por el docente en todo momento. De lo contrario, el estudiante no se verá motivado a compartir sus inquietudes y plantear dudas sobre su experiencia de aprendizaje.

En vista de lo anterior, en el presente trabajo se plantean dos objetivos: 1) identificar y analizar los dilemas que enfrentan los estudiantes a la hora de resolver casos prácticos y 2) proponer un procedimiento a seguir para apoyar a los estudiantes a enfrentar los mencionados dilemas. Cada uno de ellos será abordado en los siguientes apartados a la luz de la teoría del aprendizaje significativo, en particular del rol que debe ejercer el docente para construir puentes cognitivos con los conocimientos que el estudiantado posee.

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue presentado a las VIII Jornadas sobre Enseñanza del Derecho organizadas por el Centro para el Desarrollo Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (3 y 4 de octubre de 2018). Eje temático: Enseñanza de la práctica en las asignaturas. La autora agradece a los participantes de la mesa de debate, sin cuyos aportes la versión final de este trabajo no hubiera sido la misma.

## La identificación de los dilemas

Mediante la resolución de casos prácticos se busca que el estudiante desarrolle habilidades de detección y resolución de problemas, selección de información, desarrollo del pensamiento crítico, potenciando las características personales de cada uno. De esta forma se matiza la tradicional clase expositiva con otras actividades didácticas con el fin de que la enseñanza sea vista como “una auténtica oportunidad para que el docente construya el conocimiento con sus alumnos”, como propone Laborías (2013: 10). Asimismo, en materia de evaluación, permite al docente integrar otras propuestas que no se apoyen exclusivamente en la lectura y posterior repetición de libros de texto, que por lo general responden a una interpretación determinada de la realidad nacional o internacional. Es importante que el estudiante comprenda cabalmente que de un mismo hecho, podemos contar con múltiples visiones desde la doctrina o jurisprudencia, por ejemplo, todas perfectamente válidas más allá que sean compartidas o no<sup>2</sup>.

En este punto, cabe destacar que el concepto de caso práctico que se maneja en la asignatura Derecho Internacional Público (Facultad de Derecho de la Universidad de la República) dista del método de análisis de casos de Harvard en el cual se plantea una situación compleja descripta detalladamente en varias páginas, con una consigna que tiene como fin que el estudiante plantee estrategias de resolución, sin haber una única solución válida. En el método de Harvard la clave está en el planteo de un dilema y una serie de preguntas para que los estudiantes puedan tomar partido por alguna de las múltiples respuestas posibles. Los estudiantes reciben el caso para su lectura y análisis, trabajan en grupos para elaborar las respuestas en las cuales se ven interpelados a tomar una posición y buscar normas jurídicas que la sostengan. Como tercera etapa deben debatir sobre las posibles respuestas en un plenario. Este método requiere tiempo y apoyo constante del equipo docente, y no es habitual su uso en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

A diferencia del modelo anterior, los casos prácticos que se plantean en Derecho Internacional Público tienen una lógica basada en la brevedad de la consigna, la respuesta única y el trabajo individual. El planteo de los casos parte de una situación fáctica, descripta en uno o dos párrafos, que involucra sujetos reales o ficticios y fuentes del Derecho Internacional. La consigna puede ser amplia y general (por ejemplo: “comente el caso”) o específica y particular (por ejemplo: “en aplicación de las disposiciones de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados entre Estados, ¿qué efecto tuvo la norma de *jus cogens* sobre el tratado entre los Estados Alfa y Beta?”). La respuesta buscada suele ser única o, en caso de haber un elenco de respuestas posibles, su número será acotado a dos o tres respuestas válidas.

Ante al planteo de esta actividad, a lo largo de los años de docencia se identificaron cuatro dilemas que los estudiantes suelen enfrentar. En primer lugar, se encuentra la identificación del tema abordado dentro de la totalidad de temas que son evaluados. Es esencial que el estudiante pueda detectar términos, categorías o situaciones que lo guíen para enfocar en el tema puntual que se pretende evaluar su conocimiento lo que implica descartar la información irrelevante y conectar directamente con lo que se espera que conteste conforme a la redacción de la consigna. El dilema cobra mayor fuerza ya que los estudiantes están habituados a responder preguntas conceptuales o teóricas en las cuales eventualmente será necesario ejemplificar y, en un caso práctico, se le plantea la situación inversa: se parte de una situación de la cual se infiere un concepto. Asimismo, la extensión de la asignatura y la complejidad de fragmentar la realidad internacional en temas particulares aportan elementos de confusión, especialmente al realizar el ejercicio mental de desvincular la situación fáctica planteada de los temas conexos o derivados.

El segundo dilema refiere a la identificación de la normativa general que regula el tema previamente identificado y, dentro de la normativa, cuáles son las disposiciones en particular que refieren al caso práctico bajo análisis. Este dilema se ha visto matizado desde que el estudiantado tiene la posibilidad de consultar las disposiciones legales durante las evaluaciones parciales y exámenes, pudiendo el docente autorizar la consulta de otros textos. No obstante, el factor tiempo y la lectura previa de la normativa se vuelven determinante al momento de realizar la con-

<sup>2</sup> Vale recordar la idea propuesta por Picasso en relación a la posibilidad de pintar cien cuadros sobre una misma realidad.

sulta. Incluso es posible citar un factor adicional que distorsiona este dilema: no todos los casos prácticos se resuelven aplicando normativa, ya que podría plantearse una situación en la que no existan normas específicas o deban aplicarse principios generales o interpretaciones doctrinarias.

El punto anterior deriva en el tercer dilema: no basta con identificar el tema y la normativa aplicable, sino también justificar debidamente la respuesta. Este dilema implica un doble desafío para el futuro profesional: relacionar información contenida en tres fuentes documentales, a saber normas, jurisprudencia y doctrina, y aplicarlas al caso concreto. Cognitivamente, el trabajo con ideas previas es uno de los factores más importantes para el aprendizaje (Ausubel, 1976). Si bien en este punto este trabajo se refiere a ideas previas aprendidas en un proceso de enseñanza-aprendizaje formal: el “saber sabio” y el “saber enseñado” como los denomina Chevallard (1997), es importante reconocer que el estudiante también presenta ideas previas que provienen de otros ámbitos, incluso conceptos erróneos.

Parte de las actividades que el docente debe realizar es justamente identificar dichos conceptos previos erróneos y/o contradictorios y lograr que en base a ellos se genere el aprendizaje (Quintela, 2008). Es particularmente complejo el trabajo con ideas previas que provienen del saber popular y son contrarias al Derecho Internacional Público. El ejemplo más habitual se da cuando se trabaja con el Sistema Antártico y debe distinguirse entre el hecho de poseer bases científicas y el congelamiento de las reivindicaciones<sup>3</sup>.

Mediante la relación de información contenida en tres fuentes (normas, jurisprudencia y doctrina) y su aplicación al caso concreto es que el estudiante demuestra haber aprendido significativamente, si bien es importante reconocer que puede existir una cuota de aprendizaje memorístico a la hora de citar doctrina y jurisprudencia. Como explica Pozo (1989: 213), el modelo del aprendizaje significativo de Ausubel que no es excluyente del aprendizaje memorístico y, por tanto, ambos pueden coexistir.

El cuarto y último dilema se centra en la necesaria complementación de la respuesta con ejemplos o aportar el análisis de situaciones de la actualidad internacional, de manera que los argumentos brindados sean más sólidos, contrastar aportes doctrinarios, o simplemente relacionar ideas. El rol del docente como guía en el proceso de enseñanza – aprendizaje es fundamental dado que es quien presentará, propondrá el análisis y estimulará a informarse sobre temas relacionados con los contenidos del curso. El uso de materiales diferentes a los clásicos recursos didácticos (ejemplo: artículos de prensa, audiovisuales de tipo documental, cómics sobre temas de actualidad<sup>4</sup>), así como la motivación hacia quien aprende son elementos centrales en la teoría ausubeliana.

Como señala Miguez (2005: 9) resulta “*fundamental incentivar el interés y la curiosidad de los estudiantes por la tarea a realizar, explicitar su utilidad y aplicabilidad, mostrar las estrategias para resolverla, la relevancia de adquirir esos conocimientos y procedimientos para su formación integral como egresados universitarios*”. El acercamiento al ejercicio de la profesión, mostrarle sus diferentes aristas, no las tradicionales, hace al desempeño de la docencia universitaria puesto que puede ser la primera instancia en que un estudiante la que se enfrenta a un eventual escenario laboral<sup>5</sup>.

## Enseñar, trabajar, evaluar

Si bien este trabajo no pretende brindar recetas mágicas, sino reflexionar sobre el tema en el marco del proceso de enseñanza-aprendizaje, desde la teoría del aprendizaje significativo se propone apoyar al estudiante en la resolución de los cuatro dilemas mediante el desarrollo de un proceso de tres pasos: enseñar a trabajar con casos prácticos,

<sup>3</sup> En este sentido ver Bas Vilizzio (2014).

<sup>4</sup> Si bien no es el objetivo de este trabajo, ya que el uso de cómics en el Derecho Internacional Público y las Relaciones Internacionales merecerían un artículo específico, es importante tener en cuenta que tanto el uso de casos prácticos como de cómics acercan a la asignatura de una manera no esperada. Estos ponen al estudiante como sujeto activo, y en el caso particular de los cómics “*In comics, readers are often invited to see a particular issue or topic from different characters’ perspectives, opening up the possibility of deeper engagement with an issue. Additionally, by combining information with emotional content, comics have a unique ability to engender empathic understanding—something to be welcomed in the context of today’s bitter political divides*” (Coyle y Mealy, 2019).

<sup>5</sup> Este punto es analizado en profundidad en Bas Vilizzio y Guerra Basedas (2012).

trabajar efectivamente y evaluar. Este proceso puede realizarse tanto a distancia como en el aula presencial o semipresencial, pero requiere un rol proactivo por parte del docente, de lo contrario se vuelve una receta cuyos ingredientes no siempre se encuentran en la realidad universitaria a la que nos enfrentamos día a día.

Partiendo del supuesto que el trabajo con casos prácticos forma parte de la planificación del curso, el primer paso es enseñar a trabajar con este tipo de actividad. Asimismo debe evitarse la tentación de iniciar por el final, esto es, la evaluación de conocimientos suponiendo que el estudiante desarrolló, de manera previa y autónoma, habilidades de resolución de problemas en la disciplina en que se desenvuelve. Si bien esta puede ser la situación de un porcentaje determinado de los estudiantes de un curso, no necesariamente es una realidad generalizada vista la heterogeneidad que presenta la matrícula universitaria, más aun en una asignatura de segundo año en que la formación jurídica aun es incipiente.

Enseñar a trabajar con casos prácticos implica presentar variados ejemplos de casos, ya sean casos propuestos por el docente para esa actividad en particular o incluidos en publicaciones propias o de terceros. En esta línea, un ejemplo destacable en Derecho Internacional Público es el libro de Alexis Rodrigo Laborías titulado “Derecho Internacional Público. Ejercitaciones y documentos” (2013). Este cuenta con casos prácticos hipotéticos, análisis de jurisprudencia, preguntas sobre artículos de prensa relacionados a la materia. Un libro de estas características, al alcance de los estudiantes, les permite desarrollar competencias vinculadas al aprendizaje independiente, pensamiento crítico y resolución de problemas.

Mediante los ejemplos, el docente debe centrarse en examinar las partes de un caso práctico, el enunciado y la consigna, y detenerse especialmente en el análisis de los diferentes tipos de consigna y qué se pretende en cada uno. Este paso lleva a deconstruir el caso práctico planteado y por ende, dejar en evidencia los dilemas que los estudiantes enfrentan al resolverlo. Como método de trabajo, este paso se realiza en una o varias jornadas previas al siguiente paso, con el fin que el estudiante pueda analizar críticamente la tarea de manera individual o grupal previo a su resolución.

El segundo paso es efectivamente trabajar con los casos prácticos, buscando una resolución a cada situación. Una vez que los estudiantes realizaron un análisis de manera individual o grupal, sin la participación del docente, se retorna al trabajo guiado en plenario, buscando las intervenciones de los estudiantes y el planteo directo de dudas, mejoras o críticas a las respuestas brindadas por otros estudiantes. El trabajo en plenario presenta desventajas en un contexto de masividad ya que no todos los estudiantes tendrán posibilidad real de participar en los debates. Aun así, es una instancia de análisis crítico y construcción del conocimiento que no debería saltarse, porque es en ese momento que el docente puede detectar nuevas dificultades y proponer soluciones a estas. Si bien en este punto se está planteando la realización de un plenario presencial, en un curso semipresencial o a distancia podría emplearse un foro para socializar las respuestas, debatir sobre las posibles interpretaciones y plantear dudas y/o comentarios.

En un mundo globalizado en el cual el uso de internet está generalizado, y con ello el fácil acceso a abundante información a diario, podría preguntarse, como hace Eco (2007) ¿qué función cumple el profesor? El profesor debe brindar las herramientas necesarias para analizar críticamente y sacar provecho de esa información que proviene de diversas fuentes y es abundante pero poco precisa. En definitiva, el docente cumple su función precisamente donde Internet nunca podrá cumplirla, indicando “*cómo buscar, filtrar, seleccionar, aceptar o rechazar toda esa información*” (Eco, 2007).

Finalmente, el tercer paso consiste en evaluar como aprendizaje y del aprendizaje, por tanto esta puede ser formativa o sumativa. La evaluación como aprendizaje aporta al estudiante la posibilidad de aprender en la propia ejecución del caso, ya sea el procedimiento de resolución como los conceptos que se manejan, obteniendo una retroalimentación del docente y sus pares. La evaluación del aprendizaje no solo refiere a que el estudiante brinde una solución precisa y exacta al caso concreto, sino también al proceso mediante el cual alcanzó tal resolución y a las competencias de argumentación jurídica que demuestre. Por tanto, este es un paso crítico ya que, una vez completado el ciclo, se pueden visualizar posibles mejoras en el proceso gracias a las experiencias compartidas con los estudiantes. Asimismo, es posible examinar el impacto de la aplicación del modelo propuesto en los estudiantes, recabando su opinión mediante la aplicación de una encuesta o conversaciones informales.

## Conclusiones

Partiendo de la constatación de las dificultades que los estudiantes presentan a la hora de resolver casos prácticos en la asignatura Derecho Internacional Público, este trabajo profundizó en la identificación de los dilemas en concreto que los futuros juristas se enfrenten en tal situación: identificación del tema abordado, identificación de la normativa aplicable, justificación y ejemplificación o comparación con otras situaciones de la realidad internacional. Con estas ideas en vista y siguiendo los aportes de la teoría del aprendizaje significativo se elaboró una propuesta de tres pasos para apoyar a los estudiantes en este proceso: enseñar a trabajar con casos prácticos, trabajar efectivamente y evaluar, siempre partiendo del supuesto que el trabajo con casos prácticos está incluido en la planificación del curso y no es un trabajo de improvisación.

Adicionalmente, es importante que el docente obtenga una devolución de sus estudiantes respecto al proceso de enseñanza-aprendizaje. En este sentido, este trabajo se complementó con una encuesta mediante formulario de GoogleDocs en la que participaron 54 estudiantes (aproximadamente un tercio de los estudiantes que efectivamente concurren al curso). En primer lugar, se indagó si a la jornada de trabajo habían concurrido con los casos resueltos, extremo que sucedió en un 63%, cifra alta tomando en consideración que no se trataba de una instancia de evaluación obligatoria.

En segundo lugar, se preguntó sobre el grado de utilidad del taller de casos prácticos en términos de la realización de la primera evaluación del curso. Las respuestas positivas (muy útil, bastante útil) suman el 42,6%, las intermedias (útil) el 25,9% y las negativas (poco útil, nada útil) el 30,5%. Finalmente, se consultó respecto a la mayor dificultad que presenta el trabajo con casos prácticos, los estudiantes destacaron la justificación de la respuesta (61,1%), antes de la búsqueda de la normativa aplicable al caso (16,7%), identificar el tema (14,8%) y el factor tiempo (7,4%). Las anteriores cifras refuerzan la necesidad de seguir trabajando en el área y de la importancia de contar con materiales didácticos que faciliten el aprendizaje autónomo.

En suma, si bien la aplicación del modelo de trabajo con casos prácticos no obsta que esta actividad siga siendo cognitivamente más profunda que el aprendizaje memorístico, sienta las bases para que el estudiante sea capaz de enfrentarse a nuevas ejercitaciones. Además, este tipo de actividad didáctica cuenta con mayores puntos de conexión con la realidad dinámica, cambiante y por momentos vertiginosa, que enfrentará en el futuro ejercicio de su profesión. El rol del docente como guía es fundamental, por tanto su preparación en materia de didáctica es de real importancia, particularmente si se pretende formar profesionales que sean agentes de cambio en la sociedad, no meros repetidores de libros.

## Referencias bibliográficas

- AUSUBEL, David (1976). Significado y aprendizaje significativo. En *Psicología Educativa. Un punto de vista cognoscitivo*, Ausubel, David, Novak, Joseph y Hanesian, Helen. Ciudad de México: Trillas.
- BAIN, Ken (2007). *Lo que hacen los mejores docentes de universidad*. Valencia: Universitat de València.
- BAS VILIZZIO, Magdalena (2014). Cuando el saber popular se contraponen al saber académico. *Revista Inter-Cambios: Dilemas y Transiciones de la Educación Superior*, Vol. 1, No 2, 74 – 81. Montevideo: CSE – UDELAR – ANEP. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/17074/1/28-51-1-SM.pdf>
- BAS VILIZZIO, Magdalena y GUERRA BASEDAS, Daniela (2012). Desarrollo del aprendizaje significativo como base para el ejercicio profesional universitario. El caso de la Facultad de Derecho (Universidad de la República, Uruguay). Academia. *Revista sobre Enseñanza del Derecho*, Año 10, No. 20 (2012), 207-217. Departamento de Publicaciones Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires y Rubinzal - Culzoni Editores, Buenos Aires. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4257213.pdf>
- CHEVALLARD, Yves (1997). *La transposición didáctica. Del saber sabio al saber enseñado*. Capítulo 1. Buenos Aires: Aique Grupo Editor.

- COYLE, Diane y MEALY, Penny (2019). Can Comics Save International Relations? *Foreign Policy*, 5 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2019/11/05/comics-academics-save-international-relations/>
- ECO, Umberto (2007). ¿De qué sirve el profesor? *La Nación*, edición impresa 21 mayo 2007. Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/de-que-sirve-el-profesor-nid910427>
- GORDILLO, Agustín (1988). *El método en derecho. Aprender, enseñar, escribir, crear, hacer*. Buenos Aires: Civitas.
- LABORÍAS, Alexis Rodrigo (2013). *Derecho Internacional Público. Ejercitaciones y documentos*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- MÍGUEZ PALERMO, Marina (2005). El núcleo de una estrategia didáctica universitaria: motivación y comprensión. *Revista ieRed: Revista Electrónica de la Red de Investigación Educativa*. Vol. 1 No. 3 (julio-diciembre 2005). Disponible en: <http://revista.iered.org/v1n3/pdf/mmiguez.pdf>
- POZO, Juan Ignacio (1989). *Teorías cognitivas del aprendizaje*. Capítulo VII. Madrid: Ediciones Morata. S.L.
- QUINTELA, Mabel (s/f). Conflictos cognitivos. *Ponencia presentada en Colegio y Liceo No. 3 San José de la Providencia, Paysandú*.

# Brexit fatigue<sup>i</sup>

---

---

Por Irene Vázquez Serrano<sup>ii</sup>

## Sumario

1. Introducción 2. La Unión Europea y el Reino Unido: ni contigo ni sin ti 3. El derecho de retirada en la Unión Europea 3.1 La retirada: un acto unilateral discrecional 3.2 El derecho de retirada: un derecho revocable 4. El *Brexit*: un proceso complejo 5. El principal problema: la dificultad de las negociaciones 6. Un futuro incierto 7. Conclusiones 8. Bibliografía

## Resumen

En 2016, el Reino Unido celebró un referéndum –la segunda vez desde su incorporación a la UE– para decidir si abandonaba la Unión Europea como Estado miembro. El resultado del referéndum fue pro-*Brexit* y el Reino Unido notificó al Consejo Europeo su intención de abandonar la Unión Europea de conformidad con el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, el cual regula por primera vez la salida de un Estado miembro.

Se trata de un proceso sin precedentes pues, si bien ya había habido propuestas de inclusión de una cláusula de salida en el Derecho de la Unión, estas no habían logrado materializarse hasta la llegada de la reforma del Tratado de Lisboa (2009), donde se incluye por primera vez una cláusula de tal naturaleza. El largo y difícil proceso de salida aún continúa y son varias las opciones que se perfilan, todas caracterizadas por un proceso lleno de incertidumbre e inseguridad.

Palabras clave: *Brexit* - Unión Europea - Reino Unido - salida

## Abstract

In 2016, the United Kingdom held a referendum –the second time since its accession to the EU– to decide whether to leave the European Union as Member State. The results of the referendum were pro-*Brexit* and the United Kingdom notified the European Council of its intention to leave the European Union in accordance with Article 50 of the Treaty on European Union, which regulated the withdrawal of a Member State for the first time.

This is an unprecedented process because, although there had been proposals for the incorporation of a withdrawal clause in Union law, such proposals had not materialized until the reform of the Treaty of Lisbon (2009), where a withdrawal clause of this nature is included. The long and difficult process of withdrawal is still on the way and several options are emerging, all characterized by a process riddled with uncertainty and insecurity.

Key words: *Brexit* - European Union - United Kingdom - withdrawal

---

<sup>i</sup> Recibido: 4/10/2019. Aceptado: 25/11/2019.

<sup>ii</sup> Doctora en Derecho Internacional. Profesora Asociada en el Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Murcia, España. Correo electrónico: [irene.vazquez@um.es](mailto:irene.vazquez@um.es)

“Hace casi 60 años Luis Buñuel creó una película misteriosa titulada “El Ángel Exterminador” en el que un grupo de personas de alta sociedad que participaba en una fiesta que se celebra en una mansión de ciudad de México se ven impedidas de salir del salón en el que se encuentran pero sin que haya razón para ello. Simplemente al llegar a la puerta no parecen capaces de cruzarla. Los días van pasando y el grupo ha de amoldarse a permanecer juntos en el salón en una situación cada vez más angustiada e incómoda. ¿Se encuentran los británicos en una situación parecida?” (Arenas García: 2019, 1).

## Introducción

El término *Brexit* (*Great Britain* y *exit*) se refiere a la salida o retirada del Reino Unido de la organización internacional Unión Europea. Ya en 2012 se había utilizado la expresión *Grexit* también en relación a la posible salida de Grecia.

El *Brexit* es una situación sin precedente alguno que ha suscitado, entre otras muchas, sensaciones de incertidumbre e inseguridad a los actores del proceso. Es por ello que, ante el desconocimiento de lo que pueda suceder en los próximos meses, nos vemos obligados a ser cautelosos en nuestro análisis, que si bien puede ser abordado desde múltiples puntos de vista, se centrará fundamentalmente en el análisis de los siguientes objetivos: las relaciones que el Reino Unido y la Unión Europea han ido manteniendo desde el inicio de las entonces Comunidades Europeas, el procedimiento de salida de un Estado miembro de la Unión recogido por primera vez en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE) en su reforma realizada en Lisboa (2008) y la situación del momento actual en la que nos encontramos. Para ello hemos llevado a cabo un análisis de los principales instrumentos normativos aplicables al proceso del *Brexit*, observado la evolución del contexto y del proceso de negociación político entre la Unión Europea y Reino Unido y, finalmente, hemos considerado las principales manifestaciones de la doctrina en la materia.

## La Unión Europea y el Reino Unido: ni contigo ni sin ti

Desde el ingreso de Reino Unido en las entonces Comunidades Europeas ya se hablaba de conveniencia y no de convicción; de un mal menor. Reino Unido no siempre había mostrado con claridad su voluntad de ser un Estado parte de la Unión y ello a pesar de que Winston Churchill durante una conferencia en Zúrich (1946) ya propuso reconstituir la *familia* europea creando una suerte de “Estados Unidos de Europa”. Sin embargo, finalmente no participó en los inicios del proceso de construcción europeo debido a una “posible rebelión de los mineros británicos” en el caso de que éste se adhiriera a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Allué Buiza: 2017, p. 52). En 1973, Reino Unido ingresó, junto a Dinamarca e Irlanda, en la Unión previa aprobación en el Parlamento británico de la *European Communities Act* de 1972 y, en 1975, apenas dos años después de su ingreso en las Comunidades Europeas y a través de un primer referéndum, los ingleses decidieron su permanencia en el Mercado Común a través de una amplia mayoría (67%). Sin embargo, en aquel momento, ningún tratado de las entonces Comunidades Europeas preveía el derecho de retirada, debiéndosele aplicar el Derecho Internacional general, en concreto, el *Convenio de Viena sobre derecho de los tratados* de 1969. En todo caso, los entonces nueve Estados miembros de la Unión no se opusieron a una posible salida.

Fue en 2010 cuando el partido conservador británico ganó las elecciones y, si bien no obtuvo mayoría absoluta y tuvo que negociar con los liberales, fue elegido como Primer Ministro David Cameron. Durante su mandato, y centrado entonces en las siguientes elecciones de 2015, el señor Cameron prometió que, si ganaban, habría un nuevo referéndum sobre la permanencia o no de Reino Unido en la Unión Europea de forma que aquél volvería a tener el control de las competencias de inmigración y comercio exterior. Y así fue. Los Tory ganaron con mayoría absoluta, los liberales pasaron de 56 a 8 escaños y UKIP (el partido antieuropeo) no obtuvo ningún escaño. Como señala Martino,

no es de extrañar el bajo europeísmo inglés. Su historia se resume como una tángana constante con las potencias continentales: las campanas contra Napoleón, las dos guerras mundiales contra Alemania, una guerra fría contra la Unión Soviética. Imperio global en el siglo XIX, los britá-

nicos se jactaban de su “espléndido aislamiento” y de su originalidad, que llega hasta las medidas y los carriles de tránsito. “Viven en la ilusión equivocada de que pueden mantener lo que tienen sin cambiar”, se lamentaba Jean Monnet, el llamado padre de Europa (2016, p. 567).

El referéndum se celebró en junio de 2016 y a través de él, el antiguo Primer Ministro David Cameron “quiso resolver los dos problemas de la vida política inglesa: la tendencia independentista escocesa y la amenaza del euroescepticismo”. Sin embargo, concluye Martino, “parece que los ingleses se hubiesen autolesionado con el referéndum” (2016, p. 569).

Desde el ingreso de Reino Unido, la hoy Unión Europea ha intentado en diversas ocasiones mantenerlo como un Estado miembro: se renegoció hasta dos veces su tratado de adhesión a las Comunidades Europeas, se le ofreció un estatuto especial a los británicos en cada una de las reformas que ha vivido la Unión e, incluso, y ante las *amenazas* del entonces Primer Ministro David Cameron de abandonar la Unión, se volvieron a hacer concesiones de nuevo en 2016 (Mangas Martín: 2016 a y 2016 b y Muñoz Gálvez: 2017, pp. 30-31). En definitiva, “desde el principio se advirtió en ese Estado miembro una reticencia cuasi sistemática a abundar en la integración” (Pardo López: 2017, p. 42).

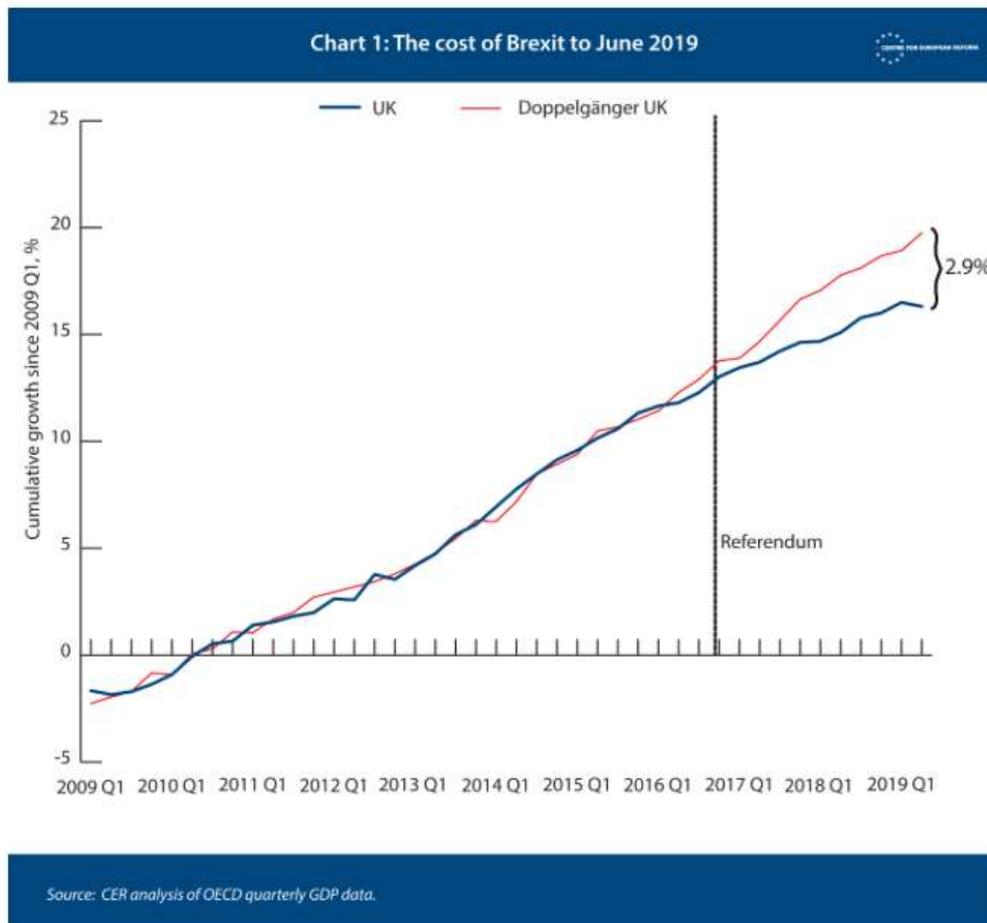
Sin embargo, y a sabiendas de una mera enumeración puede considerarse reduccionista y simplista, debemos preguntarnos cuáles parecen ser los motivos por los que Reino Unido quiere dejar de ser un Estado miembro de la Unión Europea. Entre ellos encontramos motivos sociales, económicos, políticos, históricos y jurídicos, destacando la crisis migratoria en la que se encuentra inmersa la Unión, las políticas de austeridad, el entorpecimiento del desarrollo de Reino Unido que, afirman, contribuye con más de lo que recibe, el establecimiento de demasiadas normas europeas, la posibilidad de recuperar el control sobre las fronteras británicas (hecho que le permitiría disminuir la inmigración, pues es entendida como una amenaza al trabajo y a la seguridad pública de los británicos)... En definitiva, liberarse del “exceso de Unión Europea” considerado el “elemento nuclear para entender el problema, ya que “el motivo por el que muchos votantes eligieron salir es cómo la dirigencia europea se extralimitó de su mandato original y creó una organización más grande e invasiva” tratando de crear un Estado europeo más que en buscar el avance económico”, en palabras del europarlamentario Lacob Rees-Mog” (Allué Buiza: 2017, p. 62).

Desde un plano más teórico, nos explica la profesora Magnolia Pardo, en realidad “late la pretendida defensa de la soberanía parlamentaria, principio basilar del Constitucionalismo inglés y signo de identidad nacional” que consiste en que “el Parlamento podía hacer y deshacer cualquier ley a su antojo en cualquier circunstancia; y, consiguientemente, que el Derecho no reconocía a persona o institución alguna el poder para imponerse o la facultad de desautorizar la legitimación de aquél” (2017, pp. 43-48).

Sin embargo, observamos cómo el principio de soberanía parlamentaria es algo totalmente contrario a las obligaciones jurídicas que deben asumir los Estados miembros de la Unión Europea entre las que destacan, por un lado, el principio de primacía del Derecho de la Unión sobre el Derecho interno de los Estados, establecido por el Tribunal de Justicia de la Unión en 1964, asunto *Costa v. ENEL* (Gutiérrez Espada, Cervell Hortal, Piernas López: 2019, pp. 241-243) y, por otro lado, el principio del efecto directo del Derecho de la Unión establecido el mismo tribunal en 1962, asunto *Van Gend and Loos* (Gutiérrez Espada, Cervell Hortal, Piernas López: 2019, pp. 229-232). Obligaciones que Reino Unido aceptó a través de la *European Communities Act* de 1972 y, más tarde, con las *European Union Act* de 2011 y 2015.

Diversos estudios han analizado los efectos que el *Brexit* tendría en el Reino Unido: una caída de la libra; la peor calificación de Standard & Poor’s; fuga de empresas; huida de los bancos de Londres; falta de fondos para afrontar el gasto público; cifras económicas negativas en sectores como el automóvil; amenaza de secesión de Escocia (“El primer ministro de Escocia Nicola Sturgeon dijo que es “democráticamente inaceptable que Escocia deba ser sacado de la UE cuando votó quedarse y por ello ahora es altamente probable la realización de un segundo referéndum escoces sobre la independencia de ese país”, Martino: 2016, p. 573); la amenaza de secesión de Irlanda del Norte (“Si no se quiere que existan controles, por discretos y limitados que sean, entre Irlanda e Irlanda del Norte o entre Irlanda del Norte y el resto del Reino Unido, es inevitable que el Reino Unido permanezca en el mercado interior y la Unión Aduanera, lo que vulneraría una de las líneas rojas fijadas por el Gobierno británico”, Dastis Quecedo: 2019, p. 4); la amenaza de secesión de Gales, así como una importante división interna social en el país, pues “desde la crisis de 2008, una desconfianza nueva aletea sobre Europa: la de los que quieren salir pensando que de

ese modo serán más fuertes. El *Brexit* ha sido el golpe más duro, porque muchos partidos alimentan el espejismo de la grandeza nacional en soledad una suerte de populismo nacional” (Martino: 2016, p. 569).



Ahora bien, no sólo el *Brexit* acarrearía efectos negativos para el Reino Unido, también la Unión Europea podría experimentar cómo el proceso de retirada de uno de sus Estados miembros puede exacerbar los nacionalismos potenciados por la crisis migratoria; o también podría animar o contagiar a otros Estados a salir de la Unión, lo que se ha llamado el *efecto arrastre* para aquellos países que no consideren necesario un gobierno bajo el marco normativo comunitario; podría también conllevar un desplome del andamiaje institucional y del funcionamiento del “sálvese quien pueda”; suponer el fin de las solidaridades comunitarias; enfrentar o dividir a los Estados miembros; causar una grave crisis económica que conlleve un periodo de recesión; en general, causar una gran incertidumbre a todos los niveles.

Además, y desde un punto de vista jurídico, el *Brexit* es un proceso complejo que conllevará a la desvinculación de un Estado miembro de los tratados de la Unión y de todo su derecho derivado que traería consigo, por un lado, un acuerdo de retirada de la Unión Europea con el Reino Unido; por otro lado, un tratado entre los 27 Estados miembros con las respectivas adaptaciones jurídico institucionales, tanto si finalmente hay acuerdo de retirada como si no; también un acuerdo transitorio, anexo al acuerdo de retirada, que extienda ciertos derechos y obligaciones del Reino Unido; y, finalmente, una declaración política que regule las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Estado saliente (Mangas Martín: 2018, p. 813).

## El derecho de retirada en la Unión Europea

La posibilidad de que un Estado salga de la Unión Europea y deje de ser un Estado miembro ha sido regulada por primera vez en el artículo 50 del *Tratado de la Unión Europea* tras la reforma de Lisboa y “traduce de forma explícita un derecho inherente a la condición de Estado miembro de la organización” (Mangas Martín: 2018, p. 815):

1. Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión.
2. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará con arreglo al apartado 3 del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo.
3. Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo.
4. A efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten. La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
5. Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49.

Como señala el profesor Cesáreo Gutiérrez Espada, por primer vez en los tratados de la Unión se ha introducido un artículo que permite a sus Estados miembros dejar de pertenecer a la misma (2009). Sin embargo, el debate acerca de la conveniencia de incluir una cláusula de retirada es antiguo pues ya Francia en 1957 había solicitado incluir una “cláusula de retirada unilateral” que no fue aceptada.

Sobre el motivo de este rechazo se ha especulado acerca de si obedece a la voluntad de los fundadores de negar la existencia de un derecho a la retirada unilateral, lo que parece difícilmente concebible habida cuenta de que tal derecho existe en Derecho internacional y de que la constitución del Derecho de la Unión como un ordenamiento jurídico propio que goza de primacía respecto de los ordenamientos jurídicos nacionales resulta de sentencias posteriores del Tribunal de Justicia. Por otro lado, el hecho de que el Reino Unido realizara un referéndum en 1975 sobre su permanencia en la entonces Comunidad Europea, que se saldó con un claro apoyo a la comunidad (67% a favor frente al 33% en contra), sin aparente oposición de las instituciones comunitarias, reforzaría el argumento de la existencia de un derecho a salir de la Comunidad, hoy Unión.

Más probable parece que los redactores de los tratados originales, y de sus sucesivas reformas hasta la de Lisboa, persiguieran con la omisión de un cláusula de retirada voluntaria de la Unión, disuadir a los Estados miembros, y particularmente a los sectores más euroescépticos dentro de los mismos, de salir de la Unión. Lo anterior era además coherente con el hecho de que los tratados de Roma se concluyeron por un período de tiempo ilimitado (art. 240 Tratado CEE y 208 Tratado Euratom), como actualmente siguen estableciendo los artículos 53 TUE y 356 TFUE (Piernas López: 2018, p. 834).

La inclusión de una cláusula de retirada de la Unión Europea, continúa señalando el profesor Piernas, ya se negoció durante las labores de la elaboración del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (2004). Durante el Consejo de Laeken en 2001, y cumpliendo con lo establecido en la Declaración núm. 23 anexa al Tratado de Niza, se decidió crear “una Convención para debatir sobre el futuro de Europa con el objetivo de preparar la CIG que elaboraría una Constitución para Europa. Esta Convención recibió tres propuestas relativas a la inclusión de una cláusula de retirada voluntaria de un Estado miembro de la Unión Europea”:

- la *Propuesta Lamassoure*, reconocía un derecho unilateral de retirada a todos los Estados pero con condiciones estrictas para su ejercicio de forma que las mismas cumplieran al mismo tiempo una misión disuasoria;
- la *Propuesta Badinter*, en un artículo específico y más detallada que la anterior, ya reconocía el derecho de retirada de los Estados, de acuerdo con su derecho interno, así como el establecimiento de la retirada a través de un acuerdo, siendo el Estado que se retirara el responsable de las pérdidas que sufriera la Unión Europea;

- la *Propuesta Hain-Dashwood*, también recogida en un artículo específico, volvía a establecer el derecho de retirada voluntaria, de forma unilateral y automática de los Estados sin necesidad de *permiso* alguno para retirarse, estableciendo además el procedimiento que las instituciones de la Unión deberían seguir para ajustar los tratados a la nueva situación, tras la retirada del Estado saliente. Fue la propuesta menos influyente.
- En efecto, de las propuestas previas que recibió la Convención que debía elaborar la Constitución para Europa se desprende que todas aceptaban la existencia de un derecho a la retirada. Sin embargo, había un patente desacuerdo en cuanto al ejercicio de dicho derecho. Así, mientras que para Hain-Dashwood y Lamassoure, en el caso de este último de forma menos clara, se trataba de un derecho unilateral en manos del Estado saliente en todo momento, la propuesta de Badinter sometía dicho derecho al control de las instituciones, bien al acuerdo en el Consejo o a una sentencia del Tribunal de Justicia (Piernas López: 2018, p. 850).

Finalmente, el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, recogió en su artículo I-60 el derecho de retirada voluntaria de los Estados miembros de la Unión Europea que, sin embargo, no fue ratificado debido al resultado negativo de los referendos celebrados en Francia y en Países Bajos (29 de mayo y 1 de junio). Fue más tarde, y tras tres años de reflexión, cuando la cláusula de retirada voluntaria de la Unión, tal y como se había acordado en 2004, se introducía en el artículo 50 TUE, tras la modificación llevada a cabo en Lisboa en 2007. El artículo 50 TUE “refleja un equilibrio entre las dos grandes visiones del derecho de retirada presentes en la Convención, a saber, como un derecho unilateral y automático, o como un derecho subordinado al procedimiento y las condiciones impuestas por las instituciones” (Piernas López: 2018, p. 850) y debemos tener presente que la posibilidad de que se pueda producir la salida de un Estado miembro de la Unión Europea supone la existencia de *dos elementos positivos*: por un lado, reforzar el carácter democrático de la Unión y, por otro, la retirada “forzada”, entendida como un *elemento de presión*, cuando un Estado miembro se convierte en la piedra en el camino del proyecto europeo (Gutiérrez Espada, Cervell Hortal, Piernas López: 2019, p. 76).

Además, no hay que *temer* al artículo 50 TUE pues éste cuenta con algunas virtudes. Primero, desde un punto de vista político, al existir el derecho de retirada, se invalidan las tesis de los euro-escépticos de una Europa “prisión de sus pueblos y Estados”; y segundo, el art. 50 TUE es la muestra más latente de que la UE no es un Estado federal ni ese es su objetivo. Si, por el contrario, se eliminara el derecho de retirada, “estaríamos hablando de una evolución de la UE hacia formas estatalizantes y no creo que haya el consenso necesario en la ciudadanía ni en sus Estados miembros para dar ese paso transformador de una organización internacional –una asociación de Estados- hacia un Estado federal” (Mangas Martín: 2018, p. 817).

#### a. La retirada: un acto unilateral discrecional

El Tratado de Lisboa, como ya hemos señalado, prevé y regula en su artículo 50 TUE la retirada de un Estado miembro de la Unión Europea de acuerdo con sus normas constitucionales. Así, el Estado que inicie un proceso de entrada o de retirada en la Unión Europea deberá hacerlo “de conformidad con sus normas constitucionales”; fórmula muy recurrida en los tratados internacionales que busca evitar la nulidad de los mismos cuando no se hayan respetado por los propios Estados las normas relativas a la competencia para celebrarlos. En el mismo sentido lo señala el artículo 54 del *Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados* al señalar que: “La terminación de un tratado o el retiro de una parte podrán tener lugar (...): a) Conforme a las disposiciones del tratado”. De hecho, ambos tratados (el de Lisboa y el de Viena) no se alejan tanto “en espíritu” (Gutiérrez Espada, Cervell Hortal, Piernas López: 2019, p. 75). Así pues, señala la profesora Mangas Martín, las normas constitucionales que son tenidas en cuenta también al ingresar en la Unión confirman que “la tesis del paralelismo entre el procedimiento para ingresar y retirarse es sólida, garantista y equilibrada para dar estabilidad y seguridad a las relaciones internacionales” (2016 b, p. 431).

Incluso, en el caso de que no se regule el derecho de retirada, por la propia naturaleza del tratado (ilimitados temporalmente), los Estados miembros podrán ejercerlo igualmente (artículo 56.1.b Convenio de Viena), pues la retirada es un derecho que “sólo depende de la voluntad soberana del Estado que la invoca de conformidad con el derecho de ese Estado, si bien la formación de la voluntad del Estado y la forma de la invocación y efectos pueden verse condicionados por el tratado que la prevé o en su defecto, por el derecho internacional (art. 56.1 del Convenio de Viena)” (Mangas Martín: 2018, pp. 813-814; y Gutiérrez Espada, Cervell Hortal, Piernas López: 2019, p. 75).

Así, y respecto de la Carta de Naciones Unidas no contemplaba ésta ninguna cláusula de salida. Si aparecía contemplada, por el contrario, en el Pacto de la Sociedad de Naciones: “Todo miembro de la Sociedad puede retirarse previo aviso de dos años, a condición de que hasta ese momento haya cumplido todas sus obligaciones internacionales, inclusive las del presente pacto”. Lo que sí se incluyó en la Conferencia de San Francisco fue una declaración en la que se admitía que los Estados miembros pudieran retirarse:

El Comité opina que la Carta no debe contener ninguna disposición expresa que permita o prohíba retirarse de la Organización. El Comité juzga que es deber supremo de las naciones que lleguen a ser Miembros seguir cooperando. No obstante, si un Miembro, por circunstancias excepcionales, se siente obligado a retirarse y a dejar que los demás miembros soporten la carga del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la Organización no ha de intentar obligar a ese Miembro a que continúe cooperando en su seno<sup>1</sup>.

Incluso, el Tribunal General de la Unión Europea, a través de la sentencia de 26 de noviembre de 2018, asunto *Shindler y otros c. Consejo*<sup>2</sup>, ya se pronunció acerca del carácter unilateral del derecho de retirada.

Ahora bien, la retirada, a pesar de que como se ha señalado es un acto unilateral de los Estados miembros de una organización internacional, puede ser incondicional o condicional. En este último caso, se podrán establecer condiciones formales, materiales y temporales. Sin embargo, el artículo 50 TUE no establece ninguna condición para la retirada de la Unión, siendo interesante señalar (y debería reflexionarse sobre ello en un futuro) que sería razonable condicionar el derecho de retirada a determinadas situaciones objetivas (Mangas Martín: 2018, p. 819) pues, si bien es un derecho de los Estados que no se puede prohibir y al que no pueden renunciar, existen varias opciones para limitar su invocación:

- a. Limitar el momento o momentos de su invocación, por ejemplo cuando se trate de una reforma no querida por un Estado y
- b. Establecer un plazo entre el anuncio público y la notificación oficial que evite situaciones de incertidumbre e inseguridad, como se están produciendo actualmente con el *Brexit*.

b. El derecho de retirada: un derecho revocable

Desde el punto de vista del Derecho Internacional, el derecho de retirada es revocable y deriva de la propia naturaleza unilateral del acto, siempre y cuando la revocabilidad se anuncie entre el acto de notificación y la entrada en vigor del acuerdo de retirada (su realización efectiva). Así lo señala la *Convención de Viena sobre derecho de los Tratados* de 1969 y “la razón para ello es obvia: la plenitud de efectos jurídicos no se produce sino en ese preciso momento y hasta entonces es la sola voluntad del Estado denunciante -pese a su engarce en un instrumento convencional bilateral o multilateral- la única relevante” (González Vega: 2019, p. 5).

Quizá se pueda pensar que, de acuerdo con la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el asunto *Ensayos nucleares (Australia v. Francia) (Nueva Zelanda v. Francia)*<sup>3</sup>, los Estados están obligados por el principio de buena fe a cumplir con la voluntad expresada en sus actos unilaterales al crear derechos (o expectativas) a favor de otros Estados. Sin embargo, no nos encontramos ante un acto unilateral obligatorio sino de un acto *unilateral no autónomo* en el marco del artículo 50 TUE (González Vega: 2019, p. 4).

Más concretamente, desde la perspectiva del Derecho de la Unión, al no existir acuerdo sobre si el derecho de retirada era un acto irreversible o no entre la doctrina, el Tribunal de Sesión de Escocia planteó ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea la siguiente cuestión prejudicial:

<sup>1</sup> Segundo informe de Sir Humphrey Waldock, Relator Especial, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, Parte II, 1963, p. 80, A/CN.4/156 y Add.1 a 3.

<sup>2</sup> Asunto *Shindler y otros c. Consejo*, sentencia de 26 de noviembre de 2018, apdos. 56-59 (T-458/17).

<sup>3</sup> Asunto *Ensayos nucleares (Australia v. Francia) (Nueva Zelanda v. Francia)*, Sentencia de la CIJ, 20 de diciembre de 1974, párr. 49.

Si un Estado miembro ha notificado al Consejo Europeo, con arreglo al artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, su intención de retirarse de la Unión Europea, ¿permite el Derecho de la Unión que dicho Estado miembro revoque unilateralmente la notificación y, en caso afirmativo, qué requisitos deben cumplirse y cuáles serían los efectos en relación con la permanencia del Estado miembro en la Unión Europea?<sup>4</sup>.

El Tribunal de Justicia, siguiendo en gran medida las Conclusiones del Abogado General, y apuntamos “en gran medida” porque no incluyó el requisito de que la revocación no pudiera realizarse “de manera abusiva” (Arenas García: 2019, p. 9), señaló que la cuestión planteada ni está prohibida ni autorizada expresamente en el artículo 50 TUE. Sin embargo, resalta como el apartado segundo de dicho artículo indica que el Estado que tiene voluntad de retirarse “debe notificar su *intención* al Consejo Europeo” (cursiva nuestra), “pues bien, por su propia naturaleza, las intenciones no son definitivas ni irrevocables”<sup>5</sup>. Y añade el Tribunal que es necesario el cumplimiento de una serie de condiciones formales para la revocabilidad del acto. A saber: el respeto a las normas constituciones internas del Estado que revoca el derecho de retirada, un plazo máximo de dos años, buena fe, cooperación leal, univocidad e incondicionalidad “en el sentido de que tenga por objeto confirmar la pertenencia a la Unión del Estado miembro de que se trate en términos inalterados por cuanto respecta a su estatuto de Estado miembro, y pondrá fin al procedimiento de retirada”<sup>6</sup>.

La pregunta que cabe hacerse a partir de ahora es quién será el encargado de controlar que se cumplen los requisitos para que se dé el acto de revocación, ¿el Tribunal de Justicia de la Unión Europea o el Consejo Europeo, como receptor de la notificación del Estado saliente?

## El *Brexit*: un proceso complejo

El 23 de junio de 2016 se llevó a cabo el segundo *referéndum* en el que los ingleses se debatían entre el *Brexit* y el *Bremain* (*Breain* y *remain*) obteniendo la victoria los *brexiteers*. Con una participación del 72% de ingleses (33.577.342 votos), un 51.9% votaron a favor del *Brexit* (17.410.742 votos) y a favor del *Bremain* un 48.1% (16.577.342 votos). De todos los votos emitidos, un 99.92% fueron votos válidos (33.551.983 votos) y un 0.08% fueron votos nulos o en blanco (25.359). El resultado del referéndum, en relación al cual deberíamos preguntarnos si es “un instrumento apropiado” para solucionar cuestiones complejas que pueden llegar a dividir socialmente un país,

parece responder a una división del cuerpo electoral que no responde a la tradicional disyuntiva izquierda-derecha sino a la contraposición entre un mundo rural y urbano, actitudes cerradas o abiertas hacia el exterior o, si se quiere, la separación entre los *anywheres* y los *somewheres* (...), entre aquellas personas que se sienten a gusto en cualquier sitio y no tienen un acendrada identidad territorial y quienes se identifican muy estrechamente con un territorio o país (Dastis Quecedo: 2019, p. 1).

Por otro lado, debemos tener en cuenta que constitucionalmente los referéndums no son obligatorios en Reino Unido. De ahí que algunos constitucionalistas señalan que “en virtud de la ley de Escocia de 1998, el Parlamento de Escocia tiene que dar su consentimiento a las medidas que eliminen la aplicación del Derecho de la Unión en Escocia; otros sostienen que Westminster lo puede anular” (Martino: 2016, p. 569).

Así, la situación creada tras el referéndum, en opinión del profesor Piernas, pone de manifiesto

lo acertado de la decisión de la Convención de no seguir el modelo de salida automática, sin negociación, incluido en la propuesta Hain-Dashwood. En efecto la posibilidad de una salida abrupta, desordenada, de la Unión parece ignorar los fuertes lazos, tanto económicos como de derechos de las personas, a uno y otro lado del Canal de la Mancha, que unen a un Estado miembro con la Unión tras cuarenta años de adhesión, y habría desestabilizado gravemente

<sup>4</sup> Cuestión prejudicial planeada por la Court of Session, Edimburgo (Reino Unido), 3 de octubre de 2018 (Asunto C-621/18) (2018/C 445/12), DO núm. C 445, 10 de diciembre de 2018, p. 10.

<sup>5</sup> Sentencia del TJUE, 10 de diciembre de 2019, *Wightman y otros*, C-621/18, apdo. 48.

<sup>6</sup> Sentencia del TJUE, 10 de diciembre de 2019, *Wightman y otros*, C-621/18, apdos. 73 y 74.

la economía del Reino Unido y de la Unión. Cabe, no obstante, pensar que de haberse adoptado la solución propuesta por Hain-Dashwood, el Reino Unido habría recibido fuertes presiones para retrasar la invocación formal del artículo 50 TUE hasta haber alcanzado algún topo de acuerdo transitorio con la Unión Europea (2018, pp. 840-841).

El resultado fue una apuesta por la salida de la Unión Europea que dio lugar al “*anuncio público* de la decisión política de la retirada” y cuyo primer efecto jurídico fue la modificación del orden de la presidencia del Consejo Europeo, con el acuerdo de Reino Unido, para suspender a éste *sine die* su derecho a presidir el Consejo en las previsiones realizadas hasta 2030 (Mangas Martín: 2018, p. 818). Y así, para poder continuar el proceso, en cumplimiento del artículo 50 TUE, el Reino Unido, tal y como apuntaban los *Remainers*, necesitó de una aprobación del su Parlamento para poder ejercer el derecho de retirada, como ya lo hiciera en su ingreso en 1972 y la activación del artículo 50 TUE. Sin embargo, entendiendo que no era necesario, el Gobierno británico no solicitó la aprobación del Parlamento y señaló que no lo haría hasta que hubiera un acuerdo de retirada con la Unión Europea. Fue entonces cuando la *High Court*, en su sentencia de 3 de noviembre de 2016<sup>7</sup>, apuntó que únicamente el Parlamento británico podía activar el artículo 50 TUE.

En su primera etapa, ante el Alto Tribunal la ratio del caso no resultó compleja, pues el Alto Tribunal lo plantea como una cuestión constitucional interna sobre la tensión entre la soberanía del Parlamento y las prerrogativas de la Corona. El tribunal entendió, siguiendo la doctrina ya asentada, al menos desde el Caso de las Proclamaciones y a lo largo de los siglos confirmada y precisada, que la prerrogativa real en materia de relaciones internacionales está limitada por la ley. En ese sentido, una acción de dichos poderes ejecutivos nunca podrá ser fuente de derecho interno y, por tanto, ni modificar o derogar el ya existente ni tampoco crear nuevo derecho. Y, según la interpretación que el Alto Tribunal da al art. 50 del TUE, la notificación del Gobierno a las instituciones europeas redundará inevitablemente en la retirada del Reino Unido de la UE, frente a lo pretendido por la defensa, que aduce que la mera notificación sólo se marca el inicio del proceso, con un resultado que dependerá de los distintos actores del mismo. De este modo, la salida de la UE derogaría derecho interno, entiende el tribunal, puesto que la ECA 1972 hace que el Derecho de la UE pase al derecho nacional sólo en virtud de los tratados firmados, expresamente mencionados en la Ley, terminados los cuales todo ese derecho se perderá. Para el tribunal es indiferente si esos derechos pueden o no hallar réplica fruto de una posterior ley, puesto que dicha ley dependerá de la voluntad soberana del Parlamento y no de ningún acto ejecutivo. Además, también se perderán ciertos derechos que, por fuerza de los Tratados, los ciudadanos británicos gozan en los otros Estados miembros, derivados de la ciudadanía europea. Estos derechos también estarían siendo derogados por la Corona de modo anticonstitucional (Amado Brea: 2017, p. 236).

Sentencia que fue más tarde confirmada por la *Supreme Court* británica, el 24 de enero de 2017<sup>8</sup>.

La contestación del Tribunal Supremo es de mayor calado, lo que es de agradecer dado el carácter definitivo de la doctrina asentada por la misma. Como se adelantó, la decisión del Tribunal fue rechazar los motivos de la apelación del caso principal, por una mayoría de ocho frente a tres jueces, es decir, rechazar la posibilidad de que el Gobierno pueda por sí sólo iniciar el procedimiento de salida de la UE. El argumento de la mayoría de los jueces entiende que la notificación conforme al art. 50 párr. 2 TUE redundaría en un abuso de la prerrogativa real en materia de relaciones internacionales, tal y como ha sido interpretada por los tribunales a lo largo de la historia. De este modo, la prerrogativa real vendría limitada por la soberanía parlamentaria, no pudiendo “frustrate the purpose of a statute or a statutory provision, for example by emptying it of content” ni tampoco conceder o vulnerar ningún derecho individual, tal y como ha sido establecido en sentencias como *Laker Airways Ltd* o *Higgs*. Ello pivota sobre tres ejes principales: en primer lugar, la consideración del Derecho de la UE como parte del derecho británico; el segundo, entender que el parlamento no pretendía dar

<sup>7</sup> Disponible en <https://www.judiciary.uk/judgments/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union/> (consultada el 4 de noviembre de 2019).

<sup>8</sup> Disponible en <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2016-0196.html> (consultada el 4 de noviembre de 2019).

esta carta de actuación al gobierno en ninguna de la legislación posterior; y, finalmente, interpretar que la notificación hecha conforme al art. 50, párr. 2, TUE inicia un proceso irrevocable de salida de la UE. Frente a ellos, la minoría, liderada por Lord Reed, disiente explicando que la notificación, en caso de que redunde en la definitiva separación del Reino Unido de la UE, será un acto con solos efectos internacionales y que todo lo tocante al derecho interno dependerá de las decisiones parlamentarias pertinentes. En ambos casos, y muy brevemente, los argumentos presentados para la dimensión constitucional-internacional del asunto se aplican analógicamente para las cuestiones relativas a la devolución, pues no deja de tratarse de la aplicación de los mismos principios a las relaciones entre dos entes políticos distintos (Amado Brea: 2017, pp. 236-237).

Era, por tanto, necesaria, la autorización previa del Parlamento británico, reafirmando una vez más el principio de soberanía parlamentaria (Pardo López: 2017, p. 66) y manifestándose de nuevo el *grave conflicto* existente entre el ejecutivo y el judicial en el escenario populista europeo en el que el *Brexit* es su principal *manifestación*. “Para los tribunales británicos, con buen sentido democrático y jurídico, la soberanía parlamentaria prima sobre la voluntad popular y sobre supuestas competencias del Gobierno. El respeto del derecho –garantía de la democracia–, tal y como lo interpretan los tribunales, forzó al Gobierno británico a tener que contar con la aprobación del Parlamento británico el 13 de marzo de 2017” (Mangas Martín: 2018, p. 824).

Más tarde, el 29 de marzo de 2017 se producía la *notificación oficial* de la retirada al Consejo Europeo a través del conducto diplomático<sup>9</sup>. Se notificó la intención o voluntad de retirarse de la UE; no la retirada, que es cosa distinta y que se producirá cuando entre en vigor el *acuerdo de retirada* o, de no alcanzarse, en un plazo de dos años desde la notificación oficial.

Durante esta etapa transitoria en la que nos encontramos, el periodo entre la notificación de la voluntad de retirada y el acuerdo de retirada, el Reino Unido continúa siendo Estado miembro de la Unión Europea y mantiene tanto sus derechos como sus obligaciones “–cumplir la totalidad del derecho de la Unión que le afecte– incluida la obligación de cooperación leal y sus derechos (con matices, como no presidir el Consejo), entre otros su presencia en las instituciones su derecho a contribuir al debate político y a la formación de las normas de la Unión”. Además, y tal y como se señaló en la *Resolución del Parlamento Europeo de 5 de abril de 2017 sobre las negociaciones con el Reino Unido a raíz de la notificación por la que declara su intención de retirarse de la Unión Europea* ((2017/2593(RSP) P8\_TA-(2017)0102), “el Reino Unido debe respetar las competencias atribuidas a la Unión y a sus instituciones, por lo que –a título de ejemplo– no puede entablar negociaciones comerciales y económicas, incluidas las relativas a inversiones dado que es competencia exclusiva de la UE. Ya ha habido varias advertencias en ese sentido” (Mangas Martín: 2018, pp. 818-819).

Por lo que respecta al acuerdo de retirada, éste pondrá fin a la etapa transitoria actual y será un elemento crucial en el proceso del *Brexit*.

Los Estados europeos no son piezas yuxtapuestas o conectadas de una manera simple (...); sino que tanto la sociedad como la economía del Estado acaban interconectándose con la del resto de Estados miembros de manera muy diversa. La ruptura de estos vínculos tiene consecuencias que pueden llegar a ser imprevisibles y, por tanto, el establecimiento de un régimen preciso para la transición de la condición de Estado miembro a tercer Estado parece aconse-

<sup>9</sup> Disponible en [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/604079/Prime\\_Ministers\\_letter\\_to\\_European\\_Council\\_President\\_Donald\\_Tusk.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604079/Prime_Ministers_letter_to_European_Council_President_Donald_Tusk.pdf) (consultada el 4 de noviembre de 2019).

No se puede confundir el *anuncio público* con la *notificación oficial*, distinción que ya apuntó el Consejo en la *Decisión por la que se establecen las normas de desarrollo de la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, y de la presidencia de los órganos preparatorios del Consejo* (UE 2016/1316 del Consejo de 26 de julio de 2016 que modifica la Decisión 2009/908/UE), DO L 208 de 2 de agosto de 2016, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1316&from=EN> (consultada el 4 de noviembre de 2019) (Mangas: 2018, p. 818). Distinción que también recordó el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto *R O* al distinguir entre “la notificación de la intención de retirarse” y la “retirada propiamente dicha” (Sentencia de 19 de septiembre de 2018, apdo. 46, C-327/18 PPU).

jable. El acuerdo de salida (...) lo que pretende es resolver los múltiples problemas, básicamente de derecho transitorio, que derivan del cambio de la condición de Estado miembro a Estado tercero (Arenas García: 2019, p. 11).

En cuanto a la naturaleza del *acuerdo de retirada*, el artículo 50 TUE establece sin duda alguna que se trata de “un acuerdo de la Unión con el Estado miembro que pasa a ser Estado tercero. Es decir, es un acuerdo propio de la UE que se negocia y acuerda bajo la ficción jurídica de que el Reino Unido es a los efectos un tercero; ahora bien, la ficción jurídica existe solo mientras negocia su retirada, de modo que dicho país es como si fuera un tercer Estado” (Mangas Martín: 2018, p. 825).

El 25 de noviembre de 2018 se cerró un acuerdo de retirada entre la Unión Europea y el gobierno británico y una declaración política sobre las relaciones futuras entre la Unión y el Reino Unido que, sin embargo, no fue ratificado por el Parlamento Británico a pesar de las tres ocasiones que ha tenido y que, sin embargo, lo ha rechazado (15 de enero y 12 y 29 de marzo de 2019). Algunos autores no han dudado en calificar dicho acuerdo como el resultado de la posibilidad de salir de la Unión sin un acuerdo (Arenas García: 2019, p. 14). El pasado de octubre de 2019, se volvió a cerrar un nuevo acuerdo de retirada<sup>10</sup> que tampoco obtuvo la ratificación del Parlamento Europeo en la votación llevada a cabo el pasado 19 de octubre de 2019.

Hasta el momento en que no se alcance dicho acuerdo y entre en vigor, el Reino Unido puede (y así lo ha hecho) alargar esos dos años pues, como hemos visto, el artículo 50.3 TUE señala que los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada (que aún no se ha ratificado) o, en su defecto, a los dos años de la notificación de la retirada (esto es, el pasado 29 de marzo de 2019), excepto que el Consejo Europeo, de acuerdo con Reino Unido, decida por unanimidad otorgar una prórroga, momento en el que nos encontramos. Reino Unido solicitó una primera prórroga el 20 de marzo de 2019 (ante la posibilidad de una salida sin acuerdo) hasta el 22 de mayo con el objetivo de que el Parlamento británico aprobara el acuerdo de salida. Ante la tercera negativa del Parlamento, se acordó una segunda prórroga que finalizaría el próximo 31 de octubre de 2019. Sin embargo, ante la negativa del Parlamento británico a adoptar el segundo acuerdo de retirada alcanzado el pasado 17 de octubre entre Londres y Bruselas, Reino Unido volvió a solicitar una prórroga que ha sido concedida hasta el próximo 31 de enero de 2020.

A partir de ahora la salida del Reino Unido, con o sin acuerdo, de la Unión Europea es inevitable a excepción de que se aprueben nuevas prórrogas o se notifique una revocación del derecho de retirada por parte del Reino Unido que evitaría su salida de la Unión<sup>11</sup>.

## El principal problema: la dificultad de las negociaciones

El Consejo Europeo está facultado por el artículo 50 TUE para señalar las “orientaciones de las negociaciones”. Las Orientaciones adoptadas por el Consejo Europeo<sup>12</sup> son “mandatos precisos sobre el marco y los principios a los que deben sujetarse los negociadores de la Unión Europea, y el propio Consejo en sus directrices negociadoras e instrucciones”. Son actos jurídicos obligatorios y el marco jurídico general y superior para el Consejo, para la delegación negociadora y para los Estados miembros. Las Orientaciones sólo puede ser modificadas por el propio Consejo “y éste se reserva un control continuo sobre las fases que ha secuenciado por materias y la decisión de pasar a otra fase o contenidos de la negociación distintos a los de la retirada. (...) el Consejo Europeo condiciona el cierre de los aspectos esenciales del acuerdo a los principios establecidos para cada materia identificada en las Orientaciones”. Así, las instrucciones o directrices negociadoras diarias las da el Consejo a la delegación negociadora de la Unión, representada por la Comisión, el representante de la presidencia rotatoria, el presidente del Con-

<sup>10</sup> Para profundizar más sobre el acuerdo de retirada puede consultarse PIERNAS LÓPEZ, J. J. (2019), “Derechos de los ciudadanos de la Unión Europea y del Reino Unido después del *Brexit*”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, v. 35, pp. 262 y ss.

<sup>11</sup> Un seguimiento de toda la actualidad relativa al *Brexit* puede hacerse en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum/> (consultada el 4 de noviembre de 2019).

<sup>12</sup> *Orientaciones consecutivas a la notificación del Reino Unido en virtud del artículo 50 del TUE*, Consejo Europeo, 29 de abril de 2017, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexit-guidelines/pdf> (consultada el 4 de noviembre de 2019).

sejo Europeo y del Parlamento Europeo. “La delegación informa de manera continuada al resto de las cuatro instituciones afectadas y un comité *ad hoc* del COREPER vigila el mandato negociador” (Mangas Martín: 2018, pp. 828-829).

Durante las negociaciones, el Presidente del Consejo Europeo Donal Tusk ya señaló las prioridades de la negociación con Reino Unido. Entre ellas, se encontraba el hecho de que éste cumpliera con todas sus obligaciones financieras, siguiendo así, parece, la mencionada *Propuesta Badinter*. Lo que se puede deducir del acuerdo adoptado el 29 de abril de 2017 por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión al señalar las dos fases en las que se desarrollaría la negociación:

- La primera fase tendría el objetivo a establecer la claridad y la seguridad jurídica necesaria, especialmente en relación con las obligaciones financieras (“de esta forma, sólo cuando el reino Unido aceptó pagar entre 40000 y 45000 millones de euros por los compromisos adquiridos, los Estados miembros consideraron el 15 de diciembre de 2017, que se habían hecho avances suficientes como para pasar la segunda fase”, Piernas López: 2018, p.838);
- La segunda fase de la negociación se centraría en la relación futura entre la Unión Europea y el Reino Unido. El Consejo Europeo seguía así los pasos del Parlamento Europeo al exigir que, hasta que no se cerrase el *acuerdo de retirada* no se pasaría a hablar de la “idea general del marco de las relaciones futuras”<sup>13</sup>. Así, ya en su Resolución de 5 de abril de 2017<sup>14</sup>, el Consejo señaló que sólo se hablarían de las relaciones futuras entre el Reino Unido y la Unión Europea cuando el Acuerdo de Retirada estuviere diseñado.
- La conexión entre el acuerdo de salida y el marco de relaciones futuras entre el RU y la UE son uno de los puntos que más claramente distancian a ambas partes y, por tanto, una dificultad relevante en el proceso de negociación del acuerdo de salida (Arenas García: 2019, p. 4).

## Un futuro incierto

Para Reino Unido, actualmente, parece que son diversas las alternativas que tiene el Primer Ministro Boris Johnson que, por otro lado, no resultan excluyentes:

- Una salida con acuerdo antes del próximo 31 de enero de 2020 o una salida sin acuerdo (*Brexit* duro) tras el 31 de enero de 2020. Aquí, el Reino Unido pasaría a ser un tercer país sin disposiciones transitorias. Todo el derecho primario y derivado de la Unión dejaría de aplicarse en el Reino Unido y no habría período de transición como el que sí se contempla en el acuerdo de retirada, conllevando un importante impacto económico negativo mucho mayor en el Reino Unido que en los 27.
- Cabe plantear también, en segundo lugar, la posibilidad de nuevas solicitudes de prórroga. Opción en manos de la Unión Europea. Esta opción requiere unanimidad de la Unión y no se está tan seguro de poder alcanzar. Además, esta opción requiere por parte de Reino Unido un compromiso político de no obstaculizar la acción de la Unión (asunto *Whingtman*, Tribunal de Justicia de la Unión Europea: mientras el Reino Unido sea parte de la Unión seguirá teniendo todos sus derechos y obligaciones. Esto es jurídicamente no habría alteración alguna del *status quo*).
- En tercer lugar, es posible también la retirada de la notificación del artículo 50 TUE. Opción en manos de Reino Unido. Para ello sería necesario un referéndum o unas elecciones generales (quizás la previstas el próximo 12 de diciembre de 2019) donde se podría decidir no salir de la Unión.

Para la Unión Europea, sin embargo, la doctrina apunta la necesidad de utilizar el *Brexit* como “catalizador de una Unión Europea más fuerte, más cohesionada, más unida” y así lo deduce el profesor Gutiérrez Espada del discurso

<sup>13</sup> Resolución de 28 de junio de 2016, *sobre la decisión de salir de la Unión como consecuencia del referéndum en el Reino Unido* (2016/2800(RSP), P8\_TA(2016)0294).

<sup>14</sup> Resolución de 5 de abril de 2017 *sobre las negociaciones con el Reino Unido a raíz de la notificación por la que declara su intención de retirarse de la Unión Europea* (2017/2593(RSP) P8\_TA-(2017)0102).

del Presidente Juncker sobre el Estado de la Unión de 2017: “ha llegado el tiempo de construir una Europa para 2025 más unida, más fuerte democrática” (President Jean-Claude Juncker’s State of the Union Address: 2017, p. 4). La UE debe “permanecer” y “superar” la pérdida “volviendo a sus raíces; reafirmando sus valores”, en concreto, reafirmando la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa. “Y no debe permitir que el ritmo de su avance lo marquen quienes no lo desean” (2019, pp. 34 y 46). Y es que, como señala Aldecoa Luzárraga,

el *Brexit* no amenaza su existencia [de la Unión Europea]. Es un grave problema para los ciudadanos europeos, para la economía, para la sociedad y para el proyecto europeo, pero en ningún momento amenaza su existencia. La construcción Europea nació y se desarrolló sin el Reino Unido, y durante sus cuarenta y cuatro años de pertenencia a la Unión Europea este ha dificultado su funcionamiento y especialmente su profundización. Por ello, su retirada puede facilitar el relanzamiento de la Unión al desaparecer el freno político británico (2019, p. 54).

No obstante y como ha apuntado la Comisión, es responsabilidad de todas las partes interesadas prepararse para todos los escenarios posibles. Se hace necesario aprovechar el nuevo tiempo de la prórroga para cerciorarse de que han adoptado todas las medidas necesarias para preparar la retirada del Reino Unido de la Unión el próximo 31 de enero de 2020, tras la decisión adoptada por el Consejo Europeo el 28 de octubre de 2019, y previa solicitud del Reino Unido, de una tercera prórroga.

## Conclusiones

Nos encontramos ante un proceso difícil y complejo, sin precedentes, que ha dado lugar a una gran inseguridad e incertidumbre no solo jurídica, sino también política, económica y social, que ha demostrado que, por encima de todo, está la voluntad de los Estados y que verá su fin en una decisión política que tendrá consecuencias jurídicas cuando el acuerdo de retirada entre en vigor.

El segundo acuerdo de retirada, una vez que ambas partes (la Unión Europea y Reino Unido) se han puesto de acuerdo de nuevo, debe aprobarse ahora en el Parlamento británico. La Unión Europea ha llevado a cabo una negociación estricta y sólida, con el objetivo de mantener unidos a sus restantes 27 Estados miembros, a excepción de las prórrogas concedidas, que no estaban en la hoja de ruta europea.

Si antes del 31 de enero de 2020 no se aprueba el acuerdo de retirada por el Parlamento británico, el 1 de febrero Reino Unido estará fuera de la Unión Europea sin acuerdo evitando (*hard Brexit*). No parece factible una nueva prórroga que, solicitada por el Gobierno británico debe ser aceptada por la Unión, para que el Parlamento británico ratifique el acuerdo de salida, que no está entre sus apetencias; y tampoco parece posible volver a negociar o flexibilizar un tercer acuerdo de salida que perjudicaría la unión de los 27 Estados miembros.

En todo caso, y a la vista del *iter* recorrido hasta ahora, todos los escenarios para el desarrollo del *Brexit*, absolutamente todos, son posibles.

## Bibliografía

- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2019), “La Unión Europea después del *Brexit*”, CORNAGO, N., DE CASTOR, J. L. y MOURE, L. (Eds.), en *Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía. XXVII Jornadas AEPDIRI*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 49-78.
- ALLUÉ BUIZA, A. (2017), “*Brexit*: El proceso de integración europea en su propio laberinto”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº. 32, pp. 51-70.
- AMADO BREA, E. (2017), “El sistema Constitucional de la Unión Europea en Liza: Recapitulando el Caso Miller”, *European Papers*, v. 2, nº. 1, pp. 233-242, [http://www.europeanpapers.eu/es/system/files/pdf\\_version/EP\\_EF\\_2017\\_I\\_002\\_Eduardo\\_Amado\\_Brea\\_1.pdf](http://www.europeanpapers.eu/es/system/files/pdf_version/EP_EF_2017_I_002_Eduardo_Amado_Brea_1.pdf) (consultado el 4 de noviembre de 2019).

- ARENAS GARCÍA, R. (2019), “El *brex*it infinito o el ángel exterminador”, *La Ley Unión Europea*, nº. 72.
- DASTIS QUECEDO, A. (2019), “El *Brexit* de nunca acabar”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº. 37, disponible en [http://www.reei.org/index.php/revista/num37/archivos/1560772047-37\\_01\\_Tribuna\\_DASTIS\\_Alfonso.pdf](http://www.reei.org/index.php/revista/num37/archivos/1560772047-37_01_Tribuna_DASTIS_Alfonso.pdf) (consultado el 4 de noviembre de 2019).
- GONZÁLEZ VEGA, J. A. (2019), “El triunfo de la voluntad: la retirada de la UE a la luz de la jurisprudencia comunitaria”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº. 47.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2009), “À bout de soufflé À bout de soufflé? (o una Unión Europea “con freno y marcha atrás””, *Revista General de Derecho Europeo*, nº. 18.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2019), “La Unión Europea después del *Brexit*”, CORNAGO, N., DE CASTOR, J. L. y MOURE, L. (Eds.), en *Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía. XXVII Jornadas AEPDIRI*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 33-47.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., CERVELL HORTAL, M<sup>a</sup>. J. y PIERNAS LÓPEZ, J. J. (2019), *La Unión Europea y su derecho*, 3<sup>a</sup> ed., Madrid: Trotta.
- MANGAS MARTÍN, A. (2016 a), “Los dilemas del Reino Unido y de la UE: ¿salir o cambiar la Unión?”, *Real Instituto Elcano de Estudios internacionales y Estratégicos*, nº2, pp. 1-20.
- MANGAS MARTÍN, A. (2016 b), “La retirada del Reino Unido de la Unión Europea”, *Foro, Nueva Época*, v. 19, nº. 1, pp. 29-63.
- MANGAS MARTÍN, A. (2016 c), “*Postbrexit*: una Europa confusa, entre el desánimo y la incertidumbre”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 54.
- MANGAS MARTÍN, A. (2018), “Cuestiones jurídicas del *Brexit*: notificación, plazos, formación de la voluntad, orientaciones y revocación”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, v. 34, pp. 813-831.
- MARTINO, A. A. (2016), “*Brexit*”, *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, v. 21, nº. 2, pp. 565-575.
- MUÑOZ GÁLVEZ, D. (2017), “Cuestiones generales del procedimiento separatista británico” en SELMA PENALVA, V. y ORTÍZ VIDAL, M<sup>a</sup> D. (Coords.), *Estatuto jurídico del fenómeno *Brexit**, Madrid: Dykinson, pp. 21-39.
- PARDO LÓPEZ, M<sup>a</sup>. M. (2017), “El *Brexit* y la soberanía parlamentaria: las peripecias de un atiguo principio en tiempos modernos”, en SELMA PENALVA, V. y ORTÍZ VIDAL, M<sup>a</sup>. D., *Estudio jurídico del fenómeno *Brexit**, Madrid: Dykinson, pp. 41-70.
- PIERNAS LÓPEZ, J. J. (2018), “El artículo 50 TUE: de su introducción a su aplicación. Ten cuidado con lo que deseas”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, nº. 34, pp. 833-852, <http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/57517/1/27443-80469-1-PB.pdf> (consultado el 4 de noviembre de 2019).
- PIERNAS LÓPEZ, J. J. (2019), “Derechos de los ciudadanos de la Unión Europea y del Reino Unido después del *Brexit*”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, v. 35, pp. 261-295.

# Argentina y la gobernanza nuclear internacional

---

## La elección del Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)<sup>i</sup>

---

Por Emmanuel Guerra<sup>ii</sup>

### Sumario

1. Introducción 2. La gobernanza nuclear internacional 2.1 Conceptualización y marco teórico 2.2 La gobernanza nuclear internacional en el contexto actual. El caso de Argentina 3. La elección del Director General del OIEA 4. Importancia para Argentina de la candidatura al OIEA 5. Reflexiones finales 6. Bibliografía

### Resumen

El presente trabajo se propone indagar sobre la conceptualización de la gobernanza nuclear internacional y, en particular, sobre uno de los principales temas de la agenda nuclear en la actualidad: la elección del Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), para el que Argentina ha postulado un candidato. Argentina es un país que cuenta con un programa nuclear robusto, con fines exclusivamente pacíficos, y con un marcado perfil exportador. De allí que a la elección referida se le atribuya especial importancia y tenga implicancias para el país.

Palabras clave: OIEA - No proliferación - Salvaguardias nucleares - Director general - Argentina

---

<sup>i</sup> Recibido: 17/09/2019. Aceptado: 30/10/2019.

<sup>ii</sup> Abogado (Universidad Nacional de Tucumán) y Doctorando en Derecho (Universidad de Buenos Aires). Es funcionario del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación. Actualmente, se desempeña en la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. Cursó el Postgrado Regional en Seguridad Internacional, Desarme y No Proliferación (NPS Global). Las opiniones vertidas en el presente artículo responden a opiniones personales del autor y no comprometen de manera alguna a la/s institución/es a la cual/es el autor pueda estar vinculado. Correo electrónico: [emmanuelguerra81@hotmail.com](mailto:emmanuelguerra81@hotmail.com)

## Argentina and International Nuclear Governance. The Appointment of the Director General of the International Atomic Energy Agency (IAEA)

### Abstract

This paper will study the conceptualization of international nuclear governance and, in particular, one of the main issues on the nuclear agenda today: the appointment of the Director General of the International Atomic Energy Agency (IAEA), for which organization Argentina has presented a candidate. Argentina is a country that has a robust nuclear program, exclusively for peaceful purposes, and features a strong export profile. As a result, said election is particularly important and has implications for the country.

**Key words:** IAEA – Non-proliferation – nuclear safeguards – Director General - Argentina

### Introducción

El presente trabajo se propone indagar sobre el concepto de gobernanza nuclear internacional y, en particular, sobre uno de los principales temas de la agenda nuclear en la actualidad: la elección del Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) cargo para el cual Argentina ha postulado un candidato. La temática nuclear – y en particular la elección del Director General del referido organismo - es un tema de relevancia, por cuanto la Argentina atribuye un carácter estratégico a su programa nuclear y cuenta con desarrollos que datan de más de sesenta años y que se remontan a la creación de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). Como es bien conocido la Argentina ha desarrollado un programa nuclear sustantivo, equiparando a los países desarrollados en cuanto a los avances científicos- tecnológicos en el sector, lo que será abordado infra.

Cuando nos referimos a la temática nuclear, nos encontramos frente a lo que se conoce como tecnologías de uso dual, es decir, aquellas que pueden ser utilizadas con fines pacíficos, por ejemplo, para la industria civil (reactores de investigación científica, de potencia para generación nucleoelectrónica, radioisótopos para medicina nuclear e innumerables aplicaciones de la tecnología nuclear, como aquellas enfocadas al agua, a la alimentación, agricultura, entre otras<sup>1</sup>), o bien con fines militares, para la producción de armas nucleares.

Argentina ha desarrollado un programa nuclear robusto, con fines exclusivamente pacíficos, y un marcado perfil exportador, lo que ha tenido como correlato una diplomacia activa y protagonista en los foros internacionales. Ello plantea la continua necesidad y desafío de adaptar la política exterior a un contexto internacional cambiante a fin de capitalizar los beneficios que ofrecen los desarrollos en la materia.

Desde el punto de vista metodológico, utilizaremos para sustentar el presente artículo la doctrina y prensa especializadas sobre la temática nuclear, como así también el análisis de tratados y documentación pertinente, tales como el Estatuto del OIEA o los Glosarios del referido organismo sobre seguridad tecnológica nuclear (nuclear safety) y seguridad física de los materiales nucleares (nuclear security), y finalmente, la experiencia del autor en el trabajo cotidiano con el sector nuclear argentino y la inserción del programa nuclear a nivel internacional. En primer lugar, nos referiremos al constructo de gobernanza global, que cobró notoriedad durante la década de los 90<sup>2</sup>, para luego reseñar lo que se entiende por gobernanza nuclear internacional, a fin de brindar el marco teórico necesario para entender de qué hablamos cuando nos referimos al concepto señalado. En segundo lugar, examinaremos el contexto actual internacional para ver cómo se materializa el concepto de gobernanza nuclear internacional, con especial énfasis en la situación de la Argentina. A continuación, nos adentraremos en uno de los grandes temas que ocupa

---

<sup>1</sup> Al respecto, para conocer en detalle las aplicaciones de la tecnología nuclear, se sugiere visitar la página oficial del OIEA, en particular la sección referida a los programas de cooperación técnica que brinda el organismo: <https://www.iaea.org/topics/nuclear-technology-and-applications>

la agenda nuclear en la actualidad: la elección del Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), máximo referente de la institución, posición para la cual Argentina ha postulado al Embajador Rafael Grossi, actual Embajador en Austria y Representante Residente ante los Organismos Internacionales con sede en Viena (entre ellos, el OIEA). Finalmente, brindaremos algunas conclusiones sobre las razones por las cuáles es importante para la Argentina la elección del Director General del OIEA.

Actualmente, el organismo se encuentra acéfalo y transita un período de elecciones para elegir al máximo referente del mismo<sup>2</sup>. Las elecciones tuvieron lugar durante el mes de octubre de 2019 en la Junta de Gobernadores (JG), el órgano ejecutivo del OIEA, compuesto por 35 países. Como se indicara, Argentina – que forma parte de la JG desde los inicios del OIEA en el año 1957– presentó la candidatura del Embajador Rafael Grossi. Habiendo cerrado el proceso para postular candidatos el pasado 5 de septiembre, el candidato argentino compitió con otros tres candidatos presentados por Rumania, Burkina Faso y Eslovaquia<sup>3</sup>.

## La gobernanza nuclear internacional

### a. Conceptualización y marco teórico

En primer lugar, corresponde delimitar el escenario internacional, para entender de qué hablamos cuando nos referimos a la gobernanza global, y en particular a la gobernanza nuclear internacional, lo que nos permitirá a posteriori adentrarnos en uno de los temas más importantes de la agenda nuclear actual, a saber el proceso de elección del Director General del OIEA y la importancia para un país como Argentina de contar con un connacional en esa posición.

La gobernanza global es un concepto que cobró notoriedad durante la década del 90' para referirse a cuatro desconexiones significativas (*significant disconnects*): entre problemas y soluciones globales y cuestiones de soberanía de los estados; entre la robustez de desafíos globales y la velocidad con que surgen frente a instituciones lentas y vacilantes ante ellos; entre legitimidad y eficiencia, y los diferentes equilibrios entre los países del norte y del sur; y entre aquellos con la autoridad formal para tomar decisiones y el número creciente, roles y credibilidad de actores no estatales de la sociedad civil y de los mercados (Thakur, 2013: 3). Además, el autor afirma que la gobernanza global consiste en acuerdos formales e informales que proporcionan orden y estabilidad, que de otro modo no existiría, y que consiste en la totalidad de leyes, normas, políticas e instituciones que definen e interceden entre las relaciones de los ciudadanos, sociedades, mercados y Estados en el sistema internacional. En la gobernanza se encuentran las organizaciones internacionales, con el sistema de las Naciones Unidas en la cúspide, las organizaciones sub-regionales, tales como el G-20 o el BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) e instituciones informales y enfocadas a cuestiones específicas tales como la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación, actores transnacionales de la sociedad civil y del mercado. Rosenau (1995) y Weiss (2000) coinciden en que el término gobernanza global se ha vuelto parte del vocabulario desde los 90' debido a la necesidad de conceptualizar una realidad, compuesta por un sistema de reglas y diferentes maneras de gobernar diferentes niveles de la actividad humana (Citados en Dawood y Herz: 2013: 498).

Por su parte, Dawood y Herz (2013: 498) introducen al concepto de gobernanza nuclear internacional al indicar que este proceso tiene asimismo lugar en el área nuclear e involucra la producción de tecnología nuclear, la administración de la seguridad tecnológica y del medio ambiente (p. 498)<sup>4</sup>. En un marco más restringido, Thakur (2013)

<sup>2</sup> Tras el fallecimiento reciente del entonces Director General, Yukiya Amano, anunciado el 22 de julio pasado, asumió interinamente la conducción del organismo, el ex Coordinador General de la Oficina del Director General, Cornel Feruta, hasta la asunción del próximo Director General del OIEA, que asumiría antes del 2 de enero de 2020. International Atomic Energy Agency (IAEA, 2019), recuperado el 15 de agosto de 2019, de: <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/designation-of-an-acting-director-general>

<sup>3</sup> International Atomic Energy Agency (IAEA, 2019b) recuperado el 17 de septiembre de 2019, de: <https://www.iaea.org/newscenter/news/candidates-for-iaea-director-general-nominated>

<sup>4</sup> En ese sentido, Dawood et al. (2013) agregan que: “complex interactions on different institutional levels lead to the development of norms, public policies and mechanisms for conflict resolution, which involve international organizations, states, sub-states and non-governmental players...”(p. 498).

ofrece un concepto de gobernanza nuclear internacional centrado únicamente en los aspectos referidos a *nuclear security*, y lista como componentes primarios: la Convención sobre Protección Física de los Materiales Nucleares (CPPNM, por sus siglas en inglés), la Enmienda de dicha Convención, la Convención Internacional para la Supresión de Actos de Terrorismo Nuclear (ICSANT, por sus siglas en inglés), la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y las actividades y documentos del OIEA referidos a la seguridad física de los materiales nucleares. En el mismo sentido, Herrera Almela (2019) ofrece una definición similar de gobernanza nuclear, enfocada en *nuclear security*, y se muestra crítico sobre los componentes del concepto al señalar que no existe una relación jurídica o práctica entre los elementos señalados, y que se trata de un sistema fragmentado, sin cohesión entre sí, por el hecho de que ninguno de sus elementos confiere autoridad al OIEA para aplicar normas obligatorias de protección física.

En coincidencia con Alger (2018), entendemos que la gobernanza nuclear internacional puede ser definida como el conjunto de tratados, organismos, iniciativas y mecanismos que en su totalidad se refieren a la no proliferación nuclear, a la seguridad física de los materiales nucleares (*nuclear security*) y a la seguridad tecnológica (*nuclear safety*). En particular y, sobre el primero de los componentes del constructo referido, Rockwood (2013: 1) sostiene que el régimen de no proliferación nuclear trata de:

[...] a matrix of measures and mechanisms designed to address the risk posed to global peace and security by the possible misuse of nuclear material for non-peaceful purposes. It comprises global and regional non-proliferation treaties, export controls, security assurances, physical protection, security measures designed to address non-State actors, mechanisms to track and deter illicit trafficking in nuclear and other radioactive materials, and many other unilateral and multilateral initiatives. [...] While these measures are many and varied, international verification through IAEA safeguards is the cornerstone of the nuclear non-proliferation regime.

Por lo tanto, el régimen de no proliferación nuclear se compone de un conjunto de medidas y mecanismos, globales y regionales, iniciativas unilaterales y multilaterales, destinadas a prevenir la proliferación de armas nucleares tanto por parte de actores estatales como no estatales, siendo un elemento clave para el régimen la verificación internacional las salvaguardias implementadas a través del OIEA. El régimen de no proliferación cuenta con la arquitectura jurídica internacional más densa y sólida entre los elementos que componen la conceptualización de gobernanza nuclear, destacándose en su composición el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), piedra angular sobre la cual se estructura el régimen, los tratados que crean las zonas libres de armas nucleares y las salvaguardias que aplica el OIEA.

Cabe remarcar que en la referida definición de Rockwood se incluye no sólo a los estados como potenciales “proliferantes”, sino también a un actor no estatal, como es el caso del terrorismo nuclear. No obstante ello, de acuerdo al “Nuclear Security Series Glossary” se ensayar una definición específica para las medidas destinadas a prevenir la no proliferación por parte de actores no estatales, es decir las referidas al segundo elemento de la definición de gobernanza, a saber *nuclear security*:

The prevention of, detection of, and response to, criminal or intentional unauthorized acts involving or directed at nuclear material, other radioactive material, associated facilities, or associated activities. [...]. The prevention and detection of and response to, theft, sabotage, unauthorized access, illegal transfer or other malicious acts involving nuclear material, other radioactive substances or their associated facilities. [...] It should be noted that ‘nuclear security’ includes ‘physical protection’, as that term is understood from consideration of the Physical Protection Objectives and Fundamental Principles, the CPPNM and the Amendment to the CPPNM (IAEA, 2015: 55).

De la definición citada podemos concluir que *nuclear security* comprende: i) la prevención, detección y respuesta a un acto criminal o intencional no autorizado, robo, sabotaje, acceso no autorizado, transferencias ilegales u otros actos maliciosos que involucren material nuclear u otro material radiactivo y ii) la protección física (*physical protection*) como es entendida en la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, uno de los principales instrumentos jurídicos vinculantes en la materia, adoptada el 26 de octubre de 1979 y en vigencia desde el 8 de febrero de 1987.

Por último, corresponde referirnos al tercer componente de la definición de gobernanza nuclear internacional, es decir *nuclear safety*:

The achievement of proper operating conditions, prevention of accidents or mitigation of accident consequences, resulting in protection of workers, the public and the environment from undue radiation hazards (IAEA, 2007: 133).

La seguridad tecnológica refiere a las medidas destinadas a la prevención o mitigación de las consecuencias de accidentes para las personas y el medio ambiente que resultan de los efectos nocivos de la radiación ionizante. En la materia, al igual que en *nuclear security*, existen pocos instrumentos jurídicamente vinculantes a nivel internacional. El OIEA trabaja activamente para promover un marco mundial para la elaboración de estándares (normas de seguridad) y de servicios de examen para mejorar la seguridad tecnológica en las instalaciones nucleares de los Estados miembro.

Luego de delimitar el contexto de la gobernanza nuclear internacional, cabe indicar que la institución de mayor relevancia en dicho ámbito es el OIEA y, de allí la importancia de la elección del Director General, en tanto funcionario de mayor jerarquía y quien le da su impronta al organismo. La función primordial se bifurca en dos sentidos, de acuerdo a lo normado en el artículo II (Objetivos) de su Estatuto, a saber:

[...] procurará acelerar y aumentar la contribución de la energía atómica a la paz, la salud y la prosperidad en el mundo entero. En la medida que le sea posible se asegurará que la asistencia que preste, o la que se preste a petición suya, o bajo su dirección o control, no sea utilizada de modo que contribuya a fines militares.

Del artículo precedente, se desprenden las funciones fundamentales que son la de promover a través de la cooperación técnica los usos pacíficos de la energía nuclear, como también el marco global para una cultura de *nuclear safety* y para prevenir los actos vinculados al terrorismo nuclear (*nuclear security*) y controlar, a través de las salvaguardias, que la energía nuclear no sea desviada con fines bélicos. Sin embargo, en las últimas décadas, la función de *UN nuclear watchdog* del OIEA se ha profundizado y por lo tanto concentrado en controlar, a través de las salvaguardias nucleares, que los países no utilicen la energía nuclear para fabricar armas nucleares.

#### b. La gobernanza nuclear internacional en el contexto actual. El caso de Argentina

En el apartado precedente, hemos delimitado el concepto de gobernanza global y, en particular, el de gobernanza nuclear internacional, proporcionando un marco teórico, e indicando la centralidad del OIEA. Ahora bien, corresponde avanzar sobre los siguientes interrogantes: ¿Cómo está configurado el contexto internacional en cuanto a la gobernanza nuclear? y ¿Cómo se posiciona Argentina en él?

A diferencia del derecho interno, donde la obligatoriedad y la aplicación o coerción (enforcement) de la norma es indiscutible, en la arena internacional, la situación dista de ser la ideal<sup>5</sup>. En general, las normas de derecho internacional en la gran mayoría de los casos no cuentan con mecanismos coercitivos para asegurar su cumplimiento, porque los Estados son reacios a ceder soberanía a través de tratados u organismos supranacionales. En el caso del derecho internacional nuclear, el enforcement de las decisiones sobre el régimen de no proliferación nuclear, y en las cuales participa activamente el OIEA, se obtuvo de manera ad hoc a través de Resoluciones del Consejo de Seguridad en marco del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas<sup>6</sup>. Asimismo, junto a las normas de derecho

<sup>5</sup> Ello es así en tanto el estado puede asegurar su observancia mediante el ejercicio del poder de policía. Al referirse al derecho internacional, Shaw (2002: 4) señala que si bien no existe un sistema unificado de sanciones, en el sentido del derecho interno (“municipal”), existen algunas circunstancias donde el uso de la fuerza es considerado justificado y legal. Así, afirma que dentro del sistema de Naciones Unidas, las sanciones pueden ser impuestas por el Consejo de Seguridad ante la determinación de amenaza a la paz, violación a la paz o un acto de agresión.

<sup>6</sup> En ese sentido, existen dos casos paradigmáticos que son una muestra de ello y que contaron con el involucramiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para asegurar su cumplimiento efectivo: i) las numerosas sanciones a Corea del Norte por sus ensayos nucleares y misilísticos, siendo la última emitida la Resolución 2397 (2017), de fecha 22 de diciembre de 2017, que le aplica

internacional coexisten normas de soft law, directrices de conducta que no son obligatorias para los Estados pero tampoco les resultan indiferentes. En algunos casos estas directrices van ganando adhesión universal, siendo ejemplos de este tipo de normas no vinculantes las declaraciones, recomendaciones, resoluciones, mecanismos, entre otras.

Las aproximaciones precedentes pueden ser extrapoladas al régimen de no proliferación nuclear, en el cual coexisten, por ejemplo: normas de derecho internacional, como el Tratado de No Proliferación Nuclear, piedra angular del régimen internacional sobre la materia, o el Tratado de Tlatelolco, que crea la zona libre de armas nucleares en América Latina; y por otro lado, normas de soft law, tales como los lineamientos del Grupo de Proveedores Nucleares (NSG, por sus siglas en inglés), que más allá de que adquirir luego carácter vinculante por su incorporación al derecho interno, no se tratan de normas de derecho internacional.

En cuanto a nuclear safety y nuclear security, si bien existen algunos instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes, los regímenes no presentan la “densidad” propia del régimen de no proliferación nuclear.

Por otro lado, no puede pasarse por alto la asimetría de poder entre los Estados y su incidencia en las relaciones internacionales, que contextualizan el tablero internacional. Shaw (2002: 11-12) enfatiza la importancia de la incidencia de la política en el derecho internacional. Al respecto, sostiene que:

“Politics is much closer to the heart of the system than is perceived within national legal orders, and power much more in evidence. The interplay of law and politics in world affairs is much more complex and difficult to unravel” [...] y continúa: “Power politics stresses competition, conflict and supremacy and adopts as its core the struggle for survival and influence. International law aims for harmony and the regulation of disputes. It attempts to create a framework, no matter how rudimentary, which can act as a kind of shock-absorber clarifying and moderating claims and endeavoring to balance interests”. Finalmente, remarca que el derecho internacional no puede ser una fuente de soluciones instantáneas de la realidad internacional por causa de sus propias deficiencias estructurales, pero sostiene que el hombre “seeks order, welfare, and justice not only within the state in which he lives, but also within the international system in which he lives”.

Frente a este escenario, la mejor estrategia para los países en desarrollo parece ser apoyarse en las normas existentes y en los mecanismos multilaterales para hacer prevalecer sus intereses. Dentro del conglomerado de instituciones que conforman el régimen de no proliferación nuclear, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) desempeña un papel fundamental, tangible, y con resultados concretos en aras de los objetivos del régimen que se materializa a través de la implementación de las salvaguardias nucleares que representan el sistema de verificación internacional por excelencia.

Argentina es un actor de relevancia en la temática nuclear a nivel internacional, con un programa nuclear avanzado, de marcado perfil exportador, y con una diplomacia protagonista en los foros internacionales. Asimismo, forma parte de los países con capacidades nucleares significativas, que dominan el ciclo de combustible nuclear, y que son parte de los proveedores nucleares a nivel internacional. Además, ha ganado prestigio a partir de sus desarrollos y de su diplomacia activa. La contribución de Argentina y Brasil, a raíz del *rapprochement* nuclear de ambos en la década del 80’, ha sido trascendental para la consolidación del régimen de no proliferación nuclear a nivel regional, evitando una carrera armamentista nuclear, y donde se destaca el inestimable aporte de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). En el ámbito de nuestra región, Argentina y Brasil son los países que cuentan con programas nucleares más avanzados, y por ende, con protagonismo en la arena internacional en esta temática. De igual modo, Argentina y Brasil son socios estratégicos en el área nuclear, lo que lleva a considerar los intereses de nuestro vecino antes de tomar una decisión de política exterior en algunas de las áreas sensibles del área, como las salvaguardias. Ambos Estados, junto a la ABACC y

---

severas sanciones económicas a dicho país; y ii) el monitoreo del plan nuclear iraní (JCPOA, por sus siglas en inglés), realizados a través de la Resolución 2231 (2015), aprobada el 20 de julio de 2015.

el OIEA suscribieron el “Acuerdo Cuatripartito”<sup>7</sup> para la aplicación de salvaguardias, con lo cual en la arquitectura jurídica de salvaguardias actual, cualquier decisión en la materia debería a priori contar con la aprobación del país vecino (Ej.: una eventual adhesión al Protocolo Adicional del OIEA).

En este contexto de gobernanza internacional nuclear, en el que nos encontramos inmersos, resulta pertinente analizar uno de los grandes desafíos que se presentan para la política exterior argentina: el acceso a la cúspide la gobernanza nuclear internacional, lo que se materializaría a través de la elección del Embajador Rafael Grossi para el cargo de Director General del OIEA.

## La elección del Director General del OIEA

El pasado 22 de julio de 2019, la Secretaría del OIEA anunció el fallecimiento del entonces Director General del organismo, el diplomático japonés Yukiya Amano, quien transitaba su tercer mandato al frente de la institución (IAEA, 2019).

A partir del 1° de agosto y, de acuerdo a los procedimientos de elección aprobados por la Junta de Gobernadores del OIEA (IAEA, 2019b), se invitó a los países a nominar candidatos hasta el 5 de septiembre pasado. Tras el cierre del plazo, se presentaron cuatro candidatos para competir por la conducción del organismo: Rafael Grossi (Argentina), un experimentado diplomático en las áreas de desarme y no proliferación nuclear quien se desempeña actualmente como Embajador en Austria y Representante Residente ante los organismos internacionales con sede en Viena (entre ellos, el OIEA); Lassina Zerbo (Burkina Faso), actual Secretario Ejecutivo de la Secretaría Provisional del CTBTO (Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty Organization); Cornel Feruta (Rumania), en la actualidad Director General interino del OIEA, y ex Coordinador Principal; y Marta Ziakova (Eslovaquia), titular de la autoridad regulatoria nuclear de dicho país.

En octubre de 2019, se realizaron las elecciones en la Junta de Gobernadores del OIEA, el órgano ejecutivo compuesto por 35 países con capacidades nucleares relevantes. La elección de un candidato como Director General requiere de dos tercios de los votos de los países que componen la Junta, donde cada país cuenta con un voto. La conformación de la Junta, cuya composición dura dos años y que se renueva parcialmente en la Conferencia General anual, está establecida en el artículo VI del Estatuto. Si bien el artículo no habla de países<sup>8</sup>, existen algunos miembros del OIEA que la conformaron siempre, tal es el caso de los P-5, es decir, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y de los países con capacidades nucleares relevantes como Argentina, Brasil, Bélgica, Canadá, Japón, entre otros<sup>9</sup>.

De acuerdo al artículo VII del Estatuto (Personal), se establece que “al frente del personal del Organismo habrá un Director General. Este será nombrado por la Junta de Gobernadores, con la aprobación de la Conferencia General, por un período de cuatro años. El Director General será el más alto funcionario administrativo del Organismo”. Es decir, luego de la elección de candidato en la Junta, bajo la mayoría de dos tercios, corresponde su nombramiento por la Conferencia General, lo cual en la práctica, resulta ser un formalismo.

El pasado 2 de agosto y en un acto presidido en el Palacio San Martín por el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Embajador Jorge Faurie, se realizó la presentación oficial del Embajador Rafael Grossi como candidato argentino para ocupar el cargo de Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Al

<sup>7</sup> El Acuerdo entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la Aplicación de Salvaguardias fue suscripto el 13 de diciembre de 1991, en Viena, Austria.

<sup>8</sup> El artículo VII se refiere a que la composición de la Junta de Gobernadores se realizará de la siguiente manera: la JG saliente elegirá a los diez Miembros “más adelantados en la tecnología de la energía atómica”, al miembro más adelantado de algunas de las regiones que se listan en el apartado A.1; y la Conferencia General elegirá a los restantes miembros atendiendo a un criterio regional establecido en el apartado A.2.

<sup>9</sup> Al respecto, véase el documento IAEA, Conferencia General, GC (63)/7, de fecha 8 de julio de 2019, titulado “Elección de Miembros de la Junta de Gobernadores”.

encuentro asistieron autoridades del Poder Ejecutivo Nacional, del Congreso de la Nación y representantes de las Representaciones Extranjeras acreditadas en el país.

En el marco del mismo, el Canciller y el candidato argentino explicaron en sus respectivos discursos la importancia para la Argentina de contar con un nacional en dicha posición. Por su parte, una importante delegación de la Argentina, presidida por el Canciller Faurie se desplazó a Viena en el marco de la 63ª reunión de la Conferencia General del OIEA, que tuvo lugar entre el 16 y 20 de septiembre, lo cual presenta una importante oportunidad para obtener los apoyos necesarios para apuntalar al candidato argentino.

La revista especializada Nuclear Intelligence Weekly (NIW) en el artículo “IAEA: DG Campaign Moves Into High Gear”, había señalado que las posibilidades del Embajador Grossi de ser elegido como el nuevo Director General eran promisorias. Chaffe (2019) artículo destacaba sobre el candidato argentino que: “Argentina’s ambassador to the agency Rafael Grossi remains in the pole position to become the next DG” y enfatizaba que “[c]entral to his pitch is Grossi’s ability to be an honest broker, able to understand and bridge the concerns of both the P5 — the five nuclear weapons states that are also the permanent members of the UN Security Council and the IAEA board — and the G77, the loose alliance of countries known at the UN as the Non-Aligned Movement” (Chaffee, 2019).

Finalmente, el Embajador Rafael Grossi asumirá el cargo de Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) a principios de diciembre, tras haber sido nombrado el 30 de octubre pasado para dicho puesto por la Junta de Gobernadores del Organismo en una reunión abierta a representantes de todos los Estados Miembro del OIEA por un período de cuatro años a partir del 3 de diciembre, decisión que se someterá a la aprobación de la Conferencia General del OIEA, en reunión extraordinaria, el 2 de diciembre próximo (IAEA, 2019d). Luego de haber descripto el panorama, resulta importante explicar las razones de la importancia de la elección de un Director General connacional para un país como Argentina.

## Importancia para Argentina de la candidatura al OIEA

El acceso a la cúspide de la gobernanza nuclear internacional que significa la elección de un Director General del OIEA connacional, es de relevancia para un país como Argentina que cuenta con una política nuclear de más de sesenta años.

Como se reconoce, Argentina es un país “nuclear”, con una larga tradición de usos pacíficos de la energía nuclear y un perfil exportador de su industria nuclear. Argentina forma parte del selecto grupo de países que domina el ciclo de combustible nuclear y cuenta con un programa nuclear robusto: tres centrales de potencia en funcionamiento, un reactor de diseño nacional en construcción (el prototipo CAREM, el reactor de baja potencia y modular – SMR, por sus siglas en inglés), numerosos reactores de investigación, capacidades de producción de combustibles nucleares, agua pesada y radioisótopos medicinales. De igual manera, forma parte de un reducido número de países proveedores nucleares a nivel internacional.

En este largo camino transitado por la diplomacia nuclear argentina se destacan: la membresía en la Junta de Gobernadores del OIEA desde sus orígenes; el dominio del ciclo de combustible nuclear (1983); la política de acercamiento e integración con Brasil incluido el establecimiento de la ABACC en 1991; las diversas exportaciones de reactores de investigación y tecnología nuclear por parte de la empresa INVAP (1977- 2018, Argelia, Perú, Egipto, Australia, Países Bajos, Arabia Saudita); el rol protagónico y la presidencia argentina en tres oportunidades en el Grupo de Proveedores Nucleares (NSG, por sus siglas en inglés); la Presidencia argentina de la Conferencia Diplomática de la Convención sobre Seguridad Nuclear tras el accidente de Fukushima-Daichi y el ingreso a la Agencia de Energía Nuclear de la OCDE (NEA, por sus siglas en inglés).

Por otro lado, Argentina junto a los demás países que integran América Latina y el Caribe han sido pioneros en una notable contribución al régimen de no proliferación nuclear: el establecimiento de la primera zona densamente poblada del planeta libre de armas nucleares. A partir de la suscripción del Tratado de Tlatelolco, abierto a la firma el 14 de febrero de año 1967 y por el que se proscribió el desarrollo, adquisición, ensayo y emplazamiento de armas nucleares en la región, Latinoamérica y el Caribe demostraron su compromiso inequívoco con el desarme y la no

proliferación nucleares y se convirtieron en fuente de inspiración para las futuras zonas que se han ido estableciendo alrededor del mundo con el correr de los años.

Sin embargo, América Latina y el Caribe es la única región del mundo que jamás había tenido la oportunidad de conducir el Organismo Internacional de Energía Atómica en sus más de 60 años de existencia. Desde la creación del OIEA, cinco Directores Generales han conducido el organismo: el estadounidense Sterling Cole (1957-1961), el sueco Sigvard Eklund (1961-1981), el sueco Hans Blix (1981-1997), el egipcio Mohamed ElBaradei (1997-2009) y el japonés Yukiya Amano (2009-2019)<sup>10</sup>.

En ese contexto, la postulación por parte de Argentina del Embajador Grossi, aparece como un corolario lógico de una política coherente, consistente y con logros reconocidos internacionalmente. El OIEA es un organismo que requiere antecedentes relevantes y conocimientos muy específicos. El candidato argentino es un diplomático de carrera con más de treinta y cinco años de experiencia profesional en el campo de la no proliferación y el desarme. Ha ocupado las posiciones más relevantes en la materia a nivel internacional, habiendo sido Jefe de Gabinete del OIEA y Director General Adjunto para Asuntos Políticos.

La tríada señalada (país – región - candidato) puso a la República Argentina frente a una oportunidad inmejorable para que el referido candidato sea nombrado como nuevo Director General del OIEA para el período 2020-2024, lo que quedó demostrado con la reciente elección del Emb. Grossi como se mencionara anteriormente.

## Reflexiones finales

La gobernanza nuclear internacional es un entramado de organismos, tratados, normas de *soft law*, iniciativas, mecanismos formales e informales, regionales e internacionales cuyo objetivo es prevenir la proliferación de armas nucleares por parte de actores estatales, y de actores no estatales, en el caso del terrorismo nuclear, como así también para prevenir accidentes nucleares. Dentro de este conglomerado coexisten, de manera imperfecta y a veces no del todo armónica, organismos internacionales, tales como las Naciones Unidas y el Organismo Internacional de Energía Atómica; tratados, como el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), aquellos que crean zonas libre de armas nucleares, la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares o la Convención sobre Seguridad Nuclear; normas de *soft law*, como el modelo de Protocolo Adicional del OIEA (INFCIRC/540) o los estándares del OIEA en materia de seguridad tecnológica, mecanismos, como los regímenes de control de exportaciones (NSG, MTCR, Grupo Australia, el Wassenaar Arrangement, y el Comité Zangger), e iniciativas, como la Proliferation Security Initiative (PSI), entre otras.

En la actualidad, dentro de la conceptualización de gobernanza nuclear internacional, el régimen de no proliferación nuclear es el pilar que cuenta con mayor robustez y mecanismos (aunque precarios aún) para asegurar su cumplimiento, mientras que los pilares de *nuclear security* y *nuclear safety* todavía se encuentran en un desarrollo incipiente. En un contexto internacional cambiante como el actual, y donde prima la geopolítica, la mejor estrategia para un país como Argentina parece ser continuar prevaleciendo sus intereses a través del multilateralismo, lo que debería estar sustentado siempre en su diplomacia profesional.

Argentina es un “actor” en materia nuclear, con un programa nuclear robusto, en una temática que es considerada estratégica por todos los países. Forma parte de los países con capacidades nucleares significativas, con desarrollos en el área que datan de más de 60 años, y con una impronta de exportador confiable de tecnología nuclear. Además, la contribución de Argentina y Brasil al régimen de no proliferación nuclear ha sido notable a través de la creación de la Agencia Brasileño- Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) para consolidar a la región como una zona libre de armas nucleares.

La elección del Director General del OIEA se plantea como el desafío más importante de la agenda nuclear del momento. El contexto es el propicio: un país con capacidades nucleares relevantes, una región (América Latina y el Caribe) que nunca contó en su historia con un Director General, y un candidato, como el Embajador Grossi, con

<sup>10</sup> IAEA (2019c), recuperado el 12 de septiembre de 2019, de: <https://www.iaea.org/about/overview/history>

sólidas credenciales para el cargo. El acceso de un argentino a la cúspide de la gobernanza nuclear internacional es el reconocimiento a los desarrollos nucleares del país y a su diplomacia protagonista en los foros internacionales sustentada en un servicio exterior profesional.

Asimismo, la elección otorga al sector nuclear argentino una posibilidad inmejorable para continuar apuntalando los proyectos estratégicos del país: el CAREM (Central Argentina de Elementos Modulares), de diseño argentino y pionera en el segmento de reactor de baja potencia y modulares, con un potencial de exportación importante; y el RA-10, el reactor multipropósito que se construye en las proximidades del Centro Atómico Ezeiza (CAE), que se espera pueda abastecer de radioisótopos de usos medicinales a la región, y el eventual proyecto de una central nuclear con tecnología extranjera para reforzar la matriz energética nacional.

Argentina es un país “nuclear” que se espera continúe apostando al desarrollo de esta tecnología, con una larga tradición en los usos pacíficos de la energía nuclear y en los desarrollos científicos tecnológicos en el área, aun cuando puedan haber ciertas limitaciones propias del contexto económico, con lo cual la elección de un Director General argentino aparece como un corolario lógico de una política de estado de larga data.

## Bibliografía

- Acuerdo entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la aplicación de salvaguardias, Viena, 13 de diciembre de 1991. Recuperado, el 22 de enero de 2019, de: [https://www.abacc.org.br/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/infirc435\\_sp.pdf](https://www.abacc.org.br/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/infirc435_sp.pdf)
- Alonso, M. (2018). “CAREM, el reactor modular”. Recuperado, el 17 de enero de 2019, de: <http://www.unsam.edu.ar/tss/carem-el-reactor-modular/>
- Alger, J. (2008) “A Guide to Global Nuclear Governance: Safety, Security and Nonproliferation”. *Center for International Global Innovation (CIGI)*.
- Chaffee, P. (2019) “IAEA: DG Campaign Moves Into High Gear”, *Nuclear Intelligence Weekly*.
- Comisión Nacional de Energía Atómica (2017). PROYECTO CAREM. “Carem escala comercial”. *Revista de la CNEA*. Año XVII, Número 67-68, julio/diciembre de 2017,5-9.
- Dawood, L. y Herz, M. (2013). “Nuclear Governance in Latin America”. *Contexto Internacional*, 35 (2), 497-535.
- Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), aprobado el 23 de octubre de 1956 por la Conferencia sobre el Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica, celebrada en la Sede de las Naciones Unidas, que entrara en vigor el 29 de julio de 1957. Recuperado, el 31 de octubre, de: [https://www.iaea.org/sites/default/files/statute\\_sp.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/statute_sp.pdf)
- Herrera Almela, M. (2019). Seguridad nuclear global y desafíos de su gobernanza. *Institute of Peace and Conflict Studies de Nueva Delhi*.
- International Atomic Energy Agency (IAEA), documento de trabajo titulado “Elección de Miembros de la Junta de Gobernadores”, de fecha 8 de julio de 2019, Conferencia General, GC (63)/7.
- International Atomic Energy Agency (IAEA), (2015), *Nuclear Security Series Glossary*. Viena: IAEA.
- International Atomic Energy Agency (IAEA), (2007), *IAEA Safety Glossary*. Viena: IAEA.
- International Atomic Energy Agency (IAEA), (2019), “Designation of an Acting Director General”. Recuperado el 15 de agosto de 2019, de: <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/designation-of-an-acting-director-general>

International Atomic Energy Agency (IAEA) (2019b). Candidates for IAEA Director General Nominated. Recuperado el 17 de septiembre de 2019, de: <https://www.iaea.org/newscenter/news/candidates-for-iaea-director-general-nominated>

International Atomic Energy Agency (IAEA) (2019c). History. Recuperado el 12 de septiembre de 2019, de: <https://www.iaea.org/about/overview/history>

International Atomic Energy Agency (IAEA) (2019d). La Junta del OIEA nombra a Rafael Grossi como Director General a partir de diciembre. Recuperado, el 13 de noviembre, de: <https://www.iaea.org/es/newscenter/news/la-junta-del-oiea-nombra-a-rafael-grossi-como-director-general-a-partir-de-diciembre>

Rockwood, L. (2013). *Legal framework for IAEA safeguards*. Viena: International Atomic Energy Agency.

Shaw, M. (2012). *International Law (5th. ed.)*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thakur, R. (2013). "The Global Governance Architecture of Nuclear Security". *The Stanley Foundation*.

# Entrevista a Sylvia Steiner

## Reflexiones sobre la justicia internacional

Por Abundio Martín Gadea<sup>i</sup> y Julia Espósito<sup>ii</sup>



Sylvia Steiner es investigadora en la Escola de Direito de Sao Paulo y Magister en Derecho Internacional por la Universidade de Sao Paulo. Se desempeñó como Jueza de la Corte Penal Internacional por el período 2003 a 2016, como Jueza de la Corte Federal de Apelaciones en Sao Paulo por el período 1995 a 2003 y como Fiscal Federal entre 1982 y 1995.

Redic: - Desde una perspectiva personal, ¿qué es lo más valioso que aprendió durante su ejercicio como magistrada en la Corte Penal Internacional (CPI)?

■ Sylvia Steiner: - O exercício da magistratura em uma Corte internacional só me fez crescer como magistrada e como pessoa. Lidar com crimes internacionais, conviver com vítimas de crimes massivos, analisar milhares de provas e o contexto histórico em que os crimes ocorreram nos faz ter uma noção muito mais ampla de mundo, de crime, de vítima, e da tarefa do juiz em buscar a verdade nesse universo tão complexo.

Redic: - Teniendo en cuenta su vasta carrera en Brasil y las particularidades que tiene la idiosincrasia de cada país, ¿tuvo dificultades para asumir y ejercer su cargo en un organismo internacional? ¿Cómo fue su experiencia en relación a la convivencia con una multiculturalidad propia de un organismo internacional?

■ Sylvia Steiner: Sim, é muito difícil, e é preciso ter a mente aberta para exercer um cargo como esse numa Corte internacional. Não só pela complexidade dos crimes, pelo trabalho em um idioma que não é seu idioma nativo, lidar com colegas que vêm de sistemas legais totalmente distintos e de cultura pessoal distinta, tudo isso é um exercício de abertura, de tolerância, de aprendizado diário. Digo até que se exige muita, muita humildade, para compreender que sua visão de mundo e do direito não é a única, nem necessariamente a melhor.

<sup>i</sup> Abogado (UNLP). Miembro del Centro de Estudios Chinos (CeChino) y del Departamento de Derecho Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Actualmente, en ejercicio de la profesión como abogado asociado del Estudio Trevisán (CABA). Correo electrónico: [abundiogadea@gmail.com](mailto:abundiogadea@gmail.com)

<sup>ii</sup> Abogada, Traductora Pública y Especialista en Docencia Universitaria (UNLP). Maestranda en Relaciones Internacionales y doctoranda en Ciencias Sociales (UNLP). Docente e investigadora. Coordinadora del Departamento de Derecho Internacional y Directora de la Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). Correo electrónico: [derechointernacional@iri.edu.ar](mailto:derechointernacional@iri.edu.ar)

Redic: -Teniendo en cuenta el rol de los medios de comunicación masivos en las problemáticas actuales, ¿cuál cree usted que es la influencia de estos al momento de iniciar una investigación por la Fiscalía de la CPI?

■ Sylvia Steiner: - Não se pode ignorar o papel da comunicação nos dias atuais. A pressão exercida pelos meios de comunicação é muito grande, e por vezes é o que move um organismo internacional, como a CPI, a começar a examinar aquela situação para ver se merece que a Corte sobre ela se debruce. É uma tarefa importante da OTP ouvir, buscar outras fontes de informação, confrontar os indícios – pois nem sempre as fontes de informação midiáticas são isentas. Mas não se pode ignorar o papel dessas fontes, pois por vezes as fontes oficiais também não são isentas a ponto de passar informações precisas sobre o que ocorre nos quatro cantos do mundo.

Redic: - ¿Qué opinión tiene respecto de la “estrategia de retirada” que se ha manifestado en el seno de la Unión Africana a partir de la denuncia al Estatuto de Roma de varios países del bloque? ¿Esto podría constituir el inicio de una jurisdicción penal regional?

■ Sylvia Steiner: - Não me parece que essa estratégia reflita uma real intenção e retirada massiva dos países africanos do Estatuto de Roma. Diferentemente do discurso político, o certo é que países do bloco africano foram os primeiros a acionar o mecanismo investigativo do Tribunal, e assim prosseguiu. Os Estados sabem que a Corte é um importante instrumento à sua disposição, a ser acionado quando estes estiverem em situação de conflito, impossibilitados de exercerem, eles mesmos, a sua jurisdição interna. Demais, existe hoje, na maioria dos Estados, uma forte pressão sobre os parlamentos, no sentido de não se retirarem do Estatuto. Até hoje, somente um Estado africano se retirou. Não creio, e espero estar certa, que outros Estados se retirem, pois eles sabem da importância de ter esse instrumento em seu auxílio, se e quando necessário.

Redic: - El discurso nacionalista que actualmente están manifestando diversos gobiernos en el mundo, ¿puede constituir un obstáculo para el fomento de una justicia universal?

■ Sylvia Steiner: - Sem dúvida. O discurso – que eu chamo de “pseudo-nacionalista”- pode sim constituir um obstáculo para a justiça universal, principalmente por ser um discurso que desinforma. Ele só convence porque baseado em falsas afirmativas, como se um órgão jurisdicional como a CPI fosse correr atrás de casos de todos os Estados numa verdadeira invasão de suas soberanias. Mesmo em meu país a maioria das pessoas tem dificuldades em entender que a ratificação e um tratado, como o Estatuto de Roma, é uma adesão voluntária, típico exercício de soberania, e que portanto ao atuar a Corte não está invadindo soberanias. Não se explica que os Estados têm a obrigação de processar e julgar certos crimes, os crimes de *jus cogens*. Não sabem quais são esses crimes. Portanto, insisto sempre em que estamos ainda, 20 anos após a criação da Corte Penal Internacional, tendo que explicar, nas universidades, nos parlamentos, nas escolas de polícia e de governo, o que é a Corte, suas competências, o princípio de complementariedade, a irretroatividade... É nossa obrigação levar informação, pois só assim os Estados irão se instrumentalizar para exercer sua jurisdição e para cooperar com a Corte.

Redic: - Actualmente en América Latina, se comenzaron a vivir represiones sistemáticas de gobiernos contra grupos de manifestantes -último caso en Chile y Ecuador-, ¿pueden estos hechos considerarse un crimen contra la humanidad en los términos del artículo 7 del Estatuto de Roma?

■ Sylvia Steiner: - O que sabemos é o que nos é transmitido pela imprensa, que nem sempre o faz de maneira isenta. Para que se possa configurar um crime contra a humanidade, não basta a comprovação de que estejam acontecendo violações massivas de direitos fundamentais. Há que se verificar a presença dos chamados elementos contextuais, ou seja, um plano ou política deliberada de ataques sistemáticos ou generalizados contra a população civil. Eventuais ou isolados atos de repressão a movimentos sociais, ainda que condenáveis – como o é qualquer ato de violência- não necessariamente demonstram a existência desse plano ou política de ataque. Eu não quero arriscar uma opinião pessoal sem ter acesso a melhores informações. Condeno pessoalmente toda forma de reação violenta contra manifestações populares. Mas, como juíza, preciso de mais dados, de mais informações, além daquelas passadas pelos meios de comunicação, para formar um juízo sobre o que ocorre.

Redic: - Desde la perspectiva del "activismo judicial", el *soft-law* y sus variantes, ¿pueden constituir una superación del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia?

■ Sylvia Steiner: - Eu não chamaria de “ativismo judicial” o fato de juízes interpretarem as normas de acordo com as regras aceitas de hermenêutica. Isso faz parte da função jurisdicional. Não existem juízes “assépticos”, ou seja, que aplicam automaticamente a letra da lei para qualquer situação. Não existe lei que não permita interpretação. E a própria Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados prevê mais de uma forma de interpretação, além a literal – a sistemática e a teleológica. No campo do direito internacional isso é muito claro, uma vez que a Convenção exige mesmo que se faça a interpretação e acordo com o objeto e a finalidade do tratado. Por outro lado em especial quando se trata de interpretar normas de direitos humanos e de direito humanitário, há determinados princípios que devem orientar o julgador, como o princípio da humanidade, o princípio da melhor proteção, o princípio *pro hominis*, entre outros. Não creio, repito, que aqui se trate de *soft law* ou de ativismo judicial, mas sim de empregar nesses ramos do direito internacional as normas de interpretação que lhe são peculiares.

Redic: - El crimen conocido como “ecocidio” o quinto crimen contra la paz, ¿podría ser incorporado al Estatuto de Roma eventualmente?

■ Sylvia Steiner: - Não concordo em que o crime contra o meio ambiente possa ser considerado um crime contra a paz. O Estatuto de Roma, e as demais convenções que lhe dão sustentáculo – sobre genocídio, sobre crimes de guerra, sobre tortura, sobre apartheid, sobre escravidão, sobre discriminação, etc...- demonstram que as condutas que se busca incriminar são aquelas que historicamente mais afetaram os povos e as nações, pondo em risco a paz e a sobrevivência da humanidade. Há diversos outros crimes que afetam grandes comunidades, como os crimes contra o meio ambiente, o tráfico de armas e de pessoas, o tráfico de entorpecentes, a lavagem de dinheiro, os crimes corporativos. No entanto, não confundem com os crimes contra a paz. E, no meu entender pessoal, não se deve colocar todos na mesma categoria, sob o risco de se vulgarizar a ideia da existência de crimes internacionais. Crimes transnacionais são graves, merecem punição. Talvez até por Cortes regionais, ou especializadas, onde a investigação seja dirigida para a avaliação do dano provocado e, quem sabe, onde a sanção seja pecuniária e restaurativa, mais do que privativa de liberdade. Mas não ampliar a competência da CPI para incluir esses crimes.

Redic: - ¡Muchas gracias!

# Algunas reflexiones sobre la doctrina de la responsabilidad de proteger

---



---

Por Magali Bobbio, Luciana Cumpa García Naranjo y Mario Urueña Sánchez

*“Conversar” es la acción de hablar con una o varias personas. En esta sección nos proponemos que especialistas dialoguen por escrito sobre uno de los temas actuales del Derecho internacional: la doctrina de la responsabilidad de proteger. En esta oportunidad invitamos a Laura Maira Bono<sup>1</sup> quien planteó a los autores invitados el siguiente interrogante: la responsabilidad de proteger ¿representa un avance en la protección de los derechos humanos o es la consolidación del poder? A continuación compartimos las opiniones de los especialistas sobre la cuestión planteada.*

## Primera interacción a cargo de Magali Bobbio

Abogada (Universidad de Buenos Aires); Maestría en Crímenes Internacionales y Criminología de la Vrije Universiteit de Amsterdam (*summa cum laude*); Letrada en la Sala de Apelaciones de la Corte Penal Internacional. Las opiniones expresadas son solo de la autora y no pueden ser atribuidas a la Corte Penal Internacional.

Se plantea la pregunta sobre si el concepto y la doctrina de la Responsabilidad de Proteger representa un avance en la protección de los derechos humanos o es en realidad la consolidación del poder. En mi opinión la adopción de esta doctrina representa un claro progreso en términos de la defensa de los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Una cuestión diferente es, desde mi punto de vista, el modo y las circunstancias en las cuales se aplica tal doctrina lo cual podría eventualmente ser el resultado de pujas de poderes políticos.

La justificación de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger encuentra varias similitudes con los motivos que llevaron a la creación de las Naciones Unidas y en lo que respecta a mi ámbito de especialización, la adopción del Estatuto de Roma que resultó en la creación de la Corte Penal Internacional. En mi opinión, la soberanía de los Estados no puede ser invocada como justificativa para perpetuar la comisión de crímenes internacionales y/o graves violaciones a derechos humanos. En el momento que se constata que tales actos delictivos serán o están siendo cometidos surge una clara responsabilidad del Estado concernido de tomar las medidas para prevenir y sancionar tales atrocidades. En caso que el Estado no cumpla con sus obligaciones en este sentido, es entonces responsabilidad de la comunidad internacional en su conjunto intervenir para prevenir y/o detener su ocurrencia.

---

<sup>1</sup> Profesora adjunta en Derecho Internacional Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP). Magister en Relaciones Internacionales. Investigadora categorizada. Coordinadora del Departamento de América Latina y el Caribe del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). Correo electrónico: [1\\_bono@hotmail.com](mailto:1_bono@hotmail.com)

El principio de jurisdicción universal y el principio de complementariedad que rigen las actuaciones de la Corte Penal Internacional están basados en las mismas consideraciones. La investigación, juzgamiento y castigo de crímenes internacionales es responsabilidad primaria de los Estados con jurisdicción (territorial o personal). Sin embargo, en aquéllos casos en los cuales éstos o bien no puedan o no muestren la voluntad genuina de investigar, castigar y sancionar atrocidades cometidas en su territorio o por sus nacionales, surgirá entonces la responsabilidad de la comunidad internacional de ‘intervenir’ para su juzgamiento. Esto puede darse o bien invocando el principio de jurisdicción universal o a través de la intervención de la Corte en virtud del principio de complementariedad.

Si bien es cierto que en la práctica puede existir un riesgo de utilizar la doctrina de la Responsabilidad de Proteger como una herramienta para la manipulación del poder, en mi opinión la asunción de tal riesgo no sobrepasa los beneficios de una oportuna intervención. La opción sería no intervenir lo cual, en mi opinión, resultaría en la perpetuidad de la comisión de atrocidades. Tal alternativa es incompatible con los compromisos que ya muchos años asumidos por la comunidad internacional de proteger y defender los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

## Segunda interacción a cargo de Luciana Cumpa García Naranjo

Profesora de Derecho Internacional Público y Derechos Humanos en la Universidad Tecnológica del Perú. Especializada en Derecho Penal Internacional en el Instituto de Estudios Legales Hugo Grocio de Leiden, en Derecho Internacional Humanitario en la Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra y es Diplomada en Seguridad y Defensa Nacional por el Ministerio de Defensa del Perú. Correo electrónico: [luciana.cumpa@unmsm.edu.pe](mailto:luciana.cumpa@unmsm.edu.pe)

Considero que se representa una consolidación del poder y para sostener esta postura hare un breve comentario de la evolución del contexto y la posible utilización de la mencionada doctrina por parte de actores internacionales.

Sabemos bien que el ritmo de la historia es más ágil que el del Derecho, en consecuencia, hoy nos encontramos frente al reto de aplicar un sistema de seguridad –diseñado a finales de la Segunda Guerra Mundial– pensado para evitar guerras simétricas, debilitar a las potencias consideradas enemigas, y mantener el poder de otras bajo un esquema estatocéntrico. Definitivamente el panorama internacional ha cambiado y con él, debe hacerlo el Derecho: las relaciones de cooperación han aumentado exponencialmente, los peores conflictos armados ocurridos desde la segunda mitad del siglo XX han sido internos o asimétricos, han emergido nuevos actores como las organizaciones internacionales y las empresas transnacionales, y la preocupación por el respeto de los derechos humanos es primordial de la agenda internacional.

En ese sentido, quien escribe, entiende la Doctrina de la Responsabilidad de Proteger como una reformulación a un sistema de seguridad que hoy parece incapaz de satisfacer los intereses de las potencias que lo fundaron.

Llego a esta conclusión debido a la falta de propuestas para democratizar el mecanismo de adopción de decisiones en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, vale decir, la instancia más importante donde se determinaría las medidas relacionadas a asumir la Responsabilidad de Proteger. Sin ello, no podremos estar seguros de que esta doctrina no será utilizada por los Estados para intervenir injustificadamente en otros. Por ello, cabe recordar el razonamiento de la Corte Internacional de Justicia en el caso del Canal de Corfú (1949) cuando señaló –ante el alegato del Reino Unido– que: “El pretendido derecho de intervención sólo puede considerarse como una manifestación de una política de fuerza, que no puede aceptarse en derecho internacional”.

## Tercera interacción a cargo de Mario Urueña-Sánchez

Doctor en Derecho de la Universidad del Rosario (Colombia). Estudios de doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Quebec en Montreal (Canadá). Magíster en Geopolítica y Seguridad Global de la Universidad de Roma "La Sapienza" (Italia). Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Editor del Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal (ANIDIP). Coordinador del Grupo de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Red de Perspectivas Iberoamericanas en Justicia Internacional.

Para intentar resolver esta pregunta, es necesario preguntarse antes que nada por el ¿De dónde? El ¿Cuándo y cómo? Y el ¿Quiénes? De la Responsabilidad para Proteger. Primeramente, es inevitable pensar en esta iniciativa como una producción histórica occidental. A pesar de encontrarse con algunas referencias a fuentes teóricas que buscan dar fondo a esta idea, no puede esta desprenderse del todo de otras iniciativas provenientes de autoridades mundiales anteriores. Más específicamente, la Responsabilidad para Proteger representa la continuidad de ideales abstractos como el *bellum justum* (la autorización del príncipe para hacer la guerra, la causa justa y la intención correcta siguen siendo debates clave en el documento de la CIISE de 2001), el *ius ad bellum* (responsabilidad de prevenir), *ius in bello* (responsabilidad de reaccionar) y el *ius post bellum* (responsabilidad de reconstruir). El Imperio Romano y los papas medievales desarrollaron esta regulación, pero no hubo un impacto sustancial para preservar los derechos naturales defendidos por ellos, especialmente en lo que respecta a los "otros".

En segundo lugar, la evaluación de cuándo y cómo intervenir es un predicamento inherente a las Responsabilidad para Proteger. Es evidente que estas dos variables son cruciales en la toma de decisiones de los responsables políticos mundiales. Sin embargo, los líderes estatales han cooptado el lenguaje de la Responsabilidad para Proteger para legitimar la inacción y la irresponsabilidad. Por lo tanto, la popular frase "muy poco, muy tarde" se mantiene como una impronta del accionar de la comunidad internacional. Los cálculos y las percepciones de los formuladores de políticas han consolidado la no intervención como precursora para no alterar el estatus quo y los intereses geoestratégicos de las grandes potencias. Además, las numerosas dimensiones de la seguridad consagradas en el informe de la CIISE favorecen la relativización de casos particulares, lo que conduce a la interferencia de un proceso transparente de deliberación y coordinación en torno a una intervención.

En tercer lugar, la pregunta por los quiénes reivindica algunas visiones críticas, las cuales notan la falta de responsabilidad por parte de los tomadores de decisiones. La suposición de un universo tan complejo de variables que conduce a la inacción se convierte en un discurso recurrente en la prevención de decisiones estratégicas de intervención más apropiadas. Además, la Responsabilidad para Proteger insiste en el papel central asignado al Consejo de Seguridad de la ONU y de los Estados a pesar de la mención de las ONG y otros actores transnacionales al comienzo de las crisis, cosa que finalmente delega la preservación de la seguridad humana a los mismos sujetos que han sido tan incompetentes para resolver muchas de las crisis en el pasado. Además, el papel de la Corte Penal Internacional ha sido más efectivo para las crisis finalizadas que para aquellas vigentes.

En síntesis, la Responsabilidad para Proteger dista de ser una fórmula efectiva dentro del sistema internacional de protección de los derechos humanos, especialmente de las poblaciones más vulnerables. Por el contrario, se ha terminado convirtiendo en un discurso apologético de la arquitectura actual del poder mundial.

# Transparencia y rendición de cuentas como imperativos de la democracia

---

Intertemporalidad e interpretación de tratados a 50 años  
de la adopción de la Convención de Viena

---

Por Javier Surasky<sup>1</sup>

## Introducción

Neue Hofburg, Viena, 1969. Representantes de 103 Estados miembros de las Naciones Unidas y 13 agencias y organismos especializados se reúnen en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados. Es una reunión formal que muestra una ONU muy diferente a la de 1945 como resultado de la “década de la descolonización”. La mayoría de los presentes viene de países subdesarrollados, muchos de ellos recién devenidos independientes. Algo, sin embargo, sigue incólume: hay una ausencia casi total de mujeres en el salón.

El ambiente en que se desarrolla la reunión es cordial. Todavía resuenan los turbulentos sucesos de 1968, aunque la vocación por ser realista pidiendo lo imposible ya fue quitada de las fachadas parisinas. Apenas días antes del inicio de la conferencia, la Misión del Apolo 10 completa un simulacro de alunizaje que será cierto apenas unos meses después.

En Estados Unidos son tiempos de demostraciones contra la guerra de Vietnam. En Argentina, del Rosarizazo contra el dictador Juan Carlos Onganía. El proceso de descolonización va llegando a su fin, el “tercer mundo” va buscando su propia identidad y la guerra fría marca el ritmo de los debates internacionales.

En 1962 el Telstar había sido el primer satélite de telecomunicaciones, un año más tarde en Europa se presentaba un nuevo dispositivo: el cassette. Antes del final de la década, en 1968, dos inventos marcaban el progreso de la informática: la memoria-RAM y el mouse.

En el campo del derecho internacional, la reunión de Viena era un evento trascendental, pero pretender que la aplicación de sus normas debe mantenerse ligada al tiempo de su origen es como pretender hoy grabar un cassette desde nuestra PC o querer navegar internet usando una memoria-RAM de 1968. ¿Posible? Tal vez. ¿Ridículo? Sin dudas.

El paso del tiempo y los nuevos desarrollos no son exclusividad de la tecnología. También suceden en las conceptualizaciones que realizan ciencias sociales sobre una organización cambiante de vida social, nacional e internacional.

---

<sup>1</sup> Magister en Relaciones Internacionales (Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata). Profesor Adjunto Ordinario de la asignatura “Derecho Internacional Público”, Universidad Nacional de La Plata. El autor agradece los comentarios y aportes realizados por la Magister Luz Marina Mateo al presente trabajo.

En este trabajo, partiendo del análisis de fuentes primarias producidas en el marco de la Conferencia de Viena como primer insumo, pretendemos demostrar la necesidad de aceptar, sobre bases jurídicas bien asentadas, la necesidad de reinterpretar el contenido del artículo 80 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, sobre la base del nuevo espacio que los actores no gubernamentales, la transparencia y la rendición de cuentas juegan en la promoción y defensa de la democracia -asunto que ahora es de interés del derecho internacional- y vinculando a esta última con la posibilidad de lograr mejoras en materia de desarrollo y el efectivo disfrute de los derechos humanos, otros dos asuntos caros al derecho internacional público de nuestro tiempo.

## El camino hacia Viena

En 1949, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas tomó la decisión de que la codificación de las normas que regulan la vida de los tratados era viable y designó a James Brierly como Relator Especial sobre el tema.

Brierly sería sucedido por Hersch Lauterpacht en 1952, Gerald Fitzmaurice en 1955 y Humphrey Waldock en 1961. Los cuatro compartieron la nacionalidad británica. Durante todo ese período, y especialmente entre 1961 y 1966, la Comisión de Derecho Internacional debatió el tema y presentó sucesivos borradores de “artículos” sobre la materia. El último de ellos (A/CN.4/L.117 y Add.1) está fechado el 14 de julio de 1966 y fue la base de los debates en Viena. El acuerdo de base que parece atravesar todas las propuestas de la Comisión fue el de trabajar en la codificación de las normas consuetudinarias ya existentes en la materia, y solo en menor medida en su desarrollo progresivo.

Dos resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas terminarían de orientar el camino hacia Austria: la resolución 2166 (XXI) del 5 de diciembre de 1966, donde se decide convocar a una conferencia internacional de plenipotenciarios para debatir el borrador de 1966 y adoptarlo como convención, y la resolución 2287 (XXII) del 6 de diciembre de 1967 donde se convoca formalmente la reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados en la ciudad de Viena para marzo de 1968.

Dos sesiones de trabajo fueron necesarias para lograr un texto final de acuerdo. Ambas estuvieron presididas por el jurista italiano Roberto Ago, electo para la posición por aclamación. En ambas la delegación argentina estuvo encabezada por José María Ruda.

La primera de ellas tuvo lugar entre el 26 de marzo y el 24 de mayo del mencionado año 1968. La segunda, realizada entre el 9 de abril y el 22 de mayo de 1969 y, al día siguiente, los países allí presentes adoptaron y abrieron a la firma la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que sigue siendo la piedra fundamental del edificio del derecho internacional consuetudinario hasta nuestros días.

La adopción de ese documento opacó otros dos productos también nacidos de la Conferencia bajo la forma de declaraciones, que fueron una forma de satisfacer intereses de partes que no habían tenido suficiente poder como para hacerlos parte de la Convención de Viena:

- La Declaración sobre la prohibición de la coerción militar, política y económica en la conclusión de tratados, respuesta al intento fallido de los países en desarrollo de considerar todas las formas de coerción, y no solo el uso de la fuerza como finalmente ocurrió, como causa de nulidad de los tratados.
- La Declaración sobre la participación universal en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, respuesta a la posición de la Unión Soviética de la necesidad de permitir que participen en la conferencia Estados no miembros de las Naciones Unidas dado que su resultado les afectaría tanto como a los miembros. Khlestov, representante soviético, reclamaba al inicio de los trabajos por la participación de la República Popular de China, la República Alemana Democrática, la República Democrática de Vietnam y la República Democrática Popular de Corea, entre otros países de la órbita soviética por entonces fuera de la ONU (ver documento “First plenary meeting. Extract from the Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session (Summary records of the plenary meetings and of the meetings of the Committee of the Whole)”, A/CONF.39/SR.1.)

Además, se adoptaron cinco resoluciones sobre asuntos conexos y formales, de las cuales destacamos dos:

- La resolución relativa al artículo 1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: donde “Recomienda a la Asamblea General de las Naciones Unidas que remita a la Comisión de Derecho Internacional el estudio, en consulta con las principales organizaciones internacionales, sobre la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales”. Sería el inicio de la Convención de Viena de 1986 sobre este asunto.
- La resolución relativa a la Declaración sobre la prohibición de la coerción militar, política y económica en la conclusión de tratados: requiere al Secretario General que ponga esa declaración en conocimiento de todos los Estados miembros y órganos principales de las Naciones Unidas.

Pasarían algo más de 10 años hasta que, tras el depósito de la ratificación de Argelia, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entrar en vigor el 27 de enero de 1980, cuando se cumplió la condición establecida en su artículo 84.1: “La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que haya sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión”.

Argentina, país signatario de la Convención en su primer día, había presentado su instrumento de ratificación el 25 de septiembre de 1974, integrando junto a República Dominicana (primer país ratificante, en 1976), Paraguay y Uruguay el conjunto de Estados de América Latina y el Caribe que contribuyó a la entrada en vigor del tratado.

Sin embargo, para tener una primera aproximación a lo actual que resulta la norma adoptada en Viena, podemos mencionar que el año en que el tratado recibió un mayor número de ratificaciones fue 2005, y que solo desde 2000 ha recibido 27 ratificaciones. Las últimas dos: Nigeria en 2017 y la República Popular de Laos en 2018. Son 116 los países que han ratificado esta convención hasta el día de hoy, pero dos de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Estados Unidos y Francia, no se encuentran entre ellos.

## La Convención

Sería un sinsentido intentar en estas páginas realizar un análisis de la Convención de Viena. Solo por tratar de explicar el desafío que esa tarea implicaría, cabe recordar que en las más de 1.300 páginas del libro *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, editado por Oliver Dörr y Kirsten Schmalenbach, que tal vez sea la mejor obra publicada en la materia, participan más de 10 autores. Y es únicamente un “Commentary”.

Podemos sí, a fin de introducimos en el texto, señalar que el mismo articula sus 85 artículos en ocho partes. A saber:

- Parte I. Introducción.
- Parte II. Celebración y entrada en vigor de los tratados.
- Parte III. Observancia, aplicación e interpretación de los tratados.
- Parte IV. Enmienda y modificación de los tratados.
- Parte V. Nulidad, terminación y suspensión de los tratados.
- Parte VI. Disposiciones diversas.
- Parte VII. Depositarios, notificaciones, correcciones y registro.
- Parte VIII. Disposiciones finales.

Algunos de los elementos centrales de este tratado, ya conocidos por cualquier persona que haya tenido un nivel de acercamiento básico al derecho internacional, son:

- Se aplica únicamente a tratados celebrados entre Estados (artículo 2).
- Hace reconocimiento explícito de la existencia de normas imperativas de derecho internacional (*ius cogens*) (artículo 53).
- Recepta los principios de *pacta sunt servanda* (somos esclavos de nuestros compromisos), *ex consensu advenit vinculum* (un Estado no puede quedar vinculado convencionalmente sin su consentimiento) y *pacta tertiis nec nocent* (un tratado no puede crear derechos ni obligaciones para un tercero sin su consentimiento) que fueron las bases del derecho convencional previo a la Conferencia de Viena.
- Dio preferencia al principio de universalidad de los tratados (participación de la mayor cantidad posible de Estados en los mismos, aunque esto implique flexibilizar sus contenidos) por sobre el de integridad

(conservación de un texto único e idéntico para todas las partes del tratado, aunque esto implique menor número de ratificaciones), en el establecimiento de su régimen sobre reservas.

- Como regla general, los tratados deben interpretarse de buena fe y “conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin” (artículo 31), lo que implica asumir un criterio objetivo (ceñido a lo que el texto efectivamente dice conforme a su contexto) complementado por uno teleológico (inclusión de la consideración del objeto y fin del tratado). Luego explicita qué elementos considerar a la hora de construir el contexto interpretativo y finalmente nos señala que solo cuando la interpretación a la que se arribe aplicando esas pautas sea todavía ambigua, oscura o bien conduzca a un resultado manifiestamente absurdo se podrá acudir a medios de interpretación complementarios (artículo 32).

Partiendo desde esa línea de base sobre un conocimiento básico compartido con el lector, vamos a concentrar nuestra mirada sobre el tratado de Viena de 1969 siguiendo una perspectiva que se aproxima al fenómeno de la juridicidad internacional desde la consideración del derecho como un discurso del poder encabezado por aquellos que lo detentan en mayor grado. Esta mirada nos aproxima al denominado “derecho crítico”

El Derecho crítico es la verdad de una sociedad que a través del derecho disolvió el velo de la ideología y de la represión, que desenmascaró el Derecho de la dominación y se abre críticamente al dominio del Derecho (...) Solamente el Derecho crítico -que penetra y desarticula las relaciones de poder social, económico y político en vez de legitimarlas- puede ser la real expresión de la verdadera sociedad humana (Wolkmer, 2017:75)

Dada esta posición, nos sumamos a la afirmación que realiza Michel Miaille (1984:32) cuando sostiene que “una reflexión crítica sobre el derecho [debe] abordar las cosas por la raíz, retornar a la genealogía que permitió la existencia de determinada forma jurídica”.

Así, no se trata de analizar si la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados es “buena” o “mala”, con todos los grises posibles en medio, ya que “caracterizar razones como buenas no es la atribución de una cualidad objetiva sino el ejercicio de una toma de posición con una consecuencia normativa: esas razones me obligan a mí a tomar por verdadero [lo que afirman]”, y dado que la verdad trasciende perspectivas y es controvertida, la disputa por la misma se convierte en “el elemento en que la verdad tiene su ser [y así] tener por verdadero es tomar posición en un espacio social de razones” (Wellmer, 2013:118-119)

Los 50 años transcurridos desde el encuentro en Viena nos permiten volver al documento allí aprobado desde un momento histórico diferente, donde la distribución del poder internacional no es idéntica a la de entonces y las disputas por lo verdadero de las razones jurídicas en todos los espacios han atravesado movimientos sustanciales.

El ejercicio que proponemos no es una crítica de la Convención de Viena cinco décadas vista, aplicando lentes actuales al texto de finales de la década de 1960. Por el contrario, pretendemos tomar apenas algunos elementos de ese acuerdo internacional para revisar cómo la transformación de la sociedad internacional ha impactado sobre sus contenidos y de qué manera llega a tensionarlos en sus formas actuales. Para ello, nada mejor que comenzar por recurrir a la propia Corte Internacional de Justicia (CIJ) en su aproximación a los efectos del paso del tiempo en la interpretación de los tratados.

## El tiempo pasa y los tratados se renuevan sin cambiar

El ya mencionado artículo 31 sobre interpretación de los tratados de la Convención de Viena, establece en su inciso 3.c que el contexto dentro del cual debe ser interpretado un tratado debe incluir la consideración de “toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes”.

Lo que no nos dice el artículo es si esas “formas de derecho internacional” deben ser consideradas al momento en que se acordó el texto del tratado o a la fecha en que se lo interpreta, creando un “agujero negro” en la temporalidad del contexto de interpretación de los acuerdos.

Si vamos al origen del inciso para buscar una respuesta, hallamos que la propuesta de su inclusión fue realizada en 1964 por Humphrey Waldock, en el seno de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU y en el marco de la elaboración del borrador de lo que sería la Convención de Viena. La forma primera del inciso era la siguiente: “[los términos de un tratado deberán interpretarse de buena fe y conforme al sentido natural y ordinario que deba darse a cada término] en el contexto de las normas de derecho internacional que estuvieren en vigor en la época de la conclusión del tratado”.

El mismo jurista había propuesto además que el texto de la Convención incluyera un artículo, rechazado dentro de la misma Comisión, que diría:

1. Todo tratado deberá interpretarse a la luz del derecho vigente en el momento en que fue redactado.
2. A reserva de lo dispuesto en el párrafo 1, la aplicación de un tratado se debe regir por las normas de derecho internacional vigentes en el momento en que se aplique ese tratado

La cuestión de la “intertemporalidad” en la interpretación de los tratados estaba sobre la mesa de los trabajos preparatorios, y los debates que generó el inciso 3.c del artículo 31 fueron extensos<sup>2</sup>. Detrás de las discusiones había un consenso y una pregunta abierta. El primero refería a la necesidad de conocer la intención de las partes al adoptar un tratado, entendiendo que estaría influenciada por el marco jurídico internacional vigente al momento de las negociaciones. La duda era, ¿cómo dar consideración a los cambios en ese marco que se producen como consecuencia del paso del tiempo? El asunto quedó sin respuesta, y así las cosas debió ser asumido por la jurisprudencia internacional y la doctrina.

Comencemos por analizar lo dicho por la Corte Internacional de Justicia en un fallo emitido en 2009 en la Causa relativa a la controversia sobre Derechos de Navegación y Derechos Conexos (Costa Rica contra Nicaragua), en la que debió interpretar un tratado limítrofe entre ambos países vigente desde 1858, una de cuyas cláusulas habilitaba la navegación de embarcaciones costarricenses por el fronterizo río San Juan, que por el mismo tratado quedaba bajo soberanía nicaragüense, siempre que esta se realizara “con objetos de comercio”. La interpretación de ese párrafo era el motivo de disputa entre las partes.

El problema comenzó en la primera mitad de los años '80, con la decisión de Nicaragua de establecer restricciones a la navegación costarricense en el río San Juan debidas a cuestiones de seguridad nacional asociada a la guerra civil nicaragüense. La situación, que Nicaragua informaba como “transitoria”, empeoró en la segunda parte de la década de 1990: cuando la guerra civil ya había finalizado, Nicaragua introdujo medidas regulatorias de la navegación de ese río que impusieron tarifas a las embarcaciones costarricenses. Tras varias protestas e intentos de solución bilateral, Costa Rica elevó la controversia a la CIJ en 2005.

El fallo de la CIJ, pronunciado el 13 de julio de 2009, explica la litis de la siguiente manera:

Para Nicaragua la versión española de esta expresión, que es la única auténtica, debe traducirse al francés como “avec des marchandises de commerce” y al inglés como “with articles of trade”; en otras palabras, los “objetos” en cuestión aquí son objetos en el sentido concreto y material del término. En consecuencia, la libertad de navegación garantizada a Costa Rica (...) sólo tiene relación con el transporte de bienes destinados a la venta en un intercambio comercial. Para Costa Rica, por el contrario, la expresión significa en francés “à des fins de commerce” y en inglés “for the purposes of commerce”; los “objetos” del texto original se refieren por lo tanto a objetos en el sentido abstracto de fines y propósitos. Por ello, de acuerdo con Costa Rica, la libertad de navegación que le concede el Tratado debe aplicarse al alcance más amplio posible del término, y en cualquier caso no incluye solamente el transporte de bienes, sino también el transporte de pasajeros, incluidos turistas<sup>3</sup>.

2 Demasiado extensos como para tratarlos aquí de hecho. Puede verse al respecto Naciones Unidas, 1971:42-44.

3 Judgment, I.C.J. Reports 2009, p. 213. El texto oficial de la sentencia se emitió en inglés y francés. Las traducciones al español toman como fuente la versión en inglés, han sido realizadas por el autor y, por tanto, no son oficiales.

La Corte afirma su capacidad para resolver la disputa, y señala que lo hará basada en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre Derecho de los tratados aun cuando Nicaragua no es parte del mismo y sin que sea relevante que “el hecho de que el tratado que se va a interpretar aquí date de una fecha muy anterior a la redacción de dicha Convención”. Primer quiebre en una interpretación temporal directa, dado que si el contexto normativo existente al momento de negociar un acuerdo se tiene como parte de los elementos que hacen a su interpretación, la Convención de Viena nunca pudo estar en la previsión de los negociadores en 1858.

Dicho esto, la Corte explica que no existen razones para interpretar de manera restrictiva la expresión “con objetos de comercio” y, basándose en razones de coherencia lingüística y antecedentes, opta por declararse en favor de la teoría costarricense, lo que la lleva a entrar en el análisis de qué debe ser considerado como “comercio”.

Nuevamente comienza su análisis explicitando las tesis encontradas de las partes

En opinión de Nicaragua, a los efectos del Tratado, “comercio” cubre únicamente la adquisición y venta de mercancías, de bienes físicos, y excluye todos los servicios, como el transporte de pasajeros. Argumenta que aún si la frase es traducida en la expresión inglesa “for the purposes of commerce” el resultado es el mismo, porque en 1858 la palabra “comercio” se refería necesariamente al comercio de bienes y no se extendía a servicios, dado que la incorporación de los mismos es un avance muy reciente.

Costa Rica argumenta que la palabra “comercio”, tal como se utiliza en el Tratado, incluye cualquier actividad que persiga fines comerciales como, entre otros, el transporte de pasajeros, incluidos turistas, y el de bienes. En opinión de la parte demandante, “comercio” incluye el desplazamiento y el contacto entre los habitantes de los pueblos de la ribera costarricense del río San Juan, y el uso del río con fines de navegación por funcionarios públicos de Costa Rica que brinden servicios esenciales a la población local, en ámbitos como salud, educación y seguridad.

La Corte no acepta ninguna de las dos tesis propuestas. Una por restricción, la otra por excesiva apertura, pero aquí nos interesa su respuesta a la segunda parte de la interpretación nicaragüense. Nos dice el fallo de marras que

Es cierto que los términos utilizados en un tratado deben interpretarse a la luz de lo que se determina que ha sido la intención común de las partes que es, por definición, contemporánea a la conclusión del tratado. Eso puede llevar a una autoridad judicial que conozca de una controversia, o a las propias partes, al intentar determinar el significado de un tratado para cumplir de buena fe con el mismo, a establecer el significado que tenía un término cuando se redactó el tratado, ya que ello puede arrojar luz sobre la intención común de las partes. La Corte ha procedido así en algunas causas que exigían que interpretase un término cuyo significado había evolucionado desde la conclusión del tratado en cuestión, y en esos casos la Corte adhirió al significado original (...) Sin embargo, en opinión de la Corte esto no significa que cuando el significado de un término ya no sea el mismo que era en la fecha de conclusión del tratado, no deba tenerse en cuenta para nada su significado en el momento en que se va a interpretar el tratado para aplicarlo.

Y aquí llega a una definición clave para nosotros al afirmar que existen situaciones en las que la intención de las partes del tratado fue, o puede suponerse ha sido, “dar a los términos empleados, o a algunos de ellos, un significado o contenido evolutivo, no uno fijado para siempre, de modo que permita, entre otras cosas, avanzar en el ámbito del derecho internacional”.

Desarrollando esa idea da un paso más y sostiene que cuando las partes de un tratado utilizan “términos genéricos (...) sabiendo que probablemente evolucionaría su significado con los años, y cuando el tratado se concluyó hace mucho tiempo o es ‘de duración continuada’, cabe suponer que las partes, como norma general, tenían la intención de que el significado de dichos términos pudiera evolucionar”. *Touché*: en ciertas circunstancias se debe presuponer que las partes “tenían intención” de dar lugar a la evolución del sentido de los términos.

Apenas un año después de ese fallo, en 2006, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas publicó una observación, redactada por Martii Koskenniemi, sobre “Fragmentación del Derecho Internacional: dificultades

derivadas de la diversificación y expansión del derecho internacional” (A/CN.4/L.682) donde avanza sobre el tema de la intertemporalidad de la interpretación de los tratados.

Siempre con la Convención de Viena y su artículo 31.3.c como referencia, aborda el problema de la intertemporalidad recordando que “ninguna relación jurídica permanece inalterable con el paso del tiempo (...) los pareceres de las partes acerca del significado y aplicación del tratado evolucionan con el paso del tiempo, la acumulación de experiencia y la aparición de nueva información y nuevas circunstancias” (párr. 476). Sin embargo, el informe no toma una posición definitiva respecto del momento temporal a concebir como contexto en que debe ser interpretado un tratado, sino que se limita a plantear ciertos caminos posibles.

La cuestión del paso del tiempo en la interpretación de tratados fue finalmente incluida en la agenda de trabajo de la Comisión de Derecho Internacional en el año 2008, donde se conformó un grupo de estudio sobre el tema<sup>4</sup>, designándose al frente del mismo a Georg Nolte (Alemania).

Los trabajos del grupo comenzaron en 2009 y continuaron hasta 2012, año en que se decidió cerrar el grupo y designar a Nolte como Relator Especial para el tema “Acuerdos posteriores y práctica posterior en relación con la interpretación de los tratados”.

El trabajo del Relator Especial acabó sirviendo de Fuente para la adopción, en 2018 de un borrador de 13 conclusiones. La Comisión de Derecho Internacional solicitó a la Asamblea General de la ONU que “tomara nota” del mismo mediante una resolución. En la materia específica que estamos tratando la conclusión 8, sobre “Interpretación de los términos del tratado como capaces de evolucionar con el tiempo” dice: “Los acuerdos subsiguientes y la práctica subsiguiente en virtud de los artículos 31 y 32 [de la Convención de Viena] pueden ayudar a determinar si la intención presunta de las partes al concluir el tratado fue o no dar a un término un significado que puede evolucionar con el tiempo”.

Con la presentación de esas conclusiones, la Comisión de Derecho Internacional dio por concluida su tarea en este asunto.

No obstante, la vaguedad de las recomendaciones en general, y de la transcripta en particular, nos lleva a afirmar que el tema permanece irresuelto, aunque la jurisprudencia ha sido clara en afirmar la posibilidad de considerar la evolución de los conceptos y términos incluidos en un tratado por el paso del tiempo.

Cabe señalar que un año antes de que se presentaran las conclusiones de la Comisión de Derecho Internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos había emitido su Opinión Consultiva 24/17 del 24 de noviembre de 2017, solicitada por Costa Rica, sobre “Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo”<sup>5</sup>. Allí recordaba su repetido señalamiento de que

los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación dispuestas en el artículo 29 de la Convención Americana, así como las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (párrafo 58).

Como veremos más adelante, la consideración de los derechos humanos, la promoción del desarrollo y, sobre todo, de la democracia, serán fundamentales para entender el actual sentido que entendemos debe darse al artículo 80 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados en la actualidad.

<sup>4</sup> Ver *Report of the International Law Commission. Sixtieth session (5 May-6 June and 7 July-8 August 2008)* (A/63/10), en especial párrafos 25, 353 y Anexo A.

<sup>5</sup> Interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

## El paso del tiempo y los secretos en la Convención de Viena

Hasta la creación de la Liga de las Naciones, como veremos de inmediato, el ejercicio del secreto en la negociación y adopción de tratados se entendió como una práctica más de la diplomacia. Como nos recuerda Christer Jönsson (2002: 212-215), el estrecho vínculo entre el ejercicio de la diplomacia y los intereses nacionales servía de base al entendimiento de que el secreto en la diplomacia jugaba en beneficio de las naciones que lo guardaban. A esa consideración del interés nacional se sumaba, por supuesto, razones que provenían de las habituales y legales guerras. A esos motivos todavía cabe agregar la reacción negativa en los ciudadanos que podían generar algunos acuerdos (Aneek 2010:79).

Algunos de los más importantes tratados secretos que podemos mencionar son el de Reinsurance de 1887 entre el Imperio Germánico y el Imperio Ruso, el del Congreso de Berlín de 1878, la “Entente Cordiale” de 1904 entre Francia e Inglaterra y el Acuerdo Sykes-Picot de 1916 entre Rusia y Francia, aunque hay casos más cercanos en el tiempo, como el de los Acuerdos de Madrid firmados entre España, Mauritania y Marruecos en 1975 y que habilitaron la ocupación del Sahara Occidental por parte de los últimos. En nuestra región podemos mencionar el tratado Esguerra-Bárceñas de 1928, mediante el cual Nicaragua reconoció la soberanía de Colombia sobre el archipiélago de San Andrés y que estuvo al borde de causar una crisis diplomática.

La aceptación cordial del secreto en la diplomacia comenzó a ser cuestionada avanzado el siglo pasado. Como nos recuerdan Guillermet Fernández, Christian y Fernández Puyana, David (2015: 10) “la demanda de diplomacia abierta ganó espacio en la política internacional. Las personas y las naciones comenzaron a denunciar la diplomacia secreta por dos razones clave: la difusión de ideas democráticas y el odio en que una nación incurría debido a la diplomacia secreta”.

Por oposición, el concepto de “diplomacia abierta” comenzó a crecer, a pesar de las duras críticas que recibió de autores como Lipmann o Morgenthau que la consideraron fuera de lo realmente posible.

Enfrentar la práctica de los “tratados secretos” o incluso de las “cláusulas secretas” en tratados supuestamente públicos fue, sin embargo, tema de preocupación entre los negociadores del Pacto de la Sociedad de Naciones, cuyo artículo 18 acabó por asignar a la Secretaría de la organización la imposible obligación de registro y publicación de acuerdos secretos, solución ridícula dado que la Secretaría también los desconocía. Además, se disponía allí que un tratado no sería obligatorio hasta el momento en que fuera registrado.

Lo inútil de esa posición llevó a que, al redactarse la Carta de las Naciones Unidas, se incluyera su artículo 102, fijando en su primer inciso una obligación, y en el segundo la sanción por su incumplimiento:

1. Todo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera Miembros de las Naciones Unidas después de entrar en vigor esta Carta, serán registrados en la Secretaría y publicados por ésta a la mayor brevedad posible.
2. Ninguna de las partes en un tratado o acuerdo internacional que no haya sido registrado conforme a las disposiciones del párrafo 1 de este Artículo, podrá invocar dicho tratado o acuerdo ante órgano alguno de las Naciones Unidas.

Respetar este artículo fue una de las principales preocupaciones de los negociadores reunidos en la Conferencia de Viena al poner sobre la mesa la cuestión del registro y publicación de tratados, como lo demuestran las actas de los debates del Comité Plenario de trabajo de esa Conferencia de sus sesiones 79ª y 82ª.

El trabajo partió de la propuesta elevada por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, en la cual el entonces artículo 75 establecía que “Los tratados celebrados por las partes de los presentes artículos se

registrarán lo antes posible en la Secretaría de las Naciones Unidas. Su registro y publicación se regirán por los reglamentos adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas”<sup>6</sup>.

Los cambios en la propuesta original tuvieron lugar durante la 79ª sesión del Comité Plenario. Una enmienda presentada por los Estados Unidos y Uruguay y otra elevada por Bielorrusia<sup>7</sup>, a las que se sumó un comentario de Humphrey Waldock actuando como consultor experto de la Conferencia (A/CONF.39/C.1/SR.79), dieron al entonces artículo 75 su forma actual. La 82ª sesión se encargó de adoptar formalmente el texto de este artículo (A/CONF.39/C.1/SR.82). Todo esto ocurrió durante la primera de las dos sesiones de trabajo de la Conferencia de Viena, por lo cual el tema no estuvo en debate en su segunda sesión.

En su forma definitiva, el artículo 80 de la Convención de Viena sobre registro y publicación de los tratados, establece hoy que:

1. Los tratados, después de su entrada en vigor, se transmitirán a la Secretaría de las Naciones Unidas para su registro o archivo e inscripción, según el caso, y para su publicación.
2. La designación de un depositario constituirá la autorización para que éste realice los actos previstos en el párrafo precedente.

No debemos perder de vista que, aunque se hable de registro y publicación, este artículo persigue “terminar con la práctica de los tratados que, debido a las razones difícilmente confesables que habían movido a su celebración, se mantenían secretos por los gobiernos que los habían concertado” (Diez de Velazco, 2007: 166). En otros términos: la publicidad de los acuerdos era el meollo de preocupación y el registro, archivo, inscripción y publicación a los que refiere el artículo 80, las herramientas para ese fin.

En este sentido, el artículo 80 de la Convención de Viena debe ser observado como un pilar fundamental, al igual que el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, del impulso de la “diplomacia abierta”.

Contrastando con el secretismo tradicional del ejercicio diplomático al que hicimos referencia, la diplomacia abierta “tiene dos características: en primer lugar, el rechazo de la conclusión de tratados secretos; y, en segundo lugar, *la conducción de negociaciones diplomáticas a plena vista del público*” (Aneek 2010:79. El resaltado es propio).

La segunda parte de la afirmación de Aneek toma, en nuestra visión, un sentido fundamental para aproximarnos a la manera en la que el paso del tiempo ha afectado este artículo, por cierto escasamente atendido, de la Convención de Viena de 1969.

Sostenemos que los cambios vividos en las tecnologías de la comunicación y la información que han tenido lugar desde entonces, y que no es necesario repasar aquí por obvios, afectan el sentido del registro y publicidad a partir de la “razón de ser” de la norma: evitar los acuerdos secretos.

Afirmamos también que se ha producido una modificación profunda de la idea de quién es el afectado por el secreto ya que, al momento de adoptarse la Convención de Viena, lo que parece haber estado en mente de los negociadores es la necesidad de la publicidad de los tratados internacionales a fin de brindar certeza al conjunto de los Estados sobre las obligaciones y derechos que los acuerdos creaban.

El “secreto” de los acuerdos internacionales hoy debe ser entendido como una práctica que afecta en primer lugar a una ciudadanía que delega en sus representantes, y en esto se sostienen, la facultad de representarla (también) en el ámbito de las relaciones internacionales.

<sup>6</sup> Traducción no oficial del original en inglés: “Treaties entered into by parties to the present articles shall as soon as possible be registered with the Secretariat of the United Nations. Their registration and publication shall be governed by the regulations adopted by the General Assembly of the United Nations”. Ver *Yearbook of the International Law Commission, 1966, vol. II*, p. 273.

<sup>7</sup> Una tercera propuesta de enmienda realizada por China (insular) fue rechazada.

Más aún, y aunque esto es una osadía, podríamos afirmar que esa obligación se extiende de manera solidaria a la ciudadanía de los demás Estados negociadores y, cuando se trata de acuerdos internacionales sobre materias que por su esencia son globales, la responsabilidad podría llegar a considerarse asumida frente a la sociedad internacional, incluyendo a los individuos en su carácter de titulares de derechos humanos como el derecho a la información -reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19.1)<sup>8</sup>- y el derecho a que se establezca “un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos” (Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 28).

En la actual sociedad internacional, ese “orden social” que menciona la Declaración Universal de Derechos Humanos está representado por la democracia. Tras siglos de no involucrarse en el tema de las formas de gobierno, el derecho internacional contemporáneo ha incorporado su defensa como parte de su *corpus* axiológico con creciente intensidad, especialmente a partir de mediados de los años ‘80 donde hace sus primeros pasos en el nivel regional americano.

Así, la publicidad de los tratados ya no es un asunto puramente técnico que afecta la capacidad de conocer de los Estados, sino parte de un ejercicio democrático enraizado en las necesidades de transparencia y rendición de cuentas que implica la vida democrática. Tal como lo señalaban en 2014 Thomas Carothers y Saskia Brechenmacher en su trabajo *Accountability, Transparency, Participation, and Inclusion. A New Development Consensus?* (p.2)

La rendición de cuentas, la transparencia, la participación y la inclusión representan encarnaciones vitales de la apertura política que se produjo en el trabajo del desarrollo en los años noventa. Unen tres comunidades de prácticas distintas que surgieron de esta nueva dirección: aquellas centradas en la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos.

La transparencia puede ser conceptualizada como “la disponibilidad de información sobre una organización o actor que permite a los actores externos monitorear el funcionamiento interno o el desempeño” (Meijer, 2013:430), y por consiguiente tiene como sujetos involucrados tanto al Estado como a los individuos, con fuertes impactos sobre la capacidad de la ciudadanía de ejercer el control democrático sobre el desempeño de sus gobernantes.

Por su parte, la importancia de la rendición de cuentas en el derecho internacional se ve claramente ya en los trabajos realizados sobre el tema por la Asociación de Derecho Internacional (ILA, por sus siglas en inglés) que a inicios del presente siglo se embarcó en un proyecto sobre la rendición de cuentas, afirmando en ese contexto que “en principio, [la rendición de cuentas está] vinculada a la autoridad y el poder (...) El poder implica la rendición de cuentas, que es el deber de rendir cuentas por su ejercicio” (International Law Association, 2004).

A partir de ambos conceptos, y en términos acordes al orden internacional, podemos sostener que, en la situación actual del orden social democrático, “correr el velo del secreto” (Davis 1998:121) implica un ejercicio transparente del poder, base para una correcta rendición de cuentas por parte de los gobernantes a una ciudadanía que cuente con los elementos necesarios para analizarla. Estamos frente a uno de los pilares básicos de la democracia que el derecho internacional contemporáneo defiende como forma de organización social del poder, y en ausencia de la cual -como se ha afirmado en reiteradas oportunidades desde la Conferencia de las Naciones Unidas de Viena de 1993 hasta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible- no es posible la promoción del desarrollo ni un efectivo disfrute de los derechos humanos.

## Conclusiones

Algunos procesos de la gobernanza internacional ya han comenzado a moverse en la dirección de defender los valores de transparencia y rendición de cuentas en las negociaciones internacionales, reconceptualizando al “secreto” diplomático tradicional. El establecimiento de los *Major Groups* (grupos mayores) como partes de las ne-

---

<sup>8</sup> A nivel regional, en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo 4) y en la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 13).

gociaciones que tienen lugar en el marco de conferencias de las Naciones Unidas, puesto en marcha por la Convención de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, es una clara muestra de la tendencia a incorporar agentes no gubernamentales en los procesos de negociación internacional como refuerzo de su voz, pero también como “guardianes” de la apertura y publicidad de los debates y posiciones nacionales.

Los cambios que vemos en la gobernanza internacional global y regional en los últimos 25 años apuntan todos hacia la misma dirección: aumentar la transparencia y la rendición de cuentas. Dado que el derecho internacional público se nutre de las formas de la sociedad internacional cuya vida regula, es evidente que este tema impacta en la forma en que debe ser observado.

En el caso específico de la interpretación de tratados, y tomando como referencia al artículo 80 de la Convención de Viena y su estrategia jurídica de crear herramientas para hacer frente al secretismo diplomático en el campo del derecho convencional, se va haciendo cada vez más claro que la “razón de ser” del artículo sigue siendo la misma, pero su conceptualización y sujetos involucrados han cambiado.

Ya no es posible, y quizás tampoco conveniente en el marco de la regulación de los tratados internacionales, mantener la idea de que una diplomacia abierta se construye en contraposición a su forma secreta. Hoy la apertura supera los límites de ser una “negación del secreto” para ir más allá en una vía hacia la democratización de procesos, orientada tanto a fortalecer el derecho internacional en sí mismo, mejorar su (siempre) mal percibido funcionamiento, promover valores axiológicos propios de su forma contemporánea y habilitar las vías del disfrute de los derechos humanos y la promoción del desarrollo a través del fortalecimiento de una vida internacional democrática.

Nuestra comprensión es, entonces, la de aplicar la lógica establecida por la Corte Internacional de Justicia y otros tribunales internacionales para el paso del tiempo en la interpretación de conceptos incorporados en los textos de los tratados que esté atenta a su vida internacional, a los cambios de sentidos y al tiempo en que las normas generales deben ser aplicadas a casos concretos. En esa dirección, defendemos aquí que:

1. La referencia que hace el inciso primero del artículo 80 de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados cuando menciona “los tratados, después de su entrada en vigor” debe moverse temporalmente hacia adelante, para incorporar las etapas previas a la entrada en vigor, extendiéndose sobre todo el proceso que la misma Convención establece.
2. La referencia a la función de la Secretaría General de las Naciones Unidas de “registro o archivo e inscripción, según el caso, y para su publicación” debe extenderse a la promoción, y tal vez garantía, de la disponibilidad y asequibilidad de información que hagan transparente todo el proceso de construcción de un tratado.
3. La referencia que se realiza en el inciso 2º del mismo artículo, por la que se entiende que “la designación de un depositario constituirá la autorización para que éste realice los actos previstos en el párrafo precedente” habilita al depositario a requerir de los Estados negociadores, y pone en cabeza de ellos la obligación de proveer toda la información necesaria para transparentar el proceso negociador y promover una rendición de cuentas democrática sobre el proceso negociador seguido.
4. Para mantener la coherencia, y por los mismos motivos señalados, esa misma interpretación debe aplicarse, por vía de la intertemporalidad en la interpretación de tratados, al primer inciso del artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas.
5. La sanción por falta de registro que establece el segundo inciso del mismo artículo debe mantenerse, pero ahora aplicándose sobre la nueva extensión que resulta de la interpretación por actualización conceptual del primer párrafo.

Digamos finalmente que, a inicios de la década de 1960, aun antes de que la Convención de Viena fuese adoptada, autores como Wolfgang Friedmann y Juan Antonio Carrillo Salcedo afirmaban que se estaba produciendo un cambio en el derecho internacional desde un “derecho de la coexistencia a un derecho de la cooperación” (Friedmann, 1967) o de un “derecho internacional liberal a un derecho internacional social” (Carrillo Salcedo, 1963). La aceptación de esa realidad abrió al derecho internacional la posibilidad de nuevos campos temáticos (el derecho del

desarrollo) y para la reinterpretación de conceptos (el propio concepto de desarrollo se fue transformando en campo de disputa jurídica internacional).

Hoy, debemos aceptar que nos movemos de un derecho internacional “de la abstención sobre las formas de gobierno a un derecho internacional de defensa de la democracia”, y de un derecho internacional “de participación restrictiva a un derecho internacional de inclusión de actores”. El derecho internacional, espero, será cada vez menos un derecho puramente estatal, así lo exige la vida práctica de la sociedad internacional de nuestros tiempos. Reinterpretar las tradiciones a la luz de esta realidad que comienza a alumbrar es una apuesta por un futuro en favor de la democracia, el desarrollo, el disfrute efectivo de los derechos humanos y, no menos importante, por un derecho internacional público que no quede rezagado por la velocidad e intensidad de los cambios en el orden social global. A 50 años de su adopción, la Convención de Viena ya no puede ser idéntica a sí misma.

## Bibliografía

- Aneek, Chatterjee (2010). *International Relations Today: Concepts and Applications*. Delhi: Pearson
- Carothers, Thomas y Brechenmacher, Saskia (2014). *Accountability, Transparency, Participation, and Inclusion. A New Development Consensus?* Londres: The Carnegie Endowment. Disponible en [https://carnegieendowment.org/files/new\\_development\\_consensus.pdf](https://carnegieendowment.org/files/new_development_consensus.pdf)
- Carrillo Salcedo, Juan Antonio (1963) *Del derecho internacional liberal al derecho internacional social*. Granada: Publicaciones de la Escuela Social de Granada
- Davis, Jack (1998). “Access to and Transmission of Information: Position of the Media”. Deckmyn, Veerle y Thomson, Ian (Eds.) *Openness and Transparency in the European Union*, Maastricht: European Institute of Public Administration. 121-126.
- Diez de Velazco, Manuel (2007). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos.
- Dörr, Oliver y Schmalenbach, Kirsten (2012). *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*. Heidelberg-Dordrecht-Londres-Nueva York: Springer
- Friedmann, Wolfgang (1967). *La nueva estructura del derecho internacional*. México D.F.: Trillas
- Guillermet Fernández, Christian y Fernández Puyana, David (2015). “The Principles of Transparency and Inclusiveness as Pillars of Global Governance: The BRICS Approach to the United Nations”. *BRICS Law Journal*, (2) 2. 7-24
- International Law Association (2004). “Final Report of the ILA Committee on the Accountability of International Organizations”, Berlin: ILA
- Jonsson, Christer (2002). “Diplomacy, Bargaining and Negotiations”. Carlsnaes, Waler; Risse, Thomas y Simmons, Beth (Eds) *Handbook of International Relations*, Los Ángeles-Londres-Singapur-Nueva Delhi-Washington: SAGE. 245-272
- Meijer Albert (2013). “Understanding the complex dynamics of transparency”. *Public Administration Review*, 73: 429-439.
- Miaille, Michel (1984). "Reflexão Crítica sobre o Conhecimento Jurídico. Possibilidades e Limites", en Plastino, C.A. (Coord.), *Crítica do Direito e do Estado*. Rio de Janeiro: Graal
- Naciones Unidas (1971). *Artículos sobre el derecho de los tratados con comentarios aprobados por la Comisión. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos oficiales, Documentos de la Conferencia, períodos de sesiones primero y segundo, Viena, 26 de marzo a 24 de mayo de 1968 y 9 de abril a 22 de mayo de 1969*. Nueva York: ONU

Wellmer, Albrecht (2013). Líneas de fuga de la modernidad. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma Metropolitana.

Wolkmer, Antonio Carlos (2017). Teoría Crítica del Derecho desde América Latina. Argentina-España-México: Ediciones Akal

# “Las sufragistas”

## Análisis de la película desde la óptica del Derecho internacional

Por Irene Vázquez Serrano<sup>i</sup>

*Proponemos el estudio la película “Sufragistas” (2015) por relatar en su trama la consecución del derecho al sufragio femenino, tema que podemos analizar bajo la óptica del Derecho internacional de los Derechos Humanos. Nos proponemos realizar un breve análisis de las normas internacionales que se aplican al sufragio femenino y ver cómo es abordada la cuestión en la película.*

### El derecho al sufragio femenino en el Derecho internacional

El derecho al voto o al sufragio femenino es un derecho civil y político que, a su vez, posee dos manifestaciones: el sufragio activo, que consiste en el derecho de las mujeres a votar en las elecciones, eligiendo así a sus representantes; y el sufragio pasivo, el derecho de ser votadas y, en su caso, elegidas para puestos públicos. En general, el derecho al voto es un Derecho Humano reconocido en múltiples instrumentos internacionales.

Así, la *Declaración de Seneca Falls*, también conocida como la *Declaración de sentimientos*, hecha en Nueva York en 1848, fue el momento fundacional del movimiento feminista en América. La Declaración ponía de manifiesto las diversas limitaciones en materia civil y política que sufrían las mujeres y contemplaba expresamente la reivindicación del derecho al voto:

*DECIDIMOS: Que es deber de las mujeres de este país asegurarse el sagrado derecho al voto*<sup>1</sup>.

Cien años más tarde, las normas internacionales recogían el derecho al sufragio femenino. Así, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948<sup>2</sup>, en su artículo 21, reconocía el derecho al voto femenino:

1. *Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*
2. *Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*
3. *La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.*

<sup>i</sup> Doctora en Derecho Internacional. Profesora Asociada en el Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Murcia, España. Correo electrónico: [irene.vazquez@um.es](mailto:irene.vazquez@um.es)

<sup>1</sup> Miyares, A., “1848: El manifiesto de “Seneca Falls”, *Revista Leviatan*, núm. 75, 1999, Madrid, pp. 135-158, p. 157-158.

<sup>2</sup> *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 10 de diciembre de 1948.

En 1952, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la *Convención sobre los derechos políticos de la mujer*<sup>3</sup> que establecía:

Artículo I. Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo II. Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo III. Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

También el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1966 recogía en su artículo 25, letra b):

Todos los ciudadanos gozarán (...) sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (...) b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores (...).

Más tarde, en 1967, la *Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer*<sup>4</sup>, en su artículo 4, apuntaba:

*Deberán adoptarse todas las medidas apropiadas para asegurar a la mujer en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna:*

- a) *El derecho a votar en todas las elecciones y a ser elegible para formar parte de todos los organismos constituidos mediante elecciones públicas;*
- b) *El derecho a votar en todos los referéndums públicos;*<sup>[1][SEP]</sup>
- c) *El derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas. Estos derechos deberán ser garantizados por la legislación.*

Y, por último, la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*<sup>5</sup> de 1973 señalaba en su artículo 7:

*Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:*

- a) *Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;*
- b) *Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;*
- c) *Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.*

<sup>3</sup> Resolución 640(VII), de 20 de diciembre de 1952. Entrada en vigor el 7 de julio de 1954.

<sup>4</sup> Resolución núm. 2263(XXII), de 7 de noviembre de 1967, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

<sup>5</sup> Resolución núm. 34/180, de 18 de diciembre de 1979, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981.

A nivel regional, también la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en 2004 elaboró la *Recommendation 1676(2004) Women' participation elections*<sup>6</sup> mientras que la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), a través de la Office for Democratic Institutions and Human Rights, también ha publicado una serie de manuales sobre los procesos electorales entre los que destacamos *Handbook for Monitoring Women Participation in Elections* en 2004<sup>7</sup>.

Desde el siglo XIX, tras una larga y difícil reivindicación social llevada a cabo fundamentalmente en Inglaterra y en Estados Unidos, a través de movimientos internacionales, las mujeres alcanzaron su derecho al voto, activo y pasivo, que no es sino la demostración de la igualdad entre hombres y mujeres.

## ■ Análisis de la película

Partimos de una breve sinopsis de la película:

*Inglaterra, principios del siglo XX. Años antes de que estalle la Primera Guerra Mundial, las mujeres exigen sus derechos políticos, más concretamente el derecho a votar. Las sufragistas inglesas están divididas entre las que defienden las protestas pacíficas, y las que luchan contra el gobierno sin piedad.*

*En esta historia sobre los primeros movimientos feministas, encontramos a Maud Watts (Carey Mulligan), una joven luchadora de la clase obrera, explotada en una lavandería desde niña. Al ver que su protesta de manera pacífica no tiene resultados, Maud decide radicalizarse hasta el punto de utilizar la violencia para forzar el cambio y conseguir el derecho al voto. En su lucha por la dignidad y la de sus compañeras, la joven no pondrá solamente en riesgo su trabajo, su familia y su hogar, sino también su propia vida*<sup>8</sup>.

*Las sufragistas* es una película sobre el proceso de lucha que las mujeres emprendieron en Inglaterra en el siglo XIX para obtener el derecho al voto.

Fue en 1871 cuando Millicent Fawcett fundó la Unión Nacional de Sociedades por el Sufragio Femenino (NUWSS). Formada por diversos grupos *sufragistas*, mujeres y hombres, sus actos (que en un principio apenas si llamaron la atención, teniendo en cuenta la consideración que se tenía de la mujer en la época) terminaron siendo muy seguidos por la sociedad británica. Sin embargo, para un sector femenino de la NUWSS, las reivindicaciones debían incrementarse y ser más eficaces, de lo contrario, el derecho al voto tardaría demasiado en conquistarse. Fue en 1903 cuando Emmeline Pankhurst fundó la Unión Sociopolítica de Mujeres (WSPU), llamando a la desobediencia civil a través de su campaña tras décadas de pacifismo. Compuesta sólo de mujeres, las acciones de sus militantes se volvieron cada vez más violentas hasta el punto de que el Daily Mail acuñó, para denominarlas despectivamente y distinguirlas así de las *sufragistas*, el nombre de *suffragettes*.

La película que aquí analizamos nos muestra las acciones que aquellas mujeres de la WSPU llevaron a cabo en Londres a partir de 1912, fecha en la que el Parlamento británico desestimó la reforma legal que otorgaría el voto a las mujeres. Un proyecto truncado que alentó aún más a las *suffragettes* a incrementar sus acciones violentas: pedradas a escaparates, explosiones en propiedades, en los buzones de correo y en los conductos diplomáticos... Acciones que, para algunos, reafirmaban la opinión de aquellos que en la época, tal y como oímos en la película, señalaban que "las mujeres no tienen el temperamento calmado ni el equilibrio mental necesario para emitir un juicio sobre asuntos políticos".

El gobierno británico no tardó en reaccionar frente a este tipo de acciones. Las mujeres fueron detenidas, encarceladas y, aquellas en huelga de hambre, fueron alimentadas forzosamente. La represión gubernativa en las calles cada vez fue más grave hasta el punto de que el propio gobierno, con su acción, visibilizó las acciones de las

<sup>6</sup> <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=17259&lang=EN>.

<sup>7</sup> <https://www.osce.org/odihr/elections/13938>.

<sup>8</sup> <http://www.sensacine.com/peliculas/pelicula-222967/>.

*suffragette* y las victimizó. La opinión pública comenzó así a condenar las acciones políticas, a empatizar con su causa y a señalar al gobierno británico como el responsable de la situación.

En 1918, el voto fue reconocido en Inglaterra a las mujeres mayores de 30 años. Más tarde, en 1925, a las madres se les reconoció el derecho sobre sus hijos y, finalmente, en 1928, las mujeres ejercían el mismo derecho al voto que los hombres.

Ficha técnica de la película

Título: *Las sufragistas*

Dirección: Sarah Gavron

Título original: *Suffragette*

País: Reino Unido

Año: 2015

Fecha de estreno: 11/11/2015

Duración: 106 minutos

Género: Drama

Reparto: Carey Mulligan, Meryl Streep, Helena Bonham Carter y Ben Whishaw

Guión: Abi Morgan

Distribuidora: Pathé y UIP Duna

Productora: Film4, Pathé y Ruby Films

# “Black Earth Rising”

## Análisis de la miniserie desde la óptica del Derecho Internacional

Por Emiliano Dreoni<sup>i</sup>

*Proponemos el estudio de la miniserie “Black Earth Rising” (2018) por relatar en su trama cuestiones vinculadas a la dinámica de la justicia penal internacional, el entramado detrás de los casos sometidos a dicho marco y el doble estándar presente en la elección de los mismos*

### Un breve recorrido de la justicia penal internacional

Al pensar los orígenes de la idea de una justicia penal internacional podríamos remontarnos al humanismo español, movimiento en el cual se destacó, entre otros, el salmantino Francisco de Vitoria<sup>1</sup>. No obstante, la necesidad de procurar resguardar la dignidad de la persona humana por medio de una instancia penal internacional se cristalizó recién en el siglo XX. En este sentido, el fin de la Primera Guerra mundial representa un punto de inflexión acerca de la constitución de un tribunal penal internacional de carácter permanente. Así, el artículo 227 del Tratado de Versalles rezaba que *“las Potencias aliadas y asociadas acusan públicamente a Guillermo II de Hohenzollern, ex-Emperador de Alemania, por la ofensa suprema contra la moral internacional de la santidad de los Tratados”*. A su vez, el Tratado que simbolizó el final de la Gran Guerra explicitó la necesidad de crear un tribunal militar para juzgar a los soldados alemanes acusados de crímenes de guerra.

Sin embargo, pese a los antecedentes mencionados, el momento de mayor visibilización de la idea de una responsabilidad penal internacional surge a partir de 1945<sup>2</sup>, una vez finalizada la Segunda Guerra mundial con la creación de los Tribunales militares de Nuremberg (1945) y de Tokio (1946). Más allá de no haber sido creados por un número suficiente de Estados, se ha podido extraer, a partir de su trabajo, elementos constitutivos para la definición de los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto. Sin dudas, en el año 1998 observamos la materialización del proceso iniciado entre los años 1951 y 1953 en el ámbito de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el cual se comenzó a elaborar un proyecto para una Corte Criminal Internacional Permanente, material que sería utilizado por parte de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) en la antesala al establecimiento de la Corte Penal Internacional (CPI)<sup>3</sup>. La CPI, con sede en La Haya (Países Bajos), es un organismo internacional independiente que no forma parte de la estructura de las Naciones Unidas, con la que firmó un acuerdo el 4 de octubre de 2004 que regula la cooperación entre ambas instituciones.

<sup>i</sup> Abogado. Auxiliar docente en la asignatura Derecho Internacional Público (UNLP). Maestrando en Integración Latinoamericana. Especialización en Políticas de Integración. Miembro del Departamento de América Latina y el Caribe (IRI - UNLP). Actualmente integra un proyecto de investigación en el ámbito del Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP). Ha participado de diversas jornadas, simposios y congresos. Correo electrónico: emiliano.dreoni@gmail.com

<sup>1</sup> Teólogo, filósofo y jurista del siglo XVI.

<sup>2</sup> En el Acuerdo de Londres del 8 de agosto de 1945, el artículo 1 establece la jurisdicción del Tribunal sobre crímenes que no tienen una ubicación geográfica precisa y, el artículo 4, la jurisdicción de los tribunales nacionales sobre otros criminales de guerra.

<sup>3</sup> Creada por iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 17 de julio de 1998 mediante el Estatuto de Roma, la Corte Penal Internacional entró en vigor el 1 de julio de 2002.

En aras de la necesidad de crear un tribunal estable y permanente que se encargase de juzgar a los responsables de los principales crímenes internacionales, en la década del noventa se establecieron dos tribunales penales internacionales ad hoc para ex Yugoslavia (TPIY) (11/2/1993) y para Ruanda<sup>4</sup> (TPIR) (8/11/1994). Como bien señala Cécile Aptel (1997)<sup>5</sup>, contrariamente al TPIY, instituido por el Consejo de Seguridad por propia iniciativa, el TPIR fue instituido tras una solicitud oficial formulada por el Gobierno de Ruanda. Sin embargo, el gobierno ruandés se pronunció en contra de la resolución 955, aprobada por el Consejo de Seguridad fundamentalmente porque establecía una *ratione temporis* limitada, no cubriendo el periodo de planificación del genocidio. La competencia del TPIR radica en juzgar delitos cometidos entre el 1 de enero y 31 de diciembre de 1994.

## ■ Análisis de la miniserie “*Black Earth Rising*”

“*El pasado no está muerto, ni siquiera es pasado*”

**Kate Ashby**

La miniserie “*Black Earth Rising*”, cuyo primer episodio se estrenó el 10 de septiembre del año 2018, relata y evidencia problemáticas de la justicia penal internacional que se adecuan perfectamente a la situación actual<sup>6</sup> de la CPI en relación al despojo sistémico a África. La protagonista, Kate Ashby (Michaela Coel), fue rescatada del genocidio de Ruanda en donde, entre abril y julio de 1994, murieron alrededor de 800.000 personas en menos de 100 días en un hecho sin precedentes a causa de tensiones interétnicas entre hutus y tutsis.

La miniserie tiene la particularidad de entrecruzar conceptos como memoria, identidad, neocolonialismo, paternalismo, justicia, valores, genocidio, sin recurrir a una lectura estrictamente dicotómica entre oriente y occidente sino un análisis superador de dicha tensión evidenciando la hipocresía de los antiguos imperios coloniales, los servicios de inteligencia europeos, los intereses de las empresas multinacionales en la explotación de los recursos en el continente africano así como el doble estándar de las cortes internacionales de justicia.

En el inicio, se observa a la madre adoptiva de la protagonista, Eve Ashby (Harriet Walter), exponiendo en una jornada, invitada en su rol de prestigiosa abogada británica quien es convocada para ejercer como fiscal en La Haya contra el General Simón Nyamoya (Dani Sapani), un héroe de la resistencia de la masacre acusado de crímenes contra la humanidad en la República Democrática del Congo. En el marco del evento, un asistente nacido en el continente africano interpela a la fiscal Ashby sobre si realmente todos los crímenes ocurren en África, esgrimiendo, a continuación, que los problemas africanos requieren soluciones por parte de africanos visibilizando la idea de un paternalismo moral por parte de Occidente.

La asunción como fiscal del caso por parte de su madre rememora en Kate lo vivenciado en su infancia y los impactos producidos en su persona a la vez que se siente afectada por ser el acusado un héroe y líder tutsi. En este aspecto, es inevitable no aludir al concepto de historia traumática de LaCapra, quien expresa que

“las personas traumatizadas por sucesos límite, así como las que manifiestan empatía con ellas, pueden resistirse a la elaboración por algo que podríamos calificar de fidelidad al trauma el sentimiento de que uno debe ser fiel de algún modo. [...] El lazo que nos une a los muertos, especialmente a los muertos entrañables, puede conferirle valor al trauma y hacer que el volver a vivirlo sea una conmemoración dolorosa pero necesaria a la cual nos consagramos o, al menos, quedamos apegados”<sup>7</sup>.

4 La sede oficial del TPIR se encuentra en Arusha (Tanzania), ciudad simbólica por haber sido el lugar en el cual se llevaron a cabo las negociaciones relativas a la estabilización política de Ruanda.

5 Aptel Cécile (1997). “El Tribunal Penal Internacional para Ruanda”, en Revista Internacional de la Cruz Roja.

6 En el mes de octubre del año 2016 Gambia se retiró de la CPI, siguiendo los pasos de Sudáfrica y Burundi.

7 LaCapra, Dominick (2005). *Escribir la historia, escribir el trauma* (1ra ed.), p. 46. Buenos Aires: Nueva Visión.

Una de las mayores implicancias de este aspecto es que a la persona, en este caso Kate, que transita el trauma respecto a su pasado le es dificultoso desprenderse del aquel. Según Cécile Aptel los intentos por institucionalizar el juzgamiento de los responsables del genocidio dividió a la sociedad ruandesa entre la necesidad de arrojar luz sobre su pasado, la necesidad de actuar en pro de la reconciliación nacional y el profundo sentimiento de haber sido abandonados por la comunidad internacional. Al momento de repensar la articulación entre historia y trauma se observa la dificultad de asimilarlo. Esta división se ve reflejada en el transcurso de los capítulos, repercutiendo principalmente en la protagonista y su disputa con encargados de llevar adelante el caso. El atentado producido en la sede de la CPI no solo provoca la muerte de Eve Ashby y del General Simón Nyamoya, sino que inicia el proceso de identificación de los partícipes del genocidio que se encontraban en libertad. Uno de ellos era Patrice Ganimana ideólogo del exterminio tutsi y quien tenía un pedido de arresto en base al artículo 25 inciso 3 del Estatuto de Roma por, entre otros motivos, el alistamiento de niños menores de 15 años.

Patrice Ganimana quien se encontraba en Londres tratándose un cáncer en el momento de la orden de arresto, es una pieza clave del asunto. El gobierno ruandés va a intentar por todos los medios sustanciar la extradición de Ganimana para que sea juzgado por la justicia de Ruanda. En estos pasajes se advierte el menosprecio de la justicia internacional por la justicia africana ya que se señalaba la escasa estructura del sistema de administración de justicia ruandesa para llevar a cabo un proceso de complejidad como lo representaba el asunto de Ganimana. Al margen de la cuestión vinculada a la disputa entre dos hermanas –Bibi Mundanzi (presidenta en funciones) y Alice Munuzero<sup>8</sup>- y la utilización política del caso.

Kate decide viajar a Ruanda para conversar con funcionarios de la justicia ruandesa y apuntalar las fortalezas y desafíos que la misma presentaba a fin de verificar la aptitud de la justicia del país africano para juzgar a Ganimana. Si bien en su visita recaba información valiosa sobre las fortalezas del sistema de justicia en Ruanda observa que hay un escaso financiamiento para la defensa en los procesos judiciales incoados hasta el momento. Los esfuerzos de Kate se direccionan a revalorizar la jurisdicción penal internacional de Ruanda teniendo en cuenta que la jurisdicción de la CPI es y deber ser complementaria de las jurisdicciones penales nacionales. De esta manera, en función del articulado del Estatuto de Roma la complementariedad y la cooperación son dos ejes cruciales,

“[...] La Corte será una institución permanente, estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional de conformidad con el presente Estatuto y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales (art. 1).

Los Estados Partes, de conformidad con lo dispuesto en el presente Estatuto, cooperarán plenamente con la Corte en relación con la investigación y el enjuiciamiento de crímenes de su competencia” (art. 86).

Como observó M. El Zeidy<sup>9</sup>, el principio de complementariedad en el derecho penal internacional implica que ambos sistemas de justicia penal, nacional e internacional, funcionen de manera subsidiaria para sancionar los crímenes de derecho internacional: cuando el primero se ve impedido para hacerlo, interviene el segundo y garantiza que los perpetradores no queden sin castigo. A fin de efectivizar el principio de complementariedad el artículo 17 del Estatuto de Roma menciona los lineamientos de admisibilidad para impedir la impunidad de los responsables de los crímenes de mayor gravedad a escala internacional bajo el pretexto del incuestionable respeto de la soberanía estatal. En este sentido, el principio analizado representa un término medio entre la jurisdicción universal y la soberanía estatal. El quid se encuentra en resolver el equilibrio entre ambos. Para ello, consideramos clarificador tener en cuenta el art. 17.3 del Estatuto, según el cual

<sup>8</sup> Acusada de asesinar un cura durante su participación de la resistencia tutsi como comandante del Frente Patriótico de Ruanda y extraditada a Francia.

<sup>9</sup> Citado en Xavier Philippe (2006). “Los principios de jurisdicción universal y complementariedad: su interconexión”, en *International Review of the Red Cross*, nro. 862, p. 7.

“A fin de determinar la incapacidad para investigar o enjuiciar en un asunto determinado, la Corte examinará si el Estado, debido al colapso total o sustancial de su administración nacional de justicia o al hecho de que carece de ella, no puede hacer comparecer al acusado, no dispone de las pruebas y los testimonios necesarios o no está por otras razones en condiciones de llevar a cabo el juicio”.

Las inconsistencias advertidas hasta el momento en el desarrollo del derecho penal internacional refleja la dificultad de mantener las conquistas una vez que se obtienen. En la miniserie vemos reflejadas las adversidades para la materialización de la jurisdicción universal. A su vez, en los casos en donde se siguen presentando hechos pasados no resueltos lo relevante radica en saber si estamos frente a una cuestión de una verdadera reconciliación o una cuestión de poder. En este sentido, los esfuerzos por hacer memoria deben ser colectivos y, fundamentalmente, inclusivos. En la actualidad se advierte etnias -bahutu y batwa- en Ruanda que no se sienten reconocidas como víctimas de los enfrentamientos en la década del noventa.

Por último, en alusión a la *ratione materiae* del TPIR Jordi Palou-Loverdos<sup>10</sup> afirma que

“[...] muchos ruandeses, tanto del interior como del exterior de Ruanda, consideran que los esfuerzos del TPIR durante estos veinte años, combinados con la justicia nacional ruandesa y los tribunales Gacaca, que han llevado a prisión a miles de ruandeses (de la etnia hutu), representan un nuevo ejemplo de la «justicia del vencedor» y no han contribuido significativamente a la justicia y reconciliación”.

Ficha técnica de la miniserie

Título original: Black Earth Rising

Dirección: Hugo Blick

País: Reino Unido

Año: 2018

Fecha de estreno: 10 de septiembre de 2018

Duración: 60 minutos

Género: Serie de TV. Thriller | Miniserie de TV.

Reparto: Michaela Coel, John Goodman, Jonathan Burdeaux, Aure Atika, Abena Ayivor, Richard Dixon, Emmanuel Berthelot, Martin Bassindale, Corrinne Bougaard, Malou Coindreau, Noma Dumezweni

Guion: Hugo Blick

Música: Martín Phipps

<sup>10</sup> Jordi Palou-Loverdos (2015). “Relaciones internacionales y justicia transicional: memoria, jurisdicción universal y el caso Ruanda/RD Congo”, en *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos*, nro. 13, p. 22. Universidad de Deusto.

# De La Plata a La Haya

## Un viaje de aprendizaje

Por Mayra Scaramutti, Valentina López y Faustino Lozano



Anualmente en La Haya, Países Bajos, se lleva a cabo el Concurso de Simulación en idioma español ante la Corte Penal Internacional (CPI). Esta ocasión reúne a estudiantes y profesores de diversas universidades de América Latina y España. La competencia consiste en simulacros de audiencias penales ante la CPI, para el cual, alumnos universitarios debemos presentar memoriales escritos en una primera instancia y, luego, debemos defender estos argumentos de manera oral.

En la primera instancia escrita, se valora la capacidad de redacción, creatividad, argumentos y conocimientos, tanto de la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional,

su estatuto y reglas de procedimiento y prueba, como también, jurisprudencia de tribunales internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o el Tribunal Penal Internacional para la Ex-Yugoslavia. Estos escritos se trabajan en las facultades. Se trata de una preparación exhaustiva que, sin lugar a dudas, da sus frutos conforme se ahonda en el conocimiento del tribunal y de su jurisprudencia. Cada Universidad deberá presentar tres memoriales: el relativo a la Fiscalía, a la Representación legal de las víctimas y la Defensa.

Hacia finales del mes de marzo de 2019, la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, tenía a sus primeros representantes en el Concurso de Simulación ante la CPI. Esos representantes éramos nosotros: Valentina López, Mayra Scaramutti y Faustino Lozano. El camino hacia aquellos desafiantes días estuvo colmado de la propia incertidumbre que conlleva hacer algo por primera vez, teníamos la certeza de que el nivel académico de las otras universidades era de excelencia y no hubiésemos esperado menos. El desafío se planteó no solo como una oportunidad académica, sino como un modo de superación personal. Quisiéramos, a través de esta publicación, compartir nuestra experiencia e incentivar a otros a participar en futuras ediciones.

Muchas prestigiosas universidades del mundo ponen especial atención en que sus alumnos participen en este tipo de ámbitos. Estas actividades otorgan a los estudiantes herramientas incomparables con las generadas por la enseñanza tradicional, una visión más amplia y superadora de los desafíos que presenta nuestra carrera y nos enfrenta con simulaciones de situaciones prácticas que otorgan al estudiante experiencia inmensamente útil para el ejercicio de su carrera. Es un orgullo saber que nuestra facultad ha dado el primer paso en ese sentido.

En principio, la preparación para la participación fue un desafío en su conjunto, desde las preguntas para esclarecer las dudas que surgen en relación a los hechos del caso, las cuales debían ser enviadas en diciembre del 2018, hasta la práctica para la instancia oral.

La redacción de los memoriales supuso poner en práctica todo aquello cuanto habíamos aprendido durante la carrera y más. El procedimiento ante la Corte Penal Internacional bien podría ser una materia extra, debimos entonces ahondar en el tema más que cualquiera que siga la currícula común. Reconocer el modo en el que debíamos expresarnos, y las solemnidades propias de los tribunales internacionales, hizo que tengamos que prestar especial atención al entorno en el que la competencia se basaba, la jurisprudencia tuvo que ser profundamente analizada, en busca del más mínimo detalle que pudiese beneficiar o perjudicar nuestra postura y las teorías tuvieron que ser escritas y reescritas una y otra vez en busca de los argumentos más sólidos con la mejor presentación.

La oralidad fue un desafío completamente distinto al de la confección de los memoriales, donde el desarrollo de los memoriales se basa en un análisis minucioso de todos los por menores de nuestra postura, la presentación oral exige al estudiante la capacidad de reacción y adaptación en el momento. La adrenalina de tener que defender en minutos lo que uno pensó y escribió durante meses es una sensación que solo quienes hayan tenido que pasar por una situación similar podrán entender.

Los nervios siempre existen, pudiendo jugarnos una mala pasada, fue entonces gracias al acompañamiento de las profesoras, que las dudas y el nerviosismo, propias de las competencias de tal calibre, fueron apaciguadas. Se trataba de un ambiente totalmente desconocido, que no había sido incursionado anteriormente por otros estudiantes de nuestra misma institución (quienes pudieran transmitirnos sus conocimientos y apoyo) haciendo que fuera un pilar fundamental en esta tarea el apoyo de nuestras entrenadoras Laura Bono y Julia Espósito, para quienes también era un desafío nuevo. El propio apoyo que nos brindamos entre los cinco, para que pudiéramos lograr disfrutar de la experiencia, demuestran que el trabajo en conjunto nos permite lograr alcanzar objetivos que de forma individual no serían posibles.

No cabe duda de que los beneficios de participar de una actividad de este estilo son muchos, más allá de los que hemos desarrollado previamente, hemos tenido la posibilidad de visitar instituciones internacionales, tribunales internacionales y organizaciones internacionales relacionadas a la defensa de los Derechos Humanos y la justicia internacional.



No solamente hemos aprendido de los profesores y visitas que pudimos realizar, entre cafés, pudimos también conocer compañeros de otras universidades. El intercambio de realidades fue realmente un tema de conversación constante, aprendimos cómo se imparte la enseñanza universitaria en otros países hispanohablantes y el acceso a

ellas. Nuestra universidad gratuita era algo de celebración y de orgullo, mencionar nuestra nacionalidad entre las charlas iba de la mano con la educación pública y gratuita.

Hubo momento para tristezas al escuchar lo que afectaban a muchos de nuestros compañeros en sus países y con un denominador común en Hispanoamérica: el narcotráfico, la pobreza, la marginación, las secuelas de las dictaduras, entre otros temas. También estuvieron presentes las costumbres y lo variado del lenguaje, nos llevamos buenos amigos y amigas de esa experiencia que nos hace apreciar aún más ser latinoamericanos, especialmente por su gente.

Después de esta experiencia la pregunta que nos planteamos es: ¿qué nos ha quedado de este viaje? Y la verdad es que la respuesta puede que varíe entre nosotros, cada cual tomará su camino hacia aquello que sus convicciones señalen conforme a lo que hemos aprendido y lo que haremos con lo que aprendimos. Pero hay algo que es seguro, es una actividad absolutamente enriquecedora y tanto la facultad como institución, como los estudiantes como futuros profesionales, tenemos que aprovechar las posibilidades que hoy existen a nuestra disposición.

# Cómo publicar en REDIC

## Política editorial

La Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo es una publicación anual del Departamento de Derecho Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. La misma publica artículos académicos que abordan con una mirada contemporánea las distintas ramas y problemáticas del Derecho internacional. Los puntos de vista expresados en los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen a institución alguna.

Los trabajos serán recibidos a través del portal de la revista y serán sometidos a evaluación por especialistas bajo el sistema doble ciego. El informe presentado por los evaluadores puede resultar en la publicación del artículo sin cambios, en su publicación a condición de efectuarle modificaciones o en su no publicación. El período de recepción de artículos tendrá lugar entre el 1° de febrero y el 1° de septiembre de 2020.

El tiempo estimado del proceso de evaluación es de aproximadamente entre dos a cuatro meses, ya que se prevé que habitualmente existen por los menos dos rondas de evaluación previa hasta que el artículo esté apto para ser publicado. Tanto el evaluador como el autor tienen un período aproximado de 30 días por ronda para realizar su tarea. (Este período es estimativo, ya que depende exclusivamente de los autores y revisores implicados en cada artículo.)

Una vez que el artículo esté apto para ser publicado, el proceso de edición (que comprende la corrección, traducción y la maquetación del artículo) es de aproximadamente entre uno a dos meses.

Los trabajos presentados deberán adaptarse a las normas de publicación de la Revista.

### Normas de publicación

1. Los trabajos propuestos deberán ser originales, no admitiéndose la presentación de trabajos que hayan sido parcial o íntegramente publicados en cualquier soporte.
2. Los escritos inéditos deben estar relacionados con las áreas disciplinarias que integran la revista.
3. Sólo se aceptarán trabajos en formato de archivo en formato OpenOffice, Microsoft Word, RTF o WordPerfect.
4. Podrán estar redactados en español, inglés, portugués o francés.
5. Siempre que sea posible, se proporcionan direcciones URL para las referencias.
6. La extensión de los trabajos no podrá ser menor de 10 páginas ni mayor de 25, a espacio y medio, Times New Roman, cuerpo 12; en papel tamaño A4, con numeración consecutiva de todas las páginas incluyendo la bibliografía. Márgenes: 1,5 derecha; 2,5 izquierda; 2,5 superior; 2 inferior. En esa cantidad de páginas deberán incluirse un resumen en inglés y español (hasta 200 palabras), 3-5 palabras clave en ambos idiomas, acotaciones (sólo las necesarias), tablas y/o gráficos y bibliografía.
7. Las citas bibliográficas deberán integrarse en el cuerpo del artículo a través del siguiente formato: (Autor/es, año: página). En caso de haber varias referencias a los/las mismos autores/as, en el mismo año, la



distinción se hará de la siguiente forma: Primer texto: (Autor/es, año a: páginas); Segundo texto: (Autor/es, año b: páginas); Tercer texto: (Autor/es, año c: páginas). Las citas de Internet deben mencionar autor (en caso de tenerlo), año: página; el link completo de la página web y la fecha de consulta.

8. La bibliografía correspondiente a las citas bibliográficas deberá incluirse al final del texto, respetando el siguiente formato:
  - a. Libros: Autor/es (año de publicación), *Título*, lugar de edición: editorial.
  - b. Capítulos en obras colectivas: Autor/es (año de publicación), "Título", en, compilador/es o editor/es, *Título de la obra colectiva*, lugar de edición: editorial, páginas del capítulo (ej.: pp. 15-33).
  - c. Artículos en revistas: Autor/es (año de edición), "Título", *nombre de la revista*, lugar de edición, volumen o tomo, número, páginas del artículo (ej.: pp. 8-36). Volumen se escribirá: v.; tomo: t.; número: n°; página/as: p./pp. Cuando se refiere a información de periódicos que no tenga autor, se debe realizar de la siguiente manera: *Nombre del periódico*, fecha abreviada, Ciudad, País. Cuando se trata de un autor institucional colocar: Nombre completo de la Institución en mayúscula (siglas), (Año), "Título".
9. Las citas textuales situadas en el cuerpo del texto y de una extensión mayor a cinco líneas (extraídas de libros, revistas, periódicos, documentos, testimonios de informantes, entrevistas, etc.) serán en cuerpo 10, en párrafo con sangría 1 cm.
10. El título que encabeza la colaboración se escribirá en negritas en el idioma original del artículo y en inglés, si ésta no fuera la lengua del trabajo.
11. En caso de no haberlo hecho, ingrese a Mi Perfil y complete, en el campo "Resumen biográfico", su CV resumido, de no más de 5 renglones.
12. Las imágenes, cuadros, tablas y diagramas deberán enviarse en archivo separado, estar generados en blanco y negro o escala de grises y tener una resolución de, al menos, 200 dpi.
13. Debe asegurarse que las instrucciones en Asegurando de una revisión a ciegas han sido seguidas