ISSN: 2393-7858

Revista Diplomática

2ª ÉPOCA - VOLUMEN 1, Nº 2 ENERO-JUNIO 2019

Instituto Artigas del Servicio Exterior

Revista Diplomática

2da. ÉPOCA - VOLUMEN 1, Nº 2 ENERO-JUNIO 2019

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Ministro
Sr. RODOLFO NIN NOVOA

Subsecretario
Embajador ARIEL BERGAMINO

Director General de Secretaría
Embajador CARLOS AMORÍN

INSTITUTO ARTIGAS DEL SERVICIO EXTERIOR

Director
Embajador ALBERTO GUANI

Directora Adjunta
Embajadora CRISTINA CARRIÓN

Revista Diplomática

2ª Época – Volumen 1, Nº 2, Enero-Junio 2019

© Ministerio de Relaciones Exteriores - Instituto Artigas del Servicio Exterior

ISSN: 2393-7858

Imagen de tapa: América invertida, dibujo de Joaquín Torres García de 1943

EDITOR RESPONSABLE

Embajador Alberto Guani

CONSEJO REDACTOR

Embajador Alberto Guani

Embajadora Cristina Carrión

COORDINACIÓN EDITORIAL

Allison Burgos

Sebastián Cavasín

Nicolás Gómez

Instituto Artigas del Servicio Exterior

Mercedes 1260

11100 Montevideo – Uruguay

Teléfono: (598) 2902 2216

www.mrree.gub.uy

iase@mrree.gub.uy

Prólogo

Es una gran satisfacción presentar la segunda edición de la Revista Diplomática en su época digital. Tuvimos el gran honor de contar en nuestro primer volumen, no solo con su presencia en el lanzamiento de diciembre 2018, sino también con el aporte de un artículo, del señor Ministro de Relaciones Exteriores, Rodolfo Nin Novoa. Con ello se reanudó un vínculo, luego de 21 años, que era necesario reestablecer.

Ya transcurrida la conmemoración de los 190 años del Ministerio de Relaciones Exteriores y el enfoque sobre los puentes que nuestro país tendió con sus vecinos para concretizar la integración física, el 19 de setiembre estaremos cumpliendo los 70 años de creación del Instituto Artigas del Servicio Exterior y el 13 de diciembre los 80 de transcurridos desde la Batalla del Rio de la Plata. Todos ellos importantes mojones en nuestro recorrido como Nación.

Sin lugar a dudas, los hitos históricos nos remontan a un tiempo que, en gran parte, es el cimiento de lo que hoy tanto nos enorgullece y el motivo por el cual los extranjeros valúan, con índices extremadamente altos, la contribución que nuestro país dio en su accionar internacional, que es el prestigio inmaterial que nos abarca a todos y que nos otorga automáticamente un valor agregado, como pocas naciones en el mundo pueden ostentar.

Tenemos en esta edición a varios colaboradores quienes nos han hecho llegar sus enfoques los cuales reafirman el sentido existencial de la “Revista Diplomática”, a todos ellos muchas gracias.

Embajador Alberto Guani
Director del Instituto Artigas del Servicio Exterior

Montevideo, mayo de 2019.

Tabla de Contenido

Nuevas tecnologías, la identidad digital y el futuro de las oficinas consulares
Esteban Melgarejo 9

La Comisión Administradora del Río de la Plata: Pasado, presente y futuro
Felipe Michelini 15

Incidencia actual del derecho "blando" en el Derecho Internacional
Gustavo Álvarez Goyoaga 27

La larga tradición del Uruguay de apoyo al sistema multilateral: A un siglo de la firma del Tratado de Versalles
Alberto Guani Amarilla 37

El dilema demográfico de China
Andrés Bancalari 45

El comercio entre Australia y Uruguay: ¿existen oportunidades de complementariedad productiva?
Ignacio Bartesaghi y Natalia Melgar 51

Arbitrajes inversor-Estado intra Unión Europea: Problemática actual y escenarios futuros
Magdalena Bas Vilizzio 61

Climate change and migration: An existential opportunity and a diplomatic challenge for the European Union
Bram De Botselier y Aleksandra Tor 71

Interregionalismo y Cooperación
Isabel Clemente Batalla 81

Una iniciativa de paz casi olvidada
Luis Eduardo Coronel Maldonado 85

Una mirada al Oriente: Relaciones de Uruguay con China y Medio Oriente en los últimos 20 años
Ana Laura De León y Facundo Fernández 97

La importancia de un Servicio Exterior con nombre y apellido
Virginia Delisante Morató 107

Apuntes sobre la integración de
la infraestructura regional sudamericana
Wilson Fernández 111

La solución pacífica de controversias
en el nuevo escenario internacional
Martín Gaudin 119

Acompañamiento de Naciones Unidas al proceso de paz en Colombia
Martin Lorieto, Juan Martin Benavides y Juan Acuña 131

Los desafíos de la Industria que está cambiando al mundo
Leonardo Loureiro 143

La contingencia de la idea de Nación
Susana Mallo 149

La cercanía del espacio
Gabriela Maurer-Neuman 161

El nacimiento de una nueva disciplina
y el nuevo orden internacional que nace en Versalles
Ramiro Rodríguez Bausero 165

Bienes intangibles en la diplomacia uruguaya y ruta de oportunidades
El rol de Uruguay en el debate mundial de políticas de drogas:
Enfoque de derechos humanos, salud pública yregulación de mercados
Milton Romani Gerner 175

.....

ARTÍCULOS

.....

Los conceptos vertidos en los artículos publicados en la Revista Diplomática son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente corresponden a la posición oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay.

Nuevas tecnologías, la identidad digital y el futuro de las oficinas consulares

Esteban Melgarejo[*]

No es secreto que el avance de la automatización y el uso de la inteligencia artificial amenaza la continuidad de algunas tareas y trabajos, al menos de la misma forma en la que los conocemos ahora. No sólo no es secreto, si no que en muchas áreas se ha generado un útil y sano debate sobre el futuro de ciertos trabajos, y los caminos de adaptación disponibles.

Esta discusión, sin embargo, aún no ha sido públicamente abordada para el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este artículo pretende apenas iniciar el debate sobre cómo la evolución de la tecnología, particularmente de la inteligencia artificial y el desarrollo de la identidad digital[1], podrían modificar la organización y forma de trabajar de dicho Ministerio.

Es muy cierto que muchas de las funciones de Cancillería tienen un innegable, y por ahora irreemplazable, componente humano. Se trata precisamente de establecer vínculos personales, lazos de confianza, respeto, incluso amistad. Son esos lazos los que mayormente acaban determinando decisiones de índole política o económica. Sin embargo, eso no aplica a todas las tareas que llevan adelante las oficinas de la República en el exterior. En particular las oficinas consulares. Es indudable que muchas de las tareas de las oficinas consulares cambiarán de naturaleza en el futuro cercano. Es también cierto que no todas las funciones consulares serán obsoletas, pero como bien dice la Convención de Viena de 1963 sobre relaciones consulares en su artículo tercero: "*Las funciones consulares serán ejercidas por las oficinas consulares. También las*

[*] Héctor Esteban Melgarejo Graña *in memoriam*. Su nombre perdurará en el recuerdo de todos aquellos que lo conocieron y trataron, como un dedicado profesional y un compañero ejemplar.

[1] Existe aún cierta confusión entre el uso de "identidad digital" y "ciudadanía digital". Aunque el último hace una clara referencia a su vínculo con el Estado, es la identidad como un todo lo que ocupa este artículo.

ejercerán las misiones diplomáticas según las disposiciones de la presente Convención." Puesto de otra forma, las funciones de las oficinas consulares pueden ser asumidas por las oficinas diplomáticas.

Repasando las funciones consulares establecidas en el artículo 5 de dicha Convención, vemos que realmente las únicas que tradicionalmente no han sido llevadas a cabo de forma concomitante por las oficinas diplomáticas son aquellas en las que el agente consular actúa como extensión de las oficinas públicas nacionales en el exterior. Sea la emisión de documentos de identidad, certificados de antecedentes judiciales, partidas del registro civil, documentos notariales, etc. El Estado uruguayo, como muchos otros en la actualidad, se encuentra trabajando en herramientas que permitirán realizar todos los trámites ante mencionados de forma remota. Incluso la identificación de las personas (identidad digital) podrá realizarse en el futuro de forma remota. Si alguien puede realizar todos los procesos necesarios para un determinado trámite desde Artigas a través de plataformas en línea, ¿por qué no desde Porto Alegre, Madrid o Tokio?

Muchos profesionales dudan aún del alcance y potencial de la identidad digital, especialmente genera dudas la seguridad en torno a la misma. Hay casos conocidos de robo de identidad, o falsificaciones de identidades digitales. Pero esto amerita una observación: existen varios niveles establecidos de seguridad para la identidad digital, porque no todo proceso requiere el mismo nivel de verificación. No es lo mismo quien quiere crear un perfil en una red social, o quien quiere reservar un hotel online, que quien quiere obtener un nuevo pasaporte. En el caso de Uruguay, trabajamos sobre 3 niveles de seguridad, y el último de ellos es equivalente en todo a la presencia física. Según la Política de Identidad Nacional: "*Nivel 3 (Alto) Es el nivel más alto definido por la presente política y único nivel de identidad digital equivalente al presencial. Al igual que el nivel 2 definido previamente, requiere la presencia de la Persona Física durante la etapa de Registro de identificación digital. El medio de identificación digital asociados a la persona durante el registro es considerado robusto de la misma forma que el proceso de autenticación. Durante la etapa de registro de identificación digital, se capturan y validan datos biométricos del solicitante. La autenticación electrónica se realiza utilizando*

como medio digital de identificación, un Certificado Electrónico Reconocido de Persona Física."

Me harán la observación que este tipo de identificación requiere de una etapa presencial y de documentación. Muy cierto, pero sólo una vez. La casuística de los compatriotas que requieren asistencia en el exterior es infinita, pero se puede reducir a dos grandes casos: a) compatriotas transitoriamente (sean días, meses o años) en el exterior, pero con residencia permanente en la República, y b) compatriotas que han decidido radicarse permanentemente fuera de nuestro país. En el primer caso, la identidad digital Nivel 3 será una necesidad para todo trámite que, al día de hoy, requiere presencia física. Y esa identidad deberá ser portable. En el segundo caso, los compatriotas en el exterior deberán acercarse por una única vez a un Proveedor de Identidades, que puede ser tanto una persona estatal como privada. Para este último caso Cancillería podría tomar la responsabilidad de la emisión, trámite que repito, se realiza una única vez de forma física. Luego todo trámite ante el Estado nacional, y posiblemente ante los demás Estados, se podrá hacer de forma remota. Agregué ante los demás Estados porque aquí hay una nueva serie de acuerdos posibles. El de reconocimiento reciproco de identidad digital. Algunos países ya están trabajando en el intercambio de información de identidades, aunque en contextos determinados y circunstancias especiales. Por lo pronto parece razonable suponer que esta no será una práctica generalizada. En el caso de Uruguay sería posible y útil lograr acuerdos similares con los países con lo que existe mayor flujo de relaciones, comenzando quizás dentro del MERCOSUR.

¿Cuál será entonces el rol de los agentes consulares? Serán aún muy útiles, especialmente en relación a sus funciones originales, esto es, la promoción del comercio, el cuidado de los intereses comerciales de un Estado y labores de inteligencia económica. Aquí otra vez las limitaciones legales y la cambiante realidad global generan nuevos espacios de acción. Las misiones diplomáticas tienen la obligación de establecerse en las ciudades capitales. Sin embargo, estas no son siempre los centros de poder económico y político de los Estados, o existen otros centros de poder económico con alcance regional. El cambio de funciones requerirá un cambio en la conformación de la oficina consular, en su ubicación geográfica y su red de trabajo. Ya no será tan

importante la cercanía con las comunidades de compatriotas, sino los flujos de relacionamiento exterior, actuales o deseables, de la República.

Algunos Estados han estado experimentando con el establecimiento de oficinas regionales. Grandes oficinas ubicadas en ciudades con excelentes conexiones, especialmente aéreas, dentro de una región determinada. Estas oficinas sirven como centro de referencia y apoyo a oficinas más pequeñas distribuidas en un su misma región. Estos “hubs” permiten alojar servicios varios, incluyendo especialistas de otras áreas, como educación, seguridad, agricultura, etc. Estos servicios pueden ser tanto adoptados de otras oficinas del Estado como desarrollos propios, a modo de enlaces externos.

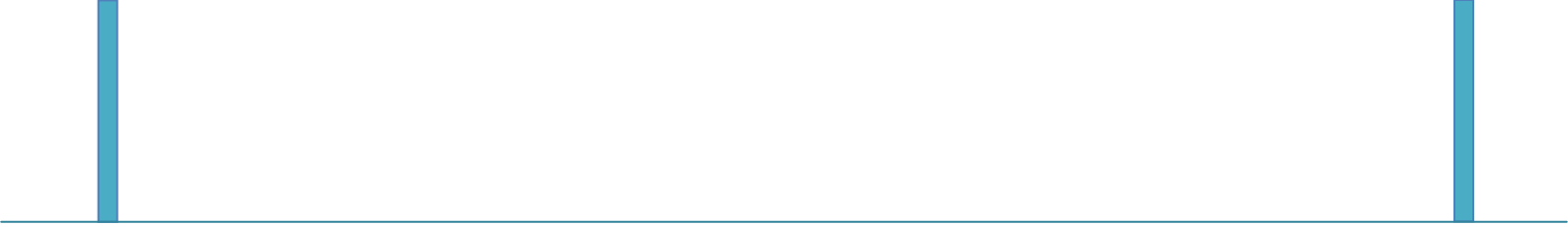
Esto asimismo libraría recursos humanos y financieros que podrían abocarse a la tarea oficinas itinerantes por área, verdaderos abogados de las causas que interesen a la República, según sean definidas por el Gobierno. Sin perjuicio de las decisiones que cualquier gobierno tome, queda claro que son ahora áreas importantes para la República: el desarrollo tecnológico, la gobernanza de internet, el comercio electrónico de servicios, especialmente servicios personales de forma remota, la logística, la carne y sus derivados, la lechería y sus derivados, la industria forestal y la producción agrícola de grandes superficies (especialmente granos).

En este sentido, y siguiendo el ejemplo danés, la apertura del Consulado General en San Francisco parece ir en esa dirección. Su misión es clara y específica. Ahora bien, igual que para el caso danés, lo más probable es que el vínculo con el sector tecnológico implique que pase tanto tiempo fuera de su jurisdicción como dentro. Muchas de las decisiones que impactan sobre el futuro del sector tecnológico de California se toman en Las Vegas, cuando no en Colorado, y muchas veces en eventos especiales, algunos tan interesantes como los vuelos chárter de networking. ¿Cómo compatibilizamos la normativa nacional e internacional relativa a la función diplomática y consular con esta nueva realidad? ¿Aparecerás nuevos actores que ocupen los espacios que los funcionarios no pueden ocupar debido a restricciones normativas? ¿Adaptaremos la normativa existente para poder adaptarnos a la realidad cambiante?

De la misma forma que está ocurriendo, y continuará ocurriendo en muchas áreas, la reforma de los esquemas tradicionales de trabajo será necesaria. Las reformas inexorablemente ocurrirán. El resultado dependerá de nuestra planificación, o de la falta de ella.

Bibliografía:

1. Política de Identidad Digital. Consultado el 10/05/2019 en: https://www.gub.uy/unidad-certificacion-electronica/sites/unidad-certificacion-electronica/files/documentos/publicaciones/Pol%C3%ADtica%2Bde%2BIdentificaci%C3%B3n%2BDigital_%2BVersi%C3%B3n%2B1.0.pdf



La Comisión Administradora del Río de la Plata: Pasado, presente y futuro

Felipe Michelini*

I - Introducción

En este trabajo se analizan los desafíos que enfrenta en el presente y en el futuro, la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP o Comisión) y por ende la Delegación de Uruguay (DELUR) ante la misma.

Luego de una sucinta referencia a los antecedentes geográficos del Río de la Plata y la historia, incluida la adopción del Tratado Río de la Plata y su Frente Marítimo, se reseñan las decisiones estratégicas asumidas por la Delegación uruguaya en el período 2015 – 2020.[1]

La Comisión es el organismo intergubernamental creado por el Tratado, suscrito por la República Argentina y la República Oriental del Uruguay en el año 1973.

II - Antecedentes

* Abogado, docente universitario en derechos humanos y ex legislador. Presidente de la Delegación de Uruguay ante la Comisión Administradora del Río de la Plata. El autor quiere expresamente agradecer al Ministro de Relaciones Exteriores Rodolfo Nin Novoa y de los Subsecretarios Ariel Bergamino y José Luis Cancela, así como de los Directores Generales de Secretaría Embajador Carlos Amorín y Embajador Abram Bernardo Greiver. Así como al Embajador Héctor Lescano y al Ministro Diego Pelufo.

[1] En el período iniciado en 2015 desde que asumí como Presidente de la Delegación Uruguaya, me han acompañado en la gestión la Dra. Silvia Izquierdo, hasta su fallecimiento, cargo asumido por el Dr. Augusto Montesdeoca; el Dr. Juan Curbelo delegado del Partido Nacional hasta su sustitución por el Sr. Sergio Chiesa; el Capitán de Navío Eduardo Aguiñaga; el Capitán de Navío Pablo De Marco quien fue sustituido por el Capitán de Navío Sergio dos Santos, y luego por el Capitán de Navío Marcelo Pazos. Asimismo, el equipo de la DELUR se ha integrado por el Dr. Alfredo Scafati, Prof. Enrique García, Sr. Walter Souto, Sra. Carmen Quevedo, Sra. Alicia Risso, Sra. Mónica Mosteiro, Cra. Cecilia Morales, Cr. Hugo Caussade, MSc. Mónica Gómez, Mag. Mónica Guchin, Capitán de Navío Humberto Antoniello, Capitán de Navío Rubén Torres y Prof. Marcelo Hernández. A todos ellos, con un recuerdo especial para Silvia, mi reconocimiento por su dedicada colaboración.

El reservorio hídrico conocido como Río de la Plata fue identificado hace más de 400 años en la época del descubrimiento de estas tierras por parte de España y Portugal. Existe una primera dificultad en la comprensión el fenómeno geográfico, pues como decía el Dr. Felipe Paolillo en su artículo del “El Estatuto del Río de la Plata” en Cuadernos de Marcha de 1968, la propia definición era equívoca: " mar, río, estuario, bahía histórica, "barra de grandes ríos", mar cerrado, río oceánico y extralimitable".

De todas formas, es un hecho notorio que el Río de la Plata constituye una parte esencial de la identidad nacional tanto de Argentina como de Uruguay. Así, el Río de la Plata es inseparable de la relación entre nuestros países, al igual que el Río Uruguay, ambos como fronteras hídricas.

Es posible hacer una periodización sintética desde una perspectiva jurídica, es decir del conjunto de reglas básicas obligatorias que han regido para la administración del Río. Se pueden distinguir tres momentos: a) Descubrimiento y período colonial, b) Estatuto del Río en tanto se consolidan dos estados independientes y c) Vigencia del Tratado del Río de la Plata.

III - Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo

La suscripción y ratificación del Tratado, instrumento internacional obligatorio para ambos países, cerró un largo período de disputa entre ambas naciones y dio paso a una nueva etapa en la relación bilateral.

Este tratado fue ratificado por nuestro país por el Decreto Ley N° 14.145 de 25 de enero de 1974 que fue convalidada por la Ley N° 15. 738 de marzo de 1985. La República Argentina lo ratificó por Ley N° 20.645 de fecha 31 de enero de 1974.

En efecto, el 19 de noviembre de 1973 ambos estados firman en Montevideo dicho instrumento jurídico bilateral. Era un momento histórico particular: el 12 de octubre de ese año se inició el segundo gobierno del carismático septuagenario líder argentino, General Juan Domingo Perón y a su vez en esta parte del Plata, los inicios del régimen de dictadura militar en el Uruguay, del 27 de junio de 1973, devenido en terrorismo de estado.

Es en ese contexto que también el 1 de abril de 1974 se autorizó el inicio de las obras de la represa hidroeléctrica de Salto Grande, así como se firmó el Tratado del Río Uruguay en febrero de 1975.

A pesar que las libertades en nuestro país estaban fuertemente cercenadas se escucharon valientes voces de disenso y de polémica pública por los contenidos del texto a aprobar. Sin perjuicio de que es correcto asumir que sus contenidos estaban negociados muy anteriormente a los hechos que devinieron en nuestro país en el golpe de estado de 1973.

La principal crítica que lideraba el Prof. Juan E. Pivel Devoto, consistía en que formalizaba la entrega de la Isla Martín García a la República Argentina y se perdía todo reclamo al derecho territorial soberano sobre ella. A su vez, en el texto se obtenía la jurisdicción indiscutible de las aguas de uso exclusivo y el 50% de decisión sobre el curso de agua común del Río de la Plata.

Del otro lado del río, la crítica a su suscripción era que Argentina mantenía la jurisdicción, pero el destino de la isla estaría fuertemente restringido, erradicándose la posibilidad su uso militar, dejándola tan solo como reserva de fauna y flora y sede de la CARP.

Es difícil sostener que el Tratado en su conjunto, no haya sido un buen resultado para el Uruguay. Ello es más fácil afirmarlo hoy, apoyados en el devenir histórico cinco décadas después: la Isla Martín García perdió toda importancia estratégica militar que contaba anteriormente, por el desarrollo de las tecnologías y el desarrollo de la integración regional en un mundo globalizado. A su vez, la Isla Timoteo Domínguez ha ido creciendo y se puede afirmar que entre ambas islas hay una frontera seca uruguaya - argentina.

IV - Los contenidos del Tratado

Los contenidos del Tratado pueden sintetizarse de la siguiente manera: **a)** es un instrumento jurídico de carácter internacional que sienta las bases de cooperación entre los dos países en una zona de uso común, en el ámbito de las aguas del Río de la Plata,

b) se ratificaron los límites acordados del año 1961: desembocadura del Río Uruguay de acuerdo al Tratado de Límites del 7 de abril de 1961 y en el frente exterior a la línea de Punta Rasa del cabo San Antonio de Argentina a Punta del Este, de acuerdo a la Declaración conjunta sobre el Límite Exterior del Río de la Plata del 30 de enero de 1961, **c)** la línea Colonia - Punta Lara divide el Plata Superior del Plata Medio. En el Superior la franja de jurisdicción exclusiva de cada Parte es de dos millas de ancho; en el Medio e Inferior es de siete millas. En los puntos mencionados más arriba se erigieron hitos de piedra o se declararon hitos los faros existentes, **d)** se estableció una franja de jurisdicción exclusiva de siete millas para cada estado y se definió una jurisdicción común a ser administrada por ambos estados a través de la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP), e**)** la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP) es un organismo internacional de carácter binacional y como tal tiene personería jurídica internacional con todas las prerrogativas que se desprenden de su naturaleza. Es el marco jurídico y encausa el diálogo entre sus partes, la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, para la negociación en materias de interés común a ambas naciones en el ámbito del Río de la Plata. Asimismo, según el artículo 63 del Tratado las Partes acordaron ubicar la Sede de la Comisión Administradora del Río de la Plata en la Isla Martín García, **f)** Las Partes del Tratado aprobaron el Estatuto de la Comisión Administradora del Río de la Plata por acuerdo del 15 de julio de 1974. La instalación efectiva se realizó el 29 de marzo de 1977, en presencia de los Cancilleres de ambos países. Podría incluirse en la categoría de instrumento internacional de aguas, de derecho internacional y de la integración regional, **g)** la isla Martín García está destinada exclusivamente a reserva natural para la conservación y preservación de la fauna y flora autóctona, bajo jurisdicción de la República Argentina. Por disposición del derecho argentino pertenece a la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires.

V - La Comisión Administradora del Río de la Plata

a) La CARP es un organismo intergubernamental bilateral que tiene personalidad jurídica. Como tal es capaz de ejercer derechos y asumir obligaciones. En este sentido ejerce todas las actividades implícitas necesarias para dar cumplimiento a su cometido.

b) La Comisión integra un grupo de organizaciones de idéntica naturaleza entre Uruguay y Argentina como lo es la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (CTMFM) y la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (CTMSG). Producto de ello, le corresponden todos los atributos de los sujetos de derecho internacional. Se entiende que los Estados le hayan dado inmunidad de jurisdicción en relación a su actividad. Argentina lo hizo por "Acuerdo de Sede" y Uruguay por "Convenio sobre Privilegios e Inmunidad es" .Se ha convertido en una práctica pacífica que la CARP no está obligada a los requerimientos de los Poderes Públicos de ninguno de los países que le dio origen por tener ese carácter internacional. En ese sentido, en las contrataciones que realiza tanto de personal como para el funcionamiento, se prevén mecanismos de solución de controversias específicos, con estatutos propios, procedimientos preestablecidos y con designación de árbitros de acuerdo a mecanismos previos que garantizan el debido proceso.

c) La CARP se integra por dos Delegaciones de cinco miembros: una de Argentina y otra de Uruguay, tal como fue establecido en el Estatuto sancionado en julio de 1974. Desde sus inicios ambos países decidieron que era materia de política exterior su designación y referencia institucional, por lo que se encuentran ubicados en las Cancillerías. El Presidente y Vicepresidente de la CARP son de carácter rotativo en forma anual y son desempeñadas, por períodos anuales y en forma alternada, por los presidentes de cada Delegación.

La CARP cuenta con dos secretarios, uno Técnico y otro Administrativo, que deben ser uno de cada país. Duran tres años en la función y no pueden ser reelectos más de una vez. También estos cargos son de carácter rotativo.

Las delegaciones se rigen por el derecho interno de cada país. La uruguaya funciona como una mini representación diplomática, ejerciendo su función en la sede de Martín García, en las subsedes de Buenos Aires y Colonia, o en la sede de la DELUR en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE). Le comprenden las normas y controles de cualquier otra repartición estatal, sin perjuicio de sus características particulares para el cumplimiento de su cometido. Los miembros de la DELUR son designados por el Poder Ejecutivo en el acuerdo del Presidente con el Ministro de Relaciones Exteriores. Los miembros de la DELUR revisten la calidad de funcionario

público de particular confianza y las instrucciones específicas en relación a la CARP, las reciben del titular de la Cancillería.

d) La CARP regula y administra todos los asuntos que atañen a estos dos países con respecto al Río de la Plata y su Frente Marítimo incluida la pesca, la navegación, las obras hidráulicas, el practicaje y la conservación del ambiente.

Es el ámbito natural donde se analizan y aprueban los proyectos de ambos países que de alguna forma tengan impacto en las aguas comunes. El mecanismo escogido fue el de darle a CARP los medios para franquear dichas autorizaciones, sin perjuicio que pueden hacerse pedidos de información mutua para dichos proyectos.

En el caso de que no se resuelvan de manera amistosa, se aplican los artículos del Estatuto que permite darle solución reglada a la controversia. En caso de no existir solución, se puede recurrir a la Corte Internacional de Justicia. Es un hecho a resaltar que felizmente, dicha hipótesis nunca ha tenido lugar.

e) Funcionamiento de la Comisión Administradora del Río de la Plata

La función de la CARP es múltiple pues realiza tareas administrativas, legales, diplomáticas, políticas y técnicas. La CARP se reúne en forma ordinaria mensualmente en la subsede de Buenos Aires y una vez por año en la sede de Martín García. A partir del año 2016 se comenzaron a realizar en forma periódica, tres de ellas en Uruguay (Montevideo, Punta del Este y Colonia).

Las decisiones de la CARP se basan por el voto conforme de ambas Delegaciones. A tales efectos, cada Delegación tiene un voto que se expresa por su presidente o quien lo sustituya. Para que la Comisión pueda sesionar y válidamente votar, se requiere la presencia de, por lo menos, tres delegados por cada Parte.

En el cumplimiento de sus trabajos el Plenario de la CARP cuenta con las siguientes subcomisiones: **a)** Asuntos Jurídicos, **b)** Canales de Navegación del Río de la Plata, **c)** Especial Demarcadora de Límites, **d)** Estudios y Proyectos, **e)** Financiera Administrativa, **f)** Ambiente, **g)** Navegación, **h)** Obras, **i)** Parque Memoria de los Héroes Comunes, **j)** Relaciones Internacionales, **k)** Riqueza Ictícola y **l)** Presupuesto.

VI - El Canal Martín García

Luego de la firma y ratificación del Tratado, en el marco de la vigencia del mismo pueden distinguirse dos fases: una que comprende los inicios hasta la segunda de carácter trascendente, al haberse acordado por ambos Estados a través de notas reversales, la realización de las obras de Canal Martín García. Dicho canal natural comienza en el kilómetro 37 Barra del Farallón (acceso al Puerto de Buenos Aires) y finaliza en el Kilómetro 0 del Río Uruguay.

Dicha obra, aprovechando los canales naturales existentes, estandarizó una profundidad homogénea que permite su navegabilidad a 32 pies (9,75 metros) adaptada a buques especialmente diseñados para ello. La obra comenzó el 19 de enero de 1997, finalizando el 19 de enero de 1999. Una vez profundizado el canal, es necesario un dragado de mantenimiento pues de lo contrario se pierde profundidad, debido a los procesos naturales de sedimentación.

La realización de la obra y su posterior mantenimiento por 10 años, el control del tráfico, el cobro de peaje, su balizamiento, así como la supervisión de las condiciones ambientales fueron desempeñadas por la empresa que llevó adelante la construcción del canal. A partir del año 2013por canje de notas revérsales de enero de ese año, se dispuso que la CARP asumiera la responsabilidad directa del mantenimiento del canal, rescindiéndose la relación contractual con la empresa concesionaria. Ello significó un cambio sustancial en las tareas a desempeñar por la CARP y por ende de ambas delegaciones, al pasar de una supervisión formal a tener las tareas de administración y gestión del Canal.

La CARP no pudo sustraerse a las relaciones conflictivas entre ambos países, producto de la instalación de las plantas de celulosa cercanas al Río Uruguay.

En el año 2013 se avanzó en la idea de crear un ente binacional de dragado con el objetivo de cumplir la tarea mantenimiento. Esta no se concretó por la falta de capital, y marco jurídico adecuado. Por lo que se decidió al efecto de mantener el canal a 32 pies, utilizar la contratación directa por convenio con la Administración Nacional de Puertos

(ANP) de Uruguay y la Dirección Nacional de Vías Navegables (DNVN) de Argentina, para el mantenimiento del canal.

La experiencia no fue exitosa. Ello significó que la profundidad del canal se viera fuertemente comprometida. El proceso demostró las dificultades que una entidad binacional este obligado a contratar con organismos públicos cuyos cometidos esenciales no consisten en ejecutar tareas materiales como la de dragar.

La situación derivó que se optara por contratar vía de licitación internacional, en primer lugar, el dragado de recuperación, luego las tareas de mantenimiento, y por último la de profundizar el canal a 34 pies (10,36 metros) en fondos blandos y a 38 pies (11, 58 metros) en fondos duros.

Estos procesos se hicieron a través de llamados a licitaciones abiertas, transparentes, competitivas e internacionales. Los pliegos y todos los aspectos técnicos, jurídicos y contables fueron realizados con personal propio de la CARP, Ello redundó en un ahorro muy importante en este rubro.

En la última licitación de profundización y mantenimiento, la misma fue adjudicada al consorcio belga – holandés Boskalis Dredging International. No hubo impugnación de tipo alguno. Firmado el contrato, el plazo para la profundización finalizó el 1 de febrero de 2019, habiéndose realizado la recepción en tiempo y forma. Quedan cuatro años para realizar el mantenimiento y es posible una prórroga por 5 años más.

La CARP ha tomado a su cargo y responsabilidad el control del tráfico, el cobro de peaje, su balizamiento, así como la supervisión de las condiciones ambientales.

VII - Objetivos estratégicos de la Delegación de Uruguay ante la CARP

Los objetivos estratégicos que se señalan a continuación fueron elaborados en forma conjunta por la Delegación uruguaya en consulta con el MRREE: **a)** garantizar la navegabilidad del Río de la Plata y muy especialmente el canal Martín García, así como la sustentabilidad ambiental del conjunto del recurso hídrico, **b)** desarrollar las acciones necesarias para que Uruguay aproveche al máximo la situación de disponer, en sociedad

al cincuenta por ciento, de la administración y soberanía en el Río de la Plata con la República Argentina, **c)** fortalecer la institucionalidad de la CARP y por ende de la DELUR para que, optimizando sus recursos materiales y humanos, se puedan cumplir cabalmente con los cometidos de ambas, **d)** hacer de la experiencia binacional en la CARP una práctica fructífera que permita la más adecuada administración del Río de Plata y al mismo tiempo contribuya al mejor relacionamiento con la República Argentina, **e)** involucrar a las instituciones y organismos públicos competentes en las tareas de la CARP y de la DELUR, **f)** difundir e interactuar con la sociedad para el conocimiento de los trabajos tanto de la CARP como de la DELUR.

En síntesis, el objetivo estratégico central de la Delegación uruguaya en este período consistió en garantizar por todos los medios a su alcance la navegabilidad y sustentabilidad del Río de la Plata y muy especialmente el canal Martín García. La tarea entonces consistió en hacer de la CARP una experiencia exitosa desde el punto de vista diplomático, jurídico y técnico en el relacionamiento entre Argentina y Uruguay, posicionando a la institución como un ámbito privilegiado para el mejor relacionamiento entre ambos países.

Muchas de las decisiones tomadas en estos cuatro años deben entenderse desde esa perspectiva, y es a modo de ejemplo como debe comprenderse lo resuelto en relación a la obra conocida como canal Magdalena en la que Argentina ha expresado su interés en promover su profundización.[2]

Se han logrado y es importante resaltarlo, dos aspectos centrales que hacen a la tarea de la DELUR y de la CARP. Por un lado, la profesionalización a nivel jurídico institucional de la CARP en relación a llamados de licitación en la materia, por otro la definición y puesta en marcha de un plan de gestión ambiental fundamental para los trabajos de la profundización. Esta iniciativa ha puesto al tema de preservación

[2] Argentina en el 2014 promovió la profundización del canal de navegación denominado Magdalena, desde el kilómetro 143,9 del Canal Punta Indio (el codillo), en aguas de uso común del Río de la Plata hasta la desembocadura en el Océano Atlántico. Inicialmente Uruguay expresó su interés en participar en igualdad de condiciones en dicha obra. Posteriormente, Uruguay declaró que acepta que la realización del mismo sea de parte de Argentina y asuma los costos y beneficios de manera unilateral.

ambiental como fundamental al efecto del cometido de la CARP, que, en forma mancomunada con las autoridades de ambos países, puede ser un significativo apoyo en el tema, así como en los recursos vivos. Asimismo, se rescata la experiencia para su optimización de los estudios llevados adelante por el Proyecto FREPLATA en los primeros años de este siglo.

En la DELUR y en la CARP se han optimizado los recursos financieros y de personal que tenía al inicio del período y se han dotado refuerzos para el cumplimiento de los fines en el marco de una administración austera y transparente que le permite desarrollar su función exitosamente. En este sentido se está trabajando además en la puesta en valor de la sede de la CARP en la Isla Martín García, así como el Parque Memoria de los Héroes comunes que administra el ente binacional.

La DELUR ha realizado un esfuerzo constante en relación a demarcar el límite de las islas Martín García y Timoteo Domínguez de acuerdo a las instrucciones de los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países. En relación a la DELUR, se ha desarrollado una práctica de consulta permanente con las autoridades del MRREE y de otros organismos públicos. Se ha informado a los partidos políticos, a las Comisiones competentes del Poder Legislativo, la Universidad de la República, y la sociedad civil. Por último y no por ello menos significativo, la DELUR ha sido un factor de incentivo a la capacitación de nuestros profesionales, tanto diplomáticos como marinos civiles y de la armada, aspirando a ampliarla a otros ámbitos universitarios para que conozcan la historia de la institución incluida la Isla Martín García, como parte de la formación de las nuevas generaciones.

VII - Conclusión

Una primera observación de largo plazo, es que a más de 45 años de concluido el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo y a 42 años de la instalación de la CARP, el Tratado sigue vigente y ha atravesado los diversos avatares históricos y políticos de cada uno de los estados partes. A su vez, ha mostrado su fortaleza en los diferentes tipos de situaciones que atravesó la relación entre ambos países.

La vigencia como marco jurídico, político y diplomático desde su sanción, nunca ha sido puesta en duda. Por lo tanto, el Tratado en su conjunto como su interpretación y aplicación es parte del acervo tanto histórico, presente y futuro del estado uruguayo. Así, el Ministerio de Relaciones Exteriores designado competente en el texto del Tratado, puede reivindicar justificadamente su papel en el desarrollo de este proceso. Más allá de esta perspectiva histórica, se demuestra que los objetivos estratégicos definidos para este período se han concretado.

En efecto se ha garantizado la navegabilidad del Río de la Plata y muy especialmente el canal Martín García, con una profundidad del canal a 34 pies y la remoción de los fondos duros en 38 pies. Todo indica que la utilización del canal se extenderá en cantidad de buques, así como la cantidad de carga.

Ello con un trabajo que apunta como se ha explicado, a la sustentabilidad ambiental del conjunto del recurso hídrico, que terminada la obra de profundización se continuará en el mantenimiento y se extenderá progresivamente en todo el Río.

Se ha fortalecido la institucionalidad de la CARP y la de la DELUR para que, optimizando sus recursos materiales y humanos, se cumplan cabalmente con los cometidos de ambas. Puede presentarse la experiencia binacional en la CARP como una práctica fructífera y exitosa, que permite la más adecuada administración del Río de Plata. A su vez, entendemos que ha contribuido al mejor relacionamiento con la hermana República Argentina.

Se ha involucrado a otras instituciones y organismos públicos competentes en las tareas de la CARP y de la DELUR; así como se ha difundido e interactuado con la sociedad para el conocimiento de los trabajos tanto de la CARP como de la DELUR.

Se ha iniciado un proceso que apunta a una exposición pública administrada, constante y perdurable en el tiempo, que permite que la CARP y la DELUR muestren sus obras y resultados de su gestión.

Nada de lo logrado se mantendrá como un hecho natural. Solo si se tiene la disciplina y constancia de darle al Río de la Plata y los órganos que surgen del Tratado

para su administración, la importancia y atención que merece, revisando periódicamente los objetivos estratégicos y evaluando la gestión y concreción de los mismos. Trabajo y tesón sin estridencias, reflejo de la mejor tradición tanto de nuestra institucionalidad como de nuestra diplomacia.

Incidencia actual del derecho "blando" en el Derecho Internacional

Gustavo Álvarez Goyoaga*

En el derecho internacional contemporáneo son reconocidas varias categorías de normas. Algunas tienen carácter vinculatorio y obligacionalmente definido para los sujetos a los que se dirige. Otras emanan de distintos actores, algunos ni siquiera estatales o interestatales y se admite en términos generales que, en principio, no tendrían efectos vinculantes para los sujetos de derecho.

Estas normas, llamadas de "derecho blando", son las que algunos autores opinan que, buscando un derecho expansivo que pueda sobrevivir la deconstrucción propuesta por el derecho "posmoderno", proponen una alternativa para llenar los vacíos e intersticios que aparecen en la estructura del derecho internacional contemporáneo.

La alternativa a este raciocinio recoge los comentarios más duros de aquellos autores que no aceptan el concepto de "derecho blando" en su totalidad, como d'Aspremont, que habla de "una conflagración entre los actos legales y los 'hechos legales' en la teoría de las fuentes del derecho internacional y un esposamiento de un reblandecimiento general de los conceptos legales" (Formalism and the Sources of International Law, pág. 128).

Por otro lado, apuntan los defensores de la categoría, "la naturaleza binaria del derecho resulta incapaz para explicar la complejidad del ejercicio internacional de la autoridad pública en un mundo plural", o que simplemente "ven el derecho blando como un instrumento en la programación del derecho duro" (d'Aspremont y Aalberts, Introducción de los autores, Symposium on Soft Law, 25 Leiden, JIL 2012, 309, cit. por Thirlway, The sources of International Law, pág. 164, nota 73).

* Embajador, ex Secretario General del MRREE, ex Presidente de la Comisión Administradora del Río de la Plata, ex Embajador en Italia, ex Representante Permanente ante la FAO, ex Representante Permanente Alterno ante las Naciones Unidas, ex Vicepresidente de la Junta Ejecutiva de UNICEF, Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Profesor de Derecho Internacional Público de la UDELAR.

Un reconocimiento del derecho blando se ha visto reforzado, sin embargo, en consideración de algunas situaciones que han acompañado el desarrollo del Derecho Penal Internacional en el mundo moderno. Constituye un componente "mayor" del DPI (v. Bantekas, International Criminal Law, pág. 15, con el ejemplo de las normas como las 40 Recomendaciones sobre el Lavado de Dinero y el Financiamiento del Terrorismo de la FATF; y Cassese, International Criminal Law, pág. 9).

Algunas definiciones del "derecho blando" resultan útiles para aclarar el concepto, como la que propone Kennedy, para el cual en la teoría de las fuentes se debe señalar la existencia de Estados que considerando que no es de su interés cumplir con una norma determinada, lo haga de todas maneras, en el entendido de que un argumento "duro" estaría basado en el consentimiento de aquellos Estados que serían obligados, mientras que el argumento "blando" estaría regido por el conocimiento, fuera del consentimiento de los Estados, sobre lo bueno, o lo justo (en The Sources of International Law, cit. por Thirlway, pág. 164 nota 70).

Sin dejar completamente de lado esta primera aproximación, consideramos de la mayor utilidad precisar aún la noción o concepto de este "derecho blando", sin comprometer desde ya un pronunciamiento sobre su existencia real (acto jurídico para d'Aspremont), o su desarrollo como un soft law commitment o *instrumentum*, o derecho que no es derecho. Y la eventual existencia de una fuente autónoma y distinta de las clásicas mencionadas en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, para estas normas del derecho blando.

Digamos entonces que el "derecho blando" deriva en primer lugar de un compromiso, en sus dos acepciones, de dedicación, devoción, lealtad a una causa; y por otro lado de la existencia de "obligaciones" que no son consideradas por los sujetos como vinculantes, es decir que no son pasibles de ser aplicadas y ejecutadas a través de los medios coercitivos del derecho internacional público. Se debe considerar a estos "compromisos" como algo más que la expresión de una voluntad política, como algo acompañado de la expectativa de que van a ser aceptadas o cumplidas aun cuando la norma no pueda ser "legalmente" ejecutada.

La configuración teórica del derecho blando en la consolidación de las normas del derecho internacional resulta, entonces, de la mayor importancia.

Primero porque el derecho blando tiene un potencial inminente de convertirse en derecho duro. La norma de derecho blando de hoy, potencialmente puede cristalizar mañana en una norma consuetudinaria, originando el procedimiento de la práctica constante y la *opinio juris* necesaria para esta consolidación; puede iniciar, a partir de la adopción de una recomendación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el camino hacia un tratado multilateral; puede estar contenida en un tratado vinculante, como una obligación que las partes no consideran estrictamente vinculante; pueden servir para la interpretación de las normas de derecho internacional. La misma CIJ manifestó que este tipo de normas podían "asistir en el desarrollo y posterior aplicación del derecho internacional general" (en **Gabcikovo-Nagymaros Project**; Sentencia 1987, párrafo 140).

Otro punto de real trascendencia que termina por redondear el concepto es el de la importancia que tienen los actores no estatales en el desarrollo de la norma de derecho blando, y en el desarrollo del derecho internacional. Resulta llamativa la participación de los actores no estatales en las distintas etapas de la adopción de proyectos de tratado en las más diversas materias, como ser desarme, derecho penal internacional, medio ambiente, derechos humanos. Y no solo en la adopción de tratados, sino también de medidas y manuales para la aplicación de normas, del establecimiento de mejores prácticas, o de códigos de conducta. Esta participación de la comunidad de partes interesadas múltiples, o *multi stakeholders*, es una de las características del proceso de elaboración de las normas de derecho blando.

¿Cuáles serían las principales normas de este derecho blando, dónde las encontraríamos?

Cláusulas de los tratados.

Algunas cláusulas de los tratados pueden ser consideradas parte del llamado "derecho blando". Un ejemplo de esto serían aquellas disposiciones de un tratado que no determinan obligaciones en forma clara o cuya redacción es tan confusa que permite

las más variadas interpretaciones en las que unos Estados partes ven obligaciones más o menos vinculantes o de una amplitud conceptual determinada, mientras que otros no reconocen obligaciones. Cuentan que un ejemplo de este tipo de tratados fue la Convención Marco sobre el Cambio Climático de 1992, en su artículo 4, en sus numerales 1 y 2, sobre las obligaciones a ser asumidas por los Estados para reducir las emisiones de los gases de invernadero, las cuales fueron redactadas de forma tan confusa que muchos países estimaron que no determinaban ninguna obligación para las partes (cit. Por Kaczorowska, International PublicLaw, pág. 66).

Un segundo ejemplo sería el de aquellos convenios internacionales que establecen en alguno de sus artículos obligaciones de cooperación, por ejemplo, aquellos que dicen que los Estados partes cooperarán con otros Estados contratantes o con organizaciones internacionales en temas de interés mutuo, o que por su amplitud excedan de sus competencias territoriales.

El tercer tipo de cláusulas de los tratados en los que se establece que las partes contratantes deberán negociar algún tipo de acuerdo en el futuro sobre un tema determinado, sin especificaciones concretas y sin establecer plazos determinados y claros para la implementación de las vagamente definidas obligaciones. Se citan como ejemplos claros de estas normas, las de las cartas constitutivas de los organismos regionales, que prevén la negociación por parte de cada Estado miembro de convenciones atinentes a los privilegios e inmunidades que los organismos necesitan para cumplir con sus funciones en cada uno de los Estados respectivos.

El último ejemplo sería el de las cláusulas contenidas en aquellos tratados que todavía no han entrado en vigor. En efecto, si un tratado todavía no ha obtenido el número necesario de ratificaciones para su entrada en vigor, existirían dos clases de obligaciones que alcanzarían por un lado a los Estados que han firmado y ratificado la convención de que se trate; e incluso para los Estados que hayan solamente firmado y todavía no hayan culminado con el proceso de ratificación. Existe una obligación consagrada en el artículo 18 de la CVDT de no ir en contra u oponerse a las disposiciones del tratado, pero en verdad los Estados generalmente se consideran vinculados hasta cierta medida con un texto que han acordado, al punto que, en casi todos los casos, y de no estar de acuerdo con el contenido del texto finalizado y

firmado, proceden a retirar la firma del tratado del que pretenden desvincularse. Los Estados pueden, sin embargo, comenzar a cumplir con algunas disposiciones del tratado, si lo entendieran de esta manera, como obligaciones aceptadas como vinculantes.

Las resoluciones, en particular las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El otro caso que se pondera y debate es el de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La Carta de las Naciones Unidas establece en sus artículos 10 y siguientes, las competencias de la Asamblea General para "hacer recomendaciones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad" sobre aquellas cuestiones que se encuentren dentro del ámbito temático de la Carta, o sobre los poderes y funciones de los órganos de la ONU.

Es interesante el lenguaje que aparece en el numeral 1 del artículo 11, de la Carta ONU, en el cual se señala que la AGNU "podrá considerar los principios generales de cooperación en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales … y hacer las recomendaciones acerca de estos principios a los Miembros, al Consejo de Seguridad o a ambos". De estos principios extremadamente generales comenzaron a institucionalizarse los instrumentos de la Organización en la materia, entre ellos las operaciones de mantenimiento de la paz.

Las resoluciones de la AGNU no tienen, en principio, efecto vinculante. Ahora, también es cierto que alguna de estas resoluciones o bien logran la unanimidad de las voluntades de los Miembros o por lo menos el consenso de los Estados Partes. Algunas pueden afectar sensiblemente la práctica internacional y generar la formación de una norma legal internacional.

Jiménez de Aréchaga (Derecho Internacional Contemporáneo, págs. 42 y ss.) ilustra claramente como una misma resolución de las Naciones Unidas se puede encontrar el catálogo completo de las normas de derecho y no derecho. En el caso de la resolución de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (Resolución

3281-XXIX, de 12 de diciembre de 1974) se encuentran a la vez “disposiciones de carácter declarativo, que reiteran normas de derecho existente, preceptos que cristalicen reglas de derecho emergente, ‘*in statusnascendi’*, y, también, en tercer lugar, disposiciones de perfil programático, adoptadas desde su origen con la intención de surtir un efecto generador”.

El caso de los Códigos de conducta, reglas y procedimientos elaborados en el seno de los órganos de los Organismos Intergubernamentales.

Y aquí estaríamos en un caso que se podría considerar como más lejano al de las resoluciones de los órganos principales de los OIGs, lo que genera una distancia aún mayor de las fuentes tradicionales del artículo 38.

Estos instrumentos jurídicos tienen una naturaleza distinta de la norma que hemos estado examinando.

Sus nombres pueden ser los de códigos de conducta, reglas para la aplicación de una convención, programa de acción, códigos de ética, guías, etc.

Todas tienen una serie de características que las separan de las resoluciones mencionadas en el numeral anterior.

Se puede decir que estos instrumentos contienen normas de comportamiento dirigidas a los Estados e incluso a las personas involucradas en la actividad a la que el Código hace referencia. Detallan las responsabilidades y las expectativas de comportamiento de estos sujetos. Y lo hacen de una manera que encierra cierta autoridad, aunque estas directivas no son vinculantes. Como señalamos, están dirigidas a un amplio espectro de sujetos, lo realmente importante es que entre estos sujetos pueden estar los Estados o las organizaciones interestatales, pero también las corporaciones, las empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales e incluso los sujetos individuales.

Lo que realmente caracteriza a la manifestación de este tipo cuasi normativo es su amplio, inclusivo y transparente proceso de creación. En efecto, en la gran mayoría de estos documentos participan todos los interesados en marcar una posición en la

materia, siempre sometida, por lo general a un control más o menos directo de los Estados y de las autoridades de los OIG en los que se encuentran siendo negociados. Pero por lo general los debates y las negociaciones se celebran en el marco de encuentros de las partes múltiples interesadas (multiple stakeholders).

Este procedimiento, involucra por ejemplo a las partes gubernativas, a las autoridades de la OIGs, a las gremiales profesionales, a los sindicatos, a las iglesias, a las asociaciones de bancos etc. Resultan muy participativos, permitiendo la expresión de los distintos interesados, cuyas opiniones serán consideradas, con las *caveats* del caso, y tendrán claramente influencia en el producto "normativo". La flexibilización de los requisitos en las fórmulas es lo que justamente permite una mayor adhesión a estas normas que generalmente no son vinculantes.

Un aspecto importante de estas normas está dado en los aspectos "oficiales" de su implementación y control. Si bien es cierto que las normas no son vinculantes, en muchos casos son de difícil evasión en cuanto a su cumplimiento. La presión que ejercen algunas entidades, por ejemplo las ONGs, es muy grande: "en muchos casos compelen el cumplimiento, por parte de los actores estatales y no estatales, de los estándares requeridos de comportamiento" según dice Kaczorowska (Public International Law, pág. 68).

Los efectos de este comportamiento general y uniforme, se hacen sentir en la realidad de las sociedades en las que se aplican. Y en muchos aspectos no difieren de los cumplimientos de las normas de derecho duro, sobre todo en sus efectos. Lo que es particularmente determinante es la voluntad de aquellos a los que las normas están dirigidos.

A modo de ejemplo:

Las 40 Recomendaciones de la FTAF contra el lavado de dinero.

El fenómeno del movimiento y actividades financieras en las décadas pasadas ha impactado en la actividad económica de los países con un gran estruendo.

El crecimiento de los mercados de capital trae aparejadas grandes ventajas en materia de crecimiento de las economías de los países individuales, pero también generan el peligro de que grandes cantidades de dinero provenientes de fuentes ilegales puedan cruzar fronteras y ser introducidas en procesos económicos legítimos, permitiendo el uso de los mercados financieros para fines ilícitos.

El volumen de estos ingresos ilegales al flujo financiero (estamos hablando de miles de millones de dólares) y la existencia de mercados bancarios grises que permitían en distintas instancias y procedimientos estas actividades, fueron determinando a su vez que aquellos países más interesados en combatir el llamado lavado de dinero propusieran fórmulas para llegar a un control de este tipo de actividades. La principal surgió en el ámbito de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE). En su seno se creó el llamado Financial Action Task Force (FATF) contra el lavado de dinero, integrado originariamente por el Grupo de los 7, algunos países europeos y la Comunidad Europea. Las 40 Recomendaciones (40 R) efectuadas por el grupo fueron emitidas en el año 1990, y han sido modificadas y adaptadas en circunstancias posteriores, pero su efecto ha llegado a casi todos los Estados. Su redacción fue el resultado de una participación incluso de Estados que no son miembros de la OCDE o de la TaskForce, e incluso a integrantes del sector privado como por ejemplo las asociaciones de bancarios y otras asociaciones profesionales.

Las 40 R establecen un marco completo para el combate al lavado de dinero, y para facilitar la cooperación internacional en las áreas de investigación, acusación criminal y confiscación de bienes y valores; además llama a los países a que consagren en sus legislaciones internas el delito de lavado de dinero, extendiendo la imputación a aquellos que utilizaron el dinero a sabiendas que provenía de una actividad ilícita, ampliando la figura y no limitándola a los delitos y actividades vinculadas al narcotráfico; recomienda además que las instituciones financieras no mantengan cuentas anónimas, o con nombres ficticios; estas instituciones deberán establecer los titulares principales, así como los beneficiarios de las cuentas; a las instituciones financieras podrá requerírseles o estas podrán requerir la información sobre actividades sospechosas a las autoridades públicas.

De este pequeño ejemplo deben destacarse, por un lado, la precisión y el detalle casi legislativo de las normas que integran este verdadero manual de recomendaciones; por el otro, el lenguaje por demás imperativo en que los textos están redactados (las medidas "son las que siguen", las instituciones financieras "deberán…"), lo que en cierta medida lo aleja del manual o las simple recomendaciones para compeler a los sujetos a los cuales está dirigido. Para ser un texto no vinculante, resulta particularmente convincente en su tono imperativo.

Conclusiones.

En alguna manera podemos señalar que estas actividades que tienen como producto las reglas de derecho blando se pueden centralizar en lo que algunos llaman actividad legislativa global, o lo que nosotros preferimos actividad normativa global (Kinsbury, Kirsch y Stewart; The Emergence of Global Administrative Law, 2005, cit. Por Álvarez, José; International Organizations as Law Makers; en Biblioteca Virtual de las Naciones Unidas; Kingsbury; The Concept of "Law" in Global Administrative Law; págs. 24 y ss.).

Las normas de este "derecho blando" manifiestan una serie de características que las definen por oposición a las reglas que podríamos llamar de gobernanza tradicional.

Es una distinción que resulta clara y que determina que las normas del llamado derecho blando sean:

- **Descentralizadas**; por esto entendemos que el órgano o entidad que promulga su vigencia puede variar y no responde solamente a actores estatales o intergubernamentales;
- **De coordinación u orquestación**; en particular, la "participación protagónica de los sujetos reglados" (Arbuet, Derecho Internacional Público TI, pág. 79), desde ya solicitando su indulgencia por la utilización de su frase en la calificación de estas normas) que resulta principalísima. No se establece, digámoslo claramente una regla de subordinación para los actores no estatales o intergubernamentales;

- **Flexibles y adaptables**; todas estas normas están en constante fluxión, pueden ser derogadas, modificadas, eliminadas, asumidas a través de la voluntad de los actores; son esencialmente voluntaristas y no necesariamente estatistas;
- **Diversas**; de variables que se adaptan a distintas circunstancias puntuales, lo que permite una amplitud temática importante;
- La característica más llamativa resulta a nuestro juicio la de **la participación de distintos sujetos**, muchos de ellos que no son los sujetos tradicionales del derecho internacional, y que bajo la llamada forma de *multistakeholders* o de los múltiples interesados, lo que determina que las normas tengas las características de flexibilidad que anotáramos anteriormente.

Entonces, de manera preliminar, podemos adelantar, estaríamos ante normas de derecho, en el ámbito del derecho internacional público y de fuentes variadas que no necesariamente se adaptan a los criterios establecidos en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

NOTAS

Álvarez, José E.; International Organizations as Law Makers; Oxford University Press; New York; 2005.

Arbuet, Heber; Derecho Internacional Público, TI, Fundación de Cultura Universitaria; Montevideo; 1996.

Bantekas, Ilias; International Criminal Law; Hart Publishing; Portland; 2010.

Cassese, Antonio; International Criminal Law; Oxford University Press; New York; 2008.

d'Aspremont, Jean; Formalism and the Sources of International Law; Oxford University Press; New York; 2011.

Jiménez de Aréchaga, Eduardo; El Derecho Internacional Contemporáneo; Editorial Tecnos, Madrid, 1980.

Kacksorowska, Alina; Public International Law; Routledge; New York; 2010.

Kingsbury, Benedict; The concept of "Law" in Global Administrative Law; European Journal of International Law; Vol. 20; No. 1; 2009.

Thirlway, Hugh; The Sources of International Law; Oxford University Press; Oxford, United Kingdom; 2014.

La larga tradición del Uruguay de apoyo al sistema multilateral: A un siglo de la firma del Tratado de Versalles

Alberto Guani Amarilla*

La Sociedad de Naciones creada en 1919 fue un éxito ideológico, con una propuesta pacifista que perdura hasta nuestros días. Su mentalidad supuso un cambio con las ideas expansionistas e imperialistas del siglo XIX y proponía frenar la política de alianzas iniciada por Bismarck a mediados del siglo anterior. Sin embargo, sólo fue un triunfo ideológico, ya que el proyecto acabó por fracasar en los años 30.

La Primera Guerra Mundial fue una de las peores guerras de la Historia. No obstante, dejó tras de sí un cambio en la mentalidad de la sociedad occidental que ha terminado por llevarnos al momento histórico en el que nos encontramos. Tras la guerra, la mayoría de los soldados, de los ciudadanos y de los dirigentes políticos acabaron desencantados. La imagen tradicional de la guerra como purificación y forma de resolver conflictos quedó en entredicho. Había quedado demostrado que no podía seguir todo como hasta entonces.

El primero en darse cuenta de esta situación fue el presidente norteamericano Woodrow Wilson. Tenía claro que la idea de nación y forma de gestionar la política heredada del siglo XIX era obsoleta. Por eso, redactó los Catorce Puntos, por los cuales proclamaba una serie de valores que deberían de ser reconocidos de forma mundial. Con esta mentalidad, en la Conferencia de París de 1919, Wilson consiguió que se elaborasen los reglamentos de la Sociedad de Naciones.

La Sociedad de Naciones fue el embrión de lo que ahora conocemos como Organización de las Naciones Unidas. Para el presidente estadounidense, la nueva organización internacional tenía como fin unir a todas las naciones y garantizar

* Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad de la República). Funcionario del Servicio Exterior de Uruguay. Director de Relaciones Institucionales. Ex Director del Instituto Artigas del Servicio Exterior. Ex Embajador ante República Federal de Alemania. Ex Director General para Asuntos Culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

la independencia y la integridad de todas ellas. Sus estatutos fueron redactados por una comisión presidida por el propio Wilson y otorgaban competencias plenas en caso de que se dieran cuestiones o situaciones que amenazasen la paz conseguida en 1919.

En un principio, la Sociedad de Naciones, bautizada como League of Nations en inglés, nació con el convencimiento de que la diplomacia encubierta era un fracaso y que la política de alianzas debía erradicarse. El ámbito de actuación se amplió hasta las colonias, por lo que podían intervenir en asuntos de cualquier parte del mundo, siempre y cuando hubiera unanimidad de decisiones. Precisamente este punto, la unanimidad, suponía un aliciente para que varias naciones se unieran, ya que garantizaba la soberanía de cada país.

La institución estaba formada por la Asamblea, el Consejo y la Secretaría Permanente. El Consejo estaba formado por nueve estados, de los cuales 5 eran permanentes y cuatro se iban rotando. Los permanentes eran Estados Unidos, Inglaterra, Italia, Francia y Japón. La sede de la Asamblea se fijó en Ginebra. [1]

Entre ese grupo de países que han tenido una decisiva y comprometida labor de apoyo al multilateralismo figura sin lugar a dudas, con mucho orgullo, el Uruguay. Aunque son contadas las veces en que mencionamos la importancia que tuvo a lo largo de su desempeño en foros como la Sociedad de Naciones, sería un desperdicio no resaltar este pasaje, desde diversos ámbitos de decisión tanto en la Asamblea como su Consejo, en oportunidad que el próximo 28 de junio se cumple un siglo de la firma del Tratado de Versalles.

El desempeño del Uruguay en la Sociedad de Naciones, en particular entre 1920 y 1937, carece de un enfoque asociativo al conjunto de su lucida actuación ginebrina como parte trascendental de su recorrido como nación soberana en relación a otras. Poco se elaboro sobre el papel preponderante que llevo a cabo. Son contados los que mencionan que fue allí donde gravito la importancia de la personalidad de Guani presidiendo una vez la Asamblea y en dos ocasiones el Consejo. De los pocos testimonios que quedan en la ex sede ginebrina, todavía luce erguido una caricatura homenaje de la prensa en la cafetería. Muy poco se apelo a sus aportes internacionales sobre temas de gran interés político y jurídico sino también a la amistad o a la relación

muy especial que mantuvo con figuras determinantes de ese periodo como el Ministro alemán de Relaciones Exteriores Gustav Stresseman, Benes, Titulesco y Aristid Briand [2]. Salvo los trabajos del ex Canciller Gros (quien siendo Director del IASE trajo para su despacho el único retrato existente del Dr. Alberto Guani en Cancillería que en la actualidad, no por mera casualidad, se encuentra nuevamente en ese lugar) existe una marcada carencia, entre nuestros investigadores, de estudios sobre la fuerte presencia que tuvo nuestro país en el plano multilateral desde la Sociedad de Naciones. Es casi nulo el parentesco que se esgrimió al respecto en las dos ocasiones en que Uruguay se desempeñó en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El experimento de la Sociedad de Naciones sufrió enseguida dificultades, por todos conocidas, que llevaron exactamente 20 años después de su nacimiento a un nuevo y más doloroso conflicto, como fue la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, abrió un camino, que fue recorrido con mayor decisión con la institución en 1945 de la Organización de las Naciones Unidas: un camino ciertamente cargado de dificultades y de contrastes; no siempre eficaz, puesto que los conflictos por desgracia permanecen todavía hoy, pero es una innegable oportunidad para que las naciones se encuentren y busquen soluciones comunes. [3]

La premisa indispensable para el éxito de la diplomacia multilateral, a criterio del Vaticano, es la buena voluntad y la buena fe de los interlocutores, la disponibilidad a una discusión leal y sincera, y la voluntad de aceptar las inevitables concesiones que nacen del diálogo entre las partes. Allí donde falta incluso uno solo de estos elementos, prevalece la búsqueda de soluciones unilaterales y, en definitiva, el dominio del más fuerte sobre el más débil. La Sociedad de las Naciones entró en crisis precisamente por estos motivos y, por desgracia, también hoy se nota cómo la resiliencia de las principales organizaciones internacionales se ve amenazada por las mismas actitudes.

El consentimiento supone el abandono de la teoría del absolutismo de la soberanía; supone la aceptación del principio del análisis de los litigios antes de cualquier empleo de la fuerza, y refleja, finalmente, en aquel que lo da sinceramente, el espíritu internacional. [4]

En un contexto inédito la Liga debió enfrentar tres debilidades estructurales. La primera consistía en que el principio de la universalidad no había sido alcanzado. No solo Estados Unidos estaba ausente, sino también otras potencias. Alemania fue admitida en 1926, pero para cuando la Rusia Soviética ingreso en 1934, Alemania y Japón se habían desafiliado. La segunda debilidad era que el Convenant de la Liga fue hecho como parte integral de los Tratados posteriores a la Primera Guerra Mundial, y ello hizo presumir que su objetivo principal era el de alcanzar el estado de situación a 1919, lo cual complació a los ganadores pero no a los perdedores. La tercera debilidad era que la Liga se basaba en la noción de que todas las naciones procuraban la paz, y esto no resulto así. [5]

Tampoco podría suponerse un comportamiento rectilíneo de sus miembros. La posición de Uruguay en la Sociedad de Naciones tuvo cambios importantes en el período posterior al golpe de 1933. El Presidente Terra desconfiaba de la organización multilateral y los más importantes dirigentes de las agrupaciones conservadoras en ambos partidos tradicionales comenzaron a insistir en la propuesta de desafiliación de Uruguay. Esta idea se debatió ampliamente en el Parlamento, sin llegar a tomar finalmente ninguna decisión al respecto y fue objeto de muchas controversias en la prensa y en el medio académico. Los argumentos de los defensores de esta postura eran: ineficiencia de la Sociedad de Naciones para hacer cumplir su propia carta, la ausencia en ella de potencias importantes entre las cuales se encontraba los Estados Unidos el cual se había negado a ratificar el tratado de creación de la organización, el predominio que en ella tenían gobiernos de Frente Popular como el de Francia en 1936. [6]

Dos problemas internacionales del período de entreguerras pusieron a prueba la solidez de la organización y en ambos se pusieron de manifiesto sus debilidades. El primero fue la invasión de Etiopía por Italia. El segundo, la guerra civil en España. En ambos casos, la posición de Uruguay dio origen a una profunda controversia política interna con la participación de un amplio espectro de actores no gubernamentales.

Como lo estipuló bien Susan Pedersen [7], el mandato de la Liga de colocar catorce territorios en el Medio Oriente, África y en el Pacifico bajo un sistema de contralor internacional es lo que ayudo a crear el mundo en el que vivimos hoy. Ello fue minando la autoridad imperial por los diversos mecanismos que la Conferencia de Paris

diseño para establecer un nuevo orden internacional adhiriendo a los puntos inspiradores de Woodrow Wilson.

Y bien, decía Guani, ni el sentimiento nacionalista que implica una exageración peligrosa del sentimiento puramente patriótico y aleja toda facilidad de cooperación con los otros países; ni el mercantilismo que significa el predominio del interés primando en la acción internacional de un Estado; ni el militarismo que, en definitiva, puede imponer la razón de la fuerza a la razón del derecho en las relaciones de orden exterior, no han podido llegar hasta ahora a manifestarse en ningún país latinoamericano y no hay que temer, por consiguiente, que esas causas de disgregación internacional, u otras similares, puedan oponerse, en el futuro, al mantenimiento y al desarrollo de ideas y sentimiento de solidaridad continental que nos unen y que representan hoy las garantías mas solidas de seguridad y de paz en América.

La instancia que la Sociedad de Naciones asumió respecto a nuestra región fue en 1932 con el Arbitraje en la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay. La guerra del Chaco, entre los dos países, se libró desde el 9 de septiembre de 1932 hasta el 13 de julio de 1934, por el control del Chaco Boreal. Fue la guerra más importante en Sudamérica durante el siglo XX. En los casi 2 años de duración, Bolivia movilizó 250 000 soldados y Paraguay 120 000, que se enfrentaron en combates en los que hubo una considerable cantidad de bajas (35 000 bolivianos y 14 000 paraguayos), y gran cantidad de heridos, mutilados y desaparecidos. Los distintos tipos de enfermedades tanto físicas como psicológicas, la característica hostil del teatro de operaciones y la falta de agua y buena alimentación produjeron el mayor porcentaje de bajas y afectaron la salud de los soldados sobrevivientes, a muchos de por vida.

El enfrentamiento consumió ingentes recursos económicos de ambos países, de por sí muy pobres. El Paraguay abasteció a su ejército con la gran cantidad de armas y equipos capturados en distintas batallas. El cese de las hostilidades se acordó el 13 de julio de 1934 bajo auspicio de la Sociedad de Naciones, el cual pondría fin a la disputa de la región, siendo dividida de forma que ambas partes aceptaran la fijación de límites. La resolución sobre el destino del conflicto se discutía a inicios de 1933, sin embargo, el episodio de la intervención en Alemania hizo que esta se pospusiera hasta el fin de la misma en 1934. Es aquí donde Uruguay inicia su especial apoyo en las Operaciones de

Mantenimiento de la Paz ya que se considera que esta participación es el primer antecedente de esta naturaleza a fin de ser un aporte efectivo en los mandatos que hoy tiene en diversas partes del mundo, bajo Naciones Unidas.

Guani ya no era Ministro en Paris, ni delegado de la Republica en la Sociedad de Naciones, sino Ministro de Relaciones Exteriores en 1939, poco antes del comienzo de la Segunda Guerra Mundial, cuando debió pronunciar en el Senado un discurso de evaluación de la Liga de Ginebra.

Eran los años de la triste decadencia de esta, luego de la anexión de Austria, la Conferencia de Munich y el fin de Checoslovaquia y otros tantos ejemplos de impotencia y de infecundidad. En el Senado se presento la iniciativa del retiro de Uruguay de la Sociedad de Naciones. Guani como Ministro se opuso y sostuvo la necesidad de mantenerse adentro. Unos meses más tarde debería enfrentar los sucesos de la Batalla del Rio de la Plata, que el 13 de diciembre de este 2019 cumple ochenta años.

Fue uno de sus mejores discursos. Elocuente e idealista. En el afirmo que Ginebra "constituía internacionalmente la sustitución de la voluntad de poder por la voluntad de justicia" [8]. Fue una evaluación de la vida de la Liga, con conciencia de sus flaquezas, de las carencias y de los errores, pero con la convicción de la necesidad de su permanencia. En la verdad o en el error, el discurso de Guani fue la elocuente expresión y el balance de su experiencia diplomática.

La diplomacia multilateral se desarrollo en su etapa contemporánea en Ginebra en el marco de las actividades de la Sociedad de las Naciones. Guani fue uno de los principalísimos actores uruguayos en esta nueva forma de ejercicio diplomático. Y sin duda lo hizo con especial destaque.

Pero más allá de la relación de su persona con la diplomacia parlamentaria, de las características de su personalidad y de su aptitud para el ejercicio, hay que destacar la importancia de los foros ginebrinos para proyectar la imagen de Uruguay y prestigiar internacionalmente al País. Esto fue lo que ocurrió a partir de la segunda década del SXX. El Uruguay pudo demostrar su progreso político, su estabilidad democrática, sus avances sociales y su riqueza cultural. La Sociedad de Naciones fue el escenario en el

que se mostro al mundo un país pequeño y estable, civilizado, amante del derecho y de la Paz, sin revoluciones ni quiebres institucionales endémicos, capaz de avanzar social y culturalmente.

Guani (decía Gros Espiell) supo aprovechar la plataforma ginebrina de la Sociedad de las Naciones para difundir y promover, hábil e inteligentemente, con pleno conocimiento del medio en que actuaba e integraba, esta imagen del Uruguay, que fue durante décadas caracterización de algo distinto y ejemplar. En este sentido fue la personificación de este Uruguay que fue y que logro ser conocido como tal.

Como lo dijo el Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres: *"Mientras miramos los desafíos que enfrentamos, desde Cambio Climático a migración, al terrorismo hasta los desequilibrios de la globalización, a mi modo de ver, no caben dudas que los desafíos globales requieren soluciones globales. Ningún país los puede encarar solo. Hoy necesitamos el multilateralismo más que nunca"*.

Aunque en todo este siglo transcurrido todavía no se disipan los escépticos del multilateralismo, aunque las imperfecciones subsisten, aunque se sigue asumiendo que estos foros solamente terminan siendo fabricas de palabras, aunque las reformas estructurales continúan permaneciendo en el debe, a pesar de todos los pesares, todavía estamos ante el desafío de un cambio de época donde precisamente esa imposición de la justicia sobre el poder sigue siendo objeto de descreimiento y de acumulación de frustraciones. Es en estos tiempos revueltos, que presentan un sombrío panorama, donde emerge nuestro imperativo de seguir centrados en la defensa a ultranza del multilateralismo que, aunque imperfecto, resulta ser el único instrumento capaz de hacer valer nuestros desvelos por evitar males mayores. Si ello logra prevalecer, aunque parezca tan sencillo como asumir sin excesivos fundamentos que el respeto al derecho ajeno conlleva precisamente la Paz. Si lo asumimos, sin titubeos, no habría sido en vano el experimento de la Sociedad de Naciones. Con ello habremos hecho honor a esa larga tradición devenida en un valor agregado de nuestro accionar internacional.

Bibliografía

1. Muñoz Fernández, Víctor. Red Historia. 20 de diciembre de 2018.

2. Gros Espiell, Héctor. Titulesco y la América Latina. En: Diario la Nación, Buenos Aires (8 de setiembre de 1991) y en: Temas Internacionales, Montevideo: Ediciones Melibea, 2001.

3. Discurso de Año Nuevo de SS el Papa Francisco en el Vaticano, día 1 de enero de 2019.

4. Guani, Alberto. América Latina en la Sociedad de Naciones. Curso dictado por el doctor Alberto Guani en la Haya, siendo el primer sudamericano en exponer ante esa Academia de Derecho Internacional. Publicado por la Fundación Carnegie para la Paz Internacional. Paris: Librarie Hachette, 1926.

5. Guani Amarilla, Alberto. Guani: el Canciller de América. Montevideo: Doble clic, c2006. Pág. 43 y sig.

6. Clemente Batalla, Isabel. Política Exterior de Uruguay, 1830-1895. Tendencias, problemas, actores y agenda. Unidad Multidisciplinaria: Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales. Documento de Trabajo 69. Noviembre 2005.

7. Pedresen, Susan. The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire. Oxford University Press, 2015.

8. Gros Espiell, Héctor. “El Espíritu de Ginebra”. En: Diplomacia e Historia. Montevideo: Ediciones De la Plaza, 1989. Pág. 264.

9. Guani Amarilla, Alberto. Guani: el Canciller de América. Montevideo: Doble clic, c2006. Pág. 71 y 72.

El dilema demográfico de China

Andrés Bancalari*

El pasado diciembre la República Popular China celebró el cuadragésimo aniversario de la reforma y apertura económica impulsada por Deng Xiaoping, la cual logró transformar el país hasta convertirlo en la segunda potencia económica del mundo.

En este contexto, son varios los desafíos que enfrenta China para mantener su crecimiento económico y consolidar su rol a nivel global.

El presente artículo analiza uno de los aspectos centrales de la sociedad china: su demografía, tomando como base que la situación demográfica de China, fue en el comienzo de las reformas el principal motor de desarrollo, ya que China se encontraba entre las naciones más pobres del mundo y era un país predominantemente rural y agrícola, lo que le permitió contar con abundante mano de obra barata.

Pero los tiempos han cambiado.

La demografía ha sido para las autoridades chinas una fuente de constante preocupación desde hace varias décadas. Primero fue el problema de una población creciente y "fuera de control", que llevó al gobierno a establecer la política del hijo único.

Esta política, vigente entre los años 1980 y 2015, buscó poner un freno a la expansión demográfica debido a los desafíos que debían afrontar en lo relacionado a la alimentación, vivienda y acceso al mercado laboral de una población cuyo crecimiento en ese momento parecía no tener límite.

* Graduado en Estudios Internacionales de la Universidad ORT así como en Relaciones Internacionales de la Universidad de la República. Tiene una Maestría en administración de empresas del Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina (UCEMA). Coordinador Académico de la Licenciatura en Estudios Internacionales de la Universidad ORT. Su principal área de investigación las reformas económicas de China desde el año 1978 en adelante, así como la evolución política y social en China.

La política del hijo único, permitía a los matrimonios de la etnia Han (91 % de la población), tener solamente un hijo. Recordemos que en los años de vigencia de ésta política, el divorcio era una institución casi inexistente en China, lo que llevó a que la tasa de fecundidad del gigante asiático cayera abruptamente.

Adicionalmente, y dado el rol central que el hombre ocupa en la sociedad china, las restricciones en este materia llevaron a que se produjera una significativa disparidad en el género de los nacimientos registrados, lo que determina que China presenta actualmente un desbalance en la relación de género de su población, con un estimado de entre 20 y 40 millones de hombres superando la población femenina.[1]

Durante las primeras décadas de funcionamiento de la política del hijo único, el gobierno alcanzó su objetivo primordial logrando que las cifras globales de población redujeran su nivel de crecimiento exponencial. Actualmente, la población de China se sitúa en los 1.419 millones de personas, versus los 966 millones que estaban registrados en el año 1978.

Si bien en el año 2015 se elimina la política del hijo único, los resultados no han sido hasta el momento los esperados por el gobierno de Beijing. Las nuevas clases medias que han surgido, luego de cuatro décadas de crecimiento económico, parecen mostrar un comportamiento similar a la de los países desarrollados, y pese a no tener restricciones gubernamentales en lo relacionado a la cantidad de hijos, no se observa hasta el momento un crecimiento significativo en los índices de natalidad ubicados actualmente en 1,63.[2]

La tasa de fecundidad de China está muy por debajo del nivel de reemplazo, y China comenzó a enfrentar las crecientes presiones asociadas con la continua baja fecundidad. Esto lleva a que, luego de cuarenta años ininterrumpidos de crecimiento económico, los desafíos demográficos son otros, bastante similares a los de la mayoría de los países de la OCDE, pero con las propias características de la sociedad china.

---

[1] Feng Wang, Baochang Gu, and Yong Cai. “The end of China’s one-child policy”. Brookings Institution. 2016. Disponible en https://www.brookings.edu/articles/the-end-of-chinas-one-child-policy/

[2] Banco Mundial. Fertility rate, total (births per woman). China. Disponible en: https://data.worldbank.org/indicator

Por un lado, la mejora en la calidad de vida de la población lleva a que la expectativa de vida se haya incrementado de los 66 años en 1978 a los 76 actuales.[3] Adicionalmente, las transformaciones en la pirámide poblacional indican que desde el año 2012 la población económicamente activa (el principal activo y motor para su despegue económico) se encuentra en un declive, lo que permite al FMI pronosticar que para el año 2023 China se enfrentará por primera vez a un déficit de mano de obra.

Este desafío no es extraño a las economías desarrolladas, pero recordemos que pese al vertiginoso crecimiento económico de China de los últimos 40 años, la segunda economía del mundo sigue siendo una potencia emergente. Esto quiere decir que aún no se ha consolidado a nivel del conjunto de su población en un sistema donde se encuentren previstos de forma total los gastos que representa una población envejecida.

La pregunta que circula hace ya varios años en el mundo académico y de los organismos internacionales es si ¿China será vieja antes de ser rica?, o, ¿si China será rica antes de ser vieja?[4]

No es una pregunta menor ya que una pirámide demográfica en la cual una parte significativa de la misma se encuentra por encima de los 65 años presenta desafíos importantes. De acuerdo a las Naciones Unidas, la población de China por encima de los 65 años alcanzará al 24% de la población, versus el 9% que tenía en el año 2013.

Adicionalmente, las características propias de la sociedad china agregan dos elementos adicionales que complejizan el panorama. Por un lado, existe actualmente una diferencia sustancial entre la expectativa de vida de las provincias de la costa oriental (Shanghai o Zhejiang), que tienen actualmente valores similares a los países más desarrollados del mundo (Suiza e Inglaterra respectivamente); mientras, que en las regiones autónomas de Tibet o Xinjiang, la cifra es similar a las expectativas de vida de países como Moldavia o Argelia, y en las populosas provincias centrales de Guizhou y Chongqing los valores son similares a los de Camboya y Vietnam.

[3] Banco Mundial. Life expectancy at birth, total (years). China. Disponible en: https://data.worldbank.org/indicator

[4] Baozhen Luo, "China Will Get Rich Before It Grows Old. Beijing's Demographic Problems Are Overrated". Foreign Affairs. May/June 2015.

Esta primera gran distorsión ha sido uno de los elementos que desde la administración central buscan modificar, limitando los flujos migratorios internos hacia las provincias de la costa como forma de fomentar que el desarrollo económico, industrial, educativo y de mejora de la calidad de vida de las provincias centrales se acerque a las de las provincias de la costa. Este proceso, desarrollado a lo largo de la presente década, comienza a mostrar sus efectos, resultando en un factor positivo para las grandes urbes costeras ya que las mismas se encuentran al máximo en lo referido a la población que pueden sustentar, por lo que, para mantener y mejorar el complejo equilibrio medioambiental sobre la calidad del aire, los espacios públicos y el acceso a la vivienda es necesario limitar la expansión que tuvieron en las décadas pasadas.

Al respecto, el caso emblemático es la costera ciudad de Shenzhen, en la provincia de Guangdong, que en el momento de la apertura china en 1978 tenía una población estimada de 15.000 habitantes, mientras que en la actualidad los números más conservadores la ubican en los 15.000.000 de habitantes, y si consideramos la población no registrada alcanza los 20 millones de personas.

El segundo elemento propio de la sociedad china es que en términos de su población estamos frente a una sociedad cerrada, donde la presencia del inmigrante no es habitual ni fomentada.

Probablemente esta sea la gran diferencia con los Estados Unidos, y es lo que lleva a Naciones Unidas a proyectar que para el año 2100 la población de este país llegará a los 478 millones de habitantes, mientras que en el caso de China la proyección indica una reducción hasta los 941 millones.

Es que debemos tener presente que Estados Unidos se sigue consolidando como el principal imán de talento y mano de obra de todo el mundo. Durante los minutos que han transcurrido desde el comienzo de la lectura de este artículo, un inmigrante centroamericano cruza el desierto para alcanzar territorio norteamericano en Texas, un brillante estudiante asiático de matemáticas aterriza en el aeropuerto de Los Ángeles para hacer sus estudios de grado en una universidad de la Ivy League (y luego residir permanentemente trabajando en alguna de las empresas del Silicon Valley), mientras que otro inmigrante de Europa oriental aterriza en el aeropuerto JFK para desarrollar su

carrera profesional en la industria del modelaje o cinematográfica. Obviamente que son todos ejemplos al azar, no certezas, pero lo cierto es que incluso en los años de la administración Trump, se otorgan anualmente un millón de visas "green cards".

Comparativamente, la situación de China se encuentra en las antípodas de tal flujo migratorio. En el año 2017 el gobierno chino otorgó solamente 1.800 residencias permanentes, y, si bien es un número que se encuentra en crecimiento, los valores absolutos resultan ínfimos en comparación a los de los Estados Unidos o Europa. [5]

Conscientes de esta situación, y de las necesidades poblacionales de China en las próximas décadas, es que desde Beijing se está experimentando con un nuevo enfoque en temas demográficos, como lo que ocurre en la zona fronteriza de China y Vietnam. Dada la resistencia y el desconocimiento que el inmigrante provoca en la sociedad china, los nuevos experimentos apuntan a mayores flujos migratorios con los países fronterizos, y dentro de las zonas fronterizas, que permitan un incremento de la mano de obra sin generar mayores resistencias.

Seguramente, y en caso de resultar exitoso, este modelo se extienda a otras zonas limítrofes de China, siguiendo el tradicional camino de "cruzar el río tanteando las piedras".

China se ha caracterizado en estos cuarenta años por su enorme capacidad de adaptación a los cambios, y su permanente observación de los procesos sociales y económicos del resto del mundo de forma de imitar lo positivo y controlar lo negativo. Pero en el tema demográfico la solución no es sencilla.

Los casos de Japón y Corea del Sur no aportan demasiado, ya que por las propias características de estos países, y las soluciones que tratan de implementar, la adaptación de las mismas a la sociedad china no se ajustan completamente.

En tan solo veinte años China pasó a tener como centro de sus preocupaciones el lograr que los masivos flujos de migrantes internos puedan acceder a trabajo, vivienda y educación para sus hijos.

[5] The Economist "A breach in the wall". Print edition, China, Apr 17th 2019.

Actualmente esas tensiones son menores, y el foco está puesto en los más de 8 millones de graduados universitarios que el país genera cada año. Integrar a la vida económicamente activa a estos profesionales universitarios no se presenta sencillo.

El tiempo está corriendo. Los problemas demográficos de China se están modificando y las soluciones propuestas no parecen encontrar aún las respuestas necesarias que el modelo de crecimiento necesita.

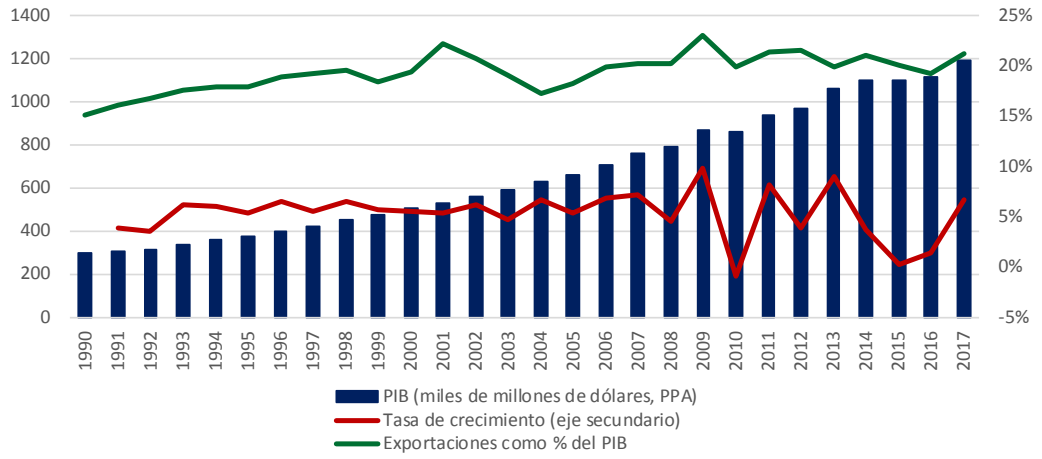
El comercio entre Australia y Uruguay: ¿existen oportunidades de complementariedad productiva?

Ignacio Bartesaghi[*]
Natalia Melgar[**]

1. Desempeño económico y comercial de Australia

Australia es una economía muy dinámica que, desde 1991, ha crecido a una tasa anual de 5,4% medido a través del Producto Interno Bruto (PIB). Desde ese año, el crecimiento ha sido constante con excepción del año 2010 cuando registró una caída de 0,85%. Las exportaciones (de bienes y servicios) representan aproximadamente el 20% del PIB de Australia. OCDE (2018) destaca los cambios en la legislación que se han dado en los últimos años, con el objetivo de mejorar la competitividad y los procesos de innovación. Este factor, entre otros, es determinante de la dinámica empresarial.

Gráfico 1 - **Desempeño económico y exportador de Australia**



Fuente: elaboración propia a partir del Banco Mundial.

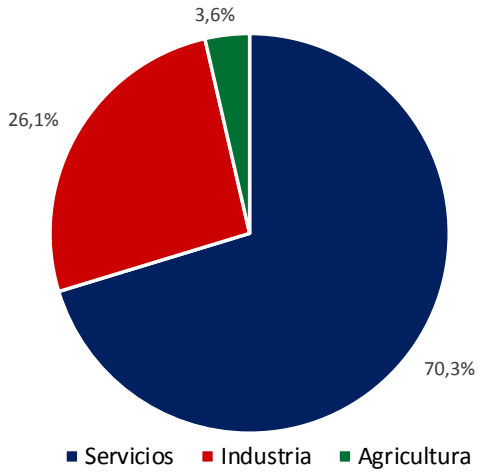
[*] Director del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Universidad Católica del Uruguay y Doctor en Relaciones Internacionales.

[**] Investigadora del del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Universidad Católica del Uruguay y Doctora en Economía.

La economía australiana es dominada por el sector servicios que explica alrededor del 70,3% del PIB seguido por la industria (26,1%) y la agricultura (3,6%). Si bien esto ha sido así desde hace décadas, como destaca Eslake (2007), Australia es mundialmente reconocida por la producción de *commodities* agrícolas y la agricultura el sector con mayor participación en sus exportaciones, explicando aproximadamente el 50% de las mismas. Además, se destacan los cambios en la estructura productiva que podrían ocurrir en los próximos años, dado el desempeño reciente del sector minería y por las transformaciones por el proceso de industrialización en Asia Oriental (Connolly y Lewis, 2010).

Australia es un gran productor y exportador de carne, lana, trigo, avena, cebada, sorgo, maíz, arroz, hortalizas, frutas, semillas oleaginosas, algodón, azúcar, tabaco y plantas forrajeras. En los últimos años, se destacan también las colocaciones de productos del sector minería.

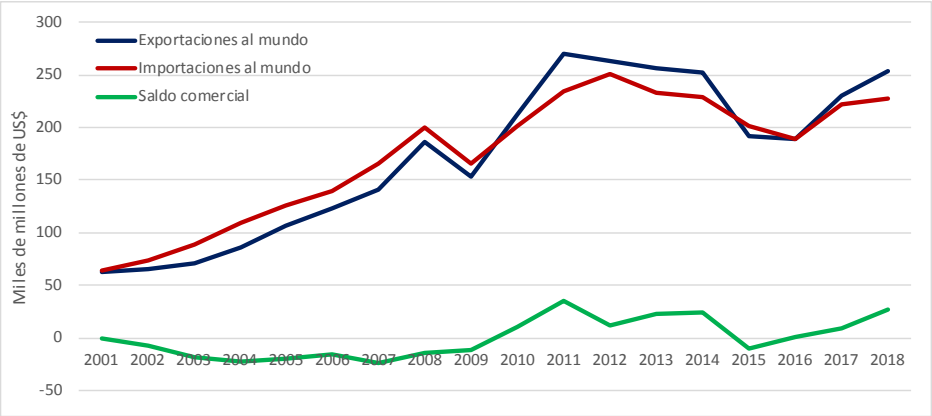
Gráfico 2 - **Estructura sectorial del PIB en Australia**



Fuente: elaboración propia a partir de CIA *WorldFactbook*.

El buen desempeño del comercio exterior se observa tanto en el caso de las exportaciones como de las importaciones. Dado que las primeras crecieron a tasas más altas que las segundas (8,3% y 6,9%, respectivamente), el saldo comercial que fue deficitario en los primeros años del período de análisis, pasó a ser superavitario en la segunda mitad del período.

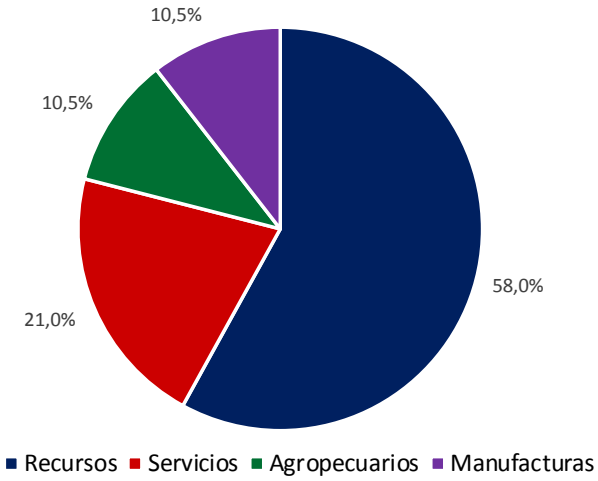
Gráfico3 - **El comercio exterior de Australia**



Fuente: elaboración propia a partir de TradeMap.

En cuanto a la estructura de las exportaciones, se destaca la alta contribución del sector primario dados los ratios alcanzados por las exportaciones de recursos y bienes del sector agroindustrial (58% y 10,5% respectivamente).

Gráfico 4 - **Estructura de las exportaciones de Australia**



Fuente: elaboración propia a partir del Reserve Bank of Australia.
Nota: categorías empleadas por el Reserve Bank of Australia. Recursos incluye recursos naturales como el acero, hierro, carbón, petróleo y la energía

Además, Australia ha sido una economía con una agenda externa muy dinámica que la ha llevado a firmar múltiples acuerdos comerciales, varios de ellos con las economías más dinámicas a nivel mundial. Recientemente anunció un acuerdo comercial con el Consejo de Cooperación del Golfo y el lanzamiento de las negociaciones con la Unión Europea.

Cuadro 1 - **Los acuerdos comerciales de Australia**

Acuerdo	Fecha
CPTPP	2018
China	2015
Japón	2015
República de Corea	2014
Malasia	2013
Asean	2010
Chile	2009
Estados Unidos	2005
Tailandia	2005
Singapur	2003
Nueva Zelanda	1983
Acuerdo Regional de Cooperación Comercial y Económica en el Pacífico Sur	1981
Papau Nueva Guinea	1977

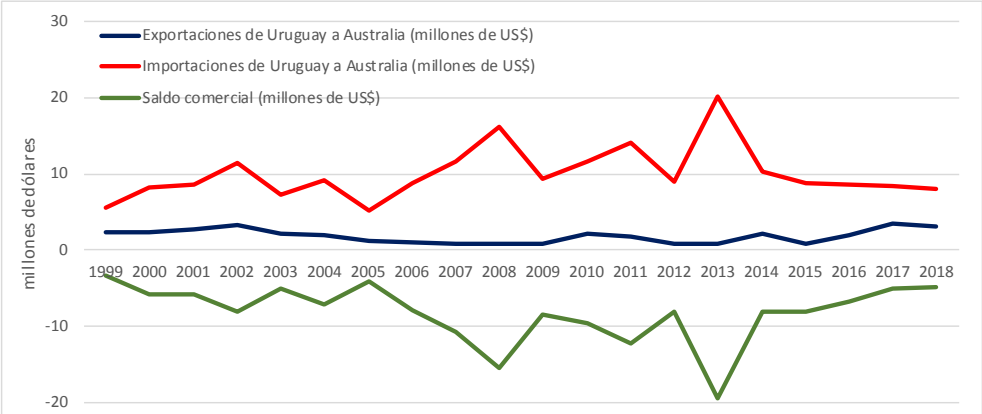
Fuente: elaboración propia a partir de la Organización Mundial de Comercio.

2. El comercio bilateral de bienes entre Australia y Uruguay

Los flujos de comercio bilateral entre Australia y Uruguay son bajos, aunque tanto las exportaciones hacia Australia como las importaciones desde este origen registran una leve tendencia creciente. Además, desde 1999, el saldo comercial ha sido deficitario para Uruguay, aunque se ha reducido en los últimos años.

Gráfico 5 - **El comercio bilateral entre Australia y Uruguay**

(sin zonas francas)



Fuente: elaboración propia a partir de SmartDATA.

Si bien tanto las exportaciones como las importaciones han crecido en el período 1999-2018, las exportaciones a Australia crecieron 33,8% y las importaciones desde

este país se incrementaron 43,7%. Estas evoluciones implican una tasa constante anual de 1,6% en el primer caso y de 1,9% en el segundo caso.

A nivel de productos exportados a Australia, (clasificación del Sistema Armonizado a 10 dígitos), se encuentra una alta concentración. En 2018, tan sólo 10 productos concentraron casi el 92% de las exportaciones a Australia. Se destaca, además, el rol de los productos plásticos dado que las placas, láminas, hojas y tiras de politereftalato de etileno encabeza el ranking y representan el 67,2% de las exportaciones a Australia. Lo siguen semillas para la siembra y amatistas que alcanzaron una participación de 3,5% cada una.

Cuadro 2 – **Exportaciones de Uruguay a Australia a nivel de producto**

(Sin zonas francas)

Descripción abreviada	Monto (millones de US$)			Participación		
	2000	2010	2018	2000	2010	2018
3920629900 - Placas, láminas, hojas y tiras, de politereftalato de etileno	0,0	0,00	2,13	0,0%	0,0%	67,2%
1209230000 - Semillas para siembra	0,0	0,00	0,11	0,0%	0,0%	3,5%
7103990020 - Amatistas	0,0	0,00	0,11	0,0%	0,2%	3,5%
8504401090 - Convertidores estáticos	0,0	0,00	0,10	0,0%	0,0%	3,3%
5109900012 - Lana peinada	0,0	0,00	0,08	0,0%	0,0%	2,5%
1604310000 - Caviar	0,0	0,00	0,08	0,0%	0,0%	2,5%
8534004000 - Circuitos impresos, doble faz, flexibles	0,0	0,00	0,08	0,0%	0,0%	2,4%
5109100012 - Hilados de lana	0,0	0,00	0,08	0,0%	0,0%	2,4%
9018198000 - Aparatos de electrodiagnóstico	0,0	0,00	0,07	0,0%	0,0%	2,1%
1209290090 - Otras semillas de plantas forrajeras para siembre	0,0	0,00	0,06	0,0%	0,0%	2,0%
Resto	2,4	2,2	0,3	100%	99,8%	8,4%
TOTAL	2,4	2,2	3,2	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de SmartDATA.

Además, se destaca que, salvo las semillas (pertenecientes al capítulo 12), estos no son los productos tradicionales que Uruguay ha exportado al mundo o en los que cuenta con mayores niveles de competitividad (carne y lácteos, entre otros). Esto se explica fundamentalmente por el hecho de que Australia también produce y exporta estos bienes con altos niveles de competitividad.

Si se consideran las importaciones desde Australia, también se observa que el grado de concentración es alto pero menor al registrado en el caso de las exportaciones (lo que por cierto es un patrón general del comercio exterior del Uruguay). En 2018, los primeros 10 productos concentraron el 67,3% de las importaciones desde Australia.

Cuadro 3 - **Importaciones de Uruguay desde Australia a nivel de producto**

Descripción abreviada	Monto (millones de US$)			Participación		
	2000	2010	2018	1999	2010	2018
4102100010 - Pieles y cueros en bruto, con lana de ovino	0,2	0,5	1,7	2,2%	4,0%	21,5%
7210701000 - Productos planos de hierro pintados o barnizados	0,1	2,9	0,8	1,6%	24,5%	10,2%
1209990090 - Otras semillas, frutos y esporas para siembra	0,0	0,0	0,6	0,0%	0,0%	7,3%
5101119019 - Otras lanas esquiladas, sucia sin cardar ni peinar	0,1	0,0	0,4	1,2%	0,0%	5,4%
5101119012 - Lana esquilada, sucia sin cardar ni peinar	0,1	0,0	0,4	1,1%	0,0%	5,3%
9019201000 - Aparatos de oxigenoterapia	0,0	0,2	0,3	0,0%	1,6%	4,3%
9021400000-- Audífonos, excepto sus partes y accesorios	0,0	0,2	0,3	0,0%	1,6%	4,1%
4012200000-- Neumáticos usados	0,0	0,1	0,3	0,0%	1,2%	3,8%
8474209000 - Otras máquinas y aparatos para triturar o pulverizar minerales sólidos	0,0	0,0	0,3	0,0%	0,1%	3,2%
5105291017 - Lana peinada de finura entre 28,0 y 29,4 micrometros	0,2	0,3	0,2	2,1%	2,9%	2,3%
Resto	7,5	7,5	2,6	92%	64,1%	32,7%
TOTAL	8,2	11,7	8,1	100%	100%	100%

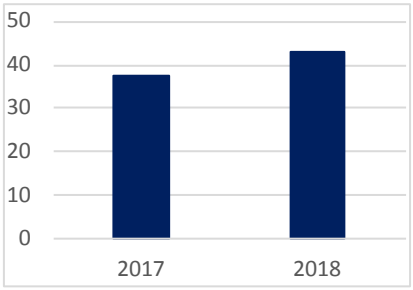
Fuente: elaboración propia a partir de SmartDATA.

3. La complementariedad comercial entre Uruguay y Australia

El Índice de Complementariedad Comercial del Banco Mundial (WITS) muestra qué tan bien coinciden las estructuras de importación y exportación de un país, por lo tanto, proporciona información útil sobre las perspectivas comerciales[†]. A partir de esta herramienta, se encuentra que, si bien creció en 2018 con respecto al año anterior, la complementariedad entre Uruguay y Australia es relativamente baja, ubicándose en casi 43 puntos. Este resultado, en línea con lo mencionado, se relaciona al hecho de que Australia es competitivo en varios de los productos que también produce y exporta Uruguay (carne y lácteos, entre otros).

[†]El índice varía entre 0 y 100, vale 0 cuando no se exportan bienes de parte de un país ni se importan por el otro país y 100 cuando las proporciones de exportaciones e importaciones coinciden con exactitud. Este índice se construye a partir de la base de datos de las Naciones Unidas sobre Estadísticas de Comercio de Productos Básicos (Comtrade) que incluye más de 170 países.

Gráfico 6 - **La complementariedad comercial entre Uruguay y Australia**



Fuente: elaboración propia en base a WITS del Banco Mundial.

Si bien el rol de Australia como competidor es notorio, una cuestión relevante es si existe la posibilidad de insertarse en alguna cadena de valor como proveedor de Australia. En el caso de los lácteos, se observa que Australia realiza importaciones de leche y nata pero el principal proveedor es Nueva Zelanda, país que cuenta con la ventaja de la proximidad geográfica además de haber firmado un Acuerdo de Acercamiento Comercial en 1983.

En el caso de las lanas, existe evidencia de potencial exportador hacia Australia. Si bien este país exporta lana y tejidos, también importa lana cuyo principal proveedor es China con quien cuenta con un Tratado de Libre Comercio. En este sentido se destaca que, Uruguay ha exportado hilados de lana (partida 5109 del SA) a Australia y si bien los montos son relativamente bajos (US$ 170,3 mil en 2018), las tasas de crecimiento son altas(49% promedio anual desde 2012) y Manos del Uruguay S.A. es la principal empresa exportadora.

Australia también exporta preparaciones a base de cereales (capítulo 19 del SA), si bien es productor de diversos cereales también importa estos productos, en América del Sur, Argentina y Perú son proveedores relevantes. Si bien Uruguay exporta cereales, desde el año 2015 no ha logrado colocar estos productos en Australia y hasta ese momento sólo exporto arroz (partida 1006 del SA).

Por último, vale destacar el caso de las manufacturas de piedras preciosas (partida 711620 del SA) dado que Australia es un gran exportador de estos productos y otros que integran el capítulo 71 del SA y Uruguay es un proveedor marginal de piedras preciosas en este país. En los últimos cinco años, los principales proveedores han sido China,

Estados Unidos e Israel (54% de lo adquirido), mientras que la participación de Uruguay no llega al 0,5%. Por otro lado, en el mismo período, los principales destinos para este producto uruguayo han sido China, Brasil y Estados Unidos (84% de las exportaciones) mientras que la participación de Australia fue 0,5%.

4. Conclusiones

Los análisis sobre las relaciones comerciales entre Uruguay y Australia siempre han puesto el foco en la competencia que existe entre ambos países por contar con una elevada competitividad en productos agrícolas y agroindustriales. Además, Uruguay ha sido testigo sobre el camino seguido por Australia en las últimas décadas, firmando numerosos acuerdos comerciales con diversos países, incluyendo aquellos con mayor dinamismo comercial en la demanda de productos agrícolas como es el caso de las economías de Asia Pacífico. A través de este factor, la cercanía geográfica y las sucesivas decisiones de políticas públicas tomadas en los últimos años en Australia, se han profundizado los lazos entre mercados asiáticos y Australia.

Aceptando que esta realidad persistirá en el tiempo, y que no es esperable que Uruguay avance rápidamente en la firma de acuerdos comerciales con Asia Pacífico, (al menos hasta que no modifique el estatus actual de pertenencia al Mercosur), es necesario analizar la potencialidad de negocios con Australia con la lógica de la complementación. En ese sentido, es necesario identifica en qué cadenas agroindustriales puede insertarse Uruguay, convirtiéndose en un proveedor de calidad de insumos para la preparación de productos finales exportados por Australia a los mercados asiáticos, con los cuales posee mejores condiciones de acceso y también mayor conocimiento del mercado.

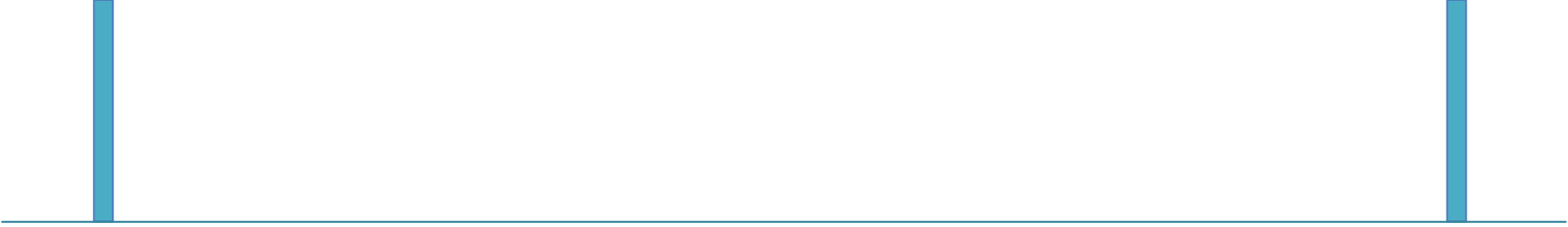
Por último, una estrategia adicional a evaluar, es la posible asociación entre empresas de los dos países en el sector de bienes agroindustriales, pero también en los medicamentos para animales y servicios vinculados con la agricultura. Se trata de un terreno no explorado por Uruguay hasta el momento y que, con el apoyo de las agencias estatales, la cancillería, las cámaras y la academia, podría ser una alternativa relevante para profundizar la relación bilateral.

Referencias

Connolly, E. y C. Lewis (2010). *Structural Change in the Australian Economy*, RBA Bulletin, Setiembre, pp. 1–9.

Eslake, S. (2007).*An introduction to the Australian Economy.* ANZ Bank, Sidney, Australia.

OECD (2018). OECD Economic Surveys: Australia.



Arbitrajes inversor-Estado intra Unión Europea: Problemática actual y escenarios futuros

Magdalena Bas Vilizzio*

1. Introducción

A sesenta años de la celebración del primer tratado bilateral de inversiones (TBI), entre Alemania y Parkistán, el régimen de solución de controversias inversor-Estado se encuentra en su momento de mayor cuestionamiento. Desde la academia se debate el riesgo de la fragmentación del Derecho Internacional y la posible colisión entre el Derecho Internacional de Protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional de Inversiones. Planteando así el que un Estado puede estar obligando a decidir entre el cumplimiento de dos normas contrapuestas pero perfectamente válidas y enfrentar demandas de manos de inversores extranjeros o situaciones de congelamiento normativo.

Los Estados en desarrollo, especialmente en el caso de Bolivia, Ecuador y Venezuela al retirarse del CIADI en 2007, 2009 y 2012 respectivamente, plantearon el cuestionamiento a su autonomía para regular en áreas sensibles: protección del medioambiente en extracciones petroleras y acceso al agua potable. También es el caso de India que en 2016 presenta un nuevo modelo de TBI que fortalece la solución de disputas en la jurisdicción doméstica previo al arbitraje internacional, así como Brasil con la celebración de los acuerdos de cooperación y facilitación de inversiones (ACFI) que no incluyen en su articulado la resolución de disputas entre inversores extranjeros y Estados por considerarse inconstitucional.

Este proceso de crítica y propuestas alternativas también involucra a la Unión Europea (UE) puesto que los tradicionales mecanismos de solución de controversias

* 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. E-mail: magdalena.bas@fder.udu.uy.

inversor-Estado intra-UE han sido objeto de pronunciamiento de la Comisión al entender que una indemnización conforme a un laudo arbitral es una ayuda estatal incompatible con el mercado interior (caso Micula contra Rumania). Por su parte en la cuestión prejudicial en el caso Achmea (C-284/16) el Tribunal de Justicia de la Unión Europea considera incompatible el sistema de solución de controversias inversor-Estado con la autonomía y valores del Derecho de la Unión. Estos dos aspectos se suman al sistema de cortes de inversión, alternativa propuesta por la UE en los nuevos acuerdos bilaterales o la renegociación de los ya vigentes.

En vista de lo anterior, este trabajo tiene como objetivos examinar la problemática de los arbitrajes de inversiones intra-UE y valorar posibles escenarios futuros.

2. El laudo del caso Micula contra Rumania (CIADI)

Durante el proceso de negociación para su ingreso a la UE, efectivizado el 1 de enero de 2007, Rumania debió adaptar su ordenamiento jurídico doméstico al ordenamiento jurídico comunitario. En este sentido, con fecha 31 de agosto de 2004 deroga el Decreto de Urgencia 24/1998 por el cual establecía una serie de beneficios a los inversores en regiones desfavorecidas que serían aplicables hasta el año 2009. Es por esto que los hermanos Ioan y Viorel Miculay las empresas EuropeanFood SA, Starmill S.R.L. y S.C. Multipack S.R.L., de nacionalidad sueca, entienden que Rumania incumplió con la protección de sus legítimas expectativas al modificar el marco jurídico en base al cual habían invertido y en el cual confiaban. Por tanto, haciendo uso de la prórroga de jurisdicción a favor del CIADI prevista en el TBI entre Rumania y Suecia (2003), inician un arbitraje en el CIADI (caso número ARB/05/20).

El 11 de diciembre de 2013, el tribunal *ad hoc* consideró que la decisión del Estado había sido injusta, incumpliendo con las legítimas expectativas protegidas en el mencionado TBI, y por tanto condenó al Estado al pago del monto indemnizatorio de 376.433.229 leus rumanos más intereses (aproximadamente 178 millones de euros a la fecha del laudo). En vista de lo anterior, Rumania informa a la Comisión Europea sobre el laudo y la ejecución de parte del pago mediante la cancelación de una deuda impositiva que mantenía una de las empresas demandantes, EuropeanFood S.A. (76

millones de euros aproximadamente). En la Comunicación de la Comisión Europea a Rumania, C(2014) 6848 final, la Comisión afirma que cualquier forma de ejecución o implementación del laudo es considerada como una nueva ayuda incompatible con el Derecho de la Unión (párrafo 71). Asimismo, le recuerda a Rumania que, conforme al Reglamento del Consejo 659/1999, debe recuperar el monto atribuido como ayuda ilícita y debe suspender cualquier acción tendiente a la ejecución o implementación del laudo del CIADI (párrafo 74).

Posteriormente, en los considerando de la Decisión 2015/1470, la Comisión Europea manifiesta que *"la aplicación o ejecución del laudo arbitral concede a los demandantes una ventaja económica de la que, de otra forma, no dispondrían en el mercado*" (párrafo 96) y dicha aplicación o ejecución tenía un efecto similar al que tenía la medida derogada y cuestionada por los inversores. La Comisión también aclara que al momento de apreciar si se trata de una ventaja económica, carece de relevancia la forma específica de la medida ya que, conforme al numeral 1 del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la UE, cualquier ayuda estatal está prohibida (párrafo 106). En consecuencia la Comisión decide que el pago de la indemnización del laudo del CIADI es ilegal e incompatible con el acervo jurídico comunitario y que Rumania debe recuperar, en forma rápida y efectiva, el monto ya indemnizado más los intereses devengados.

Cabe señalar que, teniendo en cuenta la experiencia del caso Miculay la Comunicación de la Comisión Europea a España número C(2017) 7384 final, en las disputas que involucran a España por los recortes a las energías renovables, el pago de los montos indemnizatorios también es considerado una ayuda pública ilegal y no compatible con el mercado interior (párrafo 23). Aun así, en varios de los arbitrajes resueltos a favor del inversor se han iniciado procesos de ejecución del laudo en tribunales domésticos de Estados Unidos y Suecia, con el objetivo de obtener el cobro de manos de España al entender que carece de inmunidad de jurisdicción. Los procesos ante los tribunales estadounidenses están pendientes de resolución[1], pero en la jurisdicción sueca (laudo del arbitraje Novenergia) la Corte de Apelaciones dejó sin

[1] A modo de ejemplo, la solicitud de ejecución de Eiser y Energía Solar Luxemburgo (laudo del (CIADI caso número ARB/13/36) se encuentra disponible en: https://ep00.epimg.net/descargables/2018/08/22/921adc45aa65b7cbd82169022b57bbbb.pdf

efecto de manera indefinida el laudo (sentencia del 17 de mayo de 2018). La situación de España y los arbitrajes en el sector energías renovables será objeto de examen del siguiente apartado.

3. El dictamen del Tribunal de Justicia de la UE en el caso Achmea

En 2006 Eslovaquia dejó sin efecto la liberalización del mercado de seguros de enfermedad privados, prohibiendo en 2008 la distribución de los beneficios resultantes de dichas actividades. En 2011 el Estado autorizó nuevamente la distribución de beneficios a consecuencia de una sentencia del Tribunal Constitucional, sin perjuicio de ello en 2008 la empresa inversora de base holandesa Achmea inició un arbitraje en base al artículo 8 del TBI entre Países Bajos y Checoslovaquia (1991), al considerar que las medidas estatales le ocasionaron un perjuicio económico[2].

El arbitraje se desarrolla en Alemania y el Derecho aplicable al procedimiento es el alemán. Eslovaquia planteó una excepción de incompetencia del tribunal arbitral al entender que el artículo 8 del TBI en cuestión era incompatible con el Derecho de la UE. La excepción fue desestimada, tampoco prosperaron los recursos ante los tribunales judiciales alemanes. El 7 de diciembre de 2012 el tribunal arbitral condenó a Eslovaquia a una indemnización por 22,1 millones de euros. El laudo es objeto de recursos de anulación y posterior casación ante el sistema judicial alemán. Es en un este último procedimiento que el Tribunal Supremo de lo Civil y Penal decidió planear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la UE respecto a la compatibilidad del artículo 8 del TBI en cuestión con los siguientes artículos del Tratado de Funcionamiento de la UE: 18 (principio de no discriminación según nacionalidad), 267 (cuestión prejudicial) y 344 (controversias relativas a la interpretación o aplicación de los tratados deben ser resueltas por los mecanismos por ellos previstos).

En la sentencia de fecha 6 de marzo de 2018, el Tribunal de Justicia de la UE estableció la incompatibilidad del artículo 8 del TBI con las normas comunitarias. Su dictamen se funda en que conforme al artículo 344 son los tribunales domésticos de los Estados miembros y el propio Tribunal de Justicia quienes están facultados a interpretar

[2]Por las normas de sucesión de Estados, actualmente el acuerdo regula las relaciones bilaterales Países Bajos-Eslovaquia, y Países Bajos-República Checa.

el Derecho de la Unión, cuya piedra angular del sistema jurisdiccional es el procedimiento de remisión prejudicial. El Derecho de la Unión se asienta en los valores del artículo 2 del Tratado de la UE, a saber: respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, en consecuencia existe un principio de confianza mutua entre los Estados miembros de reconocimiento de dichos valores y respeto por el Derecho que los aplica.

El tribunal arbitral previsto en el artículo 8 del TBI no forma parte del sistema jurisdiccional de la UE y excluye la competencia de los órganos jurisdiccionales domésticos de los Estados involucrados. En ocasión de una controversia entre un inversor de un Estado miembro y el otro Estado miembro puede verse obligado a interpretar el Derecho de la Unión así como el TBI que lo crea, sin embargo no está facultado para presentar una solicitud de decisión prejudicial. Por tanto, el Tribunal de la UE considera que el mencionado artículo 8 pone en peligro el principio de confianza mutua entre los Estados miembros (párrafo 58) y vulnera a la autonomía del Derecho de la Unión (párrafo 59).

Si bien la sentencia se aplica para el caso concreto, es apoyada por la Comisión en su comunicación al Parlamento de fecha 19 de julio de 2018 (COM(2018) 547) en la que afirma que los TBI celebrados entre miembros de la UE vulneran *"el sistema de recursos jurídicos de los Tratados de la UE, con lo que ponen en peligro la autonomía, la eficacia, la primacía y el efecto directo del Derecho de la Unión, así como el principio de mutua confianza entre los Estados"* (Comisión Europea, 2018: 3). En este sentido, Iruretagoiena (2018) explica que, conforme al principio de primacía, las disposiciones de los TBI intra-UE no son más aplicables por su incompatibilidad con los Tratados de la UE. Conforme al autor, el caso Achmea da lugar a un escenario favorable para los recursos de anulación contra laudos de tribunales arbitrajes con sede en un Estado miembro, y de difícil reconocimiento y ejecución de laudos extranjeros.

Diferente es el caso de los laudos del CIADI que no son susceptibles de recursos de anulación ante la jurisdicción doméstica. No obstante, en este caso Iruretagoiena (2018) se cuestiona si la publicación de la sentencia del caso Achmeano podría constituir un hecho que *"hubiera podido influir decisivamente en el laudo, y siempre que, al tiempo de dictarse el laudo, hubiere sido desconocido por el Tribunal y por la*

parte que inste la revisión y que el desconocimiento de ésta no se deba a su propia negligencia" (artículo 51 del Convenio de Washington). En tal caso, cualquier de las partes en litigio podría solicitar la revisión del laudo.

4. Los efectos comunitarios: España frente a los arbitrajes en el sector energías renovales España y la declaración del 15 de enero de 2019

La mencionada comunicación de la Comisión al Parlamento también establece que en un mercado único las disposiciones de los TBI no son necesarias, por tanto para litigios intra-UE no es posible recurrir a los tribunales creados por los TBI entre Estados miembros o el Tratado sobre la Carta de Energía (artículo 26).Tal afirmación no es menor si se tiene en cuenta que aproximadamente el 20% del total de controversias conocidas en el mundo, son casos intra-UE, siendo España el principal Estado demandado (UNCTAD, 2018: 1).

La situación de España tiene su origen en el cambio del marco regulatorio de las energías renovables, que determinó el recorte de las primas a las empresas[3]. A la fecha de cierre de este trabajo son las 45 demandas recibidas por España invocando la jurisdicción prevista en el artículo 26 del Tratado de la Carta de Energía, tanto de inversores de la UE como extra UE. La disposición establece que para la solución de disputas entre inversores extranjeros y Estados huéspedes, el demandante tiene la opción de recurrir a la jurisdicción doméstica, emplear cualquier mecanismo de solución de controversias, o hacer uso de la prórroga de jurisdicción a favor del arbitraje internacional en el CIADI, la Cámara de Comercio de Estocolmo, o un árbitro o tribunal arbitral *ad hoc* conforme a las Reglas de arbitraje de la UNCITRAL.

De los 45 casos contra España, en siete de ellos el laudo fue contrario a los intereses del Estado y los montos indemnizatorios pueden alcanzar más de mil millones de euros, de confirmarse todas las cifras[4]. Dos laudos fueron favorables a España[5] y uno

[3] El cuerpo normativo que regula los sucesivos recortes está compuesto por el Real Decreto-ley 14/2010, la Ley 15/2012, el Real Decreto-ley 9/2013 y la Orden IET/1045/2014.

[4] El monto confirmado es de 396 millones de dólares (casos Eiser, Antin, Masdar Solar, NovEnergia, ForesightGreentechGoresight y GWM). Resta que los tribunales competentes determinen los montos en los laudos de los casos Nextera, REEEF, Cube Infrastructure y otros.

[5] Casos Isolux y Charanne.

de los casos fue anulado[6]. Asimismo, es factible que 17 de los procedimientos se resuelvan antes de terminar el 2019, alcanzando la cifra total de 4.300 millones de euros (Bayón, 2019).En todos los casos los argumentos en juego se centran en las legítimas expectativas del inversor contra el derecho de regular del Estado. El derecho de regular refiere a la "*actividad de la Administración que restringe la libertad general del ciudadano en defensa del orden público"* (Hernández, 2017: 11).

Ante esta situación, el antecedente del caso Achmea podría ser de relevancia para las demandas de inversores comunitarios, no así para los Estados extra-UE. Hasta el momento solo se han presentado cuatro demandas que involucran a dos Estados extra-UE: Japón y Suiza[7]. Sin perjuicio de lo anterior, la situación jurídica de los arbitrajes contra España por las energías renovables es diferente, puesto que la prórroga de jurisdicción al arbitraje internacional está prevista en el Tratado de la Carta de Energía. En otros términos, no se trata de un tratado bilateral cuyas partes son dos Estados miembros, sino en un tratado en el cual la Unión Europea es parte.

A consecuencia del caso Achmea, 22 de los Estados miembros de la UE[8] firmaron el 15 de enero de 2019 una declaración en la que afirman que el Derecho Comunitario tiene prevalencia sobre los TBI celebrados por los Estados miembros. Por tanto, siendo las cláusulas de solución de disputas inversor-Estado contrarias al Derecho Comunitario, estos son inaplicables, incluidas las cláusulas de ultractividad que regulan la aplicación de las disposiciones de fondo del TBI por cierto período una vez terminado el acuerdo[9]. Asimismo, la declaración señala dos aspectos fundamentales en un momento de discusión de la reforma del régimen de solución de controversias inversor-Estado. En primer lugar recuerda que todos los tratados celebrados por la UE, incluso el Tratado de la Carta de Energía, son parte integrante del sistema jurídico de la UE y por

[6] Caso NovEnergia.

[7] A la fecha de cierre de este trabajo, cuatro controversias fueron iniciadas por inversores no comunitarios, japoneses o suizos: 1) EurusEnergy Holdings Corporation y EurusEnergyEurope BV (Japón y Países Bajos), 2) EBL (Genossenschaft Elektra Baselland) (Suiza), 3) ItochuCorporation (Japón), 4) DCM EnergyGmbH& Co. Solar 1 KG (Alemania), DCM Energy GmbH & Co. Solar 2 KG (Alemania), Hannover Leasing Sun Invest 2 SpanienBeteiligungs GmbH (Alemania), Hannover Leasing Sun Invest 2 Spanien GmbH & Co. KG (Alemania), Edisun Power Europe A.G. (Suiza).

[8]Estos son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Eslovenia, España, Estonia, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania.

[9] Habitualmente el período de ultractividad es de 5, 10, 15 o 20 años.

tanto deben ser compatibles con los tratados fundamentales. Este punto es central, ya que difiere de la lógica argumentativa del caso Achmea que refiere a TBI intra-UE. En segundo lugar, aclara que los Estados miembros están obligados a proveer los medios adecuados para proteger a los inversores, especialmente el derecho de una protección jurídica efectiva ante los tribunales domésticos.

Por tanto, los 22 firmantes se comprometen a tomar sin demora nueve acciones. De estas se destaca que los Estados miembros en cuyo territorio existen arbitrajes en curso deben informar sobre las consecuencias jurídicas de dichos procesos, así como los Estados demandados están obligados a anunciar a los tribunales que entiendan en arbitrajes intra-UE, incluso en terceros Estados, que los procesos deben terminarse, y de no hacerlo, sus laudos no podrán ejecutarse por falta de validez (punto 2). En la misma línea, todos los Estados signatarios se comprometen a notificar a la comunidad de inversores que no deben iniciarse nuevos procesos intra-UE (punto 3).

Tal vez la medida más trascendente es la obligación que se autoimponen los Estados firmantes de terminar todos los TBI entre ellos de forma bilateral o mediante la celebración de un tratado multilateral (punto 5), haciendo su mejor esfuerzo para que esto suceda antes del 6 de diciembre de 2019 (punto 8). Asimismo, en relación al Tratado de la Carta de Energía, los Estados junto a la Comisión Europea discutirán sin demora sobre los caminos a seguir en relación a la aplicación de dicho instrumento jurídico a los arbitrajes intra-UE.

A la luz de la declaración, el 4 de febrero de 2019 Italia solicitó la terminación del arbitraje iniciado por la empresa belga Eskosol (caso CIADI número ARB/15/50), alegando la declaración del 15 de enero de 2019 por tratarse de un arbitraje intra-UE, y estableciendo como excepción de jurisdicción que el Tratado de la Carta de Energía es inaplicable para disputas intra-UE. El 7 de mayo de 2019, el tribunal rechaza ambas solicitudes, fundamentando su decisión en que el mero hecho que Bélgica e Italia Estados sean signatarios de la declaración, no implica necesariamente que el proceso deba terminarse, y considera la declaración como un instrumento vinculante para la interpretación del Tratado de la Carta de Energía (párrafo 218). Por tanto, interpreta que la declaración es un instrumento que informa la posición de los 22 Estados signatarios,

sin implicar que los TBI intra-UE o el Tratado de la Carta de Energía estén terminados (párrafo 227).

5. Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo se analizó las problemática en torno al arbitraje inversor-Estado que involucra un inversor de un Estado miembro de la UE y otro Estado miembro. La problemática actual cuenta con diferentes aristas que van desde la compatibilidad del régimen con los valores comunitarios, la ejecución de los laudos en contra de los Estados miembros, y la situación especial de los Estados extra UE, entre otros.

Los escenarios futuros pueden ser múltiples, especialmente si se tiene en consideración que las medidas no incluyen a Estados extra UE, y aun en los arbitrajes intra-UE es de difícil cumplimiento en el caso de los arbitrajes en curso fuera del territorio comunitario, por ejemplo en el CIADI. Planteando tres escenarios posibles, el primero, optimista, puede darse con la concreción del sistema multilateral de cortes de inversión que dé cabida a la resolución de disputas en un marco de mayor certeza, siempre y cuando el nuevo sistema resuelva todas las falencias de los mecanismos actuales. Un escenario que implica recorrer un camino que va más allá de la propuesta existente.

El segundo escenario, intermedio, sería aquel en el que efectivamente no se presenten más controversias intra-UE, se terminen los arbitrajes en curso, y no se ejecuten los laudos ya emitidos, pero sin un sistema alternativo que suplante el tradicional arbitraje de inversiones. En este escenario los inversores extra UE ostentarían una ventaja frente a los comunitarios, ya que estos estarían facultados para iniciar procesos contra los Estados. Finalmente, en el tercer escenario, mantenimiento del status quo, los tribunales harían caso omiso a la decisión de la Comisión y no se cumpliría con la declaración del 15 de enero de 2019. El mantenimiento de esta situación a largo plazo es incierto por dos motivos: los tribunales seguirán emitiendo laudos y eventualmente serán contrarios a los intereses de los Estados miembros. ¿Todos los laudos carecerán de ejecución? ¿todos los laudos serán considerados inválidos? Responder estas dos preguntas implicará que la Comisión Europea y/o los

Estados miembros tomen nuevas decisiones, de avance o de retroceso, y se abandone el status quo.

En suma, sea cual sea el escenario, el propio devenir de los hechos implica que se concreten nuevas medidas en el camino de la reforma del sistema de solución de controversias inversor-Estado como se conoce en la actualidad. Son los propios Estados los que tienen el poder de definir si es el Derecho de la Integración el elemento superador de un sistema en crisis.

Referencias Bibliográficas

BAYÓN, ÁLVARO (2019). *España afronta laudos inminentes por las renovables que alcanzan los 4.300 millones.* El País (Madrid), Suplemento Cinco días, 20 de marzo de 2019. Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/03/19/companias/1553007621_743578.html

HERNÁNDEZ, J. (2017). Regulación económica y arbitraje internacional de inversiones. RED: *Revista Electrónica de Direito,* No. 1. Porto: Facultad de Derecho de la Universidad de Porto. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6421947&orden=0&info=link

IRURETAGOIENA, I. (2018). La sentencia del TJUE en el asunto Achmea: el adiós al arbitraje de inversiones en los APPRI intra-UE en la Unión Europea (y algo más). *La Ley Unión Europea*, No. 60. Editorial WoltersKluwer.

UNCTAD (2018). Fact sheet on intra-European Union investor-State arbitration cases.*IIA issues note*, No. 3, Diciembre 2018. Ginebra: UNCTAD. Disponible en: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2018d7_en.pdf

Climate change and migration: An existential opportunity and a diplomatic challenge for the European Union

Bram De Botselier[*]
Aleksandra Tor[**]

When the new European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy take office in the second half of 2019, they will face a different reality than their predecessors. First, the European Union's (EU) member states handling of the migrants influx since 2015 has given rise to right-wing political movements in several countries, including Austria, Germany, Finland, France, Italy, the Netherlands, Poland, Spain and the United Kingdom. In the latter, migration was one of a key concerns in the eventually successful campaign in favour of Brexit. Today, 40% of EU citizens consider migration to be one of the main challenges the EU is currently facing (Eurobarometer 2018). Second, never before has climate change been so prominent on the public agenda in Europe. About 74% of EU citizens consider it to be a very serious problem (Eurobarometer 2017) and following in the footsteps of Swedish school girl Greta Thunberg, tens of thousands of school children and students went on strike across Europe, such as in Austria, Belgium, France, Germany, Italy, the United Kingdom, eventually also receiving support from the wider public.

[*] **Bram De Botselier** is Research and Teaching Assistant in the EU International Relations and Diplomacy Studies Department at the College of Europe in Bruges. Bram holds an MA in EU International Relations and Diplomacy Studies from the College of Europe in Bruges as well as an MA in European Studies and a BSc in Political Science and Sociology from the University of Leuven (KU Leuven). He also participated in programmes at the Chinese University of Hong Kong and The Washington Center.

[**] **Aleksandra Tor** is Research and Teaching Assistant in the EU International Relations and Diplomacy Studies Department at the College of Europe in Bruges. She previously worked as a Junior Analyst at the European Union Institute for Security Studies (EUISS) in Paris (2016-17), with a focus on EU-Sub-Saharan Africa relations. Aleksandra holds an MA in European Interdisciplinary Studies from the College of Europe in Natolin and an MA in Sociology from the Jagiellonian University in Cracow.

The clear concerns that exist on the part of citizens regarding migration and climate change present an opportunity for the EU, which is in light of rising Euroscepticism looking for a new *raison d'être*, but also important challenges. One the one hand, both policy issues transcend borders, meaning that the EU's individual member states are arguably not capable to address either of these problems by themselves. Considering the public demand for action on both topics, voiced through electoral results and opinion polls as well as demonstrations, the EU can make use of this window of opportunity to show its own relevance, by demonstrating that the EU-level is the only level that can effectively address these issues. Nevertheless, on the other hand, even the EU by itself is not in a position to solve the so-called 'migration crisis', or successfully combat climate change. Indeed, finding a sustainable solution for migration requires a comprehensive plan that also takes into account the political and socioeconomic situation of countries of origin, as well as conditions in transit countries. Similarly, the EU is currently only responsible for around 8% of global greenhouse gas emissions, with the most important emitters being China and the United States, and emissions in emerging economies as India and Indonesia are increasing quickly. If it wants to successfully address both issues, the EU will need to engage with other countries, that are not its traditional diplomatic partners. As such, these topics present a challenge for the EU's diplomacy. The next sections of this article describe the background, present actions as well as potential future diplomatic strategies in dealing with migration and climate change, and ends with an overall conclusion on the future of EU diplomacy.

Putting migration on the EU's political agenda

When by the end of 2015 the number of asylum seekers reaching the EU's borders exceeded one million, with no signs of dropping, it became clear for EU diplomats and policy makers that this migrant flow was not a one-time event, but that it represents a 'new normal'. The influx of migrations was soon labelled as a 'migration crisis', perceived by both citizens and politicians as a major security threat to Europe, and was accompanied by an extraordinary level of both media and political attention. With this kind of pressure, the EU and its member states turned to solutions that would

have immediate and tangible results, which made dealing with migration one of the priorities of EU diplomacy.

Migration was not one the top EU foreign policy priorities before the 2015 events. In March 2015, for the first time in ten years, the Foreign Affairs Council (FAC) discussed this subject and in the following month, a special European Council meeting for the first time focused solely on migration. The topic monopolised the EU's political agenda and eventually, in May 2015, the European Agenda on Migration was adopted. The priorities set in the document for immediate policy response focused exclusively on security measures: border management, the creation of an EU military mission and readmissions and returns of migrants. The message was clear - the goal is to stop the flow as soon as possible.

From the end of 2015, the EU started to create emergency and crisis funding instruments, as well as preparing bilateral agreements with countries of origin and transit. Tailor-made partnerships called 'compacts', that focused strictly on readmission and returns, were prepared for Ethiopia, Jordan, Lebanon, Mali, Niger, Nigeria and Senegal. A new type of financial assistance was introduced - the External Investment Plan (EIP) for Africa and the EU Neighbourhood, with a goal to boost job creation as a way to combat the root causes of irregular migration. Additionally, the EU established a new military mission, the European Union Naval Force Mediterranean Operation Sofia, operating along the Libyan coast to prevent migrants smuggling and train Libyan Navy personnel.

These actions were chosen for a particular reason - they were aimed at the two migration routes that were the most problematic for the EU: the Eastern Mediterranean route, a land passage through Turkey to Greece, used mostly by Syrian refugees, and the Central Mediterranean route from Libya to Italy via the Mediterranean sea, experiencing a mixed migration flows from several Sub-Saharan African countries. In November 2015, the EU hosted a summit in Valletta, Malta, between the EU and the African Union (AU) focused on limiting the migrants flow through the sea route - the most dangerous and deadly passage. The EU Emergency Trust Fund for Africa, which was partly funded from the European Development Fund (EDF) and partly from the member states, was launched. It aimed to focus on preventing the root causes of migration with

additional development and humanitarian aid from the EU side for the countries of origin in Sub-Saharan Africa. Roughly a month earlier, the EU negotiated the EU-Turkey Action plan, which aimed to limit the number of refugees entering the EU through the Greek-Turkish border as Turkey had agreed to accept refugees that would be sent back. After this deal, the flow started to drop significantly - by October 2016 roughly 5000 migrants arrived through Turkey to the EU in comparison to over 200,000 in the same month of the previous year (Frontex 2016).

The consequences of the migration crisis for EU diplomacy

When in 2017 the migrant flows dropped to almost the pre-2015 levels, the crisis was announced to be over. These two years, however, marked the beginning of a new role for the EU as a diplomatic actor, considering the EU's new approach to managing its migration policies

First, since 2015, the EU started to externalise its migration policy through the creation of instruments and agreements focusing on cooperation with third countries rather than on major internal reforms. The EU used its European Neighbourhood Policy, accession negotiations and humanitarian aid to transform Jordan, Lebanon and Turkey into 'buffers' aimed at preventing migrants from reaching the EU, and created several ad-hoc development aid instruments to keep migrants from Sub-Saharan Africa in, or return them to, their home countries (Parkes 2017). This externalisation gives third countries a chance to increase their leverage vis-à-vis the EU, making it possible for them to put their own demands on the table, rather than being passive recipients of EU aid, usually under specific conditions dictated by the EU (Reslow 2019). The partner countries were able to negotiate visa liberalisations, financial support or even accession conditions. It put them on a more equal footing because the rush on the EU side to stop the migration flow not only gave them a solid ground for negotiations, but also space to clearly state their own priorities. For the first time, the traditional aid recipient countries were able to actively shape EU policies.

Second, the EU shifted from being a normative actor to being mainly concerned with safeguarding its own territory. The EU's responses to the migration crisis were security-driven, rather than value-driven. The policy instruments and priorities,

including the European Agenda on Migration, focus on border control, readmissions, returns and combating smuggling networks. The areas of EU interests were home affairs and military concerns with less attention to ensuring human rights standards (Carrera et al. 2015). The analogy of 'fortress Europe' appeared in the analysis of EU actions, portraying it as defending its borders from immigrants rather than prioritizing the humanitarian obligation towards the refugees. The EU was also negotiating with countries with a poor human rights and rule of law record, showing that the security of the EU is more important than promoting liberal values.

The character of policy instruments has also changed. The emergency crisis instruments were adopted urgently and with little time for reflection as to which measures would work better, as shown by the lack of debate or even complete bypassing of the European Parliament. An example can be the trust funds that need to be set up with only the agreement of the Commission and one or more EU member states, so without the European Parliament. Many other policy tools are non-legally binding, like Migration Compacts, Joint Declarations, Common Agendas on Migration and Mobility. Limiting the role of the European Parliament and developing cooperation with the third countries based on non-legally binding instruments, showed that the priority mainly consisted of ensuring a rapid response rather than democratic legitimacy (den Hertog 2016).

The EU's migration diplomacy

The post-2015 migration diplomacy of the EU focused on establishing partnerships with the countries situated along the migration routes in Sub-Saharan Africa (Parkes 2017). Targeting only the neighbouring countries proved to be not effective enough in the face of more intensive migrant flows. In the end, creating migration buffer zones in neighbouring countries proved to be costly for the EU, both literally, with extra funding being directed to the region, and figuratively, due to the EU losing its credibility as a normative actor.

Cooperation with the countries of origin on addressing the root causes of migration brings new challenges. Firstly, the countries are not keen on being strict on return policies, because they have diasporas in the EU that send significant amounts of

remittances ‘back home’. Secondly, there are other actors present in the region, mainly the Gulf states and China, which are heavily investing in Africa and are not expecting any migration deals in return. Lastly, with the rapid population grow on the continent, it will become harder for African countries and regional organisations to control the migration of the population.

Another challenge consists of the fact that migration is not a priority on the political agenda of Sub-Saharan African countries. During the currently ongoing negotiations on the renewal of the Cotonou Agreement, the basis of cooperation between EU and African, Caribbean and Pacific countries, the AU was clear on the fact that migration is an EU problem and not an African one, and that they have different priorities.

Furthermore, the relations with neighbouring countries and Turkey were significantly reshaped by the migration crisis, which may result in a reprioritization of not only the EU’s relationship with its neighbours, but also with countries seeking accession. Indeed, the ‘migration crisis’ opened a possibility for negotiating accession or partnership criteria in exchange for migration related policies. Finally, now that the EU is attempting to strengthen cooperation with countries of origin, which are in fact neighbours of the EU’s neighbours, some of the EU’s neighbours might present themselves as go-betweens in these negotiations. This would nevertheless increase their diplomatic importance and thus again strengthen their leverage towards the EU, making it more challenging for the EU to achieve its objectives.

Success and failure of EU climate diplomacy

Since the Single European Act came into effect in 1987, EU member states have worked together on a wide range of policies regarding environmental issues. Additionally, promoting “international measures to preserve and improve the quality of the environment” is one of the treaty objectives which the EU is to pursue in its external action, and there is a specific treaty article on combating climate change (article 191 of the Treaty on the Functioning of the European Union). The EU therefore has a clear legal basis to act in this field, both internally and on the international stage. Nevertheless, EU climate diplomacy has had successes and failures. Based on one

example of each, the following paragraphs lay down key criteria for the EU to be an effective climate negotiator and proposes a strategy for future negotiations.

The clearest example of a lack of EU involvement in key climate negotiations is the 2009 Copenhagen Climate Summit. After the Kyoto Protocol, EU internal legislation to limit the emission of greenhouse gasses (GHG) took off, especially with the development of the Emissions Trading System (ETS) in 2005. Also concrete targets were adopted, to be achieved by 2020 targets: reducing GHG emissions by 20%, increasing the share of renewables to 20% and improving energy efficiency by 20% (Dupont et al.2018). The EU aimed to use these internal targets to push for an ambitious, global climate agreement to reduce GHG emissions, but these efforts were not perceived as credible considering that the EU did not have concrete proposals in place to actually achieve its internal targets. Furthermore, other major countries, mainly Brazil, China, India, South Africa, and the United States (US) were much more sceptical towards this ambitious agreement, leading to the Copenhagen Summit ending in a failure. It was a particularly negative experience for the EU, which had become side-lined in the final discussions and had little influence on the final outcome of the agreement (Oberthür & Groen 2018).

This failure stands in stark contrast with the 2015 Paris Climate Summit, when the EU was able to gather a group of like-minded countries and form the High Ambition Coalition. Australia, Brazil, Canada, Uruguay, the US as well as numerous developing countries would eventually become a member of this coalition. The momentum created by this coalition then led to the adoption of the Paris Agreement, the first comprehensive, global climate agreement. The EU was able to play a major role in these negotiations due to the favourable international constellation, as well as thanks to a major diplomatic effort by the European Commission and some specific EU member states (Ibid.).

A new strategy for EU climate diplomacy

The above examples of failure and success of EU climate diplomacy show its dependence on external actors, which can create problems ahead of the 2019 Climate Summit in Santiago. Changes in government have taken place in several countries that

were key to the adoption of the Paris Agreement. First and foremost, US President Trump started the process of withdrawal from the Paris Agreement. There are, however, still a significant number of players in the US that are interested respecting the American commitments made under the Paris Agreement. Several coalitions exist, such as the US Climate Alliance which now counts 22 states as well as Puerto Rico, accounting for 50% of the US population and 50% of its Gross Domestic Product. Additionally, the We Are Still In group gathers businesses, cities, non-governmental organizations and states that have committed to combat climate change. Engaging with these subnational governments could help the EU to reinvigorate the Paris momentum and come to a more ambitious agreement (Steinhauer 2018).

This strategy can also be duplicated to other countries where governments more reluctant regarding climate policies have taken power (see De Botselier 2019). Brazil's newly elected President Jair Bolsonaro will most likely not respect the targets of the Paris Agreement, let alone support higher ambition. Others leaders, such as Mexico's Andrés Manuel López Obrador, are not against climate action *per se* but are pursuing other policy priorities, such as anti-corruption efforts and making electricity more affordable, which can eventually have a negative impact on climate change. While these countries will thus be less likely to support increased levels of ambition, they can still be targeted in tailor-made ways on specific topics. Bolsonaro is for example still in favour of biofuels and has also shown an interest in renewable energy. Furthermore, also in these countries, the EU can engage with subnational governments to keep the spirit of the Paris Agreement alive.

Finally, besides engaging with these major countries, the EU can also look at best practices from other countries, such as Uruguay. As one of the countries to have most successfully cut down its GHG emissions through investments in renewables, lucrative public-private partnerships as well as long-term government planning, Uruguay's green energy transition can be used as an example for the rest of the world (Watts 2015). The EU, on the other hand, should learn from these successes for its own internal climate policies, and it can also actively promote them in its international negotiations to show that promoting renewables and cutting down on electricity costs can go hand in hand.

Quo vadis European diplomacy?

The purpose of this chapter was to analyse the EU's diplomatic efforts regarding migration and climate change. As two major challenges that can arguably best be dealt with at the EU level, these issues can provide the European integration project with a new *raison d'être*. However, the EU by itself cannot sufficiently address these topics either, making EU success dependent on its diplomatic effort and engagement with third countries.

After externalising and securitising its migration policies, the EU became more dependent on the willingness of third countries in order to cooperate, and thus to also take into account their policy priorities. The 'migration crisis' strengthened the international position of the countries in the European neighbourhood, as well as of those further away, shifting the diplomatic balance between the EU and the countries of origin and transit, that used to be mere recipients of EU development and humanitarian aid.

As to climate change, the fact that several important players have become much more sceptical to address this issue, significantly complicates the EU's diplomatic efforts to try to keep the spirit of the Paris Agreement alive ahead of the 2019 Climate Summit in Santiago. Nevertheless, the EU can overcome this challenge by adopting a new strategy, consisting of targeting sceptical governments in tailor-made ways, engaging with subnational administrations as well as promoting best practices from countries, like Uruguay, that have managed to implement a successful energy transition strategy.

Nevertheless, these diplomatic efforts require a long term plan, which is made more difficult due to the new European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. To overcome this, cooperation and negotiations on a technical level could be used, which can then build trust and confidence between the negotiating parties. The incoming Commission and High Representative can then add a political layer to these discussions in the autumn of 2019,

in an attempt for the EU to comprehensively address the issues of migration and climate change, and at the same time come up with a new rationale for the further continuation of the European integration project.

Bibliography

Carrea, S., Blockmans, S., Gros, D., Guild, E. (2015). The EU's Response to the Refugee Crisis. Taking Stock and Setting Policy Priorities. *CEPS Essay*, No.20/December 2015. Brussels: Center for European Policy Studies.

De Botselier, B. (2019). From Lukewarm Partners to Supporters for Higher Ambition: What way forward for EU climate diplomacy vis-à-vis Australia, Brazil and Mexico ahead of the Santiago Climate Summit? *College of Europe Policy Brief series*, 04/2019. Bruges: College of Europe (forthcoming).

den Hertog, L., (2016). EU Budgetary Responses to the 'Refugee Crisis'. Reconfiguring the Funding Landscape. *Liberty and Security in Europe Papers*, No. 93/May 2016. Brussels: Center for European Policy Studies.

Dupont, C., Oberthür, S. & Biedenkopf, K. "Climate Change: Adapting to Evolving Internal and External Dynamics" in C. Adelle, K. Biedenkopf & D. Torney (Eds.), European Union External Environmental Policy: Rules, Regulation and Governance Beyond Borders (pp. 105-124). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Eurobarometer (2017). Special Eurobarometer 459: climate change. Brussels: European Commission, retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1858_en.htm

Eurobarometer (2018). Standard Eurobarometer: What do you think are the two most important issues facing the EU at the moment? Brussels: European Commission, retrieved from http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/31/groupKy/188

Frontex (2016). Migratory maps. Warsaw: European Border and Coast Guard Agency, retrieved from https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/

Oberthür, S., & Groen, L. (2018). Explaining goal achievement in international negotiations: the EU and the Paris Agreement on climate change. *Journal of European Public Policy, 25*(5), 708-727.

Parkes, R. (2017). Nobody move! Myths of the EU migration crisis, *EUISS Chaillot Papers series*, No. 143/2017. Paris: European Union Institute for Security Studies

Reslow, N. (2019), "EU External migration policy: taking stock and looking forward", *Global Affairs*5, No 4-5.

Steinhauer, V. (2018). Leaving the Paris Agreement: The United States' Disengagement from the Global Climate Regime and Its Impact on EU Climate Diplomacy. *EU Diplomacy Papers*, 4/2018, Bruges: College of Europe.

Interregionalismo y Cooperación

Profesora Isabel Clemente Batalla*

Introducción

El interregionalismo, entendido como la relación entre grupos regionales, es una realidad firmemente instalada en el sistema internacional. Inicialmente entendido como relación entre bloques regionales plenamente integrados, actualmente adopta diversas modalidades con grados diferentes de institucionalización y gran variedad en la configuración.

La primera teoría que identifica y explica el interregionalismo fue expuesta en el trabajo presentado por Hainer Hänggi (2000) y luego desarrollada en escritos posteriores del autor (Hänggi, 2006). Sobre esta base se han elaborado distintas clasificaciones de relaciones interregionales. Hänggi diferenciaba entre el interregionalismo puro, identificado como la relación entre bloques plenamente integrados, de los "híbridos" como las relaciones entre un bloque integrado y Estados que no formaban parte de la integración. La diversificación de las relaciones interregionales plantea nuevos desafíos a la teoría de las relaciones internacionales.

Ayuso y Caballero (2018) elaboran una tipología que incluye una variedad de situaciones existentes en las relaciones internacionales: de acuerdo con las categorías elaboradas por Hänggi, consideran que las relaciones exteriores de organizaciones regionales con terceros países en otras regiones y las relaciones entre Estados, grupos de Estados y organizaciones regionales de dos o más regiones, serían categorizados como "relaciones interregionales en sentido amplio," mientras que todos los tipos y formas de interregionalismo que se encuentren entre éstos, serían considerados como "relaciones interregionales en sentido reducido." Los casos límite del interregionalismo en sentido amplio serían las megarregiones y otras variantes cercanas a la cooperación trans-regional que no sólo involucran Estados sino también redes transnacionales. Las

* Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

relaciones Mercosur-Unión Europea responderían al modelo de “interregionalismo “puro”, definido como relación entre bloques integrados, en tanto que el “interregionalismo híbrido” identificaría las relaciones entre un bloque regional con un Estado, como es el caso de las asociaciones estratégicas entre la Unión Europea y algunos Estados latinoamericanos bajo la forma de un acuerdo bilateral. Finalmente, el trans-regionalismo correspondería según los autores a los acuerdos por los cuales Estados que forman parte de una región participan a título individual en otros acuerdos extra-regionales.

Un segundo factor de la diversificación en las experiencias de interregionalismo es la ampliación a la participación de diversos actores del sistema internacional: en sus inicios restringido a las relaciones entre la Unión Europea y América Latina desde la década de 1960, la difusión del interregionalismo en el mundo, incluye actualmente a los cinco continentes. Así, el proyecto de Nueva Ruta de la Seda, impulsado por China, comprende una variedad de proyectos de infraestructura, comercio y cooperación que comprende regiones y Estados en los cinco continentes. Un componente importante en este proyecto es la celebración de acuerdos sobre normas, regímenes aduaneros y comercio electrónico. La dimensión trans-regional es visible en algunos planes específicos que involucran Estados en los cinco continentes.

Áreas de cooperación interregional

La difusión del interregionalismo ha ampliado los contenidos de la cooperación: en el área de seguridad la agenda de la cooperación incluye en forma creciente los objetivos de sustentabilidad ambiental y protección de los derechos humanos.

En el caso de los objetivos de sustentabilidad ambiental, la Unión Europea ha cumplido un rol protagónico, incorporando este problema en su agenda de relaciones interregionales. El estudio de Pavese (2017) analiza el tratamiento del problema de cambio climático en el marco de la asociación estratégica con Brasil con un abordaje que trasciende el enfoque bilateral para lograr compromisos de alcance multilateral. Esta compleja relación involucra diversos niveles de cooperación, desde el nivel bilateral de la Asociación estratégica, a los compromisos conjuntos de ambos socios en el ámbito multilateral (Pavese, 2017, pp. 8-14).

Con respecto a la protección de derechos humanos, la relación interregional entre la Unión Europea y ASEAN se revela como una vía efectiva para asegurar la vigencia de principios y valores sostenidos en el ámbito multilateral. Según Bacon (2015, p. 231) los avances en resultados se lograron con la incorporación de un abordaje localizado abandonando el enfoque "cosmopolita" que tuvo en el inicio e incluyendo la participación desde la base social local con énfasis en problemas específicos. La articulación en diferentes niveles de relación demostró ser efectiva para la construcción de acuerdos: junto al ámbito de relación UE-ASEAN se sumó el foro Asia-Europa (ASEM) y la aprobación reformas políticas en sentido democrático en varios estados asiáticos.

Entre los resultados destacados en el estudio de Bacon se encuentran la creación en 2009 de una Comisión Intergubernamental sobre derechos humanos en 2009 y la elaboración de una declaración de derechos humanos de AEAN en 2012, posteriormente aprobada por unanimidad en la reunión anual de ASEAN, aun cuando se trata de un proceso en curso no exento de resistencias.

Conclusiones

El interregionalismo se ha consolidado como una de las direcciones de la política internacional y como un tema importante para la discusión teórica. La incorporación de nuevos actores ha contribuido a la diversificación de las relaciones interregionales: si bien la Unión Europea continúa siendo el centro principal de las dinámicas interregionales, actores como China y ASEAN despliegan una creciente iniciativa interregional.

A la ampliación en la participación de actores, se suma la diversificación de contenidos en la agenda: aún cuando el comercio conserva un lugar predominante, problemas como el equilibrio ambiental y la vigencia de los derechos humanos han ingresado a la discusión de acuerdos interregionales de cooperación.

El análisis de las relaciones interregionales consideradas en este artículo permite identificar que una dirección que se afirma en la formación de acuerdos es la búsqueda de compatibilidad con los lineamientos vigentes en el sistema multilateral. En ese

sentido, la cooperación interregional constituye un proceso convergente con el multilateralismo.

Referencias bibliográficas

Aysuso, A.; Caballero, S. (2000). *El interregionalismo de la Unión Europea con América Latina.* Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, pp.42-45.

Bacon, P. (2015). "The European Union's Interregional Human Rights Strategies in North East and Southeast Asia: Learning Lessons from Localization", en Telò, M.; Fawcett, L. y Ponjaert, F. *Interregionalism and the European Union. A Post-Revisionist Approach to Europe's Place in a Changing World,* Farnham, Ashgate, pp. 227-248.

Hänggi. H. (2000). *Interregionalism: empirical and theoretical perspectives.* Documento presentado en el Workshop "Dollars, democracy and trade: external influence on economic integration in the Americas", Los Ángeles, 2000.

Pavese, C. (2017). "Bringing Multilateralism to the Bilateral Level: the European Union and Brazil Strategy for Cooperation on Global Climate Governance" ponencia presentada en la Conferencia Biananual de la Asociación de Estudios de la Unión Europea.

Una iniciativa de paz casi olvidada

Luis Eduardo Coronel Maldonado*

Whoever thinks the future is going to be easier than the past is certainly mad.

George F. Kennan (1951)

Introducción

El tema de este artículo es el llamado a la paz que realizara S. S. Benedicto XV el 1 de agosto de 1917. Iniciativa no suficientemente conocida y que ha sido vista como el antecedente inmediato del instrumento del Presidente Woodrow Wilson denominado Catorce Puntos, de 8 de enero de 1918, el cual se instrumentó mediante un discurso al Congreso de los Estados Unidos.

El documento pontificio ofrece interesantes aspectos, bases concretas para negociaciones diplomáticas que pudieran detener una guerra que ya era mundial y que alcanzaba a nuestra región, en la medida que la participación de los Estados Unidos desde el 6 de abril de 1917 influyó poderosamente alejando a los países iberoamericanos de su inicial neutralidad. Algunos rompieron relaciones con las llamadas Potencias Centrales, como Uruguay, otros llegaron a la declaración de guerra, entre estos últimos solamente Brasil participó en acciones militares pero el grupo incluyó, extrañamente, hasta Costa Rica. Se los llamó "aliados nominales".

Desde el inicio del conflicto, que prácticamente coincide con el del pontificado de Benedicto XV, la Santa Sede mantuvo una actividad intensa en favor de la paz,

* Ministro Consejero. Doctor en Diplomacia. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Magister en Política Internacional (Centre d´Etudes des Relations Internationales et Strategiques, Université Libre de Bruxelles). Magister en Historia -Opción Cultura y Sociedad- (Facultad de Humanidades y Educación, Universidad de Montevideo). Ex-Profesor Adjunto (Grado 3) de Historia de las Relaciones Internacionales (Facultad de Derecho, UDELAR).

actitud que se había manifestado ya en los últimos días de su antecesor, Pío X.[1]

Pero, en la medida que el mensaje del Presidente Wilson, continuado su pensamiento en otros enunciados posteriores, ha sido tomado como la semilla que hizo germinar el sistema internacional de la primera postguerra, el documento de la Santa Sede está también profundamente ligado a esa corriente de opinión. Aunque como veremos, esta última no participó de manera directa en el proceso final de la paz.

Las acciones durante los primeros años

Las investigaciones sobre este tema muestran una constante actividad de la Santa Sede en favor de aspectos humanitarios desde 1914, encuadradas dentro de su neutralidad ya que no otra podía ser la posición asumida; no se juzgaban las razones esgrimidas por ambos bandos.

A ese respecto debe tenerse en cuenta que no fue hasta el 11 de febrero de 1929 por medio del Tratado de San Juan de Letrán, o Pactos Lateranenses, que Italia reconoció la existencia del Estado Vaticano, luego de la ocupación de Roma en 1870. Por su parte la Santa Sede no mantenía, obviamente, relaciones diplomáticas con el Reino de Italia.

Por otro lado, la guerra enfrentaba poblaciones de muy diferentes confesiones, pero sin duda alguna, a católicos contra católicos, lo cual hacía particularmente difícil la situación.

Los llamados a la paz se sucedieron desde los comienzos hasta el 5 de mayo de 1917. En 1914 propuso una tregua de Navidad que no prosperó. Pero, de manera análoga a lo que ocurriría en la Segunda Guerra Mundial, la declaración de guerra de Italia a su ex-aliados Alemania y Austria fue una complicación adicional para la política vaticana. Benedicto XV, como luego Pío XII, intentó frenar esta decisión que veía como un agravamiento de la catástrofe. Así, a comienzos de 1915 fomentó un

[1] Intensamente angustiado por los acontecimientos, apenas tuvo tiempo para publicar su Exhortación Apostólica *Dum Europa fere* el 2 de agosto de 1914 haciendo un ferviente llamado a la paz. No superó una crisis cardíaca y murió el 20 de ese mes.

entendimiento entre Italia y Austria sujeto a arreglos territoriales.[2] El ingreso de Italia profundizó el aislamiento diplomático del Vaticano porque significó la partida de Roma de los Jefes de Misión de Alemania, Austria y Baviera, suspendiendo de hecho las relaciones diplomáticas con los tres. Debe agregarse que la Santa Sede no las mantenía con Francia ni con los Estados Unidos, las cuales serán restablecidas, en el primer caso, en 1921 y en el segundo recién en 1984.[3] En cambio, el vínculo político entre la Santa Sede y el Reino Unido era sumamente correcto.

Un elemento importante en este panorama fue la acción conjunta y en paralelo del Comité Internacional de la Cruz Roja y la Santa Sede; en particular lo que refiere a la liberación de prisioneros de guerra que llegaron a sumar millones. La evolución en este tema comenzó con la liberación de inválidos pasando después a los heridos y enfermos; por último se intentó repatriar a los que llevaban mucho tiempo en esa condición, tomando primero a los padres de familia. Los liberados debían dirigirse hacia un país neutral, pero las propuestas debían ser aceptadas por lo beligerantes. Este tema, rico de por sí, excede el presente trabajo y prueba, además, las relaciones fructíferas que se establecieron entre Suiza y el Vaticano en estas actividades humanitarias. Así, por ejemplo, la carta de Benedicto XV del 31 de diciembre de 1914 a los gobernantes de los países en guerra proponiendo un intercambio de prisioneros inválidos, dando seguimiento a la comunicación del Gobierno de Suiza a Alemania y Francia, cursada a pedido del Comité Internacional de la Cruz Roja.[4]

Un precedente del documento pontificio

Antes de comenzar a analizar la Exhortación Apostólica de Benedicto XV *Dès le début*, de fecha 1 de agosto de 1917, conviene detenerse en los antecedentes que

[2] Federico M. Requena, "Benedicto XV, un Papa entre dos mundos", AHIg 6 (1997) 61 – 76, p. 65, file: http://C:/Users/Client/Documents/Benedicto%XVunPapaentredosmundos.pdf, consultado el 23 de marzo de 2019.

[3] Durante la Segunda Guerra Mundial los Estados Unidos enviaron a Myron Taylor como Representante personal del Presidente Franklin Roosevelt.

[4] María Eugenia Ossandón Widow, "Guerra y caridad. Correspondencia entre la Santa Sede y el Comité Internacional de la Cruz Roja durante la Primera Guerra Mundial", Pontificia Universidad de la Santa Cruz, Departamento de Historia de la Iglesia, pp. 89 y sgtes., file:º, https://www.unav.edu/publicaciones/revistas/index.php/anuario-de-historia-iglesia/article/view/1586/1457 consultado el 24/03/2019.

incidieron en su formulación y que explican el paso que dio la diplomacia vaticana.

En el correr del año 1917 la fatiga y el terrible desgaste de la guerra se manifestaron de manera inequívoca en Europa, los gobiernos de los beligerantes sintieron fuerte presión para buscar soluciones de entendimiento; si bien, en paralelo, los cambios políticos en Rusia fueron un alivio para Alemania y el ingreso de los Estados Unidos significó lo mismo para Francia, Gran Bretaña e Italia.

Tanto las gestiones exploratorias del Emperador Carlos de Austria, el mensaje al Senado del Presidente Wilson del 22 de enero de ese año, conocido como *Essential terms of peace*, junto a motines producidos en el ejército francés, todo ello pareció alumbrar esperanzas de alcanzar una solución.[5]

Como sabemos, desde el año 1915 la guerra golpeó a Italia. Esa realidad no escapó al clero que estaba directamente en contacto con la tropa como capellanes militares y la población civil próxima a los frentes de batallas en las regiones de Friul, Trieste y el Piave, luego del desastre de Caporetto. El caso quizás más conocido sea el de Monseñor Luigi Pellizzo, Obispo de Padua, que desplegó una gran actividad y una red de información a través de los curas párrocos, que escapaba a la censura propia del tiempo de guerra. Pero el Obispo Pellizo mantenía vínculos también con algunas autoridades militares y civiles, las que lo autorizaron a circular por el teatro de las operaciones bélicas.[6]

Como es lógico, el prelado no se quedó con la información recibida. En el primer año en que comenzaron las hostilidades de Italia contra Austria elevó ocho cartas al Secretario de Estado del Vaticano, Cardenal Pietro Gasparri. Pero a medida que la situación se agravaba la correspondencia fue aumentando. Los informes referían a los problemas sociales que empezaban a surgir, la insatisfacción reinante tanto entre los soldados como en la población civil, la relación establecida con el General Armando

---

[5] *The Record of American Diplomacy. Documents and Readings in the History of American Foreign Relations. Selected and edited by Ruhl J. Bartlett*, Fourth Edition, New York, Alfred A. Knopf, 1964, pp. 452 a 455.

[6] David Marguerettaz, "Un vescovo davanti alle Grande Guerra. Luigi Pellizzo e il suo carteggio con la Santa Sede nel ´15 - ´18", A. A. 2015 – 2016, Università degli Studi di Padova, Dipartimento di Scienze Storiche, Geografiche e dell´Antichità, Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali Inèdito, p. 3.

Díaz, que se hiciera cargo del comando de las tropas italianas luego del relevo de Luigi Cadorna, su encuentro con el Rey Víctor Manuel III, entre muchos otros tópicos. Sus juicios son a menudo severos, a veces muy duros, especialmente con los "señores" que tienen el poder pero cuyo patriotismo es meramente vocal, con los funcionarios civiles que huyen vilmente ante el avance del invasor abandonando poblaciones enteras.[7]

Si bien, como señala este autor, otros obispos italianos también elevaron informes y cartas a Roma, Pellizzo fue el único que se refirió a las condiciones propias de la vida militar, a los sacrificios de los soldados, haciendo referencia, a la vez, a las consecuencias materiales, morales y sociales del conflicto sobre la sociedad que había sido trastornada. Es que el Obispo de Padua fue contrario a la guerra y aunque colaboró con las autoridades italianas no dejó de ser muy crítico de la participación de su país en el conflicto. Así, en uno de sus informes utilizó la expresión "inutile carneficina" que es muy similar a "inutile strage" que será la que se utilice en el documento de Benedicto XV.[8]

La exhortación apostólica *Dès le début*

Fue en ese escenario que el Papa Benedicto XV se decidió a tomar la iniciativa, luego de planteamientos más generales, y se dirigió a los países beligerantes proponiendo algunas bases que consideraba concretas y prácticas para abrir una negociación.

En síntesis: a) un acuerdo para la limitación de armamentos, simultáneo y recíproco, según reglas y garantías que se determinarían, seguido del recurso al arbitraje, de acuerdo a normas de derecho internacional que consagren sanciones contra el Estado que se rehusara a aceptar ese procedimiento para la solución de un diferendo internacional o que no acepte las decisiones que se adopten por su intermedio; b) libertad de comunicación de los pueblos al asegurar la libertad de navegación y la comunidad de los mares; de manera de evitar obstáculos y favorecer la prosperidad y el progreso; c) en cuanto a las indemnizaciones y gastos de la guerra se proponía una

[7] Marguerettaz, Ibid, pp. 4 y sgtes.

[8] Marguerettaz, Ibid, p. 11.

condonación total y recíproca como principio general; d) devolución de todos los territorios ocupados, por parte de Alemania la evacuación completa de Bélgica con una garantía anexa de su independencia política, económica y militar, así como del territorio francés; por el bando contrario restitución de las colonias alemanas; e) los litigios territoriales entre beligerantes se debían negociar de acuerdo a disposiciones conciliadoras, teniendo en cuenta las aspiraciones de los pueblos; f) las otras cuestiones territoriales y políticas pendientes se examinarían con el mismo espíritu de equidad, se hacía mención a los casos de Armenia, los Estados balcánicos y los territorios que pertenecieron al antiguo Reino de Polonia.[9]

El instrumento del Papa no dejaba de considerar los aspectos económicos, algo inusual si se quiere para su época, ya que se refería a las bases sobre las que se debía apoyar la futura reorganización de los pueblos y a preparar la solución de la cuestión económica, tan importante para el porvenir y el bienestar material de todos los Estados beligerantes.

La esperanza de Benedicto XV era poder detener las acciones bélicas de alguna manera porque, lo decía, la guerra significaba el suicidio de Europa. Ello era así tanto por la destrucción material y humana, como por los problemas sociales que la inestabilidad engendraría

La evolución de la propuesta

El documento de la Santa Sede debía haber permanecido secreto, su naturaleza lo exigía, ya que si tomaba estado público era comprensible que podía generarse una corriente contraria a las eventuales negociaciones. Pero, por alguna razón, la reserva no se mantuvo.

De los tres países de la Entente, solamente los Estados Unidos respondieron argumentando en la poca credibilidad que tenían los gobernantes alemanes. En el caso del Reino Unido, su situación de alguna manera privilegiada por tener representación diplomática ante el Vaticano, permitió algunos intercambios con el Secretario de

[9] Exhortation Apostolique du Pape Benoît XV Dês de la debut, Actes de S. S. Benoît XV, Tome I, p. 181 – 183, https://w2.vatican.va/content/benedict-xv/fr/apost_exhortations/documents/hf_ben-xv_exh_19170801_des-le-debut.html, consultado el 26 de marzo de 2019.

Estado, aunque con total cautela, que se prolongaron cierto tiempo. No obstante las frías respuestas, el Cardenal Gasparri[10] hizo llegar a Berlín los comentarios que el Gobierno británico había remitido a su Jefe de Misión en Roma y que este comunicó en sus entrevistas; transmitió, a su vez, las reflexiones de los alemanes a Londres y propuso, como iniciativa propia, pedir a Alemania, si se entendía conveniente, definiciones más precisas. En otras palabras, la Santa Sede ofrecía sus buenos oficios.[11]

Pero Benedicto XV también cosechó, fuera del ámbito de los gobiernos, una oposición clara a su propuesta, aún entre algunos católicos y ciertos integrantes de la jerarquía eclesiástica en los países en guerra, que no consideraron aconsejable insistir con iniciativas de esta naturaleza. Rudyard Kipling llegó a escribir un poema en oposición a su gestión pacificadora que tituló *The Holy War*.

Algunas opiniones fundan en el Tratado de Londres de 1915, firmado entre Francia, Gran Bretaña e Italia, que no era de conocimiento público, en particular en su artículo 15, la oposición a una intervención de la Santa Sede en los temas de la paz o derivados de la guerra, algo que Italia había promovido, teniendo en cuenta que la "Cuestión romana" permanecía entonces sin solución

Hacia fines de ese año de 1917 cada bando beligerante creyó que la situación le era propicia para tratar de definir el conflicto a su favor. En ese contexto, la propuesta de una paz sin victoria era de poco recibo.

Paralelismo entre los documentos de Benedicto XV y el Presidente Wilson

Los Catorce Puntos del Presidente de los Estados Unidos abogaban por: a) tratados que no fueran secretos o reservados, inclusive mediante procedimientos diplomáticos transparentes; b) libertad absoluta de navegación

[10] El Cardenal Pietro Gasparri como conductor de la política exterior de la Santa Sede trascendió el pontificado de Benedicto XV pues continuó en ese cargo con su sucesor, Pío XI. Fue quien firmó el Tratado de San Juan de Letrán. Sus contemporáneos lo caracterizaban diciendo: "Obedecía sin humillarse y, precisamente por eso, mandaba sin humillar. Nunca se obedece a una orden como cuando el inferior se siente en el momento de la orden, considerado y respetado" .Monseñor Giuseppe Sciacca, "Fiel intérprete de la voluntad del papa", 30 Días, Revista Mensual Internacional dirigida por Giulio Andreotti, http://www.30giorni.it/articoli_id_11360_l2.htm, consultada el 27 de marzo de 2019.

[11] *The Cambridge History of British Foreign Policy 1783 – 1919, Volume III, 1866 – 1919*, New York, Octagon Books, 1970, pp. 519 – 521.

más allá de las aguas territoriales y fuera de acciones internacionales para implementar acuerdos de esa misma naturaleza; c) eliminación de barreras económicas en la medida de lo posible y el establecimiento de condiciones igualitarias de comercio entre los países; d) garantías recíprocas para la limitación de armamentos consistente con la seguridad interna; e) ajustes imparciales y libres de todas las reclamaciones coloniales; f) evacuación del territorio ruso; g) desocupación y restablecimiento de Bélgica; h) liberación del territorio francés y ajuste territorial con especial mención de las situaciones de las provincias de Alsacia y Lorena; i) reajuste de las fronteras de Italia; j) el reconocimiento a los pueblos integrantes de la Monarquía Austro-Húngara de su más amplia libertad y salvaguardia de su desarrollo autónomo; k) la evacuación de Rumania, Montenegro y Serbia; l) la apertura permanente de los Dardanelos y garantías de seguridad para las otras nacionalidades del Imperio Otomano, m) la independencia de Polonia; n) la creación de una asociación general de naciones, de acuerdo a pactos especiales, con el propósito de concederse garantías mutuas de independencia política e integridad territorial tanto para grandes como para pequeños Estados.[12]

Si bien hay analogías entre ambos textos, en el caso del discurso de Wilson puede advertirse una elaboración algo mayor. Pero a primera vista surge la diferencia más sobresaliente: el documento estadounidense, aunque incluye principios altruistas, también deja bien clara la existencia de triunfadores y derrotados o de quienes pagarían el costo de la paz. Basta pensar que Alemania perdería parte de su territorio, Francia e Italia adquiriría algo más y Austria-Hungría corría peligro por su existencia.

El elemento de mayor destaque puede ser el último, esa mención a la organización de naciones que se va a crear y que el Presidente Wilson esboza con mayor precisión. Pero, de manera más vaga en el documento pontificio, esta idea subyace cuando se menciona "la futura reorganización de los pueblos".

No es difícil deducir que el mensaje del Presidente de los Estados Unidos se inspiró en el texto de Benedicto XV, si bien tiene aspectos y énfasis propios.

---

[12] *The Record of American Diplomacy*, Ibid., pp. 460 y 461.

Conclusiones

El estudio detenido y profundo que algunos autores han hecho de la iniciativa por la paz de Benedicto XV, concluye en la enorme trascendencia que tuvo, aunque ni su autor ni la propuesta hayan tenido mucha fama. Entre los Sumos Pontífices de la Iglesia Católica del siglo XX, Giacomo della Chiesa nunca ocupó un lugar de destaque y fue la obra de Woodrow Wilson, con la fundación de la Sociedad de las Naciones, quien ha sido visto como el más destacado entre los constructores de la paz. Entre otras razones porque el primero no incidió en la Conferencia de 1919, por los motivos que señalamos, no porque la Santa Sede se haya autoexcluido.

Todavía el 23 de mayo de 1920, mediante la Carta Encíclica *Pacem Dei Munus*, sobre la restauración cristiana de la paz, Benedicto XV insistió en las condiciones de generosidad que esta debía reunir y los peligros de mantener un estado de violencia, de rechazo de una convivencia social fraterna. El documento dejaba en claro el aprecio con que se miraba las reuniones de jefes de gobierno y la necesidad que las relaciones entre los pueblos, de confianza, aseguraran, dentro de justos límites, las respectivas independencias e integridad territoriales. Para facilitar esos encuentros internacionales, Benedicto XV decidió levantar la prohibición que habían establecido sus predecesores a los Jefes de Estados católicos de realizar visitas oficiales, el documento dice solemnes, al Gobierno del Reino de Italia.[13]

Si observamos la evolución de los acontecimientos históricos en los veinte años que siguieron a la muerte de Benedicto XV en 1922 y los peligros para la sociedad que él alertó repetidas veces, fundamentalmente en Europa aunque no haya limitado su pensamiento, podemos comprobar que tenía razón, como otros coetáneos suyos. La paz impuesta no fue una solución, la transición del sistema del Concierto Europeo, establecido luego del Congreso de Viena, hacia un nuevo paradigma no resultó fácil y en el período entre ambas guerras mundiales se desconocieron, de manera sistemática, los derechos humanos

[13] Carta Encíclica *Pacem Dei Munus* del Sumo Pontìfice Benedicto XV sobre la restauración cristiana de la paz, http://w2.vatican.va/content/benedict-xv/es/encyclicals/documents/hf_ben-xv_enc_23051920_pacem-dei-munus-pulcherrimum.html, consultado el 27 de marzo de 2019.

Un aspecto interesante del texto pontificio es el vínculo que presenta con la propuesta de nuestro país en la Segunda Conferencia de La Haya de arbitraje obligatorio. Aunque no puede hablarse de identidad si se registra una clara analogía de fines y de procedimiento, a través de la aplicación de ese mecanismo tan en boga en aquella época, como en la obligatoriedad de los Estados, tanto de aceptarlo como de cumplir con sus pronunciamientos.

Bibliografía

Dante Turcatti, *El equilibrio difícil. La política internacional del Batllismo,* Montevideo, ARCA, 1981, pp. 15 a 19.

David Marguerettaz, "Un vescovo davanti alle Grande Guerra. Luigi Pellizzo e il suo carteggio con la Santa Sede nel ´15 - ´18", A. A. 2015 – 2016, documento Inédito, Università degli Studi di Padova, Dipartimento di Scienze Storiche, Geografiche e dell´Antichità, Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali Corso sulla Prima guerra mondiale, tenuto dal prof. Mario Isnenghi.

María Eugenia Ossandón Widow, "Guerra y caridad. Correspondencia entre la Santa Sede y el Comité Internacional de la Cruz Roja durante la Primera Guerra Mundial", Pontificia Universidad de la Santa Cruz, Departamento de Historia de la Iglesia, pp. 89 y sgtes., file:º

https://www.unav.edu/publicaciones/revistas/index.php/anuario-de-historia-iglesia/article/view/1586/1457 consultado el 24/03/2019.

Federico M. Requena, "Benedicto XV, un Papa entre dos mundos", AHIg 6 (1997) 61 – 76, p. 65, file:
http://C:/Users/Client/Documents/Benedicto%XVunPapaentredosmundos.pdf, consultado el 23 de marzo de 2019.

The Cambridge History of British Foreign Policy 1783 – 1919, Volume III, 1866 – 1919, New York, Octagon Books, 1970.

Dante Turcatti, *El equilibrio difícil. La política internacional del Batllismo*. Montevideo, ARCA, 1981.

Documentos

Carta Encíclica *Pacem Dei Munus* del Sumo Pontìfice Benedicto XV sobre la restauración cristiana de la paz,http://w2.vatican.va/content/benedict-xv/es/encyclicals/documents/hf_ben-xv_enc_23051920_pacem-dei-munus-pulcherrimum.html.

Exhortation Apostolique du Pape Benoît XV *Dês de la debut*, Actes de S. S. Benoît XV, Tome I, p. 181 – 183,

https://w2.vatican.va/content/benedict-xv/fr/apost_exhortations/documents/hf_ben-xv_exh_19170801_des-le-debut.html, consultado el 26 de marzo de 2019.

The Record of American Diplomacy. Documents and Readings in the History of American Foreign Relations. Selected and edited by Ruhl J. Bartlett, Fourth Edition, New York, Alfred A. Knopf, 1964.

Una mirada al Oriente: Relaciones de Uruguay con China y Medio Oriente en los últimos 20 años

Ana Laura De León[*]
Facundo Fernández[**]

El presente trabajo tiene por objeto presentar cuales son, si las hay, las similitudes y las diferencias en la estrategia y mirada que, desde Uruguay, se le ha dado a Medio Oriente y a China en los últimos veinte años.

La razón de ser de esta comparación es analizar qué es lo que lleva a Uruguay a posicionarse sobre regiones del mundo que, por distantes y culturalmente diferentes a la nuestra – o a la concepción del occidentalismo – son bastante desconocidas y no han ocupado históricamente un lugar primordial en la agenda.

Cuando se habla de lugar de la agenda se refiere a todos los ámbitos que el relacionamiento entre países significa, desde el institucional-oficial, al académico-empresarial.

La hipótesis central de este trabajo es que la relación de Uruguay con China y con los países de Medio Oriente ha sido una reacción a distintos fenómenos, bien diferentes en los distintos casos, pero que, por su magnitud e incidencias hicieron imperante una respuesta desde Uruguay.

Uruguay en el Sistema Internacional

Las propias características estructurales de nuestro país –población, territorio, producción, en definitiva, la dotación de recursos de la que disponemos-, sumada a la

[*] Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de la República. Posgraduada en Estudios Internacionales por la Universidad de la República (egresada del Diploma en Estudios Internacionales -mención integración- de la Facultad de Ciencias Sociales). Especializándose en temas de Medio Oriente, Mundo árabe e Islam desde el año 2013.

[**] Secretario del Servicio Exterior. Magister en Economía y Negocios con China y Asia Pacífico. Posgraduado en Estudios Internacionales. Lic. en Relaciones Internacionales.

posición geográfica en la que Uruguay se asienta, da un sustento atemporal a la frase de Luis Alberto de Herrera (El Uruguay Internacional, 1912) *"el Uruguay es internacional o no es"*.

Sin embargo, el sistema internacional, que como sostiene Esther Barbé (1995), está compuesto por un conjunto de actores cuyas relaciones generan una estructura de poder, dentro de la cual se da una compleja red de interacciones, en línea con la *Teoría General de los Sistemas*, ha ido cambiando vertiginosamente, desde la definición dada por Herrera hasta el acontecer de nuestros tiempos.

Empero la necesaria concepción de Uruguay como actor del sistema internacional, con una profunda vocación internacionalista, se mantiene, sino incambiada, constante.

Es por esto que los cambios de la dinámica y del funcionamiento del sistema internacional han llevado a que las prioridades y miradas de Uruguay varíen, se amplíen, y se modifiquen, y se expanda bajo esta lógica el alcance de los círculos concéntricos, sobre los cual también hablaba Herrera.[1]

Uruguay y China

Un claro ejemplo de la expansión de los círculos concéntricos del relacionamiento de Uruguay con el mundo está dado por las relaciones de Uruguay con la República Popular China.

Las relaciones diplomáticas entre ambos países datan recién desde el año 1988, momento en el que nuestro país rompe relaciones diplomáticas con Taiwán y reconoce a la República Popular.

Para ese entonces, China llevaba ya casi dos décadas de un profundo proceso de reformas, y su apertura al mundo era cada vez más notoria, así como también su inserción al sistema.

[1]Según esta concepción, la Política Exterior de Uruguay debiera considerar su acción según la proximidad y la cercanía y, de esta forma, el primer círculo concéntrico lo constituiría Brasil y Argentina, el segundo la región de América del Sur, y el tercero, más allá, Estados Unidos.

Como se destacó, el objetivo de este trabajo es determinar qué lugar han ocupado en la agenda distintas regiones del mundo, y se precisó qué se entendía por *lugar en la agenda*. En tal sentido, al establecimiento de relaciones diplomáticas – canal oficial de relacionamiento entre los países- conviene agregar elementos como el académico, el cultural o el empresarial.

Así, es posible hacer referencia a que, previo al establecimiento de relaciones diplomáticas con China ya existía en Uruguay, desde el año 1986, la Cámara de Comercio Uruguay-China, lo que sugiere que, al menos desde el punto de vista comercial, privado, el *tema China* comienza a estar en el radar un tiempo atrás.

Bastante más complejo resulta encontrar evidencia respecto a vínculos culturales o académicos entre ambos países, o identificar en el imaginario colectivo de la sociedad uruguaya alguna conexión que presagiara la estrechez del relacionamiento actual.

¿Qué es entonces lo que lleva a que un actor lejano y desconocido vaya ganando cada vez más lugar en la estrategia de inserción internacional del país, y qué cada vez sean más los elementos compartidos?

La inmediata respuesta para este caso surge de las relaciones comerciales y la complementariedad de ambas economías.

Robert Gilpin sostiene que un tema central de la economía política internacional es “el inevitable choque entre la lógica del mercado y la lógica del Estado”.[2]

A partir de esta concepción es posible aludir que el proceso de relacionamiento de Uruguay con China comienza una vez que las políticas de reforma del gigante asiático lo hacen cada vez más un actor-sujeto del sistema internacional, y que la propia dinámica del mercado internacional acerca a dos partes cuyo relacionamiento es lógico desde la óptica de las teorías clásicas del comercio internacional.

Ahora bien, cuando se amplía la mirada y se sale de la explicación lógica-teórica, asentada en los vínculos netamente comerciales, es menester sumar al análisis

[2]Robert Gilpin. Global Political Economy. (Chapter 4, page 81)

elementos tales como el poder de China en el sistema internacional, o su creciente capacidad de influencia en el ámbito global.

Así, las actuales relaciones entre ambos países trascienden lo meramente comercial y se asientan en proyectos de cooperación, en intercambios culturales y académicos en todos los niveles, plasmados a la fecha un nivel de relaciones bilaterales definido por la existencia de una *Asociación Estratégica*[3].

Del análisis de las relaciones entre China y Uruguay desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas, es posible constatar que en Uruguay se fue incluyendo cada vez más una mirada hacia China, toda vez que se abordaban discusiones respecto a la agenda internacional de nuestro país.

Ese desconocimiento y ausencia de debate a distintas esferas, si bien tibia y paulatinamente, comienza a abordarse hoy desde distintos focos. Así, no resulta extraño hoy en día que se realicen charlas o seminarios sobre las relaciones de Uruguay con China, cómo hacer negocios con ese país o jornadas universitarias que aborden la temática.

Resulta cada vez más común que jóvenes se dediquen al estudio del idioma chino, y la llegada en el año 2017 del Instituto Confucio a nuestro país es un mojón en este camino.

Este proceso puede ser considerado como una *reacción* necesaria y coherente por parte de Uruguay para con un Estado que se vuelve – y se ha vuelto- un actor fundamental del sistema internacional.

En tal sentido, esa lejanía y desconocimiento y ese residual lugar en la agenda que ocupaba China en la primera mitad de la década de 1980 ha sabido subsanarse, impulsado por un creciente vínculo comercial, y reforzado en la calidad de socio en el sentido más ampliado de la palabra, que China ha comenzado a ser con muchos países del mundo.

[3]Definida esta en la declaración conjunta entre los presidentes de Uruguay, Dr. Tabaré Vázquez, y su homólogo de China, Xi Jinping, durante la visita del primero a China en octubre de 2016.

¿Por qué Medio Oriente?

China es un país – de dimensiones continentales-, pero un solo país. ¿Por qué pues, comparar la inclusión en la agenda de Uruguay de temas con países de Medio Oriente con la de China? Porque ambos *bloques* poseen características que permiten identificar algunos elementos comunes en el accionar de nuestro país. Como se destacó, China es un actor no occidental del sistema internacional; también lo son los países de Medio Oriente sujetos de este análisis.

De similar manera que lo que sucedió con China previo al comienzo del relacionamiento entre los países, las diferencias culturales, ideológicas y filosóficas, y la lejanía geográfica, han hecho que Medio Oriente sea una zona que no ha ocupado, históricamente, un lugar prioritario en el sentir de la sociedad uruguaya.

Sin embargo, la mayor similitud que se esgrime como razón de ser de este trabajo, es el cómo se da el relacionamiento de Uruguay con Medio Oriente en los últimos años.

Al igual que sucede con China, Uruguay reacciona a una serie de acontecimientos que, por su relevancia, sacuden los cimientos del sistema internacional, ese sistema del cual, siguiendo la definición de Barbe, Uruguay es una unidad interactuando con otras unidades.

Así, y centrando este análisis a partir del año 2000, es posible referirse a los siguientes grandes acontecimientos que tienen como epicentro Medio Oriente y que, por su impacto en el sistema internacional, repercuten en algún tipo de reacción desde Uruguay.

En primer lugar, la caída de las Torres Gemelas en al año 2001 los atentados del 11 de setiembre en su conjunto- genera un desencadenamiento de grandes cambios sistémicos, dentro de los cuales la cuestión de seguridad – la amenaza a la seguridad internacional- comienza a tomar un rol cada vez más importante en el sistema internacional..

Es posible hacer referencia a dos de estos grandes cambios que, por su dimensión, comienzan a tener repercusiones a nuestro país.

Por un lado, como respuesta al atentado y en una marcada lucha contra el terrorismo, EEUU comienza una estrategia de posicionamiento en Medio Oriente que le lleva a relativizar el lugar en la agenda que ocupaba América Latina. En tal sentido es posible constatar una primera consecuencia regional a partir de un hecho global y que, en algunos casos, lleva a los países de la región a replantear parte de su propia estrategia de inserción internacional[4] y a buscar nuevos socios.

Así, en la primera década de los años 2000 asistimos en América Latina a grandes procesos de incentivos a la integración regional, en gran parte motivados por el retiro *virtual* de EEUU y el nuevo rol que, por este, comienza a jugar Brasil.

Por otra parte, la amenaza a la seguridad internacional, que comienza a representar el terrorismo yihadista -principalmente por parte del grupo Al Qaeda-, pone al descubierto la necesidad de incursionar más sobre el conocimiento de los países donde funcionan estos grupos radicales, su cultura, religión y sobre todo la importancia geopolítica que para occidente representan.

Hacia el año 2010 comienza a tener lugar una serie de manifestaciones populares en algunos países árabes (comenzadas en Túnez y propagadas luego en efecto dominó), que se prolongan hasta el año 2013. Las denominadas “Primaveras Árabes”, por su efervescente prédica[5], pero principalmente por la forma en la que llega al mundo este mensaje y el importante rol que se le da a las redes sociales, se transforma en una temática que comienza a ser consumida y discutida periódicamente en nuestro país.

A raíz de los efectos que comenzó a generar la difusión de las primaveras árabes, otro de los grandes sucesos acaecidos en Medio Oriente que alcanzó a nuestro país y motivó la inclusión del tema cada vez más en la agenda, es la Guerra Civil en Siria y los consecuentes desencadenamientos regionales y globales de esta.

---

[4]En tal sentido es posible hacer referencia a la caída al proyecto ALCA en el año 2005, y el comienzo de nuevas iniciativas como la Comunidad Sudamericana de Naciones y su evolución en la UNASUR.

[5]Principalmente captando jóvenes, bajo un discurso subversivo hacia los totalitarios regímenes opresores.

Esta crisis, que para la fecha lleva ya 8 años, tiene incidencias en el sistema internacional en su conjunto. En primer lugar ha desestabilizado a países vecinos que se han visto desbordados con la llegada masiva de refugiados (principalmente caso del Líbano) y que se debaten respecto al tratamiento y la forma de integrar a estas personas.

A su vez, las consecuencias de estos movimientos forzosos de personas son tema recurrente en Europa, continente al cual muchos de estos refugiados buscan ingresar, y que ha motivado encendidos debates dentro de la Unión Europea.

Pero también han llegado a nuestro país las consecuencias de este conflicto y con estas, la necesidad de posicionarse al respecto. En tal sentido Uruguay ha participado activamente en el ámbito de Naciones Unidas, considerando su membresía como Miembro no Permanente del Consejo de Seguridad durante el bienio 2016-2017, en las discusiones respecto al posicionamiento de la Organización en el conflicto.

Por otra parte, Uruguay lanzó en el año 2014 (Decreto N° 256/2014)[6] un programa de reasentamiento de refugiados sirios en nuestros país[7].

Esta política de ayuda humanitaria que tiene como fin la protección de los derechos humanos – especialmente el derecho al refugio- y que busca "facilitar la pronta integración a la sociedad uruguaya" se asienta y argumenta en la histórica tradición de nuestro país de protección a los Derechos Humanos.

Por otra parte, la irrupción en el año 2014 del autoproclamado Estado Islámico generó y continúa generando una sensación de alerta y un re posicionamiento de la cuestión de la seguridad internacional.

La manera en la que el Estado Islámico operó - reclutamiento de seguidores y diversos atentados perpetuaos, principalmente en suelo europeo- y la difusión de esta forma de operar - que lo diferencia sustancialmente de grupos como Al Qaeda- da un giro sustancial a la percepción global que se tiene del terrorismo islamista, yihadista radical.

---

[6] https://www.impo.com.uy/bases/decretos/256-2014/1; Última visita 2 de mayo 2019

[7] https://www.acnur.org/uruguay.html; última visita 2 de mayo 2019

Uruguay no es ajeno a esta realidad y el fenómeno Estado Islámico cala hondo en la sociedad, ya que se percibe como una amenaza real, constante y cercana[8] que demanda, por tanto, un posicionamiento y análisis profundo de la situación, y que aporta un nuevo elemento a la necesaria consideración en Uruguay de los temas de Medio Oriente.

En tal sentido, un ejemplo concreto de cómo ha variado la posición de nuestro país hacia las consideraciones de la dinámica de Medio Oriente puede encontrarse en las propias bases para la política exterior para el periodo 2015-2020.[9]

Allí, haciendo alusión a lo cambiante del sistema internacional y el proceso de globalización actual, e identificando *"... (Especialmente en Medio Oriente y África) problemas de gobernanza nacional e internacional, conflictos intra-estatales con fuerte involucramiento de vecinos o potencias… "*, se requiere *"…fortalecer la flexibilidad y adaptabilidad a la que se deberá ajustar nuestra política exterior..."*

Desde el punto de vista académico en lo que refiere al estudio del Mundo Árabe y Medio Oriente en su conjunto, la Universidad Católica del Uruguay es casa de estudio desde ya varios años de estas temáticas, en donde funciona una cátedra permanente en estas materias a cargo de la especialista en Mundo Árabe e Islam, la profesora Susana Mangana.

Pero a su vez y con las nuevas olas migratorias de extranjeros de origen árabe, en su mayoría sirios y libaneses, también se dictan algunos cursos de lengua árabe, particulares en otros centros.

Asimismo, el Centro Islámico Egipcio desde ya algunos años ofrece una propuesta de estudios de este idioma en distintos niveles a cargo de los líderes religiosos que allí residen durante su estadía en nuestro país.

---

[8] A diferencia del atentado a las torres gemelas, como un atentado aislado, el Estado Islámico perpetuó diversos atentados, principalmente en centros turísticos y muy concurridos de las principales capitales europeas.

[9] http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-ppal2,O,es,0,PAG;CONC;1961;77;D;bases-para-la-politica-exterior-del-uruguay-32334;8;PAG; última visita 28 de abril de 2019

Consideraciones Finales

El punto de contacto entre la posición de Uruguay con China y con Medio Oriente está dado por la reacción, en el entendido que nuestro país comienza a posicionarse o a incluir en su agenda acciones direccionadas hacia estos países, a raíz de cambios sistémicos que hacen que resulte imperante cambiar ese lugar alejado y distante que históricamente ocupaban.

La mayor diferencia en el abordaje de las relaciones de Uruguay con China y con Medio Oriente radica en *leimotiv* de estos vínculos.

Así, cuando las relaciones con China se cimientan y solidifican a la par de un creciente aumento comercial entre ambos países – explicado este, a su vez, por un exponencial crecimiento comercial de China que lo lleva a posicionarse cada vez más fuerte en el sistema internacional-, la consideración de Uruguay hacia Medio Oriente comienza a intensificarse a raíz de distintas crisis y sucesos en esa región, y, en consideración de los efectos que estas tienen en el sistema internacional, surgen las consiguientes respuestas desde Uruguay.

A raíz de este es posible entender, una vez más, la atemporalidad de la certera apreciación de Herrera, respecto a que el Uruguay es internacional o no es.

Para un pequeño país como Uruguay su acción dentro de un sistema cada vez más conectado y complejo como lo es el sistema internacional tiene su justificación tanto desde el punto de vista comercial -y su lógica reacción ante el fenómeno chino-, como con una visión más geopolítica y basada en cuestiones de seguridad internacional, que podrían generar mayores cuestionamientos dado el tamaño y poder relativo de Uruguay, pero que están plenamente en sintonía con pilares irrenunciables de la política exterior de nuestro país y que son, por tanto, igual o más importantes que el enfoque económico.-comercial.

Referencias Bibliográficas

Albani Leandro (2016) *ISIS el Ejército del Terror.* Argentina. Sudestada

BARBÉ, Esther. (1995) *Relaciones Internacionales*. Madrid. Editorial Tecnos.

DE HERRERA, Luis Alberto. (1912). *El Uruguay Internacional*. París. Grasset.

FERNANDEZ LUZURIAGA, Wilson. (2016). *El plan estratégico 2015-2020 de la cancillería uruguaya: un modelo para evaluar resultados*. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales. Documento de trabajo N 87.

GROS ESPIELL, Héctor. (1989) *De diplomacia e historia*. Montevideo. Ediciones de la Plaza

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. (2015). "Bases para la Política Exterior del Uruguay" disponible en:
://drive.google.com/file/d/0B_0RSdGtxPw7c3Y2R3JXR0sxYzg/view?pli=1.

Sitios web:
Página oficial de ACNUR
://www.acnur.org/uruguay.html

La importancia de un Servicio Exterior con nombre y apellido

Virginia Delisante Morató[*]

Prácticamente todos los Estados de Europa son el resultado de movimientos nacionalistas desde el siglo XVIII. Pero la historia le enseñó al viejo continente, por veces de la peor manera, que sólo unidos podían asegurar la paz y el crecimiento que le pudiera dar bienestar a sus pueblos.

Cuando, finalizada la segunda Guerra, la necesidad de olvidar lo que se habían hecho los unos a los otros se hizo evidente, los países más implicados decidieron unirse, al decir de Tony Judt (Judt, 2005:104), en un acuerdo tácito de *amnesia colectiva*, que les permitiría avanzar y dejar atrás los horrores de su pasado reciente.

El acuerdo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) de 1951 sería el primer puntapié. Hasta la década de los 80, los esfuerzos estarían concentrados en la recuperación económica, la profundización comercial y la superación de la crisis del petróleo en los años 70. La primera gran reforma de los Tratados de Roma (1957) que representó el Acta Única Europea de 1986, vino a marcar el rumbo para el siguiente paso hacia una reforma que le diera el marco para avanzar en la unión política y monetaria, que se concretaría con la firma del Tratado de Maastricht de 1992, por el que se crea la Unión Europea. El hito que marca esta reforma puede verse en la separación de las competencias en el relacionamiento de la Unión con el accionar de cada uno de los Estados miembros, en tres pilares, uno supranacional de competencia exclusiva de la Unión y dos intergubernamentales, entre los cuales el de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

El Tratado de la UE trajo consigo además el refuerzo de símbolos y políticas que generaran ciudadanía. Schengen, Erasmus, una bandera, un himno, una moneda por

[*] Coordinadora Adjunta de la Licenciatura en Estudios Internacionales (Universidad ORT Uruguay). Mag. en Relaciones Internacionales, Estudios Europeos (ISCSP- Universidad de Lisboa). Phd (c) Historia, estudios de seguridad y defensa (ISCTE- Instituto Universitario de Lisboa).

mencionar solo algunos. Esta preocupación parece natural vista bajo el prisma de la unión política sobre la que se pretende avanzar. Podemos inclusive pensar en una Doctrina Wilson sobre la autodeterminación, adaptada, “donde hay un pueblo, debe haber un Estado”: he aquí un pueblo, el europeo y su Estado en construcción.

Los acontecimientos de una década convulsionada como la de los 90, hicieron que la UE apretara el acelerador a fondo. El fin de la Guerra Fría parecía darle otro impulso al viejo continente, con una maratón de reformas y de adhesión de nuevos socios en su empresa que no paró hasta darse de frente con el NO holandés y francés a su proyecto constitucional en 2005: una pausa obligada de reflexión que desembocó en la última gran reforma a los tratados, la de Lisboa, que entrara en vigor en 2009, en el preámbulo de una de las mayores crisis económicas que la Unión debió enfrentar en su corta historia.

En este contexto la Política Exterior evolucionó con ella, desde un Alto Representante del Consejo para la política exterior de la UE, como primer antecedente, incorporado en la reforma de Ámsterdam (1997), cargo ocupado por Javier Solana hasta el de Alto Representante para Asuntos Exteriores y Políticas de Seguridad, cargo ocupado hoy por Federica Mogherini, y la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), de la reforma de Lisboa (2007). De esta manera, se terminaba con la multiplicidad de vías por las que se consultaba, negociaba y expresaba una política externa común en (des)acuerdo entre los Estados miembros, que en los hechos, desde dentro, terminaba en la palabra de Alemania y su Canciller (en algunos casos de la mano de Francia y su Presidente) y, desde fuera, se tenía al fin una cara visible a quien consultar, responder y con quien negociar aspectos de política exterior, que interesara tratar con toda la Unión, sin pasar por diferentes canales institucionales y/o nacionales para llegar a un acuerdo.

La fórmula de equilibrio se logró, entonces, definiendo el cargo del Alto Representante como miembro de la Comisión (su vicepresidente) y encargado de la dirección y coordinación del Consejo de Asuntos Exteriores, dándole lugar a nivel comunitario (Comisión Europea) e intergubernamental (Consejo de la Unión Europea) con el apoyo del SEAE.

Como con el PE y la CE en su momento, con el SEAE se ha logrado la identificación de sus funcionarios con la UE a pesar de sus diversas nacionalidades. Las representaciones y sus diplomáticos dependen ahora, de él.

Sin embargo, no es lo único que maneja el Alto Representante[1], también abarca los temas incluidos en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), como parte integrante de la PESC, área mucho más sensible al (des)acuerdo. Descripta por los artículos 42 a 46 del Tratado de la Unión Europea (TUE), la PCSD pretende la definición progresiva de una política común de defensa incrementando la capacidad militar de la UE, el despliegue de misiones de paz y prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas y respetando las obligaciones de determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza en el marco de la OTAN.

Por otra parte, intervendrá, cuando corresponda, en los temas relacionados con la Política Europea de Vecindad (PEV), las negociaciones de ampliación, cooperación internacional para el desarrollo y las fronteras externas y migración. En este último punto, con una política transversal activa enmarcada en la Agenda Europea de Migración.

Si la UE quiere reafirmarse como actor global debe tener una política exterior coherente. En un año en el que se renuevan dos de sus instituciones principales, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, con las elecciones de mayo, cabe resaltar la evolución de la política exterior institucional por el hito que ha marcado la activa dirección de Federica Mogherini (2014-2020), en oposición a su errática antecesora Catherine Ashton (2010-2014).

La Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS) de 2016, renueva el compromiso de la UE en lo referente a la estabilidad de su vecindad reiterando la relevancia que tiene para su propia seguridad. Con respecto a la migración busca mayor coherencia, profundizando los lazos entre los esfuerzos humanitarios y de desarrollo, a

[1] Para obtener más información y referencia al articulado correspondiente se sugiere visitar el sitio https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/82/about-european-external-action-service-eeas_en

través de herramientas comunes de análisis de riesgos y programas de financiación anuales, reforzando la importancia de la consistencia entre política externa e internas.

Aunque se puedan, aún, reconocer dificultades, es cuestión de tiempo, si se continúa este camino, para que se cree una única narrativa a partir de experiencias comunes, que desemboquen en una cultura de política exterior comunitaria. Se necesita tiempo, coherencia y unión en un proyecto de largo plazo como éste.

Huelga decir que las instituciones, las agencias y sus programas no funcionan solas, más allá de los Tratados y sus mandatos, las personas que ocupan los cargos por ellos creados son las que pueden, en ese marco, hacer la diferencia. Pocos ejemplos tan claros como éste, entonces, sobre la importancia que tiene a quién se designa.

Dicho esto, en un mundo en el que se perfila una nueva *guerra fría* con tres actores fuertes en la escena internacional como Rusia, China y Estados Unidos, Europa debe reforzar su papel como cuarta potencia. Será difícil hacerlo con la sola herramienta del *smart power* diplomático, deberá sumar la fuerza que le da el mercado de 500 millones de personas.

Para poder sortear las fuerzas en contra de una Europa unida y fuerte, deberá ganar primero una guerra interna de gobiernos euroescépticos, de nacionalismos rancios que vuelven a conquistar con las medias verdades y grandes mentiras que el mundo actual les permite afirmar. La batalla de comunicación se ganará no solo con declaraciones, la UE debe reconquistar a sus ciudadanos para que en estas elecciones en las que se renovará el Parlamento y la Comisión (y luego la dirección del SEAE) resulte en liderazgos fuertes y acciones contundentes a la interna y hacia afuera.

Referencias

Judt, Tony. Posguerra. Una historia de Europa desde 1945. Penguin Group. 2005.

Apuntes sobre la integración de la infraestructura regional sudamericana[1]

Wilson Fernández[*]

- A fines del año 2000 los primeros mandatarios de los doce países de América del Sur aprobaron la creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sud Americana (IIRSA), un megaproyecto sumamente ambicioso que pretendió romper con dos siglos de aislamiento físico entre los países del subcontinente. Eran tiempos en los que la integración económica regional estaba avanzando con pasos firmes, luego del largo período de estancamiento transcurrido tras la creación de la ALALC/ALADI.

- Transcurridos casi dos décadas de dicho lanzamiento, y tras una en la cual este autor ha estado entrando esporádicamente a ver en qué está dicho megraproyecto, es tiempo de hacer una suerte de *racconto* de los hallazgos realizados, procurando poner en negro sobre blanco los pros y los contras de este emprendimiento que, inicialmente coordinado por los ministros vinculados a los temas de la integración física, a partir de la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) pasó a depender del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan). Hoy en día, con la crisis de la Unasur, se agrega un ingrediente más para que el futuro de IIRSA se vea más problematizado.

[1] El autor comenzó a estudiar el tema de IIRSA a fines del año 2007, a pedido de colegas de la Universidad Pompeu Fabra y Complutense de Madrid. De ahí en adelante, ha hecho sucesivas presentaciones de avances en actividades desarrolladas el CIDOB de Barcelona, la Universidad de Padua, la UBA, la UNLP, la UFSC, la Secretaría del Mercosur, la AECID en Montevideo, etc. El actual es una puesta a punto de algunos de los aspectos más relevantes del megaproyecto IIRSA.

[*] Títulos: **Profesor de Geografía** (IPA, Montevideo, 1973); **Master en Economía y Política Internacional** (Centro de Investigación y Docencia Económicas - CIDE, México, 1983); **Doctor en Sociología,** ***"Com Louvor"*** (Ceppac, Universidad de Brasilia, 2000). Actividades: **Director Académico** de la Maestría en Relaciones Internacionales (Fac. de Derecho - UdelaR), **ex Catedrático** de Teoría de las Relaciones Internacionales (UdelaR).

- La Iniciativa IIRSA debe verse en el marco del proceso de integración sud y latinoamericana tal como se ha venido dando históricamente y abierto como está en varios frentes: Alalc-Aladi, Mercosur, Alba, Alianza del Pacífico, Celac, etc. Pero es necesario tener en cuenta también el marco más amplio de la globalización, sin perder de vista tanto los antecedentes históricos y los enfoques geopolíticos como los costos económicos, ambientales y sociales del megaemprendimiento.

- Cabe señalar que simultáneamente a la creación de IIRSA se inició un proceso similar en Centro América y los Estados del Sur de México, el llamado Plan Puebla Panamá (que cambió su nombre posteriormente por Proyecto Mesoamérica), En ambos casos los equipos técnicos del BID fueron quienes suministraron el apoyo logístico, siendo Brasil en un caso y México en el otro los principales impulsores estatales de las iniciativas. En ambos casos los proyectos están centrados en transporte, energía y comunicaciones.

- El Plan de Acción de IIRSA se desarrolla basado en dos enfoques: 1) Ejes de Integración y Desarrollo (EID) y 2) Procesos Sectoriales de Integración (PSI). Los Ejes de Integración y Desarrollo fueron definidos como “franjas multinacionales de territorio en donde se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y flujos de comercio actuales, sobre las que las inversiones en infraestructura ayudarán a crear nuevas oportunidades de desarrollo sostenible para sus habitantes.” Dichos Ejes, a lo largo de franjas territoriales de un ancho aproximado de 200 kms. cada uno, son el aspecto crucial del proyecto de infraestructura. La mayoría de dichos Ejes son corredores bioceánicos, que conectan puertos del Océano Atlántico con los del Pacífico y permiten tanto el transporte de bienes de la costa oriental a la occidental (y viceversa) del subcontinente sudamericano como también la salida de la producción del interior de éste hacia los citados puertos. Precisamente este aspecto central de IIRSA, la construcción de corredores bioceánicos, es uno de los elementos más cuestionados del proyecto, en tanto parece orientado más hacia la salida de la producción regional hacia mercados asiáticos, europeos y norteamericanos que a favorecer la integración de los pueblos de la región.

- Los Procesos Sectoriales de Integración, por su parte, tienen por objeto identificar los obstáculos de tipo normativo e institucional que impiden el desarrollo de la infraestructura básica en la región y proponer acciones que permitan superarlos, en línea con uno de los postulados principales del Consenso de Washington.

- Según Louis J. Cantor y Steven L. Spiegel[2], para alcanzar la integración económica es necesario considerar, entre otros factores: 1) la proximidad geográfica, 2) la infraestructura de transportes y comunicaciones, 3) la localización e importancia relativa de los núcleos o concentraciones productivas, 4) sus interconexiones y 5) sus relaciones de dominio sobre las regiones a ellas periféricas.

- Desde el nacimiento de IIRSA a los tiempos actuales, bajo el control del Cosiplan, se pueden identificar algunas fases importantes:

  2000 – Lanzamiento de IIRSA
  2004 – Cartera de Proyectos (AIC): 335 proyectos por U$S 37.424 millones
  2010 – Cierre de IIRSA: 524 proyectos, U$S 96.119 millones
  2011 – Cosiplan: actualización de la cartera, 531 proyectos, U$S 116.120 millones
  2013 – Actualización: 583 proyectos, U$S 157.730 millones
  2016 – Actualización: 593 proyectos, U$S 188.303 millones

  Es decir, desde que se lanzó la Agenda de Implementación Consensuada (AIC) para el período 2005-2010 y hasta el año 2016, el número de proyectos casi se duplicó (incremento del 77%) en tanto el monto de su presupuesto se quintuplicó. Actualmente la información se presenta desagregada por ejes y proyectos, no ya de manera global como se hacía anteriormente.

[2] *The International Relations of Regions*, UCLA, 1970.

Los Ejes de Integración y Desarrollo son:

1	Eje Mercosur – Chile (CB)
2	Eje de Capricornio (CB)
3	Eje Interoceánico Central (CB)
4	Eje del Amazonas (CB)
5	Eje Andino (CB)
6	Eje Andino del Sur (CB)
7	Eje del Escudo Guayánico
8	Eje Perú – Brasil - Bolivia
9	Eje Hidrovía Paraguay - Paraná

Nota: CB, Corredor Bioceánico

- De ellos, los Ejes que concentran mayor cantidad de recursos presupuestarios son el Mercosur – Chile, el Perú – Brasil – Bolivia y el Amazónico, en tanto en cuanto a la cantidad de proyectos, el Mercosur – Chile, la Hidrovía Paraguay – Paraná y el Amazónico son los que cuentan con números más cuantiosos. Teniendo en cuenta la etapa de ejecución en que estaban los proyectos a mitad de la presente década, poco menos de un 30% estaban en fase de Perfilamiento (proyectos por valor de 20 mil millones de dólares), otro tanto estaba en Pre-Ejecución (equivalentes a 46 mil millones de dólares), una cifra apenas superior estaba en Ejecución (pero por valor de 75 mil millones de dólares) y apenas un 15% estaban Concluidos (por un monto cercano a los 17 mil millones de dólares).

- En el caso del Uruguay, nuestro país está involucrado en 30 proyectos del Eje Mercosur – Chile y en 13 de la Hidrovía. Cabe destacar que en la presentación de propuestas iniciales registrada en 1999, estaba planteada la construcción del Puente Colonia – Buenos Aires, por un monto previsto que oscilaba en torno a los 1.500 millones de dólares. Dicho planteo no fue incorporado a la AIC 2005-2010 ni en la posterior Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API) del Plan de Acción Estratégico del Cosiplan para el período 2012 – 2020, que pretende agrupar “proyectos de alto impacto para la integración física regional”.

- Los esfuerzos de IIRSA han sido dirigidos hacia la integración regional en transporte, energía y comunicaciones. Sin embargo, será el primero de ellos el sector dominante en la asignación de recursos.

- Los proyectos relacionados con el transporte aéreo tienen que ver con la infraestructura, la capacidad y el manejo de aeropuertos y pistas. Suponen agrandar los aeropuertos existentes y mejorar sus servicios, construir nuevos y otorgar concesiones a operadores privados. Representan un 5% de los proyectos y un 3% del presupuesto global estimado.[3]

- Con relación al transporte marítimo, los proyectos se centran en la extensión, renovación y privatización de puertos marítimos y en la armonización de las normas que regulan el comercio que utiliza este medio. Este subsector es vital, ya que estos puertos son las principales vías de entrada y salida de los productos importados y exportados por el subcontinente. Son el 6% de los proyectos y el 10% del monto global.

- Rutas, puentes y vías férreas, son el principal destino inicial de las inversiones en infraestructura programadas por IIRSA, dado que constituyen el principal medio de transporte masivo de productos, personas y recursos naturales por todo el continente, desde y hacia los puertos mencionados *supra*. Estos proyectos suponen la renovación, creación y/o privatización de sistemas trasnacionales de carreteras, puentes y ferrocarriles. Los proyectos relacionados con el sector carretero son casi la mitad del total de proyectos y representan más del 50% de los recursos a emplear previstos, en tanto que el transporte ferroviario ocupa un 13% de los proyectos pero más de la cuarta parte de los recursos monetarios.

- Por último, el transporte multimodal supone la combinación de dos o más de los medios de transporte anteriores a los que se suma el transporte fluvial. Estos proyectos agregan a las actividades anteriores el dragado y la modificación del curso de los ríos para permitir el flujo de grandes cargas, la interconexión de

[3] Los porcentajes y montos de inversión indicados en el texto son aproximados dado que, como se puede ver en la variación de números de proyectos y montos estimados ocurrida a lo largo de los años, dichas cifras se modifican con frecuencia. Aquí se ponen a modo de ejemplificación de la importancia relativa de los proyectos.

éstos y la construcción de puertos fluviales y la armonización de las normas que regulan el tránsito trasnacional. Sus cifras son marginales en los montos totales.

- En todos los casos los proyectos suponen la renovación, creación y/o privatización de las infraestructuras que habilitan el movimiento de bienes y personas, con insistencia en el tema de la privatización de dichas infraestructuras. En total, los proyectos vinculados a transporte son el 97% del total (un 3% es respecto de energía) y el 90% del presupuesto general que, como hemos visto, pasó de los originales 37 mil millones de dólares en el año 2004 a los 188 mil millones del año 2016.

- Como hemos visto, en todos los casos los proyectos suponen la renovación, creación y/o privatización de las infraestructuras que habilitan el movimiento de bienes y personas, con insistencia en el tema de la privatización de dichas infraestructuras. La razón: IIRSA nació bajo el dominio de las concepciones económicas neoliberales derivadas del Consenso de Washington… y en la implementación actual mucho no ha cambiado.

- Dichos preceptos incluían la liberalización del comercio internacional y de la entrada de inversiones extranjeras directas, la privatización de bienes y servicios estatales, la desregulación y la defensa a ultranza de los derechos de propiedad.

- No todos los países acogieron con igual grado de entusiasmo la Iniciativa de Integración de la Infraestuctura Regional Sud Americana. Obviamente Brasil, principal impulsor, asumió el liderazgo y, a través de su banco de desarrollo (el BNDES) se ha involucrado fuertemente en el megaproyecto, en el cual también participan en la financiación el BID, Fonplata y la CAF. También Perú, Bolivia, Chile y Uruguay apoyaron la Iniciativa desde el principio, apoyo al que se sumó luego Paraguay. En cambio otros países tuvieron un involucramiento más tenue, como es el caso de los estados guayaneses, Venezuela y Colombia (estos últimos con continuos conflictos fronterizos desde hace tiempo). En el transcurso de los años, Ecuador (sede de la Unasur y el Cosiplan) y Argentina también fueron incrementando su presencia en IIRSA.

- Conflictos sociales y medioambientales: a través del tiempo que ha transcurrido desde el inicio de las actividades de IIRSA, diversos cuestionamientos han sido realizados en varios de los países de la región, planteados por organizaciones campesinas y/o indígenas, ambientalistas o ciudadanas. En todos los casos, la realización de las obras sin la consulta o el consentimiento de los afectados fue el *leit motiv*.

- En particular se ha denunciado que los grandes beneficiarios de las obras son un grupo de empresas transnacionales y regionales, principalmente Monsanto (transgénicos, hoy adquirida por Bayer), Cargill, Bunge, Louis Dreifus, Archer Daniels Midland (soja, trigo, maíz), Companhia do Vale (que compró a Río Tinto, mineral de hierro, Corumbá), ACL (American Commercial Lines International, fluvial), además de capitales chinos y árabes (en puertos y tierras en el Pacífico) en cuanto a capitales internacionales, en tanto que las principales empresas de la región que han sido mencionadas son Norberto Odebrecht, Andrade Gutiérres, Camargo Correa y Queiroz Galvão (Brasil, construcción), Aguirre Portuaria (Bolivia), Hidrovía S.A.(Argentina), General Deheza, Molinos Río de la Plata (Argentina) y Amaggi (Brasil, cuyo dueño es Blairo Maggi, empresario de la soja, madera y ganadería, que ha sido Ministro del gobierno brasileño y denunciado por su actividad deforestadora por ONGs internacionales como Greenpeace[4]).

- Las principales críticas han hecho referencia a la falta de control ciudadano, el avasallamiento de derechos ancestrales de las poblaciones campesinas, el deterioro del medioambiente, la connivencia entre empresarios y gobernantes, la realización de auditorías (económicas, ambientales) carentes de rigor científico y sospechosas de parcialidad con los intereses empresariales.

- Haciendo una suerte de sumario, las acusaciones refieren a: a) violación de derechos de pueblos indígenas, b) loteo y venta de tierras amazónicas, c) destrucción de flora y fauna (por explotación minera, energética (petróleo y gas), forestal, ganadera y agrícola (Hidroelétrica del Río Xingú, Brasil; Reserva

[4] Greenpeace le "otorgó" en 2005 el premio "Motosierra de oro" por su actividad en la Amazonia.

TIPNIS, Bolivia; Pantanal, Brasil), d) explotación irracional del bosque amazónico, e) violencia (de Gobiernos y empresarios) en todas sus formas (caso de Sameriza y Corral Quemado, en Perú, Junio 2009 por 99 Decretos Legislativos de Alan García, que luego de una masacre de campesinos fueron abolidos por el Congreso peruano), f) prostitución (especialmente infantil), g) formas de trabajo feudal y esclavista.

- En los últimos años las denuncias contra IIRSA y Cosiplan se fueron haciendo menos notorias, quedando la duda de si es por una creciente aceptación del proyecto por parte de las poblaciones involucradas, por la existencia de mejores controles ambientales y de un mayor cuidado y preocupación de IIRSA en las consultas a los ciudadanos o por simple desinterés en el tema. Las principales denuncias provenían de BICUSA (Bank Information Center) a nivel internacional, de la Coalición Ríos Vivos de Argentina, de Redes Amigos de la Tierra, etc.

- Entre los factores que pueden estar incidiendo en la mayor invisibililidad del funcionamiento del megaproyecto está el hecho de que el Cosiplan ha hecho la desagregación de los proyectos en cientos de acciones aparentemente inconexas entre sí, agregado a la desaparición de Bicusa como controlador y a la inexistencia de IIRSA en la *mass media* regional. Los medios masivos de comunicación no han tenido presencia más que ocasional, como cuando la matanza de Corral Quemado o la acción de los pueblos indígenas bolivianos en ocasión de que se quiso afectar la Reserva Indígena de Tipnis.

- Incluso en tiempos recientes, cuando la constructora Odebrecht pasó a ser tapa de todos los medios a raíz de los escándalos de corrupción destapados en varios países latinoamericanos, la información suministrada al público hacía referencia a obras concretas, sin conectarlas en ningún caso al proceso IIRSA. Y prácticamente no se mencionó a otras empresas sospechadas de iguales conductas que la de Odebrecht.

La solución pacífica de controversias en el nuevo escenario internacional

Martín Gaudin*

Introducción

El siglo XXI irrumpe cargado de incertidumbres. La guerra como instrumento de la política internacional a través de los años, quedó definitivamente proscripta una vez aprobada Carta de las Naciones Unidas. Este hecho condujo al nacimiento de una de las principales herramientas del presente, la solución pacífica de las controversias.

No obstante, la realidad del mundo demostró ser más compleja que la normatividad preceptuada en la Carta. Los conflictos, aún presentes, han ido mutando, provocando que en los umbrales de este siglo deje a la Comunidad Internacional perpleja.

La cuestión actual radica en corroborar la existencia de mecanismos efectivos para lograr un mundo que pueda vivir en paz; y si los intereses de los Estados pueden llegar a confluir en cooperación y no en conflicto.

El abordaje que en este análisis se hará versará sobre uno de los principios generales del Derecho Internacional que rigen las relaciones internacionales: la solución pacífica de las controversias.

Una controversia ha sido definida por la Corte Permanente de Justicia Internacional como "un desacuerdo sobre un punto de Derecho o de hecho, una contradicción, una oposición de tesis jurídicas o de intereses entre personas"[1].

La obligación de solucionar las controversias por medios pacíficos, está

* Funcionario del Servicio Exterior de Uruguay. Posgraduado en Derecho Internacional Público (UdelaR). Candidato a Magister en Derecho Internacional Público. Profesor Adjunto en Derecho de la Integración, Universidad Católica del Uruguay. Profesor Aspirante en Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de la República.

[1] Asunto Mavrommatis (1924), Corte Permanente de Justicia Internacional.

íntimamente relacionada con otro principio: la proscripción del uso o amenaza al uso de la fuerza. Ambos constituyen normas imperativas o también denominadas de jus cogens.

Como consecuencia de lo mencionado ut supra, se puede afirmar que la Comunidad Internacional normativamente ha llegado a un estadio más profundo de madurez y ha creado una disposición pétrea. Asimismo, se puede apreciar una clara institucionalización de la justicia internacional.

Empero, el camino estuvo cargado de obstáculos hasta el arribo de tales normas imperativas. Los primeros atisbos los dio la noble pero fallida Sociedad de Naciones. La renuncia a la guerra como instrumento de política nacional se contempla en el Pacto de Paris, conocido por Briand-Kellog, de 27 de agosto de 1928; pero fue necesario llegar al final de la Segunda Guerra Mundial para que apareciera de forma inequívoca la obligación del arreglo pacífico de las diferencias.[2]

La práctica internacional que luego se cristaliza en diversos Tratados ha establecido los medios para la solución de controversias y los divide en dos categorías: diplomáticos y jurídicos.

Los medios de solución pacífica de controversias diplomáticos procuran acercar y facilitar el acuerdo entre las partes en conflicto. Estos son: la negociación, los buenos oficios, la mediación, la investigación y la conciliación.

En cambio, los medios jurídicos consisten en someter el litigio a un Tribunal Internacional o Arbitral para que éste lo resuelva a través de una sentencia o de un laudo. En otros términos, se resuelve la disputa por medio del arbitraje o del arreglo judicial.

Este asunto es fundamental para Uruguay. Su importancia radica en que nuestro país tiene una fórmula propia y de avanzada: el arbitraje compulsorio. Asimismo, Uruguay ha contribuido fuertemente en la materia para la creación del derecho positivo vigente.

[2] Diez de Velasco, Manuel, Instituciones de Derecho Internacional Público, Tecnos, Madrid, 2007

Los Medios Diplomáticos

Es dable destacar que en los medios diplomáticos existe una autocomposición del conflicto. Así, pues, son los propios Estados que ponen fin al mismo, manteniendo su capacidad de resolución aunque pueden contar con la asistencia de un tercero.

La negociación, es el más espontáneo de todos estos métodos, consiste en el contacto directo entre los Estados en controversia con el fin de buscar un arreglo a la misma. Se desarrollan normalmente por vía diplomática y por regla general entre plenipotenciarios nombrados por los Estados en litigio, incluso pueden llegar a ser las mismas autoridades de gobierno con funciones internacionales.

Lo buenos oficios, tienen lugar cuando un Estado, una organización internacional o una personalidad destacada acerca a las partes en conflicto y las impulsa por el camino de la negociación.

La mediación consiste en que un tercero que puede ser un Estado o una personalidad destacada participa en las negociaciones y sugiere, recomienda y participa en el diferendo. El mediador no es un juez que dicta fallos, sino un facilitador que busca la avenencia, su papel es recomendar pero en no imponer una solución al conflicto.[3]

La conciliación, constituye un estadio más avanzado de la mediación aunque conlleva algunas diferencias. La primera diferencia radica en el órgano que la ejerce. La mediación es ejercida por un Estado o por el representante de un Estado y, por consiguiente, recibe instrucciones de éste. Por su parte, la conciliación, es ejercida por un órgano integrado por personas que suelen ser designadas por las partes en controversia y no reciben instrucciones de ningún Estado.

Se arguye que, en la conciliación el factor esencial es la independencia del conciliador, mientras que en la mediación el factor es el prestigio político del mediador.

La investigación, es un medio que surgió en las Convenciones para arreglo pacífico de controversias celebradas en La Haya en 1899 y 1907. Ella consiste en que

[3] http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XLI_curso_derecho_internacional_2014_Ana_Elizabeth_Villalta_Vizcarra.pdf

las partes en controversia pueden designar una Comisión a los efectos de esclarecer los puntos de divergencia sobre la apreciación de los hechos. Es un procedimiento facultativo pues las partes no están obligadas a aceptar las conclusiones de dicha Comisión, salvo que convencionalmente le hayan atribuido dicho efecto vinculante.

Finalmente, existe la posibilidad de combinar los distintos métodos, los diferentes procedimientos mencionados pueden utilizarse de forma combinada a los efectos de lograr una solución pacifica.

Los Medios Jurisdiccionales

Los medios jurídicos de solución pacífica de controversias internacionales son el arbitraje y la solución judicial, en ambos casos la decisión final reviste el carácter de obligatoria y es emitida por un Tribunal.

La diferencia entre uno y otro radica en que en el arbitraje las partes escogen los árbitros y convienen el procedimiento, en cambio, en el arreglo judicial se presupone la existencia de un Tribunal o Corte preconstituido que tiene sus propios jueces y reglas de procedimiento, esto es, existe un órgano que antecede y sucede al litigio.

Hay diferentes grados de arbitraje: facultativo, obligatorio y compulsorio. Este último tiene impronta uruguaya, en la medida que fue la propuesta de nuestra Delegación en la Conferencia de la Haya en 1907 que detenidamente se expondrá en el presente trabajo.

El arbitraje facultativo, es aquel en el cual, cuando surge una controversia entre los Estados, no existe la obligación de recurrir al arbitraje; pero las partes de común acuerdo deciden someterse a él.

Arbitraje obligatorio, es el cual al surgir las controversias entre las partes, éstas ya acordaron previamente la obligación de recurrir al mismo.

Finalmente, el arbitraje compulsorio, es un grado más avanzado y complejo. En este caso se puede imponer el arbitraje sin el asentimiento previo del Estado.

Es necesario tener en cuenta la posibilidad de la aplicación de excepciones por

parte de un Estado. Ejemplo de ellas son las cláusulas de honor o de los intereses vitales. Estas cláusulas en definitiva determinan la violación de un interés esencial u honor o se alegan cuando afectan prescripciones constitucionales del Estado.

El arreglo judicial, consiste en la solución de controversias por medio de una sentencia obligatoria dictada por un Tribunal Permanente dotado de una estructura orgánica.

El órgano por excelencia en la materia es la Corte Internacional de Justicia (C.I.J.), sucesora de la Corte Permanente de Justicia Internacional instituida en el Tratado de Versalles, el cual puso fin a la Primer Guerra Mundial y creó la Sociedad de Naciones. Ésta se mantuvo efectiva hasta 1945 época en que se negociaba la Carta de San Francisco creadora de la Organización de las Naciones Unidas y de la C.I.J. Empero, se mantuvo la continuidad entre ambos Tribunales.

La competencia o jurisdicción de la Corte puede ser: contenciosa o consultiva. La competencia será contenciosa cuando por medio de su autoridad o poder administra justicia, en base al principio de la sana crítica, pronunciado de esta manera una decisión obligatoria, sobre el fondo de una controversia que le ha sido sometida. Para que pueda decidir sobre una determinada controversia es necesario que los Estados que son partes le hayan conferido competencia o jurisdicción para ello.

La sentencia es obligatoria, definitiva e inapelable, alcanzando el carácter de res judicata pero se limita a las partes en litigio y para el caso concreto. Respecto de la sentencia solo proceden dos recursos: el de aclaración y el de revisión. Sin perjuicio de este último recurso, solo opera cuando se funde en el descubrimiento de un hecho nuevo, desconocido al momento de la sentencia y hasta dentro de los seis meses después de descubrimiento del hecho nuevo.

La cuestión a resolver radica en la obligatoriedad de su fallo. En el caso de que la C.I.J. dicte sentencia ante una controversia internacional entre dos Estados, y uno de ellos no esté dispuesto a aceptarla, ¿podrá el otro estado obligarlo a cumplir? En este caso, la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad, el cual podrá, en caso de creerlo necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas con el objetivo de que se lleve a cabo su ejecución.

Finalmente, la C.I.J. cuenta con la competencia consultiva, que según el artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas, la misma puede emitir opiniones consultivas respecto a cualquier cuestión jurídica, a solicitud de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad.

La opinión consultiva, a diferencia de una sentencia de la C.I.J., no es una decisión vinculante, sino que representa la consulta a una cuestión de carácter jurídico y la misma no es obligatoria. No obstante ello, su valor moral es innegable.

La solución pacífica de controversias en el marco de la política internacional y del D.I.P.

La solución pacífica de controversias es el principio que consagra el ideal de justicia, cuya aspiración es compartida por la comunidad internacional en su conjunto y que da razón de ser a otros principios.

La dicotomía conflicto/cooperación ha existido a lo largo de los años y en todas las civilizaciones. La primera parte del siglo XX azotó a la Humanidad con calamidades indecibles. Esto fue consecuencia de la carencia de madurez de la sociedad internacional con respecto al jus ad bellum. El principio de la auto tutela estuvo en su pleno vigor hasta gran parte de dicho siglo.

El cambio recién vendrá con la Conferencia de San Francisco que culminará con la Carta de las Naciones Unidas. Aquí se codificará dicho principio, representado, junto a la proscripción del uso o amenaza al uso de la fuerza, una de las mayores conquistas del Derecho Internacional Contemporáneo.

La solución pacífica de controversias se ubica en el artículo 2 relativo a los principios que regirá la entidad. Concretamente, la enmarcamos en el inciso 3 del mencionado artículo: “Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia”.[4]

Es importante destacar que la Carta contiene un capítulo expreso (VI) destinado

[4] https://www.un.org/es/charter-united-nations/

a la solución pacífica de controversias y va un poco más allá en la medida en que el Consejo de Seguridad puede hacerle recomendaciones a las partes al respecto del medio a emplear. Sin perjuicio de ello, hay libertad de elección de medios, según se desprende de la Declaración 2625/XXV.[5]

Por su lado, el capítulo VIII habilita la existencia de acuerdos regionales. En lo que respecta a nuestra región, ésta ha sido abanderada en cuanto al andamiaje institucional de la solución pacífica de controversias. Tan solo a titulo ilustrativo podemos mencionar el Pacto de Bogotá suscrito en 1948. El Pacto inicia con una renuncia al recurso de la amenaza o empleo de la fuerza como medio para solucionar diferendos entre los Estados Americanos, y un compromiso de emplear todos los medios pacíficos de solución de controversias internacionales.

La histórica posición de Uruguay

La solución pacífica de controversias reviste especial interés para el Uruguay puesto que tiene una larga experiencia en la materia, además de una impronta personal: el arbitraje compulsorio, propuesto por la Delegación uruguaya en la conferencia de la Haya en 1907.

Es de importancia ubicar el texto y el contexto que lleva a nuestro país a la formulación de esta tan avanzada propuesta (téngase en consideración que la propuesta se realiza en plena exaltación del Jus ad Bellum).

El siglo XX implicó para el Uruguay transitar nuevos caminos. Se aleja de los esquemas de subordinación regional y plantea una activa inserción internacional en el ámbito multilateral. Es así que Uruguay se inserta en los foros multilaterales al más alto nivel.[6]

Con este telón de fondo, en la Segunda Conferencia de la Haya de 1907, luego

[5] https://www.dipublico.org/3971/resolucion-2625-xxv-de-la-asamblea-general-de-naciones-unidas-de-24-de-octubre-de-1970-que-contiene-la-declaracion-relativa-a-los-principios-de-derecho-internacional-referentes-a-las-relaciones-de/

[6] https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/123456789/4633

de la de 1899, Uruguay tuyo el honor de participar, estando entre las 10 naciones invitadas.

La Delegación uruguaya presidida por José Batlle y Ordoñez, formuló una propuesta novedosa. La misma consistía en que en caso de conflicto entre dos o más Estados, las demás naciones podrían entrar en una Alianza la cual debería analizar y evaluar la situación para eventualmente imponer el arbitraje obligatorio. En este sentido, era menester crear un Tribunal Arbitral obligatorio y que éste dispusiese del uso de la fuerza internacional para hacer efectiva la imposición de esa solución. En otros términos, la propuesta uruguaya consistía en la prédica del arbitraje obligatorio como mecanismo de solución de controversias entre los Estados.

Batlle alegó en la Conferencia que era: "una alianza para establecer la paz, ya que otras alianzas se habían firmado para establecer la guerra".[7]

El contexto internacional no fue propicio para el recibo de tal propuesta. Sin embargo, no solo despertó elogios de la prensa europea, sino que también se reconoce como un antecedente directo de la futura creación de la seguridad colectiva en la Sociedad de Naciones primero, en las Naciones Unidas después.

En el mismo orden, Uruguay fiel a su postura con respecto al arbitraje, firmó una serie de Tratados en la materia con varias naciones del orbe; tan solo a título de ejemplo en el período Brum proliferan los Tratados Bilaterales de Arbitraje como mecanismo de solución pacífica de controversias.

Tal ha sido la importancia y compromiso asumido por nuestro país en cuanto al arbitraje que ha adquirido rango constitucional. Nuestra Constitución en su artículo 6 inciso primero reza: "En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medio pacíficos".

Uruguay brilló años más tarde en la materia cuando se convierte en el primer país de la comunidad internacional en aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte

[7] Arbuet Vignali, Heber, Lecciones de Historia de las Relaciones Internacionales, 2003, FCU.

Permanente de Justicia Internacional, en el año 1921.

En el mismo orden, una vez más hubo de bregar por el principio de la solución pacífica de Controversias, en la Conferencia de San Francisco, que dará vida a las Naciones Unidas, y Uruguay participando como miembro fundador.

Tanto en el sistema regional, como en el sistema universal, Uruguay expresó su sentir y ha hecho oír su voz en más de una ocasión. Así, pues, es miembro fundador de la O.E.A., que como se mencionó anteriormente tiene como principio rector la solución pacífica de controversias a nivel americano. Este principio es guía para los Estados del continente para mantener la paz y la seguridad a nivel regional. Asimismo, es parte de la esencia americana dado que fomenta la buena vecindad y la cooperación a nivel regional.

Es importante detenernos en el sistema interamericano pues Uruguay contribuyó fuertemente a su institucionalización y gustoso se ha sometido y acatado sus dictámenes cuando, en estos se vio involucrado, como son en los casos Ahorristas del Ex Banco de Montevideo y el caso Gelman. Nos referimos al Sistema Interamericano de Derecho Humanos, que tiene su máxima expresión en dos órganos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Más cercano en el tiempo, Uruguay acepta la jurisdicción de la Corte Penal Internacional que se crea e institucionaliza mediante el Estatuto de Roma de 1998. Nuestro país se convierte en el primer país de la región en incorporarla a su ordenamiento jurídico interno, en base a una legislación modelo que se traduce en la Ley 18.026 relativa a la cooperación con la mencionada Corte.

La creación de tribunales internacionales y la subsiguiente ratificación e incorporación uruguaya a su ordenamiento interno no hace otra cosa que reflejar su compromiso con la causa de la paz a la hora de solucionar diferendos.

Conclusiones

El principio de la solución pacífica de controversias constituye uno de los mayores logros de la Comunidad Internacional con la causa de la paz. Ha sido una ardua

tarea y un importante número de conflictos mediante, para que impactara en la conciencia de la Humanidad y nos diéramos cuenta de la imperiosa necesidad de modificar las reglas internacionales.

Podemos afirmar que el siglo XX es un siglo de una gran codificación del Derecho Internacional Público y principalmente de dos de sus principios rectores íntimamente relacionados: la proscripción del uso o amenaza al uso de la fuerza y la solución pacífica de controversias. Sin embargo, no podríamos afirmar que ha sido un siglo pacifico pues los conflictos fueron una constante. La diferencia existente en nuestros días radica en que, si bien los escenarios internacionales se encuentran en entredicho, hoy disponemos de un marco normativo lo suficientemente desarrollado que procura solucionar los conflictos por medios pacíficos.

Los Estados han creado un andamiaje jurídico institucional de loable destaque. Así pues, los mecanismos para solucionar diferendos internacionales están, empero, conviene recordarlos y destacarlos a los efectos de preservar un bien intangible que supo construir la comunidad internacional: la paz internacional.

Uruguay fue y es un actor importante en la elaboración de esta tarea; una nación creadora de consensos. Nuestro país contribuyó activamente en la conformación del derecho positivo vigente que regula la materia.

La solución pacífica de controversias es un pilar rector sobre el cual se asienta nuestra política exterior, constituyéndose en una entendida política de Estado.

Tempranamente se asoció a nuestro país con este principio y la comunidad internacional hubo de reconocerle un rol destacado de país respetado y respetable que se ciñe a los dictámenes del Derecho Internacional y brega por la solución pacífica de las controversias. Una nación pequeña pero original y precursora en sus propuestas y con una destacable reputación internacional, marcan la vida del Uruguay Internacional.

Bibliografía

Arbuet Vignali, Heber (1993) Lecciones de Historia de las Relaciones Internacionales. Tomo 2. Montevideo: FCU

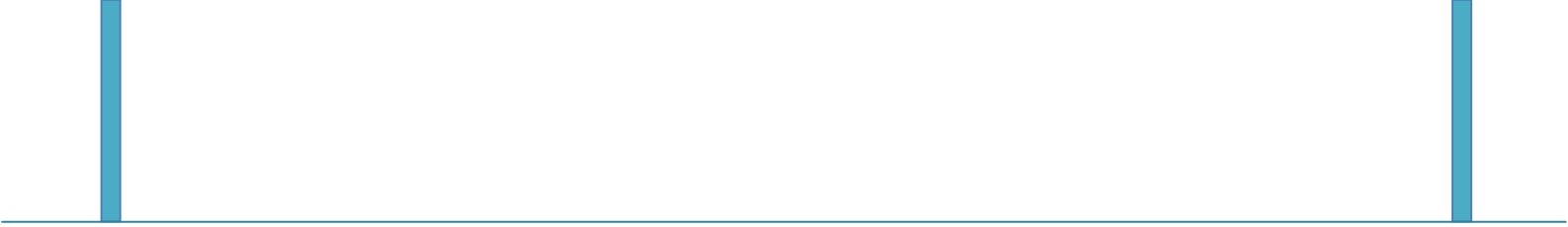
Jiménez de Arechaga, Eduardo (2005) Tratado de Derecho Internacional Público. Tomo

2. Montevideo: FCU

Diez de Velasco, Manuel (2007) Instituciones de Derecho Internacional Público. Madrid: Tecnos.

Documentación Internacional:

- Carta de las Naciones Unidas
- Carta de la Organización de Estados Americanos
- Resolución 2625/XXV de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Estatuto de la Corte Internacional de Justicia



Acompañamiento de Naciones Unidas al proceso de paz en Colombia

Martin Lorieto[*]
Juan Martin Benavides[**]
Cnel. (R) Juan Acuña[***]

El Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) con el objetivo de encontrar una salida política al conflicto, inició el 04/09/2012, primeramente en secreto y posteriormente de forma pública en La Habana, las conversaciones para conseguir un acuerdo de alto el fuego formal y definitivo con las FARC-EP. En las negociaciones se designaron Cuba y Noruega como países garantes y Venezuela y Chile como facilitadores.

Si bien en Colombia no se decretó el cese bilateral antes del inicio de los Diálogos, durante las conversaciones se adoptaron medidas tendientes al des escalamiento del conflicto, permitiendo avanzaren las conversaciones y construcción de confianza entre las partes y de estas con las víctimas del conflicto armado y con algunos de los territorios más afectados.

El 23/06/2016 se refrendó en La Habana, Cuba, un acuerdo histórico de Cese el Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD) y Dejación de Armas (DA).Se señala que la firma protocolar de los Acuerdos de Paz alcanzados se celebró en Cartagena de Indias el 26/09/2016, siendo luego presentados en el plebiscito del 02/10/2016 sin alcanzar su aprobación. Posteriormente al intercambio de propuestas de

[*] Magister en Relaciones Internacionales por la UdelaR y Licenciado en Estudios Internacionales por la ORT.

[**] Licenciado en Relaciones Internacionales por la UdelaR. Ex investigador del Área Política en el Observatorio de Defensa del Centro de Altos Estados Nacionales (CALEN) y colaborador honorario en el Observatorio de Política Exterior Uruguaya de la Facultad de Ciencias Sociales.

[***] Sirvió en 4 misiones de campo de las NN.UU: UNAVEM III, MINURSO, MONUC y UNMIN. Actualmente, está cumpliendo su tercer año como Oficial Adjunto de Seguridad en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.

modificación entre el Gobierno y los partidos políticos de oposición, organizaciones sociales y religiosas se acordaron modificaciones para nuevo texto del Acuerdo.

En consecuencia, el 24/11/2016 en el Teatro Colón de Bogotá, se suscribió el Nuevo Acuerdo con modificaciones para la terminación del conflicto, siendo refrendado por el Congreso Nacional el 30/11 y 01/12/2016, poniendo fin a un período de 53 años de conflicto interno entre el Gobierno y las FARC-EP, dejando un número estimado superior a los 7 millones de personas desplazadas, 252.000 víctimas y una cifra mayor a 80.000 desaparecidos.

a) <u>Misión de Observación Política en Colombia</u>

El 19/01/2016 las partes por Comunicado N°65 y en carta idéntica del Presidente solicitaron a NN.UU. el establecimiento de una Misión Política y la participación de NN.UU. en un mecanismo tripartito. Bajo la presidencia de Uruguay, se aprobó por unanimidad de los 15 miembros del Consejo de Seguridad-C.S. la resolución Nº2261/2016, el 25/01/2016, estableciéndose una Misión de Observación Política como componente internacional y coordinadora del Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación (MM&V), por 12 meses a partir de la firma del Acuerdo de Paz y prorrogables a pedido de las partes.

La Misión estuvo encabezada por el Representante Especial del Secretario General-S.G. de NN.UU., Jean Arnault, entre marzo 2016 y diciembre 2018. Previamente a la mencionada designación se desempeñó como miembro del Grupo de Alto Nivel sobre Operaciones de Paz por el S.G. para revisar y hacer recomendaciones de operaciones de campo de las NN.UU. en las áreas de prevención, mediación, consolidación y mantenimiento de la paz; asimismo fue Delegado del S.G. para la Subcomisión sobre fin del conflicto en el proceso de paz entre agosto 2015 y marzo 2016[1].

[1]En esta función trabajó en estrecha colaboración con los equipos de negociación de Colombia y las FARC-EP en el marco de las conversaciones de paz en La Habana. Asimismo, había liderado los preparativos para el futuro despliegue de la Misión en Colombia.

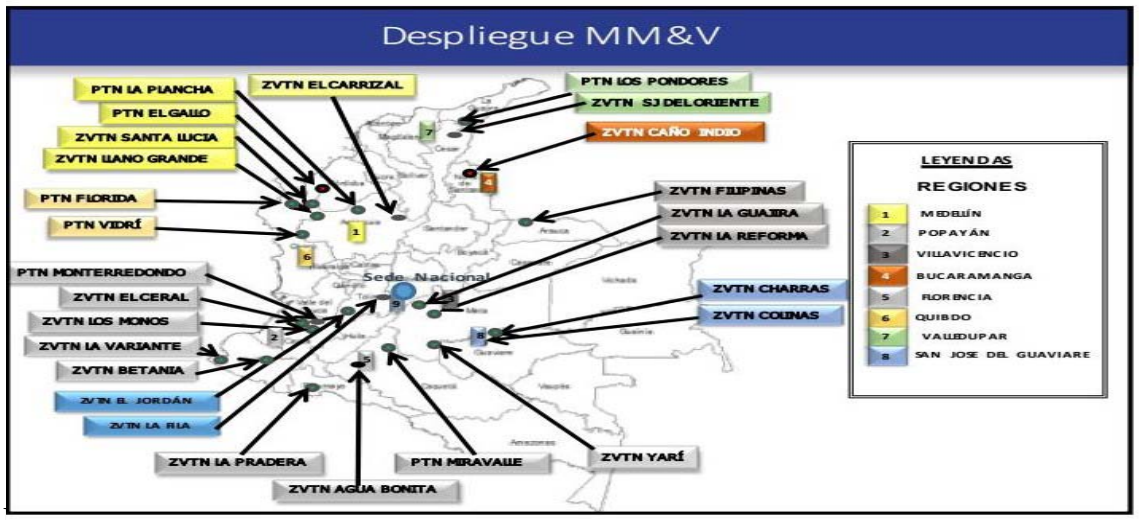
b) <u>Mecanismo de Monitoreo y Verificación</u>

Las partes previeron en el Acuerdo Final de Paz la inclusión de un mecanismo tripartito para monitorear y verificar el CFHBD y la DA, así como del cumplimiento de los protocolos y procedimientos establecidos en el Capítulo 3.1 del Acuerdo, estando conformado por Observadores Internacionales (O.I) de los países miembros de la CELAC, desarmados y con vestimenta civil.

El MM&V se constituyó dentro de la Misión de NN.UU en Colombia, con una naturaleza novedosa dada su condición tripartita, único en su tipo, integrado por un Componente Internacional-C.I. de NN.UU., Gobierno y las FARC-EP, entre el 25/06/16 y el 25/09/17. Estuvo organizado en una Sede Nacional, 8 Sedes Regionales y 26 Sedes Locales, ubicadas en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN)[2]. Con el propósito de determinar las áreas geográficas donde el MM&V desarrollará sus actividades, se realizaron reconocimientos conjuntos y visitas técnicas por parte de equipos integrados por miembros de las NN.UU., Fuerzas Militares y FARC-EP, donde se establecieron las 19 ZVTN y 7 PTN[3], quedando delimitadas y concertadas entre el Gobierno y las FARC-EP.El objetivo fue garantizar el CFHBD y el proceso de DA, e iniciar la preparación para la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, su acreditación y tránsito a la legalidad. En las referidas áreas, el Gobierno construyó campamentos para que pudieran vivir temporalmente sus integrantes. (MM&V:2017).

[2] Resolución 2307 autorizó a la Misión a brindar apoyo para la creación y gestión de las ZVTN/PTN para la DA, desmovilización y reinserción de las FARC-EP a la vida civil.

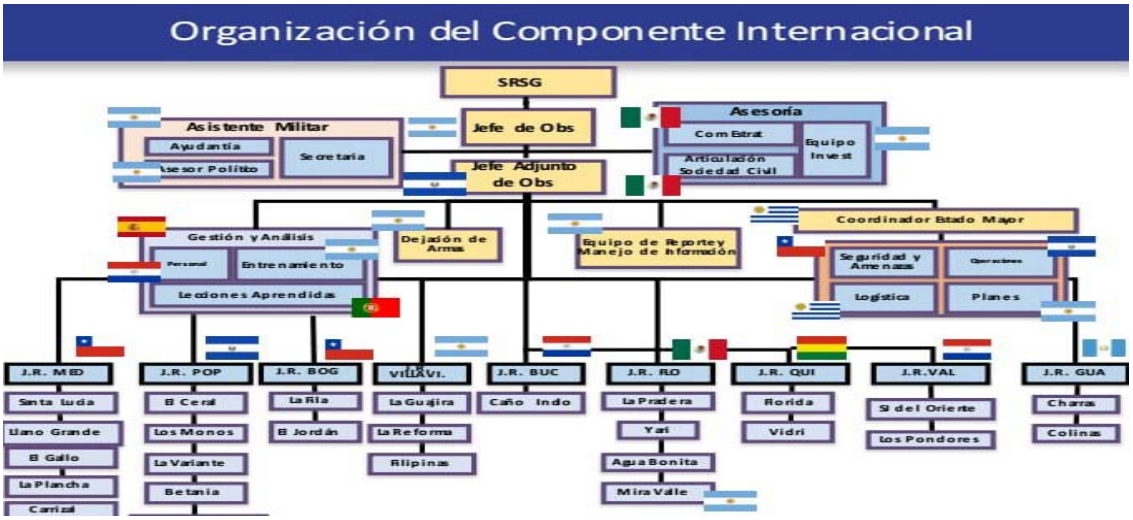
[3]El sub-punto 2 del punto 3 del Acuerdo Gobierno – FARC-EP, planteó que el Gobierno Nacional y las FARC-EP establecieran 19 ZVTN y 7 PTN. La diferencia entre una zona y un punto fue la cantidad de guerrilleros ubicados, el tamaño y localización. Los puntos fueron concebidos como pequeños campamentos para la llegada de los frentes que se encontraban en zonas remotas. Luego por Decreto 1274/2017 se transformaron las ZVTN en Espacios Territoriales de Capacitación y Reintegración (ETCR).



Realizada la planificación de operaciones, desarrollo de procedimientos y capacitación del personal, comenzó el despliegue a las 8 Sedes Regionales: Bucaramanga, Popayán, Villavicencio, Florencia, San José del Guaviare, Medellín, Valledupar y Quibdó e Instancia Nacional (en Bogotá), y establecimiento a las 26 sedes locales.

En base a las decisiones adoptadas por las partes que regularon el CFHBD y DA, el MM&V fue ajustando sus capacidades, dando inicio a sus operaciones de monitoreo tripartito el 07/11/2016. Principales tareas: observación, búsqueda, acopio y sistematización de información relacionada con hechos que constituyeran una violación del Acuerdo de CFHBD y DA, o que representaran una amenaza para el correcto cumplimiento de este. (MM&V: 2017)

Con el propósito de que el MM&V cumpliera con las tareas encomendadas, se dispuso de personal calificado, tanto hombres como mujeres, de la Fuerza Pública, integrantes de las FARC-EP y O.I. de la Misión de las NN.UU. en Colombia (Personal Militar y Policial de los países contribuyentes).



Fuente: Misión de NN.UU. en Colombia

Se registró una evolución constante del personal entre el25/06/16 al 25/09/17, alcanzando 323 delegados del Gobierno Nacional y otros tanto de las FARC-EP;490 O.I. y civiles de la Misión de las NN.UU. en Colombia. (Total: **1.136** monitores) con una destaca participación de mujeres entre su personal. La Fuerza Pública participó con **12.824** efectivos para la seguridad y protección de los integrantes del MM&V, delegados y servidores públicos, FARC-EP, población civil y seguridad en las ZVTN/PTN. (MM&V: 2017)

FUERZA	UNIDAD	CANT. UNIDADES	TOTAL PERSONAL
EJERCITO	BATOT	26	9869
ARMADA	BFIM	7	868
POLICIA NACIONAL	UNIPEP (PROTECCIÓN)		1259
POLICIA NACIONAL	UBICAR	26	828
		TOTAL	12.824

Acciones:

Construcción de campamentos y Sedes Locales del MM&V

El MM&V monitoreó a solicitud de las partes, el avance de la construcción de los campamentos en las ZVTN/PTN durante el periodo del 01/03 al 28/07/17. En relación a la construcción de las instalaciones de las 26 sedes locales del MM&V para permitir el despliegue del personal, esta se efectuó en tres etapas:

- Instalación de infraestructura para un despliegue inicial con equipos de trabajo de 6 O.I., 3 del Gobierno y 3 de las FARC-EP. En algunos casos el despliegue inicial fue en sedes temporales cercanas a las áreas de trabajo.

- Ampliación y mejora de instalaciones para aumentar el despliegue del personal, con equipos de trabajo de 10 O.I. 6 del Gobierno y 6 de las FARC-EP; así como la infraestructura de las sedes pendientes por instalar.

- La etapa final, consistió en la ampliación y mejora de instalaciones para aumentar el despliegue del personal en las sedes locales con equipos de trabajo de 15 O.I., 10 de Gobierno y 10 de las FARC-EP; para permitir el despliegue máximo del MM&V.(MM&V:2017)

Traslados a Puntos de Pre-Agrupamiento Transitorios, ZTVN y PTN

Las FARC-EP fueron movilizadas desde sus lugares donde tenían asiento en territorio colombiano a Puntos de Pre-Agrupamiento Temporal[4],áreas ubicadas en zonas remotas en las que permanecieron por un plazo de dos meses, estando monitoreados por el MM&V. Seguidamente iniciaron los operativos de desplazamientos a las ZTVN y PTN, coordinados conjuntamente por los tres componentes y participaron de los mismos Fuerzas Militares, el Comando Estratégico de Transición, y el Comando Conjunto de Monitoreo y Verificación; por su parte, la Policía Nacional de Colombia participó con la Unidad Policial para la Edificación de la Paz – UNIPEP; a lo que se sumó la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Se dio acompañamiento de estos movimientos en coordinación con las FARC-EP entre el 28/01 y 19/02/17 con un total de 36 movimientos terrestres, fluviales y marítimos. Unos 6.934 integrantes de las estructuras armadas de las FARC-EP se agruparon en las diferentes ZVTN/PTN para dar inicio con el proceso de CFHBD-DA. Luego, se efectuó una segunda fase de movimientos con el arribo de 2.256 milicianos para que se les hiciera el proceso de certificación y acreditación. Se realizaron 12.711actividades de monitoreo, verificación y acompañamiento en las ZVTN/PTN. (MM&V:2017).

[4] Establecidos por Decreto 1647 del 20/10/16.

Dejación de Armas

Estaba prevista una duración de 180 días a partir del día D, desde 02/12/2016 hasta el 31/05/2017; sin embargo, esta línea de tiempo se postergó por diversas razones, principalmente de naturaleza política y logística, desarrollándose la DA entre el 01/03 al 22/09/17 y fue de responsabilidad del C.I.NN.UU. en coordinación directa con las FARC-EP, con el apoyo para alguna cuestión específica del Gobierno de Colombia. Esta importante labor tuvo lugar en las ZVTN/PTN, como se ve en el siguiente esquema:

Fuente: Misión de NN.UU. en Colombia

La DA fue un procedimiento técnico, trazable y verificable mediante el cual el C.I.NN.UU. recibió el armamento de las FARC-EP y cuyo inicio se dio a partir de la firma del Acuerdo Final. Contempló una etapa de planeamiento y otra de ejecución e incluyó los siguientes procedimientos técnicos: registro, identificación, monitoreo y verificación de la tenencia, recolección, almacenamiento, extracción, disposición final para su destrucción y posterior construcción de tres esculturas conmemorativas del proceso de paz, a ser destinadas una en Colombia, otra en La Habana y la tercera en la sede de NN.UU. en NY. En diciembre 2016 comenzó a planificarse detalladamente la actividad que implicó el establecimiento de Procedimientos Operativos Estandarizados, de Procedimientos Operativos Técnicos, y de una guía para ser utilizada por los O.I. con el armamento, las municiones y los explosivos utilizados por las FARC. Se elaboraron códigos de barras para identificar cada arma, fichas de registro de armamento,

identificación y control, reportes de incidentes y detonación. (ACUÑA; y GARCIA, 2018)

Por otro, lado se diseñaron sistemas para gestionar información, una de las tareas más complejas debido al secreto que debía primar. Este contemplaba una ficha por arma. Al mismo tiempo, el componente sustantivo de la Misión diseñó un programa para almacenar la información de cada arma identificada y registrada, y poder gestionarla en las Sedes Locales, Regionales y en la Nacional. Para este procedimiento en cada ZVTN/PTN, el C.I.NN.UU. instaló un campamento de DA construido por contratistas civiles, el cual consistía en dos contenedores de almacenamiento de armamento y munición, con las medidas de seguridad y facilidades necesarias para la vida de los O.I. (ACUÑA; y GARCIA, 2018)

En proximidades de cada ZVTN/PTN se estableció una Sede Local del MM&V, y adyacentemente un campamento de la Fuerza Pública. En la parte exterior de las ZVTN/PTN un área de seguridad que variaba entre 0,5 y 1 km donde la seguridad fue proporcionada por la Fuerza Pública colombiana.

Fuente: Misión de NN.UU. en Colombia

Si bien había O.I. con funciones específicas, todos desarrollaron tareas relacionadas a la DA. Un rol importante en la DA lo llevó Apoyo a la Misión del Componente Sustantivo NN.UU. siendo responsables de la adquisición de efectos, contratos y apoyo para la movilidad del personal de NN.UU. y luego de todo el armamento. El Gobierno de Colombia creó la UNIPEP, responsable directa de la seguridad de los O.I. y del personal de las FARC-EP y de todas las actividades

relacionadas al proceso de paz; y por otro lado había creado el Comando Estratégico de Transición quien estaba a cargo de todo el personal militar afectado al proceso de paz. (ACUÑA; y GARCIA, 2018)

El 15/8/2017 terminó el proceso de extracción del armamento y munición existente en los campamentos de las FARC-EP, el 26/08/16 se decretó el CFHBD partir del 29/08/16 entre las partes, y el 22/09/17 la Misión concluyó sus actividades relacionadas con la DA por parte de FARC-EP, que incluía la eliminación de las armas recogidas en las ZVTN y PTN, el material extraído de las caletas y todo el material inestable[5].

Fuente: Misión de NN.UU en Colombia

Otras acciones:

Recepción C.S. NN.UU.

Durante la segunda presidencia de ROU del Consejo de Seguridad (CS) y a iniciativa de Uruguay, se desarrolló una misión presidida por el Sr. Representante Permanente de Uruguay como Presidente del C.S. entre el 3 al 5/05/17 integrada por los Representantes de los 15 países Miembros, quienes se trasladaron a Colombia con el propósito de expresar el firme respaldo de NN.UU. al proceso de pacificación de los colombianos (Hecho histórico por constituir la primera y única visita del C.S. hasta el

[5] 8.994 armas, 1.765.862 municiones, 38.255 Kgs de explosivos diversos, 51.911 mts de cordón detonante, 11.015 granadas de mano, 3.528 minas antipersonales, 46.288 Iniciadores – estopines, y 4.370 municiones de mortero. Asimismo, la cantidad de caletas incautadas por la Fuerza Pública (351) sumadas a las caletas ejecutadas por los equipos de NN.UU. y FARC-EP (750) alcanzaron una cantidad de **1.101 caletas desmanteladas**.

momento a América Latina).La Delegación mantuvo reuniones con altas autoridades del Gobierno de Colombia, y Congreso Nacional; Representantes del Sistema de NN.UU.; Miembros del MM&V, CSIV; Integrantes de las FARC-EP, Agencias de NN.UU. acreditadas en Colombia; y Sociedad Civil. Además, se efectuó un traslado a la una de las 26ZVTN "La Reforma".

Prestación de servicio médico

Esta cobertura se fue extendiendo a los integrantes del MM&V, a las FARC-EP en las áreas campamentarias, así como a la población civil aledaña que lo requiriera, a través de la implementación de las carpas de salud, dotación de equipamiento y medicinas, dotación de personal sanitario (médicos y enfermeros) y de ambulancias. (MM&V:2017).

Verificaciones

El Mecanismo realizó actividades de verificación de hechos que se podían constituir en incidentes o violaciones relacionados al cumplimiento del acuerdo del CFHBD y DA y sus protocolos. Su objetivo principal fue unificar diversos criterios y conceptos en cuanto a las primeras medidas a asumir ante la identificación o notificación de incidentes -491 incidentes registrados-. (MM&V:2017). La misma presencia a nivel local evito varios incidentes, con medidas para aclarar el alcance del Acuerdo, un ejemplo típico es delimitando en el terreno hasta donde se extendía la ZVTN o la zona de seguridad.

Comunicaciones y Sociedad Civil

Se realizaron 9 informes mensuales de actividades del Mecanismo y un informe final cubriendo todo el periodo de su funcionamiento. Asimismo, se elaboraron y difundieron 18 comunicados de prensa sobre diversos aspectos relacionados a actividades del MM&V y se organizaron 4 conferencias de prensa. Con respecto, a las solicitudes recibidas de organizaciones sociales fueron atendidas por la Instancia Nacional y posteriormente por el equipo de articulación. Estas actividades se centraron inicialmente en la Sede Nacional y posteriormente las Sedes Regionales en

la medida que estas estaban en capacidad de recibir a las autoridades y a las diversas Organizaciones Sociales que efectuaron el acompañamiento del Mecanismo. (MM&V:2017).

d) <u>Conclusiones:</u>

La Misión de NN.UU. finalizó con éxito su mandato otorgado por el C.S. con la implementación de un mecanismo tripartito novedoso para el monitoreo y verificación del CFHBD y DA. El MM&V se constituyó en un instrumento fundamental y eficiente, entre otros temas, para la generación de confianza entre las partes, aspecto primordial en los procesos de paz. La verificación no representó un fin en sí mismo, sino que su función y propósito esencial fue el de propiciar el éxito del proceso de paz en la sociedad colombiana en primer lugar, así como para NN.UU.

Para la etapa del posconflicto, resulta necesario poner en marcha los principales puntos del Acuerdo General como "Desarrollo Rural Integral", "Participación Política", "Solución al problema de las drogas ilícitas" y "Víctimas". La eliminación de las condiciones que han permitido la prolongación del conflicto armado en los territorios y reversar sus efectos, son aspectos claves del proceso de paz colombiano.

Finalmente, se distinguen retos significativos relativos ala reincorporación a la vida civil, social y política de las FARC-EP; seguridad de líderes sociales y ex combatientes y de sus familiares; garantías para las comunidades más afectadas por el conflicto; y cómo el Estado garantizará una mayor presencia en territorios de forma estratégica y sostenible con el cometido de prevenir que estos espacios sean ocupados por nuevos grupos al margen de la ley.

Bibliografía

ACUÑA, Juan; y GARCIA, Gustavo. *"La Dejación de Armas en la Misión Política Especial de las NN.UU en Colombia"*, Tercer Taller Regional de MPOME, Escuela Nacional de Operaciones de Paz del Uruguay, Montevideo, Uruguay,23-25/10/18.

BERMUDEZ, Andrés. *Los debates de La Habana. Una mirada desde adentro*.2018.

MECANISMO DE MONITOREO Y VERIFICACION, *Informe público final del MM&V*, 25/09/2017.
MRREE, *Actuación de Uruguay en el Consejo de Seguridad durante el Bienio 2016-2017*, 2018.

Los desafíos de la Industria que está cambiando al mundo

Leonardo Loureiro*

La Industria de Tecnologías de la Información del Uruguay está en un momento ideal para crecer de forma exponencial.

Uruguay cuenta con una industria de Tecnologías de la Información muy madura que se va consolidando en todos sus áreas, desde la profesionalización de la gestión empresarial, hasta la incorporación de áreas de Investigación y Desarrollo para la creación de nuevas soluciones tecnológicas de avanzada y la internacionalización, con exportaciones a más de 52 países seguimos sumando año a año nuevos destinos, por ejemplo algunas empresas han comenzado operaciones en Asia, África y Oceanía.

El sector sigue posicionándose muy fuerte en Estados Unidos, y ahora está trabajando en varias actividades en China. Las distintas misiones que se han realizado por parte de la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (Cuti) a estos países en los últimos dos años, serán realizadas nuevamente con objetivos bien concretos, para tener el mayor impacto, en el menor plazo posible. El trabajo colaborativo es parte de nuestro ADN, todo lo que hemos logrado en estos años es co-creación de las empresas socias de Cuti, distintas organizaciones gubernamentales como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Industria, Energía y Minería, el Ministerio de Economía y Finanzas el instituto Uruguay XXI , la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, la Agencia de Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el Conocimiento, el Plan Ceibal, Antel, las Universidades, Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, entre otros. Este trabajo colaborativo ha generado en el Uruguay un entramado tecnológico que es un ejemplo a nivel internacional.

* Ingeniero en Computación de la Universidad de la República, Maestría en Administración de Empresas de la Universidad Católica del Uruguay. Gerente de Negocios Internacionales de Quanam. Presidente de la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (Cuti).

TOP 10 export markets					
Ranking	Country		Share		
			2015	2016	2017
1		United States	43,4%	58,4%	**65,9%**
2		Argentina	6,0%	5,4%	**5,1%**
3		Ireland	0,3%	4,5%	**3,7%**
4		México	4,7%	3,8%	**3,2%**
5		Chile	5,3%	3,9%	**2,6%**
6		Spain	5,9%	5,1%	**2,4%**
7		Free Trade Zone	3,3%	2,8%	**2,3%**
8		Puerto Rico	0,8%	0,3%	**2,3%**
9		Colombia	5,2%	4,0%	**1,8%**
10		Ecuador	1,3%	1,4%	**1,7%**

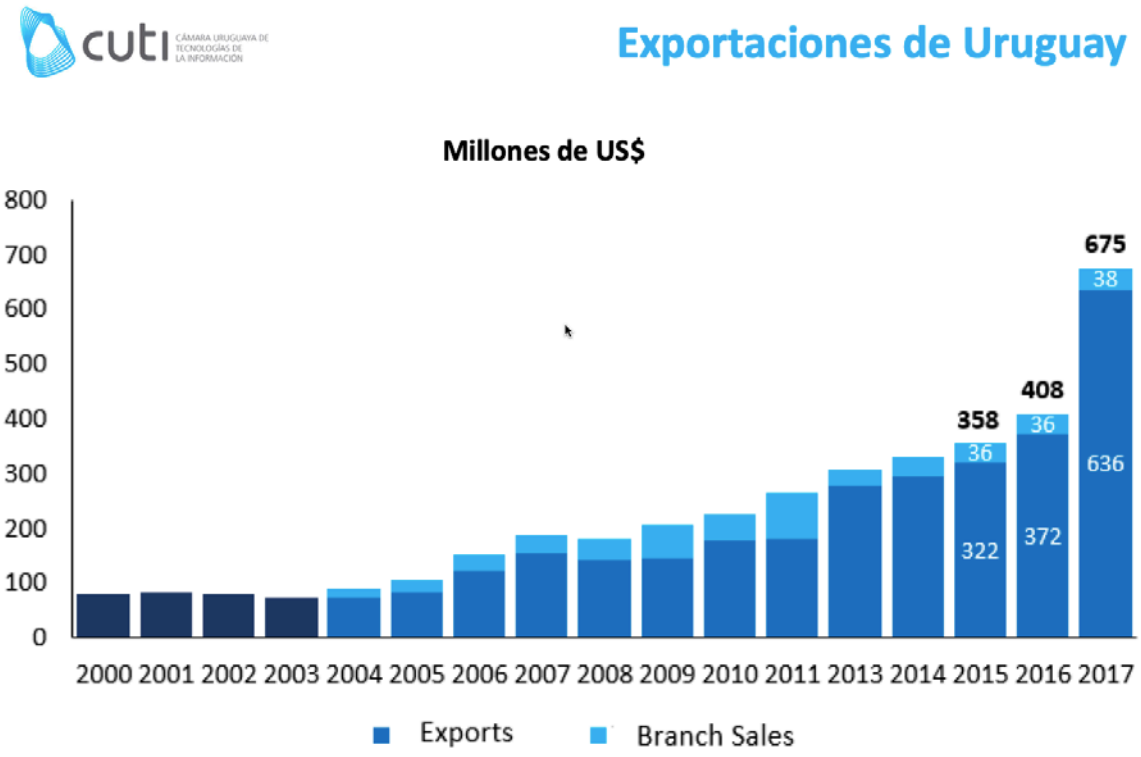
Conocer otras realidades nos permite entender el futuro que se nos viene, habilita que las empresas uruguayas ya se vayan preparando para afrontar los nuevos desafíos. En estos últimos dos años, se realizaron misiones a Silicon Valley, China, Buenos Aires, Boston y Nueva York, así como visitas a París, Toronto y Ottawa. Todas estas actividades siempre han contado con el valioso apoyo de los embajadores y los cónsules, que nos permiten coordinar actividades con distintos actores del mundo de la Tecnología. Este año volveremos a Israel, a dónde fuimos hace unos años también en prospección tecnológica y de mercados, ahora con el foco puesto en CyberSeguridad ya que Uruguay hoy es un referente en la región en esta materia.

Desde que fuimos a China, hemos seguido realizando actividades con diferentes organizaciones de ese país, participando de talleres para entender como hacer negocios en China, hasta asistir a la feria más grande de tecnología de ese país. Los gigantes tecnológicos chinos ya están al mismo nivel de conocimiento y negocios que los gigantes americanos, entender como participar de sus ecosistemas es prioritario para varias empresas socias de Cuti.

Para lograr crecer en el mercado internacional además del trabajo de apertura y consolidación de mercados, tenemos dos grandes desafíos a los cuales nos enfrentamos, que son la creación de propiedad intelectual que permita generar economías de escala y

el posicionamiento internacional de nuestra industria que permita a las empresas crecer cada vez más.

La necesidad de trabajar en la generación de mayor propiedad intelectual está basada en que actualmente seguimos dependiendo mucho de los servicios, representa casi el 70% de nuestros ingresos y hay países muy activos en esta materia que cuentan con mucha mayor cantidad de personas trabajando en tecnologías de la información, lo que en materia de servicios les da una ventaja competitiva muy grande a los países de mayor población. Por ello es imprescindible contar con más productos, metodologías y nuevos modelos de negocio que permitan crecer rápidamente a nuestras empresas.



Para lograr avanzar como comentábamos antes, es necesario que más personas decidan participar y trabajar en TI, la Cuti viene realizando desde hace años varias actividades de sensibilización y divulgación, de tal manera que los jóvenes vean cuales son las oportunidades que tienen para trabajar en la Industria que está transformando el mundo. Al mismo tiempo trabajar codo a codo con la Academia, explicando nuestras necesidades para que así se cuente con la formación más adecuada en los distintos niveles.

Hoy necesitamos más Ingenieros, Analistas, Programadores, pero también más Masters y Doctorados en ciencias de la computación. Si queremos ser referentes a nivel mundial se hace necesario que la cantidad de doctores y masters en Informática sea mucho mayor, tanto los que están en las empresas como los de la academia es necesario que trabajen para la generación de capital intelectual. También se necesitan otras profesiones como Economistas, Matemáticos, Estadísticos, otras Ingenierías, Contadores, Psicólogos, etc. que permiten crecer en la informática aplicada a diferentes negocios, a través de su aporte de conocimiento en otras áreas de actividad económica.

El desarrollo del sector no solo se tiene que dar en Montevideo, por ello estamos trabajando en un programa llamado Jacarandá que hemos lanzado en conjunto con el Ministerio de Industria, Energía y Minería y Antel, para llevar equipos de desarrollo a todo el país y que se nutran de talento local, formados en las distintas carreras que hoy ya están radicadas en el interior del país. Hay muchos compatriotas que hoy no se suman a la industria porque no les damos las oportunidades para ello. O también personas que han sufrido el desarraigo y como desean volver a donde vive su familia y amigos, dejan de trabajar en las empresas de la Cuti. Para ellos es que se ha lanzado Jacarandá, para trabajar en donde a uno le guste y sea feliz.

Otra actividad en esta línea es Jóvenes a Programar (JaP), proyecto del Plan Ceibal, la Cuti y el BID que busca comenzar a atraer talento a la industria, es un primer paso para que los jóvenes vean que es lo que se hace en las empresas del sector, ahora estamos en el proceso de ir incorporando las primeras generaciones de egresados. Con JaP se vio que hay muchos jóvenes interesados en la Industria y es importante trabajar en propuestas atractivas para todos ellos

Además de JaP la Cutien el año 2018 comenzó con un proyecto de formación de dos años de duración 100% on-line, llamado B_IT apoyado por Inefop, en donde los alumnos tienen que hacer más de 12 cursos de capacitación y así poder comenzar a trabajar en la Industria.

En esta nueva directiva que presido nos hemos propuesto centrar nuestros esfuerzos en la Internacionalización, la industria ha demostrado su vocación exportadora, sin embargo necesitamos trabajar para que más empresas trabajen en los

mercados internacionales y las que ya están se consoliden y crezcan a mayores tasas que las actuales. Y también en Innovación, nuestras empresas ya están trabajando en Inteligencia Artificial, Big Data, Robótica, Genética, Realidad Virtual, Blockchain, etc., pero vemos que es importante establecer procesos de Innovación que permitan la creación de propiedad intelectual que nos permita escalar luego en los mercados internacionales.

Además se puede sumar a estas acciones de internacionalización, la donación a otros países de soluciones que el estado uruguayo ha desarrollado con las empresas socias de Cuti, como ya se ha realizado en otras oportunidades, la Aduana de Costa Rica utiliza una solución tecnológica donada por la Aduana de Uruguay por el 2002, recientemente la solución de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) fue donada a República Dominicana, este camino abre un espectro muy importante para el país, tanto para las organizaciones estatales como para la empresas tecnológicas del Uruguay, en este punto el Servicio Exterior puede realizar un gran aporte para que se generalice. En Uruguay contamos además de los dos mencionados, con soluciones de clase mundial en la Dirección General Impositiva (DGI) para la fiscalización y de Facturación Electrónica, se cuenta en varios Ministerios e incisos de la Administración Central con una solución que se ha denominado en llamar ***GRP Odoo del Estado Uruguayo***, con la cual las organizaciones pueden llevar la Contabilidad, el Presupuesto, la Tesorería, las Compras, la Administración Financiera, los Contratos, el Stock e Inventario, los Viáticos, Activos Fijos, entre otras funcionalidades. El GRP es un trabajo colaborativo entre las empresas proveedoras de la tecnología (todas miembros de Cuti), los Ministerios participantes (MRREE, MSP, MTSS, MI, MGAP), los distintos incisos, la Agencia de Gobierno Electrónico, Sociedad de la Información y el Conocimiento (Agesic) y el MEF, en donde se logra construir una gran solución que demuestra que pueden ser parte del software público aplicaciones tan complejas como el GRP. Solución que el estado uruguayo podría perfectamente donar a otros países que la necesiten.

Ver hoy todo esto funcionando me da una alegría enorme, porque demuestra que la Industria de Tecnología ha estado a la altura y es parte de un caso único a nivel mundial. También me queda claro que la construcción colectiva es posible y que el

conocimiento y profesionalismo de los uruguayos sigue dando excelentes frutos, además de confirmar que es posible generar grandes cosas entre las entidades estatales y las empresas de tecnología del Uruguay.

De aquí a 10 años, me imagino una industria con más personas trabajando en ella, con las empresas socias de Cuti trabajando para todo el mundo sin distinción de destinos, con fuerte presencia en todos los continentes, habiendo transformado industrias existentes y ayudado a crear nuevas industrias. Seguro que de aquí a 10 años el crecimiento de la BioTecnologia, la Ingeniería Biológica y la BioInformática tendrán un impacto importantísimo en la economía del país, donde las TIC a través de tecnologías de BigData, Inteligencia Artificial y Bio Sensores, jugarán un rol preponderante en el proceso de transformación. Me imagino que las multinacionales uruguayas socias de las Cuti, serán cada vez más grandes y se irán potenciando con un ecosistema emprendedor cada vez más importante y dinámico.

La contingencia de la idea de Nación

Susana Mallo*

1 - Introducción

La concepción de este artículo es recapitular la idea de nación en dos momentos históricos. Por un lado, en el proceso que se ha denominado la modernidad, donde el positivismo y el marxismo en sus más diversas expresiones han desarrollado diversas concepciones sobre la idea de nación. Y en segundo lugar en las llamadas teorías críticas poscolonialistas y decolonialistas tratando de interpretar como han sido construidas identidades, en muchos casos artificiales, a partir de un consenso extraño y ajeno a las necesidades de los pueblos originarios, sobre cultura, economía y formaciones ya establecidas de la idea de territorio, lo que actualmente podríamos llamar nación.

Para ello apuntamos a las intersecciones entre etnicidad, género, orientación sexual, edad, religión y nacionalidad. Como síntesis de este planteo aparece la imagen del "subalterno" así llamada por Spivak (1988) el cual no puede hablar al no poseer un lugar de enunciación.

La intersección entonces es buscar aproximaciones, en muchos casos difíciles de hallar pero que sin embargo existen, entre el pensamiento de Real de Azúa y el de colonialismo, señalando diferencias y cercanías en una lectura diversa de nuestra actualidad. Este modesto intento renueva la confrontación de enfoques proponiendo un abordaje de lo contingente frente a los enfoques clásicos con pretensión universalista.

Por ello nos detenemos en dos enfoques. El ideario de Carlos Real de Azúa que en muchos casos es crítico del pensamiento moderno y positivista, dando por ello a la

* Doctora en Ciencia Sociales, Decana de la Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. Profesora Grado 5. Autora de diversos libros y artículos de Revistas nacionales e internacionales. Participante organizaciones, nacionales e Internacionales. Evaluadora de concursos y proyectos.

historia nuevos espacios de miradas alternativas. Por otro lado, contrastamos los teóricos del decolonialismo que analizan el proceso de colonización a fines desde repensando la historia "oficial" desde el XX y principios del XXI en el cual participan intelectuales latinoamericanos señalando que el término decolonialidad es más adecuado a una nueva interpretación desde la denominada historia crítica, relanzando y comunicando aportes proponiendo análisis de sistema-mundo adoptando un tipo de marxismo y psicoanálisis contemporáneo y los estudios poscoloniales.

En el caso de América Latina hemos buscado una nueva narración para explorar las posibilidades de llevar adelante proyectos nacionales en nuestro continente que permitan el fortalecimiento de la región, como también consolidar el proyecto de integración regional.

Finalmente, retomaremos la discusión sobre la identidad nacional uruguaya, poniendo especial énfasis en la lectura que realiza de esta temática Carlos Real de Azúa, con sus densas interpretaciones al respecto.

2 - Los dilemas de la Nación

En un momento de refundación social y cultural aparecen planteos y replanteos sobre una revisión histórica de nuestras subjetividades y sus contextos. Ante esta situación no es posible pensar en un repaso acrítico que no contenga problematizaciones sobre nuestros orígenes. El Estado Nación se ha erigido sobre el olvido de nuestros orígenes como mecanismo de edificación de una historia contada por los triunfadores. No obstante, la historia de nuestros pueblos (originarios y contemporáneos) apela a la memoria una y otra vez para recordarnos que pensar sobre nosotros mismos es una forma de hacernos: sujetos históricos.

La discusión sobre la Nación y los nacionalismos, tan soslayada a lo largo de muchos años, ha resurgido con fuerza en diversas partes del mundo. Sin embargo, el tema vuelve rodeado de prejuicios en estos tiempos de modernidad tardía.

Si en los años 50 y 60 el nacionalismo era el estandarte del anticolonialismo, las prácticas desarrolladas en los refundados estados nacionales estaban marcadas por la aureola de la modernidad y el "desarrollo". Modernidad y desarrollo como lo universal

en un tiempo caracterizado por la homogeneidad occiedentalizadora; donde la linealidad del pasado, presente y futuro se convierte "en la condición de posibilidad para las imaginaciones historicistas de la identidad, del progreso, la nacionalidad, etc." (Chatterjee, 2008:62).

En la modernidad el tiempo es denso y heterogéneo; el capitalismo no es sinónimo de racionalidad ni de disciplina ni de distribución igualitaria, ni siquiera de reconocimiento. La política no significa lo mismo para todas las personas ni posee la capacidad ordenadora que hubieran deseado algunos sectores gobernantes o cientistas políticos.

Bhabha (1990) al describir el lugar de la Nación en el marco de la temporalidad afirma que existe una profunda ambivalencia en dos planos; de una parte, el pueblo se encuentra siempre en construcción de un proceso histórico hacia un nunca culminado destino nacional. Por otra parte, la unidad del pueblo, su identificación permanente con la nación debe ser continuamente repetida, significada y escenificada.

3 - América Latina y sus narrativas diversas

Al Hablar de "pueblos originarios" Horacio González (2010:12) afirma que dicha expresión "hace trastabillar el juicio histórico sobre la formación de las naciones americanas (...) si en cambio la idea de pueblos originales traspone el delicado umbral que la hace eminentemente idea reparatoria para transformarse en un síntoma concreto de reorganización del sentido de las naciones, su territorialidad y andamiaje jurídico".

Dicha afirmación nos enfrenta a un debate de inusitadas consecuencias y decisivo interés. Sin duda deja entrever algún tipo de sentimiento de culpa, producto del proceso civilizatorio de nuestros Estados-Nación. Significa considerar la diversidad cultural que nos ha caracterizado después de los innumerables esfuerzos por exterminarla. Esta pulsión "inclusionista" del debate sobre el genocidio de pueblos indígenas refleja un intento de reparación, más que una toma de conciencia real del proceso histórico sobre el cual se construyen las bases de nuestras sociedades (González, 2010).

“A Borges le gustaba decir, y la paradoja es sólo aparente: “nosotros somos los únicos verdaderos europeos, pues en Europa la gente es ante todo francesa, italiana, española…” (Rouquié, 1989: 417). Los intentos de la clase dirigente por generar pertenencia y continuidad cultural con Europa, constituyeron un proceso de imitación que tuvo dos caras: por un lado, la posibilidad de transferencias científicas y tecnológicas, pero, por otro, un atajo que frenó el crecimiento, la capacidad creativa y la imaginación.

Las fronteras propuestas por Occidente en el marco de los Estados modernos promueven hibridaciones culturales y hegemonías morales que van en detrimento de las memorias culturales y los flujos simbólicos que entre ellas se generaron, olvidando la similitud de procesos imperiales realizados en el resto del mundo considerado “no-occidental”.

Planteamos la necesidad de nuevas formas de interpretación sobre nosotros mismos y sobre los “otros”. La necesidad de generar relatos colectivos y prácticas conjuntas que permitan mirar nuestras construcciones ciudadanas. Un debate profundo y abierto sobre los ensambles de injusticia que han empapado la realidad de nuestros Estados. La imagen de la patria grande y el sueño bolivariano no han resistido las dificultades que presentan los límites como diferenciales fronterizos y también identitarios, a pesar de su fraternallatino americanismo.

Ante la discusión desarrollada en la década del 90 sobre la desaparición de las cuestiones nacionales frente al advenimiento de los procesos de globalización, la nación vuelve en nuestro tiempo a ser más importante que nunca frente a los procesos mundiales. Tomando a Levi Strauss quien mostró que las clasificaciones totémicas sirven para distinguir a los hombres unos de otros, la nación, la tradición y sus símbolos podrían tener el mismo fin a nivel de identidad: son puntos de referencia como marca de distinción.

Así como el Estado-Nación delimita sus fronteras geográficas, demarca sus fronteras culturales construyendo una identidad nacional como imagen a la comunidad representada. La reivindicación regionalista opone a la idea de homogeneidad que

sostienen los estados nacionales. El regionalismo apunta a las diferencias en la construcción de identidades culturales, subrayando la heterogeneidad de los pueblos.

Dentro de estos espacios de disputa la memoria y la construcción que de ella realicemos guarda un rol fundamental. “La construcción de identidad nacional, lejos de ser consensual, está ligada a los grupos que son vistos como detentando el poder y la autoridad legítima para erigirse en guardianes de la memoria. Este proceso de disputa pasa por el estado, los medios de comunicación en masa y los intelectuales siempre en competencia” (Oliven, 2006:225).

Una ideología que dirija el proceso regional, necesita encontrar eco en los individuos y sus imaginarios que se dan mediante una adecuación entre las significaciones de ese discurso y las representaciones de los sujetos, pero también una cierta adecuación a la realidad (Oliven, 2006: 226).

El mito en las sociedades modernas es un habla despolitizada que se imagina eterna. Las identidades necesitan ser moldeadas a partir de vivencias cotidianas, ya que a pesar de existir una categoría llamada “ser humano”, los individuos se realizan como tales en épocas, contextos y circunstancias muy específicas y únicas.

“Es imprescindible, pues, volver a reponer, en el lugar de los multicultarismos despolitizados, una noción de conflicto cultural que dé cuenta de la incomodad, de la im-propiedad de nuestra(a) historia(s) y nuestra(s) cultura(s). El de nación es un concepto del cual no podremos desembarazarnos tan fácilmente” (Grüner, 2004:10).

4 - América Latina: entre rémoras, culpas y conjura

¿Cómo se ha pensado desde Uruguay este tema y cómo lo propone Carlos Real de Azúa desde sus visos de originalidad y su pensamiento fermental en el mundo de las denominadas sociedades periféricas o 'dependientes'? Nos adentraremos en sus ideas y representaciones acerca del pensamiento latinoamericano, construcción que hace especial énfasis en el esclarecimiento semántico del lenguaje ideológico derivado de la vinculación (o desvinculación) con la realidad desde donde se genera, y las fuerzas externas que lo modelan (fuerzas imperialistas).

El abordaje del autor hacia nuestro continente se elabora de manera relacional. Así, se sumerge en las discusiones sobre tercerismo y latinoamericanismo. Coincide con la perspectiva de Alberto Methol Ferré acerca de que la meta sería crear una América del Sur económicamente unificada, para comenzar la conformación de América Latina como sujeto histórico real, protagonista en el proceso de globalización.

“La teoría política latinoamericana tiene que preocuparse por servir, en tanto el destino de toda ciencia y toda cultura es ser función de las necesidades del hombre, arma para la liberación del hombre y aún liberadora de sus parciales liberaciones. Pero esa condición no es la única [...] a menudo, tendrá que parecer, no ser, abogado del diablo, poniendo la duda en los estados de fe, aventurando la crítica en los estados de unanimidad, asumiendo la resistencia en las situaciones de compulsión”(Real de Azúa, 1973: 16).

Es por ello que parte de la unidad de análisis latinoamericana sin abandonar las asimetrías y desigualdades existentes. Estas no deben ser ocultadas, sino abordadas según una radiografía del poder que enfrente las relaciones y estructuras opresivas, intentando transformarlas. De lo contrario, cualquier intento de igualdad estará más lejos de concretarse bajo un discurso que la enuncia a la vez que la imposibilita.

Sus construcciones y análisis de las ideas e ideologías, en ciertas configuraciones, no se dirigen a un círculo intelectual cerrado en sí mismo, .sino que encuentra su justificación "en el fin de construir un proyecto capaz de inducir y reorientar el juego espontáneo de las tendencias y hacerlas servir a metas claras" (Real de Azúa, 1975:8).

Desde una concepción macro global, Real de Azúa tempranamente asimila el proceso de "occidentalización" a un proceso universal comenzado cuatro siglos atrás.

En dicho proceso identifica una despectiva conciencia de superación basada en el individualismo (entendido en sus dos caras de afirmativo egoísmo y de fe en las posibilidades humanas); lo que implica por un lado el dominio de la naturaleza a través de la industrialización y, por otro lado, las garantías políticas de la democracia.

La mirada profunda y precisa cual bisturí de nuestro autor, se remonta a la expansión del occidentalismo a través del liberalismo para descubrir cómo este aplica a razas y a comunidades nacionales el aval jerárquico que brinda el darwinismo: la supervivencia de los más fuertes, los dogmas de la desigualdad biológica.

De este proceso se derivan categorías, que organizan los pensamientos y condicionan reconstrucciones que nuestros pensadores hacen de las realidades regionales. "Hay [en este occidental ismo] entre los hombres aptos e ineptos: también habrá pueblos destinados al triunfo y pueblos condenados al fracaso y a la dependencia que el fracaso importa" (Real de Azúa, 197 5: 52).

La gran paradoja aparece ante la permeabilidad y expansión de una ideología de occidentalización -a través de la fe en el liberalismo y la 'modernización'-y un proceso histórico concreto donde el hombre de Occidente reclama para sí algo que no quiere (o no puede) ser universalizado -salvo a pequeñas minorías de "gerentes"-, dado que implicaría la autolimitación de sus propios derechos y retracción de sus abultados beneficios (Real de Azúa, 1975 :52-3).

Sería esta equivocidad de las "ideologías liberales" y su inadecuación a distintos contextos lo que explica un impacto, no pocas veces, contraproducente en América Latina, y de allí se comprende la casi obsesión de Real de Azúa por generar "pensamiento propio".

¿Cuáles fueron las formalizaciones intelectuales que evidenciaron ciertos procesos comunes a nivel regional? Real de Azúa caracteriza las primeras interpretaciones bajo el nombre de "Rémoras, lastres y culpas" ¿A qué se refiere con estas rémoras que detienen o dificultan el 'progreso' o los 'lastres' de arena que aún aumentan el peso de América cuando esta quiere dirigirse hacia las alturas? Acrecentando la concepción de culpa de nuestra ineluctable capacidad de cambio propio.

Dentro de un pensamiento liberal, europeísta y estatista (de orden y progreso) estos primeros 'estados de espíritu' derivados de los tiempos de formación nacional, acordados por las minorías intelectuales, apuntaban a ciertas dificultades a nivel racial,

cultural, geográfico, económico y político de nuestras sociedades frente a los países desarrollados.

5 - La construcción de la Nación en el Uruguay

La construcción del proceso nacional en Uruguay tuvo contradicciones, marchas y contramarchas, quién representa mejor estas derivas es, sin duda, Carlos Real de Azúa. Trataremos de bucear en la construcción de categorías a lo largo de su móvil pensamiento, venciendo riesgos y sorpresas y sobre todo, tratar de develar su creación sin caer en el congelamiento, ni en la vulgarización o estandarización de sus renovadas ideas. La cuestión nacional, está indisolublemente asociada al proceso independentista, y la consolidación sobre las etapas de modernización del Uruguay como Nación.

La preocupación y ocupación casi constantes sobre los temas de la Nación y el nacionalismo derivan de la extrema debilidad de la base material e histórica del nacimiento del país, lo que no aconteció con otros países de América.

Leído con cuidado, no sería [o no sería sólo] el territorio, el gobierno y sus límites, los descriptores elegidos para definir al país, sino éstos en relación a la cuestión del poder (al mejor estilo weberiano), en un interjuego de balances y des-balances, favorables o des-favorables a la conformación y permanencia de la entidad del Estado Nacional.

Habría algo más en el concepto de Nación que la demarcación de un territorio, sus formas de gobierno y los juegos de poder intra y extra-territoriales: la co-existencia de sensibilidades distintas y la inevitable confluencia de voluntades para cristalizar en normas la contingencia de lo político.

En esta puntualización se trasunta, por un lado, la idea kantiana de un orden de razón práctica, un tipo de consideración normativa del orden político y social que caracterizó al jusnaturalismo moderno y a Kant, en la que –sin duda- se inspiró la primera Carta Constitucional de la República Oriental del Uruguay (y otras en América Latina), donde el principio constitutivo de la Nación está basado en la convivencia en sociedad como fundamento de lo moral.

Por otro lado, acude al pensamiento hegeliano, de manera de no excluir el nivel subjetivo (o de las sensibilidades) puesto que, para el autor en la raíz de la construcción de ese peculiar estilo de convivencia que es la nacionalidad está siempre presente la problemática de las identidades individuales y colectivas.

De ahí se desprende la necesidad del autor de no hurgar en las razones últimas por las cuales una comunidad se mantiene unida; en sus propias palabras, "en las telas más íntimas, delicadas, de esa concordia de la cordialidad recíproca, supremamente deseable como fundamento de la mejor convivencia" (Real de Azúa, 1991: 244).

Su definición de Nación incorpora la idea de lo contingente, de lo no inmutable, le sirve para afirmar que aún en las viejas naciones existe el embate de los regionalismos. Entonces, ¿cómo no entender que este embate exista también en las zonas periféricas?

El tema de los regionalismos en Europa (a nivel intra-estatal) y el tema de la región ampliada (a niveles supra-nacionales) en ambas zonas, con sus virtudes y defectos, sigue siendo en nuestro continente un tema que nos ocupa hoy día. No sólo por su indiscutible contenido económico, sino por su componente político, específicamente por el sentido político que tienen las controversias en torno a los procesos regionales hoy irresueltos, donde la Nación y su componente, las nacionalidades, aparecen enfrentados.

Vale decir que el tema de este apartado, y los problemas a los que puede conectarse, no fue [o no fue sólo] una preocupación original y exclusiva del autor, sino una temática de los años 60 – 70, tanto en el mundo intelectual como en el político y académico.

Real de Azúa, un personaje interesante en el medio intelectual uruguayo y sus aledaños, pero más que nada un hombre de su tiempo, hizo de la pregunta ¿cuánta contingencia política era capaz de dar cabida un país que nació en circunstancias tan especiales y que fue construyendo también unos muy particulares arreglos de convivencia? un problema articulador de su reflexión a lo largo de toda su trayectoria intelectual.

En forma derivada de lo anterior se impondrá el análisis sobre los límites del derecho y la contingencia de la política en circunstancias históricas específicas, y, en consecuencia, sobre el quiebre del Estado de Derecho y la sobre-vivencia o no de las instituciones propias de una democracia.

5 - Decolonialidad ¿de qué se trata?

Los elementos que definen el proceso de decolonialidad es la imposición de un patrón de poder que es material y subjetiva acordada desde el centro hegemónico occidental. Existe también una colonialidad del saber, es decir un modo de producir conocimiento que da cuenta de necesidades cognitivas del capitalismo: medición, cuantificación, externalización. Una racionalidad impuesta como única válida que naturaliza el patrón de poder.

Estas escuetas definiciones nos acercan al pensamiento de Real de Azúa sobre el cual hemos puesto especial énfasis y aparece con claridad las rémoras, el racismo, las distintas formas del imperialismo y sobre todo las culpas como elemento de control de sociedades biopolíticas construidas. Pensar de forma alternativa nuestros estados y los procesos de colonización sufridos, es un tema que está en nuestro haber.

Latinoamérica es un "crisol de razas" entender desde nuestros pueblos la recuperación de la idea de pueblos originarios, significa entender el plurinacionalismo de Bolivia, o la lucha de los pueblos originarios por la pertenencia a tierras malamente confiscadas.

Bibliografía

Bhabha, Homi (1990). "Nation and Narration". London Routledge.

Chatterjee Partha (2007). La Nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos. Edit Siglo XXI, Clacso.

González, Horacio (2010-05-26). Indigenismo y Estado Nacional. Artículo Página 12.

Grüner, Eduardo (2004). El conflicto de la[s] identidad[es] y el debate de la representación: la relación entre la historia del arte y la crisis de lo político en una teoría crítica de la cultura.

Mignolo, Walter (1996): "Herencias coloniales y teorías poscoloniales". En Gonzáles Stephan, Beatriz: CULTURA Y TERCER MUNDO. Nueva Sociedad, Caracas. ("1.Cambios en el saber académico", sección 1 del Cap 4: 99-136) [26 págs de lectura].

Mignolo, Walter (2009): "Desobediencia Epistémica (II), Pensamiento Independiente y Libertad De-Colonial". Rev Otros Logos, Centro de Estudios y Actualización en Pensamiento Político, Decolonialidad e interculturalidad. Universidad Nacional del Comahue, BA/Neuquén/Río Negro/Chubut. [31 págs de lectura]

Oliven, Rubén (2006). La mundialización y el futuro de la nación. Convivencia y buen gobierno –Nación, nacionalismo y democracia en América Latina- José Nun y Alejandro Grimson (Compiladores) 2006 Buenos Aires: Ensayo Edhasa

Real de Azúa, Carlos [Ed. original: 1972] (1972). *La política como acción: el sistema político* Montevideo: Curso de Ciencia política.

Real de Azúa, Carlos [Ed. original: 1973] (1973). *La teoría política latinoamericana: una actividad cuestionada* New York, Columbia University School of International Affairs. Institute of Latin American Studies.

Real de Azúa, Carlos [Ed. original: 1975] (1975). *Los estilos de desarrollo y las pequeñas naciones* Santiago, Chile: CEPAL. División de Desarrollo Social.

Real de Azúa, Carlos (1975).Historia invisible e historia esotérica: personajes y claves del debate latinoamericano. Arca-Calicanto.

Real de Azúa, Carlos [Ed. original: 1973] (1984). *Una sociedad amortiguadora* Montevideo: Ciesu.

Real de Azúa, Carlos [1975] (1991). *Los orígenes de la nacionalidad uruguaya*. Montevideo: Arca/Instituto Nacional del Libro/Nuevo Mundo.

Real de Azúa, Carlos [Ed. original: 1963] (1996). *Tercera posición, nacionalismo revolucionario y Tercer Mundo: una teoría de sus supuesto*s, 3 vol. Montevideo: Cámara de Representantes

Real de Azúa, Carlos [Ed. original: 1967] (1997). *Historia y política en el Uruguay*. Montevideo: Cal y Canto.

"Carlos Real de Azúa: Un intelectual inasible" .2011, Montevideo, Banda Oriental.

Rouquié Alain (1989). América Latina, Introducción al extremo

Spivak, Charkavorty, Gayatri [Ed. original: 1988](2009). ¿Pueden hablar los subalternos? Barcelona: MACBA. Pág 43-125. ("¿Pueden hablar los subalternos?")

La cercanía del espacio

Gabriela Maurer-Neuman*

La velocidad y características con que se desarrollan los hechos internacionales, sumergen a nuestra diplomacia en una vorágine de respuestas veloces. Sin embargo, es necesario plantear instancias en las que visualicemos los temas que nos ocuparán en un mediano y largo plazo. El Espacio es sin duda uno de ellos.

Claro está que el Espacio Ultraterrestre no es una novedad para el Derecho Internacional, que desde larga data ha buscado su regulación. Pero su abordaje se ha planteado desde una perspectiva política y militar, cuya tarea principal ha sido la de frenar las carreras armamentistas.

Hoy corremos con desventaja, la carrera nos ha sido ganada por los constantes avances científicos y tecnológicos que marcan la agenda espacial actual. Cada vez más actores participan de las actividades espaciales y a diferencia de lo sucedido hasta hace algunos años, los principales actores no solo son los Estados. Las Empresas privadas han cobrado una relevancia difícil de limitar.

Es por ello que un abordaje político y militar no es suficiente para su regulación. El interés comercial sobre el Espacio comenzó hace tiempo y no se detendrá. Los Estados ganan espacios y junto con los privados buscan recursos que generen beneficios económicos. Los proyectos de habitar el Espacio han trascendido la cinematografía y ante la caída del comercio mundial, la búsqueda de un mercado espacial es una actividad que ocupa a varios actores.

En paralelo, aumentan los deshechos espaciales. Estos se acumulan a pasos acelerados y su mitigación no es una obligación internacional.

* Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad de la República). Funcionaria del Servicio Exterior. Egresó del Diploma de Postgrado en Comercio Internacional (Universidad de Montevideo) y del Postgrado en Ciencia y Tecnología (Universidad ORT).

Por otra parte, la órbita geoestacionaria que es un recurso natural limitado, está a punto de llenarse completamente por la cantidad y rapidez con la que los Estados y privados están lanzando satélites al espacio. La comunidad internacional es consciente de que su utilización debe racionalizarse, para hacer extensiva la posibilidad de su uso a todos los países. Sin embargo, el sistema actual que regula la órbita es de "orden de llegada", un sistema igualitario, pero nada equitativo, ya que favorece a los Estados con mayores recursos y desarrollo tecnológico.

Actualmente, cinco tratados generales y cinco principios aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, forman el compendio normativo concebido como la base jurídica multilateral sobre el Espacio.

Este año se cumple el 40º aniversario de la aprobación del "Acuerdo que debe regir las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes" por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Si tenemos en cuenta que este acuerdo más conocido como el Tratado de la Luna es el más joven de los tratados que forman la base normativa espacial, podremos entender cuán lejos está el desarrollo legal, del desarrollo científico en la materia.

Sin perjuicio de sus significativos aportes, es indudable que los avances jurídicos no son suficientes y mantienen enormes lagunas. Una de ellas es la falta de delimitación del espacio, lo que genera gran incertidumbre sobre la aplicación del Derecho.

En el ámbito multilateral, se presentan sugerencias para avanzar en la interpretación de los tratados. Pero ¿es ello suficiente? Si se tiene en cuenta la velocidad con que se producen los avances científicos, especialmente en esta materia, debemos plantearnos la urgente necesidad de establecer un marco jurídico que comprenda las preocupaciones de todos los Estados.

Cada vez más países regulan sus actividades espaciales mediante la creación de legislación nacional en la materia, alegando que la explotación de recursos espaciales es necesaria para sustentar los fines de exploración.

Alguno de estos países explican en el ámbito multilateral que no buscan reivindicar soberanía en ningún cuerpo celeste, pero sí utilizar los recursos espaciales

con fines civiles y pacíficos y que no ven impedimento alguno para hacerlo en la medida en que se cuide el medio ambiente.

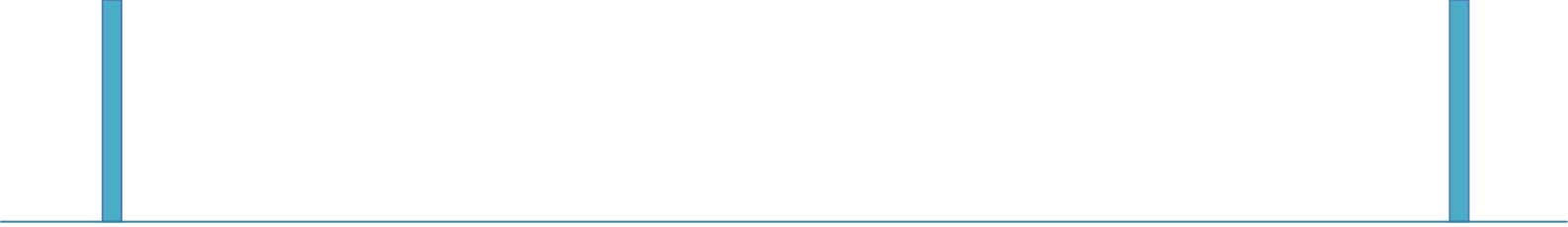
Explican su accionar jurídicamente, basándose en los textos de los tratados en donde se encuentran referencias explicitas sobre el uso y la exploración pacifica del espacio ultraterrestre, alegando que el término uso o utilización refiere directamente a la explotación, en base a una conveniente interpretación del término.

Sin duda la pretensión de explotación de los recursos espaciales es uno de los temas que más debe preocuparnos. Una de las razones es que, en la medida en que no se avance sobre la interpretación o creación de normativa, las actividades nacionales y empresariales se basarán en sus propias reglas, tomando ventajas sobre un recurso agotable.

Existen quienes comparan al Derecho Espacial con el Derecho del Mar, indicando que tal y como los Estados pueden ejercer su derecho a la pesca en alta mar, pueden explotar los recursos en el Espacio. Esta interpretación omite el carácter limitado de los recursos espaciales y debe ser completamente rechazada.

No puede negarse que los tratados y principios que regulan la materia han enriquecido al derecho internacional espacial aportando valiosos conceptos, llamando a la reflexión y fomentando la cooperación. Sin embargo, sus textos creados hace al menos 40 años, seguramente no contemplaron los avances científicos que permiten hoy en día su explotación.

Este artículo pretende llamar la atención sobre la urgente necesidad de crear normativa multilateral y aplicar medidas de transparencia que provean a la comunidad internacional de un uso sostenible, seguro y ordenado del Espacio Exterior, que tome como base los principios de no apropiación del Espacio Ultraterrestre, Patrimonio Común de la Humanidad.



El nacimiento de una nueva disciplina y el nuevo orden internacional que nace en Versalles

Ramiro Rodríguez Bausero*

Introducción: una nueva disciplina

Al finalizar la Primera Guerra Mundial surge una nueva disciplina académica, seguramente motivada por la fuerza de los hechos profundamente removedores que marcaban el pulso de aquel mundo que ingresaba en un siglo XX convulsionado y complejo.

Como señala Del Arenal (1981), "las relaciones internacionales en su génesis como disciplina científica responden fundamentalmente a la necesidad de aprehensión global de la compleja realidad internacional"[1]. En efecto, luego de la Gran Guerra se crean dos instituciones dedicadas al estudio del fenómeno internacional, el Royal Institute of International Affairs de Londres, y el Council on ForeignRelations de Nueva York[2].

El mundo que conocían aquellas instituciones, se ofrecía colmado de complejidades y particularidades que lo tornaban bien distinto a lo conocido hasta entonces.

En momentos en que estamos conmemorando los 100 años de la primera cátedra en Relaciones Internacionales, es oportuno volver la mirada atrás y repasar cómo se mostraba aquel mundo.

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República) Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad de la República). Miembro del Comité de Derecho Internacional Público del CURI. Funcionario del Servicio Exterior de Uruguay.

[1] Del Arenal, Celestino (1981) – La génesis de las relaciones internacionales como disciplina científica. Revista de Estudios Internacionales. Vol 2. Num.4, octubre-diciembre 1981.

[2] Del Arenal, Celestino – Op. Cit.

Los avatares de la guerra

La firma de los tratados de Versalles[3]en 1919 marca el fin de todo un largo siglo XIX marcado por un Concierto Europeo que se fue deteriorando a medida que nuevos actores políticos aparecían en la escena europea – e internacional – y comenzaban cada vez más descarnadamente a competir por territorios, mercados, influencia y poder.

La Gran Guerra (1914-1918) no hizo más que desnudar los conflictos internos que presentaban los grandes imperios multiétnicos como el Austrohúngaro y el Otomano, sumado a los intereses siempre presentes de potencias de todas las horas como Gran Bretaña, Francia y Rusia, y un joven actor que fue clave en todo el proceso de deterioro de relaciones intereuropeas desde su nacimiento, el Imperio Alemán.

Precisamente fueron las duras condiciones impuestas a una derrotada Alemania las que trajeron el germen de buena parte de las calamidades que testimoniará el mundo en los años y décadas venideras. Alemania es declarada la gran culpable moral del conflicto, a la cual se le cercena un 10% de su territorio - incluyendo la devolución de Alsacia y Lorena a Francia, territorios de gran importancia estratégica y simbólica-, además de la pérdida de sus tardías posesiones coloniales en África y Oceanía. Asimismo, se le prohíbe el servicio militar obligatorio, se reduce su ejército y desmilitariza la región de Renania, además de imponérsele cuantiosas indemnizaciones, que Alemania no pagará.

Se destaca asimismo la inseguridad de las nuevas fronteras de Europa Central entre los Estados vencidos y los nuevos Estados que se crean a partir de la derrota de los grandes imperios referidos. En este sentido, la nueva realidad cartográfica muestra que los grandes imperios multinacionales dieron paso a nuevos Estados, dentro de cuyos límites seguirán existiendo problemas de convivencia con las minorías. Se reconstituye el Estado polaco y se crean Estonia, Letonia, Lituania, Checoslovaquia, Austria, Hungría y la futura Yugoslavia. En el Imperio Otomano, la caída del Sultán dio lugar al movimiento liderado por Mustapha Kemal, quien luego de una guerra por la

[3] En la simplificación por denominar Tratados de Versalles, se incluyen los Tratados firmados por los Estados vencedores con cada uno de los vencidos: Versalles propiamente dicho con Alemania, Trianon con Hungría, Saint-Germain con Austria, Sèvres con Turquía y Neully con Bulgaria.

independencia, proclamó la República de Turquía en 1923.

Esta aplicación incompleta del principio de las nacionalidades pregonado por el presidente Wilson generó que se crearan situaciones como la de minorías nacionales encerradas en los límites de otro Estado, como el caso de los 3 millones alemanes de la zona de los Sudetes en Checoslovaquia, o un número similar de húngaros fuera de su Estado nacional (en Checoslovaquia, Serbia y Rumania), o el multicultural nuevo estado yugoslavo que surgía en los Balcanes.

Por otra parte, la fugaz experiencia de la seguridad colectiva de la segunda parte de la década del 20, cristalizada en los Acuerdos de Locarno y en el Pacto Briand-Kellogg no alcanzó para disipar los nubarrones que la crisis de Wall Street desde el otro lado del Atlántico finalmente llegaron al viejo continente, contribuyendo a apurar la crisis de la idea democrática tanto a nivel interno, como a nivel del relacionamiento entre los Estados.

La revolución rusa: el nacimiento de un Estado que marcaría el paso de todo el siglo

El año 1917 fue particularmente importante porque, a la vez de marcar el ingreso de Estados Unidos a la Primera Guerra Mundial, sería el año de salida del conflicto del Imperio Ruso, debido a la convulsionada situación interna que derivó en la caída del zar, y en la implantación de un régimen liderado por los bolcheviques. Luego de unos años de conflicto interno e internacional se constituiría la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, uno de los grandes protagonistas del siglo XX.

Con el nacimiento de este actor surge en las relaciones internacionales un Estado con signo ideológico inédito y distinto a todo lo conocido hasta entonces. La influencia de su modelo y el interés de exportar o replicar la revolución en otras partes del mundo harán que la URSS sea absolutamente determinante en el devenir de los acontecimientos de las décadas venideras: desde su participación del lado aliado en la Segunda Guerra Mundial, y luego de las victorias y avances obtenidos, a la confirmación de su área de influencia en Europa Oriental, buena parte del mundo colonial, y China. En efecto, los acontecimientos que a partir de 1985 desencadenarán la caída del sistema soviético y de la propia Unión Soviética marcan el fin de un siglo XX que tuvo la misma vida corta

que la de esta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas[4].

Mapas diseñados en escritorios europeos

El final de la Primera Guerra también trajo cambios también en Medio Oriente. La victoria de los aliados permitió la consolidación de lo oportunamente acordado por Sykes y Picot en 1916 sobre dicha región. Efectivamente, el acuerdo convenido secretamente entre los referidos negociadores británico y francés[5] tenía como objetivo el de delimitar las respectivas zonas de influencias franco británicas en gran parte del Imperio Otomano, que luchaba del lado de las potencias centrales en dicha conflagración.

Por aquel entonces, la contienda había alcanzado o amenazaba alcanzar zonas estratégicas para los grandes imperios europeos, particularmente para el británico, como las regiones petroleras del Golfo Pérsico, el canal de Suez, la ruta a la India, etc. Sumado a esto, el hecho que las huestes del Sultán otomano se hayan involucrado en el conflicto del lado contrario, motivaron una serie de acercamientos y acuerdos con los nacientes movimientos nacionalistas árabes, ubicados desde la península arábiga hasta Siria e Irak, para contribuir a minar los ya endebles cimientos sobre los que apoyaba el imperio con capital en Constantinopla.

En este marco, y ante la cierta posibilidad de la derrota de las potencias centrales, y por ende del desmoronamiento territorial del Imperio Otomano, los aliados europeos prestamente acordaron delimitar las esferas de influencia en caso de que el final de aquel imperio finalmente se produjera.

El acuerdo en cuestión – negociado desde finales de 1915 y cerrado en mayo de 1916 - repartía una vasta zona delimitada por el mar Mediterráneo oriental, el Golfo Pérsico, Persia y Anatolia, entre zonas de control directo para cada una de las dos potencias , y zonas de influencia adyacentes a las primeras en las que sobrevendría un

[4]Hobsbawm, Eric (2007) – Historia del Siglo XX. Ed. Crítica.

[5] Disponible en su versión en inglés http://www.saylor.org/site/wp-content/uploads/2011/08/HIST351-9.2.4-Sykes-Picot-Agreement.pdf y en francés http://mjp.univ-perp.fr/constit/sy1916.htm. El intercambio de Notas se realizó en la capital británica, entre el Secretario del Foreign Office, Edward Grey, y Embajador francés en Londres, Paul Cambon.

Estado árabe – o una Confederación árabe - sólo formalmente independiente, que incluía derechos prioritarios en materia de prerrogativas empresariales y préstamos para las empresas francesas y británicas, respectivamente, sobre las locales, así como el derecho de suministrar funcionarios y consejeros en forma excluyente[6].

El control directo francés se circunscribiría al territorio del actual Líbano y la región de Cilicia, en Anatolia meridional, mientras que su área de influencia abarcaría el norte y centro de Siria – Damasco, Alepo - y de la actual provincia iraquí de Mosul. Por su parte, Gran Bretaña adquiriría el derecho a controlar directamente el puerto de Haifa, Kuwait y la Mesopotamia – incluyendo Basora y Bagdad-, y podría ejercer su influencia en el sur de Siria, Jordania y Palestina. Asimismo, el acuerdo establecía una zona de control "internacional" – zona en la que también participaría Rusia[7] - , en aquella región histórica, que incluía San Juan de Acre y Jerusalén.

Como adelantado, los resultados de los tratados de Versalles al final de la Gran Guerra endosaron buena parte de lo acordado secretamente por los referidos negociadores. Fruto de los intereses contrapuestos entre Francia y Gran Bretaña en la región, fueron necesarias ulteriores negociaciones que redundaron en la reasignación de los yacimientos de Mosul por parte de Francia a Gran Bretaña, a cambio de concesiones petroleras y del otorgamiento del control directo francés no sólo sobre el litoral mediterráneo de Siria, sino también sobre las regiones interiores de Alepo, Homs y Damasco, región interior esta que había sido objeto de las concesiones contradictorias británicas para un futuro Estado árabe[8].

El devenir del siglo XX mostrará la afectación negativa que para el mundo colonial en Medio Oriente, resto de Asia, y África, tuvo la delimitación de fronteras

---

[6] *« La France et la Grande-Bretagne sont disposées à reconnaître et à soutenir un État arabe indépendant ou une confédération d'États arabes dans les zones (A) et (B) indiquées sur la carte ci-jointe, sous la suzeraineté d'un chef arabe. Dans la zone (A), la France, et, dans la zone (B), la Grande-Bretagne, auront un droit de priorité sur les entreprises et les emprunts locaux Dans la zone (A), la France et dans la zone (B), la Grande-Bretagne, seront seules á fournir des conseillers ou des fonctionnaires étrangers á la demande de l'État arabe ou de la Confédération d'États arabes. ». Disponible en* http://mjp.univ-perp.fr/constit/sy1916.htm.

[7] De acuerdo a lo negociado por Sykes y Picot, Rusia debería prestar su aprobación al mismo. Asimismo, se hace referencia a las pretensiones territoriales de Italia en territorio otomano – Anatolia-, y se sugiere la comunicación de los términos acordados al Japón.

[8] Renouvin, Pierre – Historia de las Relaciones Internacionales. Tomo II, Parte Las crisis del siglo XX, Libro I, Cap. VII. 1990, Akal.

basada simplemente en los intereses foráneos, no siempre respetando las fronteras naturales de los grupos étnicos o nacionalidades.

El principio del respeto de las nacionalidades pregonado por el presidente Wilson – plasmado en varios de sus Catorce Puntos – fue prácticamente inaplicado en Medio Oriente, a pesar de que muchas de las declaraciones parecieron así defenderlo. En efecto, además de dividirse las zonas de influencia ya comentadas, luego formalizadas bajo el recién inaugurado sistema de Mandatos por la Sociedad de Naciones, quedaron nacionalidades y grupos étnicos subsumidos en entidades estatales mayores. Sólo la Turquía kemalista de principios de los años 20 pudo enfrentar los intentos cercenadores de su territorio nuclear, pudiendo conformar su moderno Estado en toda Anatolia. Atrás quedaron los intentos de kurdos, armenios y azeríes.

Del mismo modo de lo acontecido en otras geografías – claramente en África, pero evidente en el resto del continente asiático, en las islas del Pacífico, y también en la propia América -, los límites de los Estados de la región del Cercano Oriente responden a una delimitación que no refleja las verdaderas interacciones, particularidades y pulsiones de las poblaciones locales, redundando en una condena *ab initio* al conflicto, a la intromisión de los asuntos de un Estado en los del otro, y en términos generales, a la superposición de intereses más allá de las fronteras formales. El actual accionar transfronterizo de grupos religiosos y partidos políticos, incluyendo a organizaciones terroristas son indicio de que las soluciones que parecían beneficiosas en un momento resultaron no serlo tanto a la luz del historial de conflicto, guerra y subdesarrollo general de la región.

El impulso de la causa sionista

El fin de la Primera Guerra también dio un espaldarazo a la causa sionista. En efecto, el filosemitismo del Primer Ministro británico Lloyd George y de su secretario del Foreign Office, Lord Balfour, permitieron que los defensores de esa causa lograran la cristalización de un documento fundamental para la posterior constitución de su Hogar Nacional en Palestina. La llamada Declaración Balfour de noviembre de 1917, expresa que el gobierno de Su Majestad ve con buenos ojos el establecimiento en la referida región de un Hogar Nacional para el pueblo judío, para lo cual utilizará sus

mejores oficios, en el claro entendido de que nada de lo que se realice perjudicará los derechos civiles y religiosos de las poblaciones no judías en la zona, y de los que gozan comunidades judías en cualquier otro país[9].

La creación del Estado de Israel en 1948, luego de años en que la situación en la región se iba haciendo cada vez más intolerable para la potencia mandataria británica, creará otro foco de conflicto adicional en la zona, donde además de los intereses estrictamente regionales, hubo de sumársele los de las grandes potencias extra regionales en el contexto del bipolarismo de la Guerra Fría. Religión, geopolítica, historia y desarrollo se conjugan desde entonces en un conflicto que parece no tener una final que satisfaga a todos los involucrados.

En definitiva, este enorme cuerpo jurídico que significaron los Tratados de Versalles, germen de todo lo ocurrido en los años subsiguientes en Europa, también selló la suerte de los pueblos del Medio Oriente.

A modo de reflexiones

La Primera Guerra Mundial significó uno de los grandes quiebres en la historia de las relaciones internacionales.

Como señala Hobsbawm (2007, 60), se trata de un conflicto que no resolvió nada, señalando que *las expectativas que había generado de conseguir un mundo pacífico y democrático constituido por Estados Nacionales bajo el predominio de la Sociedad de Naciones, de retorno a la economía mundial de 1913, e incluso de que el capitalismo fuera erradicado en el plazo de unos años por un levantamiento de los oprimidos, se vieron muy pronto defraudadas*[10].

El conflicto dejó Estados insatisfechos tanto del lado de los vencidos como del de los vencedores. Por un lado, Alemania, resentida frente al severo *diktat* impuesto y

[9]*His Majesty's Government view with favour the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people, and will use their best endeavours to facilitate the achievement of this object, it being clearly understood that nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine, or the rights and political status enjoyed by Jews in any other country.*

[10]Hobsbawm, Eric (2007) – Op. Cit.

con una permanente ansia revisionista, Austria, Hungría y Bulgaria, cercenados de sus anteriores territorios, nuevos Estados como Checoslovaquia, Rumania, Yugoslavia, con importantes minorías extranjeras, una Italia disconforme con lo obtenido en Versalles, y regímenes internos oscilantes entre la izquierda y la ultraderecha a lo largo y ancho del continente.

El ingreso de Estados Unidos a la guerra y su decisiva contribución al triunfo aliado, marcó una nueva aproximación a las Relaciones Internacionales, convirtiéndolo en el gran acreedor de Europa. La no aprobación por parte del Congreso norteamericano del Tratado de creación de la Sociedad de Naciones le privó *desde el vamos* a esta naciente Organización de su principal motor, que comenzó a mostrar desde su propio nacimiento sus fallas y debilidades – como lo demostraron años después la invasión japonesa a Manchuria, la aventura italiana en Abisinia o los impunes y tolerados "golpes de fuerza" de Hitler.

El mundo de la primera posguerra deberá enfrentar el problema de las reparaciones de guerra, la inseguridad de las nuevas fronteras, la consolidación de la Unión Soviética como gran actor euroasiático – cuya revolución rompió con lo que quedaba de homogeneidad en el sistema-, el nuevo mundo colonial que emerge, y en general, la insatisfacción de las potencias.

La disciplina de las Relaciones Internacionales iría engrosando su objeto de estudio ante una realidad que se iría mostrando cada vez más compleja, con nuevos actores internacionales, nuevas problemáticas, y por ende nuevos conflictos.-

Referencias consultadas

Del Arenal, Celestino (1981) – La génesis de las relaciones internacionales como disciplina científica. Revista de Estudios Internacionales

Hobsbawm, Eric – Historia del Siglo XIX. Grupo Editorial Planeta, Buenos Aires, 2007.

Hourani, Albert – La historia de los árabes. Ed. Vergara, 2003.

Johnson, Paul – La Historia de los Judíos. Vergara, 2007.

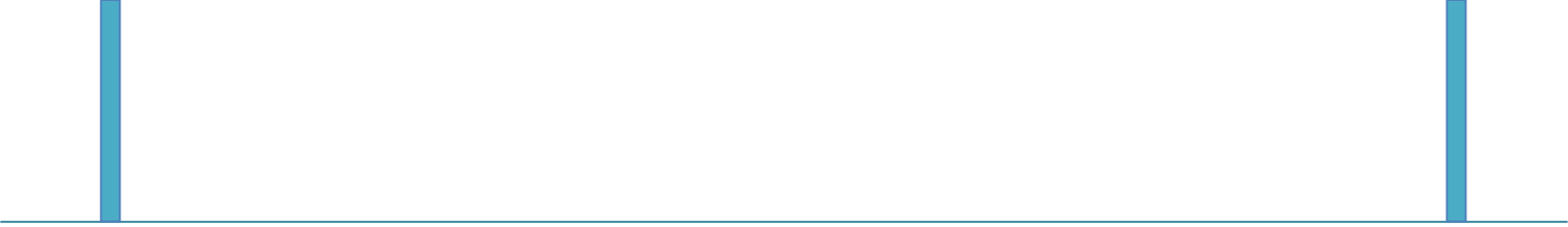
Laurens, Henry – Comment l'Empire Ottoman fut dépecé. Le Monde Diplomatique, abril de 2003. Disponible en:
://www.monde-diplomatique.fr/2003/04/LAURENS/10102.

Renouvin, Pierre – Historia de las Relaciones Internacionales. Akal, 1990.

US Department of State - International Boundary Study No. 94. Jordan – Syria Boundary. The Geographer Office of the Geographer Bureau of Intelligence and Research. – December 30, 1969. Disponible en:

://archive.law.fsu.edu/library/collection/LimitsinSeas/IBS094.pdf.

Zorgbibe, Charles – Historia de las Relaciones Internacionales 1. De la Europa de Bismarck hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. Alianza Editorial, 1997.



Bienes intangibles en la diplomacia uruguaya y ruta de oportunidades

El rol de Uruguay en el debate mundial de políticas de drogas: Enfoque de derechos humanos, salud pública y regulación de mercados

Milton Romani Gerner[*]

Uruguay ha sido elegido por amplísima mayoría, por sexta vez consecutiva desde el 2008, como estado miembro de la Comisión de Estupefacientes para el periodo 2020-2023 en el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Es un acontecimiento inédito la permanencia de un estado por tantos periodos consecutivos. Solo puede leerse como un reconocimiento internacional al liderazgo de nuestro país en el plano del problema mundial de las drogas incluida la iniciativa del mercado regulado del cannabis.

El 26 de marzo en su revista Semanal del diario *El País de Madrid* publicaba un reportaje a Carola Pérez, Presidenta del Observatorio Europeo de Cannabis Medicinal bajo el provocativo título de: **Cannabis, el negocio que apunta a convertirse en el pelotazo del siglo.** *En torno al cannabis legal se calcula un negocio mundial de 50.000 millones de euros. Canadá ya ha tomado la delantera. Mientras, España mantiene la prohibición. Pero todos los implicados tienen un ojo puesto en el día después.*[1] El 2 de mayo titulaba: ***Compra multimillonaria en el negocio de la marihuana de Estados Unidos*** *¨ e informaba: ¨La economía de la marihuana legal en Estados Unidos recibió este miércoles un nuevo empujón de confianza. Curaleaf Holdings, un entramado que controla desde la producción de marihuana hasta dispensarios en 12 estados, anunció la absorción de Cura Cannabis Solutions, la compañía más importante del sector en el*

[*] Licenciado en Psicología. Docente de Psicopatología. Secretario General de Junta Nacional de Drogas de la Presidencia de la República (2005-2011/2015-2016). Embajador Itinerante para Drogas y DDHH. Representante Permanente de Uruguay ante OEA (2012-2014). Representante de Uruguay en: Comisión de Estupefacientes de NNUU, Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas CICAD-OEA, Reunión Especializada de Autoridades de Aplicación en Materia de Drogas del MERCOSUR (RED), Consejo Suramericano para Problema Mundial de Drogas de UNASUR. Jefe de Delegación de Uruguay en la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS 2016).

[1] https://elpais.com/elpais/2019/03/18/eps/1552929980_035433.html

estado de Oregón, en un acuerdo valorado en 1.200 millones de dólares. Se trata del mayor acuerdo entre compañías de venta legal de marihuana en Estados Unidos. Curaleaf Holdings tiene sede en Massachussetts y cotiza en el mercado canadiense¨

La diplomacia de bienes intangibles

Las relaciones internacionales para un país como Uruguay, no pueden medirse, ni proyectarse desde una óptica reduccionista que solo analice la conquista de mercados para nuestros productos o las estrategias para atraer capitales de inversión. Que son un eje imprescindible. Pero no el único. Tienen una importancia relativa respecto a otros bienes intangibles que permiten a Uruguay posicionarse con ventajas comparativas.

Las negociaciones sobre acuerdos comerciales, tan polémicas, complejas y difíciles para un país de nuestras dimensiones, son un aspecto central de la acción en política exterior. No puede ser de otra manera. Sin embargo, no siempre incorporamos objetivos que aunque no sean medibles en lo inmediato, generan no solo prestigio sino posibilidades potentes. Hay una estrategia de aproximación indirecta, que permite posicionarnos como un Estado responsable, de promoción de principios y valores, y en última instancia, paradójicamente, abre otras puertas.

No es algo novedoso este concepto en relaciones internacionales. Está en las raíces de rol de la diplomacia. Que viene siempre a sustituir la fuerza o el peso hegemónico, por la persuasión, la negociación y las vías de solución negociada de las diferencias. Es bueno subrayarlo en un momento donde el economicismo tiñe todos los terrenos. Como se podrá apreciar, esto no es idealismo puro. Sino una forma inteligente de colocarse en el contexto internacional y lograr posiciones que de otra manera serían imposibles. En el plano de las políticas de drogas y de la regulación del mercado de cannabis, esto es más que contundente.

Bienes intangibles: vieja y nueva agenda de derechos

La vieja y nueva agenda de derechos, nuestro rol en los aspectos del cuidado y protección del ambiente, el apego de Uruguay y promoción en el debate y en las prácticas mundiales del amplio marco de derechos humanos, ya han mostrado las

virtudes políticas y diplomáticas de estos bienes intangibles. Es más, la cesión soberanía que como todos los estados aceptamos a favor de decisiones de organismos regionales e internacionales de derechos humanos, proclamar agenda abierta para todo tipo de visita de evaluación en cumplimiento de las mismas, la amplia participación de la sociedad civil en la materia, cumplen un rol no solo a nivel de prestigio internacional. Implica un compromiso a priori y posteriori en las obligaciones de nuestras políticas nacionales. Ser fieles a esos principios, admitir, evaluar y cumplir aquellas señalizaciones e incluso sentencias que nos obligan. Los gobiernos deben liderar la indignación cuando de violaciones a derechos humanos se trata. Porque los instrumentos y organismos de DDHH existen porque los estados violamos derechos. No hemos sido, no somos ni seremos partidarios de aplicar criterios de doble rasero. Ni para otros, ni para nuestro país. La diplomacia basada en bienes intangibles no es un artículo de lujo for export. Es un compromiso hacia afuera y hacia adentro.

En un mundo complejamente multipolar, donde el multilateralismo parece opacarse (esperemos que por corto tiempo) se imponen además desplegar otras lógicas. Replantearse la necesidad de avanzar desde estos ejes enunciados. Una renovada oportunidad para nuestra diplomacia. El problema mundial de las drogas, atado al sistema internacional de fiscalización y control de drogas, regido a partir de las tres principales Convenciones Internacionales sobre drogas, los organismos de NNUU y de OEA, no parecía ser el mejor campo para avanzar en posicionamiento de prestigio político. Mucho menos de abrir puertas vinculadas a los mercados y capitales de inversión. Los acontecimientos que se han precipitado en el mundo y que ha tenido a Uruguay como protagonista y líder, muestran un campo de posibilidades de gran importancia.

2008: Uruguay en la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas

Cuando Uruguay debutó en la Comisión de Estupefacientes en el 2008, con decidida actitud se promovió un Proyecto de Declaración sobre ¨debida integración de los instrumentos de DDHH con la política de fiscalización de drogas¨. Fue una batalla política y diplomática muy dura. Nos llevó al extremo de solicitar votación en el pleno de la Comisión, rompiendo la tradición del consenso de Viena. Fue copatrocinada por

Argentina, Bolivia, Suiza y luego la Unión Europea. Generó para nuestra sorpresa, una resistencia insólita, que llegó a un obstruccionismo persistente de varios estados, partidarios del enfoque prohibicionista. No estaban dispuestos a admitir la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en el tema drogas. Esto parece insólito, pero esa es la cruda realidad. **La Resolución 51/12** de CND 2008 fue aprobada finalmente. A partir de ese hito, los documentos que han surgido sobre drogas, el relato que hoy se construye en este plano, ha incorporado definitivamente esa óptica. Este lugar de liderazgo nos posicionó y abrió caminos. Cuando fue sancionada la Ley 19.172 de Control y Regulación de la marihuana el campo abonado se transformó en un top mundial. Es un camino para cambiar. Ha sido un acto de coraje político con una decisión soberana de poner en práctica un nuevo modelo en política de drogas. Uruguay tiene liderazgo porque sobre lo que ya habíamos hecho a nivel nacional y con las propuestas a nivel internacional, proponemos un modelo humano con enfoque de salud pública, reducción de daños, derechos humanos y desarrollo sustentable. Esta conceptualización, avalada por un marco legal e institucional serio y creíble, se abre camino con fuerza en el mundo. Pero además y por añadidura: correr el velo prohibicionista del cannabis, recuperar para la legalidad el mercado que hasta ahora cursaba en forma ilícita, genera negocios. Se expande rápidamente la creación de empresas y polos de desarrollo de gran pujanza. Más aún. Se intensifican y multiplican estudios e investigaciones que tuvieron como pioneros, hace ya varias décadas, al Profesor Raphael Mechoulam[2] y el equipo de la Universidad Hebrea de Jerusalem sobre el principio activo del cannabis sativa, el sistema de endocannabinoides de nuestro organismo, y el descubrimiento de otros componentes (CBD) que cumplen otros efectos. Los mercados regulados del cannabis de tipo medicinal y no medicinal son ya una realidad pujante en varias jurisdicciones. En EEUU ya son 10 Estados con marihuana recreativa legalizada, incluido California (que por sí sola representa la séptima economía del mundo) y otras 30 con cannabis medicinal. Canadá comenzó a recorrer el camino de la regulación en amplia colaboración con nuestro país. En poco tiempo México y quizás CARICOM se unan a este club. Holanda está revisando sus leyes. Varios países de América Latina y Caribe van por el camino del cannabis medicinal y algunos de Europa ya han incorporado investigación, inversión,

[2] Celebre científico israelí que en sus investigaciones aisló y determinó la estructura y síntesis total de la molécula Δ9-tetrahidrocannabinol THC

movimientos en la bolsa, fundamentalmente en cannabis medicinal. También en la explotación industrial del cáñamo. Capítulos todos, contemplados en la Ley 19.172 y en los planes del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA).

Mercado regulado del cannabis: pieza clave en el concierto internacional.

La formación de nuestros diplomáticos.

Los hechos demuestran que nuestro país, no solo ha avanzado en el reconocimiento internacional en este tema, sino que ahora se abren puertas vinculadas a mercados, inversiones y buenas oportunidades para desplegar oportunidades de desarrollo económico y social. Un campo de cooperación y acuerdos que son totalmente inéditos y donde tenemos ventajas comparativas altas. Se han ido formando en estos temas varios funcionarios de nuestra Cancillería. Embajadores, representantes y funcionarios diplomáticos han ido adquiriendo experticia en las singularidades del sistema internacional de fiscalización de drogas, de sus complejidades, normas y procedimientos de ámbitos internacionales y regionales. Ahora, hay que formarse también en las oportunidades comerciales y financieras que se despliegan en el tema. Uruguay ya es un centro de atención. Tiene ventajas comparativas por su legislación y por la experticia en el tema. Ya existen cámaras empresariales[3] de peso en nuestro país y consultas del exterior en forma creciente.

La regulación de mercado de cannabis: una larga construcción política y técnica

No fue un arrebato ni una improvisación. Es potente porque es la expresión de una política nacional desarrollada con una concepción y modelo de avanzada. De un posicionamiento critico a nivel internacional que desafió el status quo dogmático y hegemónico del enfoque prohibicionista y de guerra contra las drogas. Reclamando un debate serio y fundamentado, no ideologizado sobre el tema. Es un largo trayecto de maduración a partir de los logros conquistados en el plano de la Red de Atención en Drogas, de los programas de reducción de daños desplegadas por la sociedad civil, de investigaciones del Observatorio Uruguayo de Drogas, por la creación de Juzgados y

[3] https://www.elobservador.com.uy/nota/uruguay-tendra-una-camara-de-empresas-de-cannabis-medicinal-20181015164824

Fiscalías especializadas en Crimen Organizado, de la Secretaria Antilavado y la creación del Fondo de Bienes Decomisados que administra los bienes incautados al narcotráfico. Uruguay tuvo un rol decisivo en la construcción de la Estrategia Hemisférica de la CICAD OEA. En el funcionamiento del Mecanismo de Evaluación Multilateral de OEA. Promovimos instancias regionales sobre política de drogas en MERCOSUR, UNASUR y CELAC. Desplegamos la cooperación, particularmente con la Unión Europea América Latina desde el mecanismo de COPOLAD. Capítulo especial fue la colaboración con la construcción del Informe sobre Drogas en las Américas. En la Sexta Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena de Indias, 2012, encargaron a la Organización de los Estados Americanos la elaboración de ese Informe [4] Construido con una inteligente metodología, contiene dos capítulos: Informe Analítico y otro de Escenarios Posibles. Tienes también seis anexos documentales. En la 43 Asamblea General de OEA celebrada en Antigua Guatemala, convocada especialmente para abordar el problema mundial de las drogas se aceptó e incorporó este importante documento. Se aprobó también la Declaración de Antigua que entre otras cosas afirma: *RECONOCIENDO que las experiencias y nuevos enfoques que distintos gobiernos y sociedades han desarrollado en relación al problema mundial de las drogas pueden ser fuente de aprendizaje global para la evolución de las actuales políticas de drogas, particularmente cuando consideran a la persona humana, su entorno, la inclusión social y la dignidad humana, bajo criterios para mitigar los impactos negativos del uso indebido de las drogas, tomando en cuenta los principios contenidos en los instrumentos internacionales vigentes, incluidas las tres convenciones sobre drogas de las Naciones Unidas y los instrumentos internacionales de derechos humanos.*

Las críticas al modelo de regulación del cannabis desde la JIFE

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) es un órgano independiente y cuasi judicial constituido por expertos que fue establecido en virtud de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Está integrada por 13 miembros, cada uno de ellos elegido por el Consejo Económico y Social, para desempeñar un

[4] https://www.oas.org/docs/publications/layoutpubgagdrogas-esp-29-9.pdf

mandato de cinco años. Diez de ellos se eligen de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos. Los tres restantes se eligen de una lista de candidatos propuestos por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Uruguay expuso su posición ante JIFE en el 109º Período de Sesiones que se desarrolló en Viena, entre el 3 y el 7 de febrero de 2014[5] Apenas unos meses antes, habían trascendido insólitas declaraciones del ex Presidente de JIFE Raymond Yans, calificando a nuestro país, de ¨estado pirata¨, generando un rechazo general, incluso de sus propios pares que en la persona del Ec. Francisco Thoumi, dieron a conocer su opinión contraria a los términos usados por el mismo. [6] En diciembre del 2016, una Delegación de JIFE encabezada por el Dr. Werner Sipp visitó nuestro país, y pudo recorrer, visualizar y evaluar no solo el funcionamiento concreto del mercado regulado: del Instituto de Regulación y Control del Cannabis, de los mecanismos de registros, auto cultivadores, clubes cannabicos, y funcionamiento del sistema, sino la amplitud de nuestras políticas en drogas desde todos los aspectos: prevención, tratamiento, aplicación de la ley. La convencionalidad de nuestro modelo y las orientaciones del sistema internacional de fiscalización siguen en debate y este aspecto está todavía en disputa, pero avanzando por el lado de las decisiones soberanas de un creciente número de estados. Algunas organizaciones de la sociedad civil con estatuto en NNUU, amigas de Uruguay, han expuesto una solución posible a esta situación compleja en términos jurídicos referidos a la convencionalidad. El año pasado TrasNational Institute (TNI) y Washinghton Office for Latinoamerica (WOLA) presentaron un Informe con propuestas que habrá que estudiar detenidamente. Se presentó aquí en Uruguay bajo el título de *¨El equilibrio entre la estabilidad y el cambio: La modificación inter se de los tratados de fiscalización de drogas de la ONU para facilitar la regulación del cannabis¨*[7]

[5] http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion actualidad,O,es,0,PAG;CONC;128;2;D;presentacion-de-uruguay-ante-la-jife;4;PAG;

[6] http://www.telenoche.com.uy/mundo/yans-contra-el-mundo.html

[7] Autores: Martin Jelsma, Neil Boister, David Bewley-Taylor, Malgosia Fitzmaurice,John Walsh En colaboración con Global Drug Policy Observatory (GDPO), Washington Office ol Latin America (WOLA) Programa Drogas y Democracia TNI

La Sesión Especial de la Asamblea General de ONU UNGASS 2016

El debate internacional tuvo un hito el 16 de abril del 2016 con UNGASS 2016. El documento aprobado llegó a un consenso respecto a los nuevos enfoques regulatorios, con la dosis de pragmatismo que supone el texto y la realidad.

> *¨Reconocemos que existen retos persistentes, nuevos y cambiantes que deberían afrontarse de conformidad con lo dispuesto en los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, los cuales ofrecen a los Estados partes suficiente flexibilidad para formular y aplicar políticas nacionales en materia de drogas con arreglo a sus prioridades y necesidades, de conformidad con el principio de la responsabilidad común y compartida y con el derecho internacional aplicable¨*[8]

Las posteriores reuniones de la Comisión de Estupefacientes en Viena, y la intención de realizar nueva cumbre para avanzar se han visto frustradas. Existe una tentativa del bloque prohibicionista en volver atrás. Una nueva situación se presentará en el próximo año, a partir de nuevas definiciones de la Organización Mundial de la Salud respecto al lugar que debe ocupar el cannabis en las Listas del control.

Seguirán siendo las decisiones soberanas de los estados, las que sigan abriendo oportunidades para la modificación de los modelos de control y regulación de sustancias. La experiencia uruguaya muestra que hay caminos posibles para un cambio de modelo, y que cada país de acuerdo a su tradición, cultura e historia podrá superar el modelo prohibicionista que ha generado muchos más daños que las drogas mismas.

La evaluación del modelo uruguayo muestra que los usuarios de cannabis han confiado en la Ley y el Estado, se han registrado como obliga la Ley (aspecto este que fue muy debatido) y la opinión pública ha variado respecto a la legitimidad de este modelo. Ninguna de las previsiones catastróficas de quienes auguraban el fracaso del modelo se han cumplido. Más bien todo lo contrario. El Instituto de Regulación y

[8] Documento final del trigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, titulado "Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas" https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf

Control del Cannabis [9] ha gestionado este modelo con éxito, apegado a derechos y garantías. Existen casi 50.000 personas registradas en el IRCCA. Usuarios que ya no concurren a lugares inseguros ni compran en el mercado ilícito, tienen un vínculo de confianza con el Estado. Al 15/5/19 el IRCCA informa que han sido otorgadas 4 licencias para cultivo de cannabis psicoactivo, 15 para cannabis no psicoativo, 3 para industrialización de cáñamo, 14 licencias para investigación, 36152 registrados como adquirentes en farmacia, 114 clubes que reúnen a 3573 personas y 7124 autocultivadores. Existen informes periódicos del Observatorio Uruguayo de Drogas, del propio IRCCA, de Monitor Cannabis (organización independiente que funciona en acuerdo con la Facultad de Ciencias Sociales) y de la Unidad Especializada en Evaluación y Monitoreo que funciona en virtud de la ley. Como en otros temas, esta agenda está abierta a nivel internacional, como lo estuvo el Comité Científico Asesor que funciono hasta el 2016.

El prohibicionismo: un dogma que comienza a resquebrajarse

Uruguay ha promovido un enfoque crítico del actual modelo prohibicionista reclamando la necesidad de un debate abierto, inclusivo y sin tabúes sobre las drogas.

Las sustancias sometidas a estricto control y fiscalización internacionales son una decisión de tipo político que se ampara en indudables daños que dichas sustancias producen, cuando se consumen en forma abusiva. Desde el inicio la Comisión del Opio de Shanghai, que se reunió a instancias de EEUU y China en 1909, pasando por todas las conferencias, convenciones, revisiones y la celebración de tres Sesiones Especiales de la Asamblea General de NNUU (UNGASS 1990, 1998 y 2016) ha seguido la lógica basada en datos y construcciones científicas sobre la peligrosidad de las sustancias clasificadas en las Listas I, II, III y IV de la Convención Única del 61 y las correspondientes a las de la Convención del 71. En los fines últimos enunciado en el prólogo en las convenciones pretendían garantizar el uso médico y científico para mitigar el dolor de dichas sustancias. El sistema internacional de fiscalización se propuso objetivos morales distópicos (un mundo libre de drogas) y no solo ha fracaso en ello, sino que además tampoco ha podido asegurar la libre accesibilidad de los

[9] www.ircca.gub.uy/

opiaceos para calmar el dolor. La lógica de la peligrosidad de esas sustancias, no se compadece con el hecho que otras más nocivas como el alcohol y el tabaco, han quedado fuera del sistema. Están sometidas a otro tipo de regulaciones internacionales. El tabaco y el alcohol, según la OMS aportan cada uno el 4,1 y 4,2 % de carga de mortimorbilidad en el mundo. Todas las sustancias ilícitas bajo fiscalización aportan el 1,8% a la carga de mortimorbilidad. Solo el tabaco cobra cerca de siete millones de seres humanos y el alcohol cerca de cuatro millones. El sistema internacional de fiscalización de drogas ha estado permanentemente cuestionado, por su incoherencia, rigidez, y resistencia a admitir la diversidad de modelos. Los hechos han mostrado que el sistema ha generado (no porque lo exijan los textos de las convenciones) la criminalización, incluido del consumo, la inclinación a endurecer las penas incluido la aplicación de la pena de muerte para ofensas menores. Llegando a lo que el presidente Nixon lanzó en los 70: la guerra contra las drogas. Subrayemos los objetivos geopolíticos inocultables de esa política: despliegue de equipos, bases y asesores de EEUU en toda la región. Hemos asumido una responsabilidad diferenciada, que despliega la erradición de cultivos, la criminalización y la guerra en nuestros suelos. Los grupos criminales trasnacionales no solo trafican cocaína de sur a norte. Su cartera de negocios incluye tráfico de armas de norte a sur, lavado de dinero, trata de personas, etc. Sumemos a ello la constelación de corrupción de toda la cadena que esto promueve. Al decir del ex Secretario General de ONU Kofi Annan: *¨Las drogas han destruido muchas vidas, pero las malas políticas han destruido muchas más. Todos queremos proteger a nuestras familias del peligro potencial de las drogas. (...)A nivel internacional, la guerra contra las drogas no ha tenido éxito. Se estima que la prohibición global cuesta al menos 100.000 millones de dólares (90.700 millones de euros) al año, mientras que hay 300 millones de personas que consumen drogas en el mundo, contribuyendo a un mercado ilícito internacional con un volumen de 330.000 millones de dólares al año, uno de los mayores mercados de materias primas del mundo. La prohibición ha tenido poco impacto en la oferta y demanda de drogas.(...) La prohibición no ha reducido considerablemente el consumo. Los estudios han fracasado una y otra vez a la hora de establecer un vínculo entre la dureza de las leyes sobre drogas de un país y sus niveles de consumo. La criminalización y el castigo generalizados de las personas que consumen drogas -las cárceles masificadas-*

significan que la guerra contra las drogas es, hasta cierto punto, una guerra contra los consumidores: una guerra contra las personas¨ [10]

En el Segmento de Alto Nivel del 58 Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes (Viena 2015) año previo a UNGASS 2016 desplegamos, una serie de preguntas, que siguen vigentes: *¨Tenemos el desafío de ser más efectivos, eficientes y humanos. No siempre tenemos el coraje de mirar la realidad de frente y sin autocomplacencia. El pensamiento único, dogmático, a veces moralista, otras veces pseudocientífico y poco abierto a las buenas prácticas, dominan el panorama. Corremos el riesgo de una nueva frustración si UNGASS 2016 no tiene el coraje de admitir que hay diversidad de enfoques, de miradas diferentes, de nuevas experiencias y de un rumor que recorre el mundo entero: ¿Estamos verdaderamente cumpliendo con la integridad de las políticas? ¿son efectivamente equilibradas? ¿No es una evidencia que los fondos dedicados al control de la oferta y el peso de la estrategia están en lo punitivo? ¿Se respetan los DDHH cuando ofensas menores, incluso el consumo se penaliza hasta con pena de muerte? ¿O cuando se practican las internaciones compulsivas y los campos de trabajo forzado para adictos? ¿Podremos al menos pensar acercarnos al diálogo sobre otro tipo de regulación? ¿Seguiremos aceptando que la responsabilidad es común pero compartida en forma no equitativa, que algunos costos humanos, económicos y sociales están diferenciados y pesan en los más pobres? ¿Que en los países de producción y de tránsito se despliega con más intensidad la violencia, a pesar que el consumo de drogas es muy bajo, y la demanda de consumo y los terminales del lavado de dinero siguen la ruta hacia el Norte? ¿Seguiremos aceptando una interpretación flexible de las Convenciones en un sentido represivo: porque hay Estados que las interpretan aplicando pena de muerte. ¿Verdaderamente se custodian y garantiza el derecho a la salud y la seguridad humana con políticas que incrementan la violencia y castigan por igual a toda la cadena de las drogas? ¿Continuaremos hablando de tratamientos cuando es notorio que el derecho a la salud no está contemplado en la mayoría de los sistemas de salud, que el enfoque religioso no es aceptable como base científica? ¿Seguiremos negándonos siquiera a mencionar el término y el enfoque de reducción de riesgos y daños, como en si estuviéramos en la Inquisición, negándonos a aceptar que los programas de intercambio de jeringas y los*

[10] https://www.huffingtonpost.es/kofi-annan/legalizar-las-drogas_b_9317094.html

espacios de venopunción asistida fueron una respuesta humanitaria y eficaz para el embate de heroína de los años 80?"[11]

[11] Intervención del Jefe de Delegación de Uruguay. Segmento de Alto Nivel 58 Periodo de Sesiones de CND. Viena. Marzo 2015. https://www.tni.org/files/interevencion_m_romani_cnd2015_0.pdf

LIBERTAD · REPVBLICANA ·