

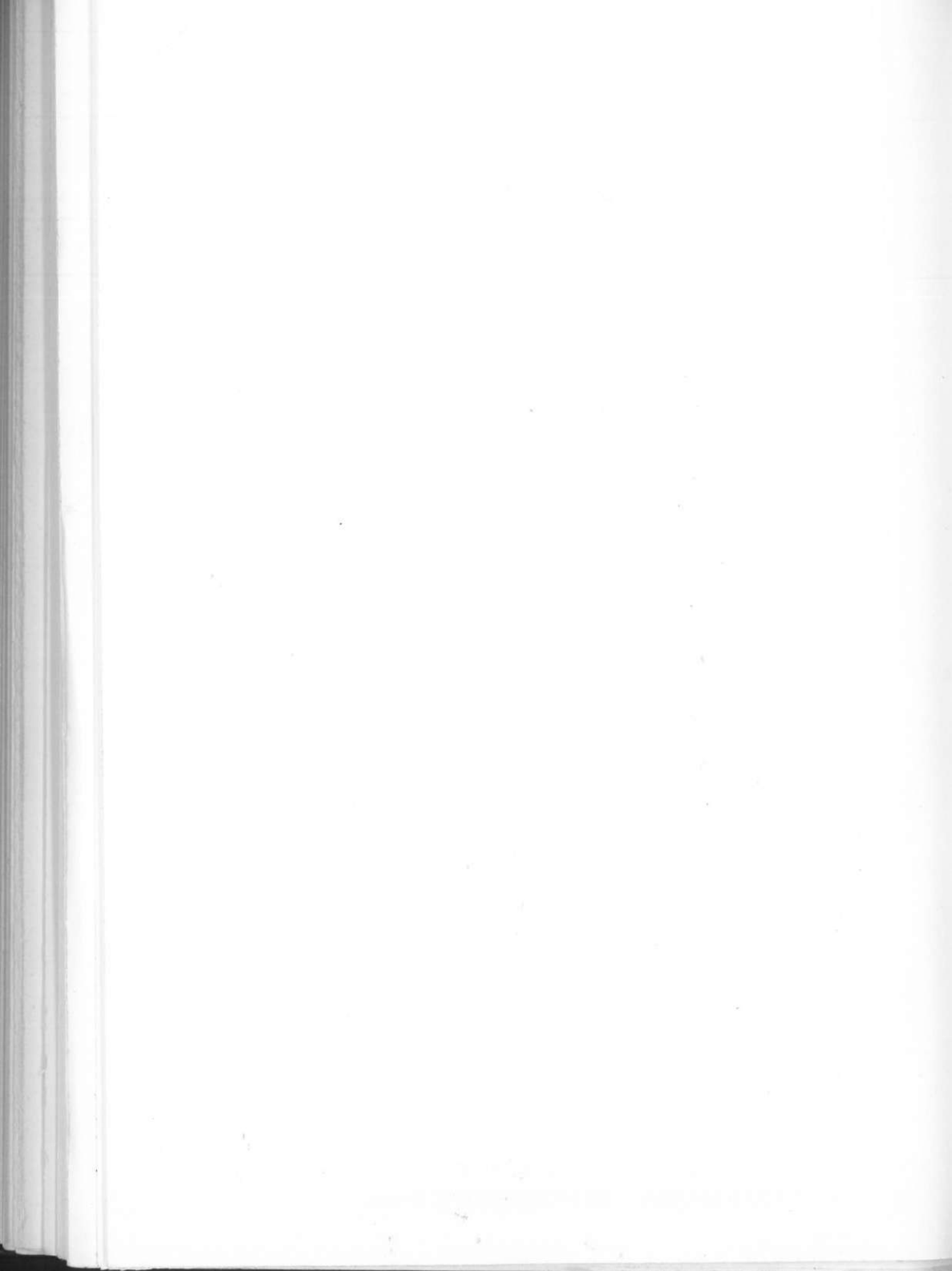


Separata del libro
ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL
en homenaje al profesor
ERNESTO J. REY CARO

**ADMINISTRACIÓN DE LAS RELACIONES
INTERNACIONALES: DEFECTOS ESTRUCTURALES**

Horacio Daniel Piombo

DRNAS - LERNER
CÓRDOBA - NOVIEMBRE 2002



ADMINISTRACIÓN DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES: DEFECTOS ESTRUCTURALES

Horacio Daniel Pombo

Compendio de la Tesis

El sistema de administración de las relaciones internacionales institucionalizado a partir de la definitiva organización nacional (1853/1860), fue diseñado sobre la base de una doble centralización: su gestión fue confiada exclusivamente al Estado Federal y, dentro de éste, a un departamento de gobierno especializado que monopolizó las vinculaciones exteriores del Estado federado. La Constitución de 1994 devolvió a las Provincias, preexistentes al Estado nacional, la potestad de celebrar convenciones internacionales en la medida que éstas no afecten la política exterior de la República, las facultades delegadas al gobierno federal y el crédito público de la Nación (art. 124). Esta descentralización, que implica elevar a veinticinco los centros normoproductores en materia de relaciones internacionales del Estado argentino, requiere la adecuada adaptación de funciones del Ministerio encargado de los asuntos internacionales con miras a mantener la coherencia del sistema y la observancia por las Provincias de las limitaciones constitucionales antes señaladas. Le cabe, entonces, no sólo coordinar y registrar esas concertaciones, sino también integrar a las Provincias en la formación de los criterios que presidirán la política exterior del Estado nacional en los asuntos de interés común. Paralelamente, la progresiva especialización de las relaciones internacionales y el impacto del progreso tecnológico posibilitante de la comunicación directa e inmediata entre los negociadores interesados, llevan a que paulatinamente se disperse en el resto del espectro ministerial la actividad internacional del Estado. Esta nueva descentralización, impuesta esta vez por factores cuya incidencia aumentará en el futuro inmediato, debe conducir a cierta reestructuración del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, con miras a transformarlo en un Departamento de Estado hacedor de las políticas internacionales de la República y coordinador de su implementación práctica, dejando los supuestos de actua-

ción concreta en el campo de las relaciones internacionales al órgano que, en cada caso, le corresponde por continencia material.

1. Opinaba Goldschmidt, el sabio fundador del moderno Derecho Internacional Privado argentino, que en el ámbito de esta disciplina del mundo jurídico, lo encarnizado de la denominada "lucha de escuelas" y las ríspidas controversias en lo relacionado con la adopción de determinados sistemas, muchas veces impedía tributar homenaje en vida a grandes profesores, dado que sus aportes se convertían en motivo de recurrentes discusiones en las que la crítica científica era eclipsada por la animadversión personal o los intereses particulares. En el Derecho Internacional Público, en cambio, agotada la lucha de escuelas y diluida toda controversia sobre los sistemas por la importancia que cobran las continuas transformaciones de la realidad internacional, no existen impedientes de orden personal para exteriorizar el reconocimiento a quienes brindan aportes fundamentales en orden al perfeccionamiento de la dimensión doctrinal de la disciplina. Esto, sin duda, quita obstáculos a la concreción del homenaje que se tributa al profesor Ernesto Rey Caro; pero el verdadero motor que impulsa la iniciativa es el respeto intelectual que suscita la claridad de sus conceptos y la didáctica que exhibe en cada una de sus exposiciones, así como su permanente profundización de los temas insuficientemente explorados o, en general, mal aprehendidos por la doctrina.

2. Brindar tributo intelectual a quien como el profesor Rey Caro se halla en pleno quehacer científico siempre caracterizado por la actualidad de sus reflexiones y conclusiones, traza un ligamen orientativo entre mi labor y la realidad que vivimos en el orden institucional. Es precisamente en el escenario de los grandes debates que ofrece la actualidad argentina en que adquiere relieve medular la cuestión referida a la estructura presente y futura del Estado. La ciudadanía percibe que la densa maraña burocrática que lo envuelve representa la causal desencadenante de la crisis económica que soporta el país; dato éste que la más ligera observación analítica corrobora de inmediato. Ideas como las de aumentar sustancialmente la cifra repartidora en la distribución de diputados, eliminar el tercer senador en el orden nacional, borrar la bicameralidad en las legislaturas provinciales o concentrar el inmenso número de secretarías, subsecretarías, direcciones y subdirecciones que burocratizan los ministerios de los poderes ejecutivos, son algunas de las que se propugnan para racionalizar el ingente gasto público. Empero, *en ninguna de las propuestas de reforma política dadas a la difusión pública se estudia como necesitado de renovación el sistema de relaciones internacionales institucionalizado en la ley orgánica de ministerios*. Más aún, existe un operante convencimiento ciudadano que con el fenómeno globalización, el crecimiento configuraría un algo casi natural, por lo que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto no impresiona a la opinión pública como un organismo desmesuradamente dimensionado con su plantel de poco más de un millar de diplomáticos, como tampoco los economistas perciben que sus partidas presupuestarias gravitaran decisivamente en los grandes números que refleja el desbordado déficit estatal. Sin embargo,

paradojalmente, tanto el sistema central de toma de decisiones (Ministerio) como el periférico de representación y realización de las directivas (embajadas, consulados), nítidamente configuran una de las áreas de la administración pública que debe ser sometida a un serio proceso de adecuación, no por lo burocrático, sino por un serio desajuste estructural, según lo esquematizo seguidamente.

3.1. Obsérvese que el sistema referido a los negocios exteriores del Estado se articuló, a partir de la definitiva organización nacional, con fulcro en una fuerte centralización federal excluyente de las unidades subnacionales -a las que se les prohibió concertar todo pacto de carácter político y nombrar agentes diplomáticos o recibir a representantes extranjeros (art. 108 de la Constitución de 1853/1860)-, colocándose todas las atribuciones de la política exterior en cabeza del poder ejecutivo nacional (arts. 86, incs. 1, 10, 14 y 18 de la Ley fundamental citada); aunque condicionándolas por la intervención que atañe al poder legislativo federal en la aprobación de los tratados internacionales y en la designación de embajadores (arts. 67, inc. 22, y 86, inc. 10, ídem), y la del poder judicial de la Nación en el control de constitucionalidad de los actos de gobierno (art. 100 ídem). La doctrina norteamericana y la experiencia vivida en la Argentina en la época de las luchas civiles, lapso en que no faltaron pactos de las Provincias con países extranjeros, avalaron la posición restrictiva que procuraba eliminar cualquier sendero que facilitara una futura secesión.

3.2. Unificado el poder sobre las relaciones internacionales a nivel del Estado federal, al reglarse legislativamente el modo en que debía ser gestionada dicha potestad, se edificó otra centralización, no ya de modo vertical conforme se describiera en lo inmediato precedente, sino de manera horizontal, es decir con relación a todo el espectro administrativo. Desde el dictado de las leyes 80 de la Confederación y 3727 de la Nación, todas las normativas que hasta el presente reglaron la forma y competencia de las ramas de rango ministerial del poder ejecutivo nacional, previeron la existencia de un departamento de Estado especializado en relaciones exteriores¹ -diseñado de acuerdo con la tradición francesa², anteriormente recogida por la Provincia de Buenos Aires durante la época en que proyectó su influencia Rivadavia³-, al cual le pertenece operar, con exclusión de cualquier otro órgano, la atribución de representar a la Nación Argentina en el plano internacional. El fundamento de tal concentración se vincula con la especificidad de las relaciones diplomáticas, la circunstancia de que debía acudir a la información suministrada por los únicos órganos del Estado residentes en el exterior y con la circunstancia de que los nexos necesitaban del auxilio de idiomas extranjeros, desde luego ignorados por la mayoría de la burocracia estatal.

¹ Entre otras: leyes 13.529, art. 13; 14.303, art. 4; 14.956, art. 10; 18.416, art. 15; 20.524, art. 10; 25.233, art. 1.

² ENRICO GALLA, "Ministere e Ministri", *Novissimo Digesto Italiano*, t. X, p. 722, en cuanto al origen en la ley del 27/4/1791.

³ Sobre la base del esquema suministrado por el decreto organizativo del 1/3/1820, que no preveía la cartera de relaciones exteriores, se insertaron la nota del 14/12/1821 y los decretos del 24/8/1821 y 5/2/1822 que le otorgaron existencia autónoma.

4. *Dos cambios fundamentales, uno en el plexo normativo apical y otro en la praxis generada por el avance tecnológico, echaron por tierra los presupuestos de ambas centralizaciones.* La conclusión que adelanto consiste en que, en función de la coherencia del orden constitucional, del estado de las vinculaciones intrafederales y de las materias abarcadas las relaciones internacionales, *no resulta hoy posible el manejo vertical y horizontalmente concentrado de las relaciones internacionales.*

5.1. La modificación en el plexo normativo tuvo como marco la reforma constitucional de 1994, aun cuando su origen se remonta a la creciente disconformidad de las Provincias con el tratamiento que el gobierno central daba a las economías regionales y acerca de su inserción en el comercio exterior de la República, todo lo cual determinó que un movimiento de opinión, a la postre triunfante, tendió a restituir parcialmente a las Provincias el *status* internacional anterior a la Constitución de 1853 liberándolas en este aspecto de la tutela federal. *Su fruto fue la incorporación a la Carta Magna del nuevo art. 124, que autoriza a las Provincias federadas a concertar acuerdos internacionales con tres restricciones* —a saber: compatibilizar su objeto y fin con la política exterior de la República, mantener intangibles las facultades constitucionalmente delegadas al gobierno federal y no afectar el crédito público de la Nación—, *además de una carga: comunicar el resultado de la concertación emprendida al Congreso Nacional. De aquí en más, aunque parezca en cierto modo anárquico, las relaciones internacionales de la República Argentina, que deben ser reflejo de sus políticas en el plano normativo, potencialmente se integraron con la suma de la actividad de veinticinco centros normoproductores* (vintitrés Provincias, una ciudad autónoma y el Estado federal); actividad tal que si bien con relación a alguna de las Provincias puede asumir escasa o nula relevancia, en otras se incrementa por la intervención de los grandes municipios que convienen con el exterior en el plano de la gestión de los servicios públicos urbanos⁴.

5.2. Partiendo de que la voluntad actual del constituyente es otorgar plena validez a los vínculos originados por la actividad internacional de las Provincias, en resguardo de la coherencia de fuentes a nivel de la "lex suprema" y para hacer efectiva las prohibiciones del 124 de la Constitución Nacional, el M. de R. E., C. I. y C. necesita adaptar sus estructuras para:

a) *Conocer por anticipado el objeto del convenio y el país u organización con que se convendrá; esto con el objeto de hacer llegar observa-*

⁴ Convenio concertado en octubre de 1993 entre el Municipio de La Plata (Provincia de Buenos Aires) con su igual de la ciudad de Concepción (República de Chile), para acordar programas de actuación en materia de organización, administración y gestión urbanas, realizar intercambio de informaciones y difundir las obras culturales, turísticas, políticas, etc., así como brindar capacitación y posibilidades al intercambio de recursos humanos y promover el comercio. Con anterioridad, el 11/3/1987 se había suscripto una "Carta de intenciones" entre el Municipio de La Plata y el Ayuntamiento de Barcelona, que en el curso de 1992 desembocó en un convenio de cooperación técnica para promover la modernización de la administración pública y de los servicios municipales de la ciudad de La Plata.

ciones o advertencias y, en supuestos de especial complejidad, ofrecer asesoramiento.

b) Dictaminar sobre lo acordado para que el Congreso cuente, al momento de considerar el convenio de que se trate, con el punto de vista del Ejecutivo como conductor de la administración general del país y, en especial, de las relaciones exteriores.

c) Por último, tornar operativas las disposiciones de registro y publicidad de tratados y convenciones también respecto de los convenios internacional-provinciales⁵, tanto con relación a la O. N. U. como con atinencia a la ley 24.080⁶.

Lo primero implica asumir con alcance nacional, una tarea que tiene las características de las que de ordinario ejercen las asesorías de gobierno provinciales. Lo segundo presupone un Congreso que, al igual de lo que en doctrina se afirma con relación a los tratados interprovinciales⁷, aunque no le compete dictar un acto aprobatorio del convenio para que éste alcance su validez, conserva la potestad de desaprobarlo cuando lo acordado quebrante el orden público constitucional. En cuanto a la registración y posterior publicación, amén de significar avance en el cumplimiento de obligaciones gravitantes que hacen a la seguridad jurídica, pone punto de partida a la oponibilidad respecto de terceros Estados y a la exigibilidad de lo acordado frente a los particulares⁸. Todo este despliegue requiere, para que sea efectivo y no mera entelequia, la adaptación de un órgano o estructura burocrática con responsabilidades específicas que, teniendo en cuenta la experiencia del Ministerio del Interior, establezca contactos directos con cada provincia y promueva tratados interjurisdiccionales en pro de la labor que urge desempeñar al Ministerio encargado de las relaciones exteriores. En definitiva, superar en mucho la simple asignación de algunos cometidos en concurrencia a dependencias ministeriales encargadas de otras funciones⁹.

⁵ NÉSTOR P. SAGÜES, "Derecho constitucional federal y Derecho convencional interestadual, en *Revista Notarial*, nro. 880, ps 491 y sigts.

⁶ Remito a lo expresado en mi libro *Teoría general de la publicidad y tratados internacionales*, Depalma, Bs. As., 1977, especialmente páginas 14 y sigts. Algunas ideas reflejadas en este trabajo fueron receptadas en la ley citada.

⁷ Ver de mi autoría: *Teoría general de los tratados interjurisdiccionales internos*, Depalma, Bs. As. 1994, ps. 172 y 173).

⁸ Ver ob. cit. en nota 6, ps. 7 y sigts.

⁹ El decreto 393/98 prevé en el organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, la inserción de la Secretaría de Coordinación y Relaciones Institucionales, que en un principio tuvo rango de sub-secretaría (decretos 660 y 876/96). La normativa coloca en la órbita de esta dependencia las funciones de: "1. Asistir, instrumentar y efectuar la coordinación institucional entre el Ministerio y los organismos y autoridades de los distintos poderes del Estado en el ámbito nacional, provincial o municipal"; "2. Formular los planes, programas y proyectos que contribuyan al fortalecimiento de esas gestiones que, en materia de política exterior realicen las autoridades nacionales, provinciales o municipales"; "3. Intervenir en toda negociación entre las autoridades provinciales y los representantes de terceros países que implique alguna obligación en las que se prevean garantías por parte de éstos para el Estado nacional".

5.3. La actividad del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto hacia las Provincias —esto en función de su atribución de generar acuerdos internacionales obligatorios— *debe ser acompañada con otra en sentido inverso para elaborar las pautas que regirán la política exterior del Estado nacional en los temas de mayor interés provincial. Un consejo federal integrado por representantes de los gobernadores, de imperativa consulta en cuanto se requiera elaborar nuevas políticas en temas susceptibles de afectar el interés local, se perfila como herramienta indispensable para el buen funcionamiento del art. 124 de la Constitución con miras a la primera limitación que esta norma fundamental establece.* Repárese, a manera de "exempla docens", en la creación de espacios económicos comunes con los países vecinos, como también en la elaboración de regímenes fiscales apropiados para la integración fronteriza, en los que forzosamente deben abordarse la incidencia de los tributos de índole local. Asimismo, cabe tener presente que las relaciones entre la Federación y las Provincias no son más las primitivas de casi sumisión de sus autoridades al P. E. N., sino que en muchos casos median oposición y hasta conflictos, especialmente en el plano de la coparticipación impositiva, habida cuenta que una importante fracción del poder real se encuentra en manos de los gobernadores de Provincias. A esto se añade que el Estado nacional —deficitario prestador de servicios que, salvo el de defensa nacional, estarían mejor ubicados en el nivel local—, ha ido abandonando funciones esenciales como la de impulsar el progreso con la realización de las grandes obras públicas de infraestructura, transformándose en mero recaudador de impuestos¹⁰.

6. En oportunidad de abordar el fenómeno convencional en el Derecho público interno patrio, recordé que al monopolio de la concertación internacional por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, que se mantuvo hasta mediados del siglo inmediato anterior, *siguió un período de acentuada fragmentación¹¹ en el que cada ministerio¹² condujo una porción de las relaciones*

¹⁰ La posibilidad de que las Provincias, a través del viejo mecanismo de los pactos, contribuyan a paliar la problemática creada por un gobierno federal ausente en la promoción del bienestar general, situación hoy desde luego agudizada por la situación de quiebra que éste afronta, fue contemplada en la obra citada en nota 7, ps. 81/91.

¹¹ "El acuerdo internacional no es más un asunto reservado a los diplomáticos ... Paralelamente al desarrollo extraordinario de las relaciones convencionales y de la tendencia a reglar con esas convenciones las relaciones económicas y sociales que antes eran consideradas como propias del dominio reservado del Estado, la esfera de los órganos que celebran los acuerdos se ha ampliado, pues al lado de los tratados concluidos bajo la forma solemne existen una serie de acuerdos concluidos en forma simplificada por los dirigentes de las diferentes administraciones del Estado, desde el Ministro de Justicia al Ministro del Interior, desde el Ministro de Finanzas al Ministro de la Educación" (BENEDDETTO CONFORTI, "Cours général de Droit International Public" en "Recueil des Cours", t. 1988-V, p. 95).

¹² Por ejemplo: las relaciones sanitarias internacionales las lleva el Ministerio de Salud (decreto 1006/95, anexo II); las políticas jurídicas de la integración, se insertan en los cometidos del Ministerio de Justicia (decreto 102/97); la cooperación jurídica internacional, debe canalizarse a través del mismo departamento de Estado (decreto 761/97); las relaciones con la O. I. T. incumben al Ministerio de Trabajo (decreto del P. E. N. nro. 132/83, art. 23, inciso 16, y decreto 1076/96, anexo II); encarrilar las relaciones con los

de la Nación con otros Estados y organismos internacionales¹³. Dos motivaciones principales impulsaron este fenómeno:

a) *La creciente complejidad de los asuntos de trascendencia internacional y la correlativa necesidad de especialización.* Hacia la época en que se organizó definitivamente la República, los tratados no abarcaban más allá de la alianza política, la fijación de límites, comercio y navegación, así como en casos excepcionales, la cooperación jurisdiccional en el ámbito de los procedimientos de extradición. En cambio, actualmente no existe área de la actividad humana que permanezca ajena al marco convencional internacional; incluso, la creciente complejidad que asume la técnica obliga al diplomático a ceder protagonismo y a requerir en otras dependencias de la administración pública el asesoramiento necesario. Vale recordar que las enseñanzas recibidas en las academias diplomáticas mal pueden habilitar para concluir con idoneidad, "ad exemplum", acuerdos sobre temas como sanidad animal o vegetal, distribución del espectro radial, regulación de los protocolos utilizados en las comunicaciones inalámbricas, energía nuclear, etc.

b) *La fluida facilitación en el desplazamiento de personas merced a los modernos medios de transporte y el exponencial progreso de las comunicaciones.* Hoy, en pocas horas los negociadores pueden ponerse en contacto directo con sus homólogos de cualquier otro país en cualquier región del planeta. Y si esto no fuere posible, la telefonía satelital y las teleconferencias, utilizando las comunes conexiones que brinda Internet, permitirían un contacto similar al que se tiene cara a cara. De hecho, la tecnología permite revertir situaciones que en su momento motivaron la apertura de algunas representaciones diplomáticas fijas en el exterior. También transformar al representante diplomático en intermediario ante diálogos que pueden emprenderse directamente, máxime cuando el idioma inglés se ha transformado en lengua universal y, a todo evento, nuevos sistemas electrónicos operan traducciones simultáneas a varios idiomas.

En pocas palabras, el Ministerio de Relaciones Exteriores no puede ser más el "embudo" al cual converjan todos los contactos del Estado hacia y desde el exterior, tal como se había pensado en momentos de institucionalizar a la

organismos internacionales que operan en materia educativa, corresponde al Ministerio de Educación, en cuyo órbita actúa la Dirección Nacional de Cooperación Internacional (decretos 1392/91 y 1274/96, anexo II). En el área de las Secretarías de la Presidencia de la Nación, el fenómeno es también notorio: así la de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico, se integra con una Dirección General de Asuntos Internacionales (id. decretos 479/90 y 649/91).

¹³ Ver mi trabajo "Proyecciones en Derecho Internacional Público de la cooperación de los Estados para la prevención y represión de la delincuencia internacional", en "Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba", volumen correspondiente al año 1989, págs. 57 y sigs., en el que abordo el fenómeno, ocurrido durante este siglo, de la paulatina suplantación de los ministerios de relaciones exteriores por los del ramo de la justicia y luego éstos por los del interior, por razones de especialización en la organización de la actividad antidelictiva a escala internacional.

Nación, *dado que han desaparecido los presupuestos que ameritaban tal solución* (ver 3.2.).

7. El sinceramiento con la realidad que debe ocurrir como consecuencia de lo apuntado, lleva a aceptar otra descentralización a más de la indicada en 5.2. y 5.3. Como corolario, la indispensable función por desempeñar en un futuro inmediato por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto es la de un Departamento de Estado destinado a fijar las políticas oficiales. Su actuación, en definitiva, debe centrarse en la coordinación, registro y contralor de la actividad internacional de provincias, ministerios y reparticiones autónomas en el ramo de su actividad específica, sin perjuicio de atender las representaciones diplomáticas que por su importancia no ameriten transformarse en oficinas comerciales o sedes consulares.

lu-

de

.2.

uro

l y

ia-

o y

io-

der

ior-