

REVISTA DE REVISTAS

Derecho internacional público 602

lugar, cuál es la función de los sistemas tributarios dentro de la política del desarrollo económico, particularmente como instrumento para lograr un cierto grado de equidad en la distribución del ingreso y de la riqueza. Esto es en virtud de que en un gran número de países iberoamericanos se ha acentuado la inequidad distributiva recientemente. El otro, es el análisis de la estructura fiscal y su reforma como expresión de la correlación de fuerzas políticas dentro del Estado.

En la primera parte del artículo se plantea un panorama de la realidad tributaria de América Latina. Se refiere al acuerdo celebrado por veinte Estados de América Latina en la Carta de Punta del Este, en 1961, por el cual se comprometieron a efectuar reformas fiscales introduciendo progresividad, combatiendo la evasión, y tratando de redistribuir el ingreso, pero, al mismo tiempo, promoviendo el ahorro, la inversión y la reinversión de capitales. Para tales efectos se estableció el Programa Conjunto de Tributación de la OEA, el BID y la CEPAL, tratando de conjuntar los esfuerzos para lograr efectuar reformas impositivas en Iberoamérica. Posteriormente se plantea qué fue lo que se logró, así como algunas características institucionales de las reformas emprendidas, aunque no cristalizadas.

El análisis de la situación tributaria se efectúa por países, agrupándolos de acuerdo con diversas características de su desarrollo económico. El primer grupo se integra con Argentina, Brasil y México; el segundo, con Colombia, Chile, Perú y Venezuela; y el tercero, por los países de menor desarrollo relativo como Guatemala, Honduras, El Salvador, etcétera.

Se refiere también a la Segunda Conferencia Interamericana de Tributación y a las ideas de algunos destacados especialistas en la materia como Víctor Urquidí, Nicolás Kaldor, Richard Goode y Dino Jarach.

Posteriormente, se analiza la situación de la imposición en Iberoamérica en la década de los setenta, describiendo algunos de los gravámenes más importantes, así como el problema de la codificación tributaria, y por último, se plantea la perspectiva de la reforma impositiva. En síntesis, se trata de un documento sencillo y útil para los interesados en la materia. Gerardo GIL VALDIVIA

DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

GOROSTIAGA, Xavier, "Diez tesis sobre los Tratados del Canal de Panamá", *Comercio Exterior*, vol. 29, núm. 1, enero de 1979, México.

El nuevo régimen jurídico para el Canal de Panamá constituye un obligado caso de estudio para comprender las relaciones entre Estados Unidos y

América Latina durante la última cuarta parte del siglo xx. De los mecanismos de concesiones y de las fórmulas de arreglo es posible extraer algunas reglas generales para las negociaciones entre las dos Américas. Seguramente, el régimen compromisorio que se alcanzó con los dos nuevos tratados, será el molde de los logros futuros en los que se ubiquen los procesos reivindicatorios de América Latina: transacción que comprenda el reconocimiento de ciertos intereses de los países latinoamericanos y pervivencia simultánea de los intereses económicos y estratégicos de la potencia hegemónica.

El autor del presente ensayo ha publicado otros estudios sobre la materia en la misma revista y ha sostenido en sus páginas un interesante debate con otro autor conocedor: José Torres Ábrego. Personalmente debo reconocer que ambos estudiosos me han aportado interesantes elementos de análisis para el conocimiento de la problemática que en diversos ámbitos ha planteado el Canal de Panamá. Los dos se caracterizan por sus posiciones críticas y se han abocado a la tarea de descubrir el impacto negativo que para Panamá ha significado la presencia norteamericana y la administración monopólica de la vía interoceánica. Desde este punto de vista las diferencias entre Gorostiaga y Torres Ábrego son básicamente de enfoque, de interpretación sobre los factores de la dependencia y de los intereses prioritarios de los Estados Unidos, y de ninguna manera sobre la preocupación vertebral de erradicar en todas las formas la influencia norteamericana en Panamá.

En el artículo que comentamos el autor esboza diez tesis de interpretación sobre el significado de los nuevos tratados y sobre sus consecuencias. Cabe decir que en todas ellas aparecen elementos convincentes para la comprensión de las negociaciones y del arreglo final, que permiten al lector conjugar datos y apreciaciones sobre el problema para normar su propio criterio. En lo personal estimo que se conjugaron intereses de Estados Unidos y de Panamá para la redefinición del régimen jurídico de 1903. Con todo, Estados Unidos podía llegar a un límite en sus concesiones. En este sentido deberá comprenderse a los dos nuevos tratados como un régimen compromisorio en el que se le otorgan ciertos beneficios a Panamá y se salvaguardan los intereses estratégicos y económicos de la potencia zonal. En este sentido son reveladores los datos que ofrece el autor sobre los intereses económicos radicados en suelo panameño (quinta tesis).

Me parece que los significativos descalabros de Estados Unidos en sus estrategias mundiales han tenido como efecto la convicción de optar por negociaciones y componendas que sustituyan un conflicto explosivo. (Esta reflexión se emparentaría con la primera tesis). Los sucesos de 1964 que dan origen al inicio de las negociaciones tienen lugar en el momento en

que comienza la escalada en Vietnam. Existía entonces la necesidad de cerrar un posible frente de conflicto y, posteriormente, con el surgimiento de modelos socialistas y nacionalistas en latinoamérica durante los años setenta, de neutralizar un foco que pudiera desbordarse y llegar a estallidos de violencia o actos terroristas que pudieran dañar irreparablemente a la vía interoceánica.

De cualquier manera, como antes se apuntaba, Estados Unidos no podía ir más allá de un margen determinado de concesiones. Esto quedó claro durante el proceso de aprobación de los tratados por el senado norteamericano. No únicamente las figuras representativas de la ultraderecha, como Ronald Reagan escandalizaron a la nación con el régimen negociado, sino otros personajes como Robert Byrd, líder de la mayoría demócrata del Senado, condicionaron su apoyo a la devolución de la vía interoceánica, a que se clarificara el derecho de paso prioritario a los buques norteamericanos y a que se esclareciera el derecho de Estados Unidos a intervenir para mantener abierto el canal, aún después de su entrega a los panameños, a finales de siglo. Estas presiones subyacentes dieron forma a las célebres "Enmiendas Deconcinni" que son un preocupante precedente para el derecho internacional interamericano, toda vez que han aceptado con carácter legal el derecho a la intervención.

Todo esto, además de la circunstancia de que el canal se devolverá cuando sea obsoleto para la navegación y de que el sistema de peajes se mantendrá —como desde principios de siglo— artificialmente bajo, con lo que el comercio estadounidense continuará recibiendo, a costa del pueblo panameño, un subsidio enorme, imposible de cuantificar.

En términos de *real politik* no era posible alcanzar mayores logros. Estos sólo serán posibles en el caso de todo un replanteamiento estructural del Estado, con los riesgos y costos que ésto significa. Es preciso visualizar con nitidez que los procesos reivindicatorios en América Latina están operando por vía de transacción. La nacionalización del petróleo venezolano en 1975 sigue esta constante. La revolución triunfante de Nicaragua se ha orientado a un programa de "Reconstrucción Nacional" y no a uno de reestructuración estatal. Se ha tenido cuidado de no invadir las áreas prioritarias de interés de la superpotencia que pudiera generar una reacción intervencionista.

La lección es que el proceso no está agotado y que deberá continuarse impulsando hasta que los pueblos latinoamericanos asuman en plenitud el ejercicio de su soberanía. Ricardo MÉNDEZ SILVA

OXMAN, Bernard H., "The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The Seventh Session (1978)", *American Journal of International Law*, vol. 73, 1, January 1979, pp. 1-41, Washington, D. C.

El profesor Oxman, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Miami, miembro y vicepresidente de la delegación de Estados Unidos a la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, constituye una voz autorizada para dar con precisión una idea de la posición de su país sobre los trabajos que se desarrollan en ese evento internacional, a través de este estudio académico de gran calidad.

El artículo que se reseña es la secuela de una serie de trabajos publicados en cinco ocasiones precedentes, también en el *American Journal of International Law*, desde la preparación de la conferencia y cada sesión de la misma.

Oxman distingue los temas sobresalientes del Séptimo Periodo de Sesiones, entre los que destacan la cuestión de la presidencia de la Conferencia, el rechazo de su país a las fórmulas elaboradas para regular los fondos marinos internacionales, los accidentes de los tanqueros *Argo Merchant* y *Amoco Cadiz* frente a Nueva Inglaterra y Francia, respectivamente, y los rumores de que un país sudamericano pretendía aumentar su "mar territorial de 200 millas".

La cuestión de la presidencia fue la siguiente: El presidente de la misma, desde sus inicios en diciembre de 1973, ha sido el embajador Hamilton Shirley Amerasinghe, de Sri Lanka. Al cambiar el gobierno de su país en 1977, éste decidió no confirmarlo como miembro de la delegación de su país a la conferencia. Para algunos países, lo anterior daba lugar a la elección de un nuevo presidente, pues no era aceptable que presidiera la conferencia una persona que no representara a uno de los países participantes. Para otros, dicho criterio no era aceptable, y deseaban que Amerasinghe permaneciera a título personal. Después de perder tres semanas en un doloroso debate sobre la cuestión, se procedió a una votación que favoreció a Amerasinghe, quien no quería abandonar el puesto desde luego. Oxman señala que su país votó a favor. Hay que señalar además que su delegación, al tratar de imponer la permanencia del presidente, fue en gran medida responsable de la enorme pérdida de tiempo y el gran desgaste emocional que este frívolo asunto provocó.

El otro punto de los identificados como sobresalientes por Oxman, que merece comentario, es el relacionado con el rechazo de Estados Unidos a los textos relativos a los fondos marinos internacionales, y a la amenaza de ese país de proceder unilateralmente en esa zona marina mediante la adopción de legislación nacional.

Oxman no reconoce que la adopción de tal legislación ha sido un elemento negativo que ha retrasado las negociaciones sobre fondos marinos y que, de llevarse a cabo, haría fracasar esas negociaciones. Tampoco reconoce, obviamente, que tal legislación sería contraria al derecho internacional, pues los Estados Unidos mantienen la tesis de que, mientras no haya un acuerdo sobre el régimen internacional para esa zona, los fondos marinos están sujetos al régimen de la libertad de los mares que prevalece en alta mar. Esa tesis es inaceptable.

Además, Oxman se resiste siquiera a conceder que la amenaza de la legislación americana constituye un elemento negativo en las negociaciones internacionales. Su misma descripción de los largos y tardados debates que se desarrollaron sobre la legalidad de una potencial legislación unilateral, de los antagonismos, recriminaciones, frustraciones y mala voluntad que inevitablemente surgieron, deberían haberlo convencido de que la Conferencia, en lugar de perder el tiempo y el ánimo de buena fe con discusiones que se hicieron necesarias con la amenazada legislación, podría haberse dedicado más seriamente y con mayor vigor a tratar de lograr un acuerdo sobre el régimen internacional.

En cuanto a las lentas negociaciones sobre el régimen internacional, Oxman recuerda que el "Grupo de los 77" ha insistido en que la falta de progreso en las mismas se debe a que Estados Unidos quiere que se legislen en la conferencia hasta las más detalladas normas del régimen, para asegurarse que todas ellas protejan sus intereses. Es cierto, por largo tiempo Estados Unidos ha insistido en que se elabore "un código minero" para los fondos marinos, sin que nada quede afuera, a fin de que nada esté sujeto a interpretación después, y de que lo no acordado en la Conferencia sea después decidido (en la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos) por la "tiranía de la mayoría" de países en desarrollo, como la llamara Moynihan. Él rechaza que Estados Unidos sea responsable de la lentitud del proceso negociador, pero pregunta si el Grupo de los 77 estaría entonces dispuesto a un sistema de votación en las autoridades que no dé lugar a esa tiranía de la mayoría.

Como se puede ver, se trata de un círculo vicioso, pues si el sistema de votación no protege la voluntad de la mayoría, quiere decir que la minoría será la que decida aquellas normas que ahora, para apresurar la negociación en la Conferencia, se dejarían pendientes. Obviamente, lo anterior es inaceptable para el Grupo de los 77.

Al final, Oxman propone una entrada en vigor provisional del régimen internacional, que dé tiempo a negociar las normas del régimen permanente. La idea no es mala, a pesar del complicado mecanismo técnico-legal que tendría que inventarse para instrumentarla. Pero hay que preguntarse

si Estados Unidos estaría dispuesto siquiera a acordar normas satisfactorias para todas las partes en la negociación para el periodo provisional, o si pretende también que en el periodo provisional sólo sus intereses sean protegidos. Alberto SZÉKELY

BLECHER, M. D., "Equitable Delimitation of Continental Shelf", *American Journal of International Law*, vol. 73, núm. 1, January 1979, pp. 60-88, Washington, D. C.

Después de cinco años de negociaciones, la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre derecho del mar se acerca a su objetivo final, es decir, la conclusión de una nueva convención general sobre el régimen jurídico del mar. Quedan sólo un puñado de asuntos pendientes, cuya complicada sustancia ha hecho que los Estados interesados adopten posiciones bastante antagónicas. Uno de ellos es el que se refiere a la delimitación, sea de las zonas económicas exclusivas o de las plataformas continentales, entre Estados con costas opuestas o adyacentes.

El tema consiste en acordar criterios con base en los cuales se haga la delimitación de la frontera marina y submarina entre Estados que se encuentran en esa situación. El problema radica precisamente en llegar a un acuerdo sobre esos criterios, pues algunos de ellos satisfacen sólo a unos Estados, por favorecer sus intereses, y otros cumplen con las posiciones y aspiraciones del grupo opuesto de Estados. No ha sido fácil elaborar criterios de aceptación universal. Cada Estado implicado favorece aquellos criterios que, obviamente, le den una mayor superficie de jurisdicción nacional marina, sobre todo porque eso implica, entre otras cosas, un ámbito espacial mayor en el cual ejercer derechos soberanos sobre recursos naturales del mar, sean vivos o no.

Los esfuerzos para llegar a un acuerdo han sido incontables. En diversos foros se han presentado tantas redacciones de textos de articulado como puede producir la imaginación humana legislativa.

En el Octavo Periodo de Sesiones de la Conferencia (1979) se pidió a México —cuya delegación se ha distinguido por su influencia conciliadora en situaciones antagónicas de este tipo—, que hiciera esfuerzos por proponer una fórmula de compromiso. México aceptó, y pudo hacerlo gracias a que no es una parte involucrada en la controversia, ya que ha podido llegar a acuerdos de delimitación para su zona económica exclusiva y su plataforma continental opuestas o adyacentes a Estados Unidos (Tratado de 24 de mayo de 1978) y a Cuba (intercambio de notas diplomáticas del 26 de julio de 1976). Queda pendiente, desde luego, la delimitación con Gua-

temala y con Belice, pero la naturaleza y antecedentes de estos casos no están en el marco del tema de que se trata.

México propuso tantas redacciones como se podían imaginar, tratando de ofrecer una serie de criterios de delimitación equilibrados que satisficieran a ambas partes. Ensayó diversos órdenes de presentación, eventualmente con el copatrocinio de la delegación Peruana. Eventualmente se comprobó que las partes en la controvertida negociación no estaban dispuestas, al menos por ese entonces, a llegar a un compromiso, es decir, que no aceptarían fórmula alguna que no protegiera claramente sus intereses con exclusión de los de la contraparte. El mejor ejemplo de la diferencia de posiciones lo dan indudablemente Grecia y Turquía, cuyas zonas marinas en el mar Egeo, especialmente la presencia de islas griegas en el perímetro de lo que sería el mar territorial turco, hacen muy complicada la delimitación.

Blecher hace un magnífico análisis de los antecedentes legales de la cuestión en derecho internacional, basándose principalmente en la Convención de Ginebra de 1958 sobre la plataforma continental, en los casos de la plataforma continental del mar del Norte, ante la Corte Internacional de Justicia en 1969 (República Federal de Alemania *vs.* Dinamarca y República Federal de Alemania *vs.* Holanda), en el laudo arbitral sobre la plataforma continental entre el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Francia de 1975 y, desde luego, en los trabajos de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.

Los criterios de delimitación pueden resumirse en: principios equitativos-línea media-línea equidistante-equidistancia-circunstancias especiales. Cuál de esos criterios sea el prevalente, es decir, el de mayor jerarquía, beneficiará a una parte o a la otra, mas no necesariamente a las dos. Sin embargo, el común denominador de la norma de delimitación es la obligación de las partes de "negociar" y llegar a un "acuerdo".

En el artículo que se reseña se analizan en forma exhaustiva e inteligente cada uno de esos criterios, con base en los señalados antecedentes de derecho internacional. Especialmente identifica dos principios equitativos que hacen que este criterio escape de su vaguedad implícita, pues el problema de esos principios consiste precisamente en su inherente subjetividad. Esos dos principios son la equidistancia y la proporcionalidad. El último, sobre todo, es de gran interés, pero el autor olvida que el meollo del problema es quizá que las partes contendientes no están interesadas en la proporcionalidad, sino en cualquier método de delimitación que quite al vecino para obtener para sí mismo lo más posible. Sin embargo, no lo olvida tanto como para concluir que las normas de delimitación aún no han sido desarrolladas suficientemente. Esto es correcto, pero si tal es el caso, en-

tonces ¿cómo o con base en qué criterios deberán los Estados vecinos delimitar sus zonas marinas y submarinas? La respuesta es tal vez que no se puede formular una norma general para este problema, a menos que sea una norma que, sin dictar criterios de delimitación que prejuzguen *ab initio* en favor de una u otra de las otras de las partes, se limite a ordenar o estipular la obligación de las partes de llegar a un acuerdo vía negociación, lo que implica que ninguna de ellas puede unilateralmente reclamar un límite sin que convenga previamente con la otra parte.

Lo anterior significa que la solución del problema tiene matices extra-jurídicos. Aun así, el conocimiento de los precedentes en derecho internacional es elemental para que las partes negocien. Eventualmente, las negociaciones exitosas irán produciendo acuerdos que, con el tiempo, indicarán claramente qué criterios prevalecen en la práctica de los Estados. Los precedentes estudiados por Blecher contribuyen a futuras negociaciones, así como al papel de la doctrina en la eventual elaboración de una norma general. Otro mérito consiste en incluir uno de los primeros estudios a fondo del más reciente antecedente, el arbitraje anglo-francés de 1975. Alberto SZÉKELY

DERECHO LABORAL

DUCRAY, Gabriel, "La formación profesional en la actualidad: Evolución de las relaciones entre formación y empleo", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 98, núm. 2, abril-junio 1979, pp. 183-200, Ginebra.

Nuevos factores, a partir de la década de los años setenta, hicieron reflexionar críticamente a los gobiernos sobre el papel y la importancia de la formación profesional.

Hoy en día, hace notar Ducray, es la preocupación por una preparación útil para la vida activa lo que inspira cada vez más en el mundo los proyectos de la reforma de la enseñanza secundaria o superior, pues al dejar de constituir una zona marginal de la planificación del desarrollo la formación profesional se convierte en un dato central de la misma, cuyas repercusiones requieren más sagacidad en las decisiones. En algunos países altamente industrializados los gobiernos han reforzado o reafirmado el papel de las empresas en la formación profesional.

Pero —observa Ducray— todo esfuerzo será inútil si la formación profesional no coadyuva a la renovación cualitativa de la población activa y, sobre todo, si se la disocia de la política del empleo. Existen experiencias nacionales, agrega, que son lo suficientemente numerosas para que uno