



# *Revista Diplomática*

2ª ÉPOCA - VOLUMEN 2, Nº 1

JULIO-DICIEMBRE 2019



*Instituto Artigas del Servicio Exterior*





# *Revista Diplomática*

2da. ÉPOCA - VOLUMEN 2, Nº 1

JULIO-DICIEMBRE 2019

## **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**

*Ministro*

Sr. RODOLFO NIN NOVOA

*Subsecretario*

Embajador ARIEL BERGAMINO

*Directora General de Secretaría*

Embajadora ANA TERESA AYALA

## **INSTITUTO ARTIGAS DEL SERVICIO EXTERIOR**

*Director*

Embajador PABLO SADER

*Directora Adjunta*

Embajadora CRISTINA CARRIÓN

# *Revista Diplomática*

2ª Época – Volumen 2, N° 1, julio-diciembre 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 Pablo Sader

## **CONSEJO REDACTOR**

Embajador Pablo Sader

Embajadora Cristina Carrión

## **COORDINACIÓN EDITORIAL**

Milena Giménez

Nicolás Gómez

Instituto Artigas del Servicio Exterior

Mercedes 1260

11100 Montevideo – Uruguay

Teléfono: (598) 2902 2216

[www.mrree.gub.uy](http://www.mrree.gub.uy)

[iase@mrree.gub.uy](mailto:iase@mrree.gub.uy)

---

## Prólogo

El Instituto Artigas del Servicio Exterior tiene hoy la satisfacción de poner en circulación un nuevo número de la Revista Diplomática. Esta es una actividad que el Instituto emprende con la certeza de estar cumpliendo con uno de sus cometidos básicos, esto es, la producción de material de calidad relevante para la actualización profesional de nuestros lectores.

Los autores de los artículos de esta edición se dividen en partes casi iguales entre colegas en actividad, de todos los rangos, y contribuyentes provenientes del sector académico. En nombre del IASE y del Ministerio de Relaciones Exteriores les extendemos nuestro reconocimiento por su esfuerzo generoso y su dedicación.

Entre los funcionarios diplomáticos se nota un predominio de jóvenes que escriben sobre temas en los que se han especializado en función de su trayectoria profesional. Esto es refrescante y particularmente alentador. Es muy bueno ver ese nivel de motivación y compromiso. El Segundo Secretario José Luis Riva Grela presenta un testimonio de primera mano sobre la situación del acuerdo nuclear iraní. El recientemente ingresado Federico Carreño, con experiencia previa en misiones de paz, nos habla sobre el despliegue de efectivos uruguayos en los altos del Golán. El Director General de Asuntos Consulares y Vinculación, Jorge Muiño, junto a Martín Lorieto y Cecilia Lima nos ilustran sobre conceptualización y prácticas de la política de vinculación, una crucial materia en la que trabajan todos los días. Finalmente, el colega Diego Pérez Gomar, tras su experiencia en Etiopía, escribe sobre Uruguay y el continente africano.

En el caso de nuestros contribuyentes académicos, vemos nombres conocidos y prestigiosos que tienen una historia de cooperación con nuestra institución. Magdalena Bas reflexiona sobre la situación del órgano de apelaciones de la OMC. Las investigadoras de la Universidad Católica del Uruguay, Natalia Melgar y Natalia De María, presentan un artículo sobre las relaciones comerciales entre Uruguay y los países miembros del Asociación Europea de Libre Comercio, que tiene un interés particular en momentos en que la negociación entre el Mercosur y ese bloque avanza positivamente. Mónica Nieves toca un tema de relevancia creciente y sobre el que hay poca producción en el ámbito nacional,

---

como es la ciberseguridad. Por otro lado contamos con una contribución internacional en el artículo escrito por la Directora Ejecutiva de la Fundación EU-LAC, Paola Amadei, quien visitara el IASE a fines del año pasado. Además contamos con un trabajo de la Licenciada Yuriria Salvador, consultora de la AUCI, sobre la cooperación sur-sur.

El listado de temas y su somera descripción es suficiente para concluir que el propósito al que me refería al comienzo de este prólogo puede darse por cumplido: el material es de calidad y tiene implicancias directas en el trabajo de la Cancillería.

El año 2019 fue particularmente triste y devastador para nuestro Servicio Exterior, con los prematuros fallecimientos de nuestros jóvenes, queridos y talentosos colegas Nicolás Noble y Esteban Melgarejo. En el anterior número de la revista publicamos un artículo que Esteban había escrito para esa edición.

A un año de su muerte, en esta edición queremos rendir homenaje a Nicolás con la publicación de un artículo sobre Sarajevo, escrito por él, que recobramos en el Portal Antorcha, del que era colaborador. Aparte de sus cualidades humanas, académicas y profesionales, Nicolás Noble tenía una definida vocación literaria que practicaba con una fina pluma y no poco humor. Creemos que esta es una buena manera de recordarlo y, de alguna manera, celebrar su vida.

Embajador Pablo Sader

Director del Instituto Artigas del Servicio Exterior

## Tabla de Contenido

### *Sarajevo: comienzo y fin del siglo XX*

Nicolás Noble..... 7

### *La Fundación EU-LAC y las potencialidades de la Asociación Estratégica Birregional*

Paola Amadei ..... 13

### *Reflexiones sobre la situación del Órgano de Apelación de la OMC*

Magdalena Bas Vilizzio ..... 21

### *Nuevo desafío para los cascos azules uruguayos: la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación de Altos del Golán*

Federico Carreño ..... 31

### *Las relaciones comerciales entre Uruguay y la Asociación Europea de Libre Comercio*

Natalia De María y Natalia Melgar ..... 41

### *Conceptualización y prácticas de la política de vinculación*

Jorge Muiño, Martín Lorieta y Cecilia Lima ..... 51

### *Una mirada al Marco de Ciberseguridad de Uruguay: la importancia del trabajo interdisciplinario y la cooperación*

Mónica Nieves..... 63

### *Uruguay y el continente africano*

Diego Pérez Gomar..... 73

### *Ascenso y caída del acuerdo nuclear iraní - JCPOA*

Juan José Riva Grela..... 81

### *La Cooperación Sur-Sur como herramienta en la construcción de políticas públicas para el desarrollo sostenible: avances y desafíos en Uruguay al 2030*

Yuriria Salvador..... 91

---

.....

## 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.



## **Sarajevo: comienzo y fin del siglo XX**

**Ignacio Nicolás Noble Gallo**



Ilustración del asesinato en el periódico italiano *Domenica del Corriere*, 12 julio de 1914 por Achille Beltrame.

La catástrofe comenzó un mes después del azaroso atentado que les costó la vida al Archiduque Francisco Fernando y su esposa Sofía un 28 de junio como el de hoy, pero de hace exactamente cien años. Si bien las balas de Gavrilo Princip, aquel estudiante serbo bosnio, pueden a modo anecdótico responder a una sucesión de trágicas coincidencias guiadas por la casualidad y la mala suerte, la verdad, sin embargo, es que la guerra que llevaba tiempo esperando su oportunidad en el subconsciente colectivo, y a veces no tan subconsciente, encontró su momento a raíz de una serie de errores de apreciación por parte de las grandes potencias.

Todas las condicionantes estaban dadas en un contexto signado por fuertes tensiones y desconfianza. Desde 1871 no se habían registrado grandes conflictos armados en Europa, y una frágil paz soportaba estoicamente la constante suma de intereses contrapuestos. Una industria que masificaba el armamento, una agresiva expansión

imperial a lo largo de todo el mundo, y una heroica, arcaica y tosca mentalidad de cargas a bayoneta, articularon una época, que solo en cuatro años fulminaría a diez millones de seres humanos, a modo de primer paso. El resultado fue un catastrófico y lento derrumbe de la sociedad occidental a lo largo de treinta años de guerras generalizadas. Catástrofe a su vez, que es la madre de todas las otras catástrofes tras la cual nada sería igual.

Luego de nuestro sobrevuelo por Ucrania y escala en Turquía, la primera impresión al llegar a Sarajevo es imponentemente cautivadora. Una pequeña ciudad de techos de teja naranja protegida en un angosto valle a la que por su diversidad religiosa se la ha denominado la Jerusalén de Europa. Sin embargo, en el momento de presentar los documentos en el control del aeropuerto, y más cuando ya nos internamos en la ciudad, pudimos sentir esa mezcla de aire entre guerra reciente, antigua Yugoslavia comunista y mundo cosmopolita.

Luego de explorar los alrededores, las iglesias y mezquitas, nos fuimos inevitablemente a las orillas del río Miljacka en el centro de la ciudad. Pronto estuvimos en la intersección donde se realizó el fallido atentado llevado a cabo por Nedeljko Čabrinović. La quietud en la calle, la cálida luz del sol y el agua marrón claro que se movía profusamente por el cauce del río, nos permitía imaginar fácilmente la multitud, la granada, la conmoción tras la explosión, al terrorista lanzándose al río luego de ingerir el cianuro que por su mal estado no le quitaría la vida, sino que facilitaría su captura.

Al mismo tiempo que uno puede revivir este episodio, con el innegable sentido nostálgico que le cabe, también puede proyectar esa melancolía que nace al pensar que hace solo 20 años, cuando nosotros cursábamos los primeros años de educación, los niños que vivían aquí en Sarajevo, los pocos adultos que estamos viendo en este momento transitar esta misma calle, enfrentaban más de 1330 días de asedio, jugándose día a día por los implementos más básicos. Pero no solamente a través de los gestos y miradas de los transeúntes es que se siente la presencia de la guerra sino también a través de muros y calles, aun salpicadas por agujeros de bala.

Continuando nuestro recorrido caminamos un par de metros más, siempre siguiendo la orilla del Miljacka, y llegamos al Puente Latino. En una esquina silenciosa donde hoy se ve una panadería y un pequeño puesto turístico, enfrentados a un pequeño museo. Ese mismo lugar en su momento era el café Moritz Schiller de donde Princip salió a sellar el destino del siglo. Las tempestades de acero, parafraseando a Ernst Jünger, se desatarían luego de eso. Es difícil pensar en otro lugar con tanto contenido simbólico; es como si al encontrarnos aquí pudiéramos sentir, incluso ver, a las innumerables legiones marchando al frente, las trincheras, las familias que quedarían irremediablemente separadas, a los refugiados, a todo el siglo veinte condensado en un punto. Sin duda nadie podía imaginar que durante los siguientes cuatro años se movilizarían más de setenta millones de hombres, de los cuales morirían unos diez y otros veintiuno resultarían heridos. Sin embargo, luego de una tregua con mucho aire diplomático pero poca justicia y cautela, la segunda etapa del conflicto arremetería de una manera inimaginable.



Finalmente avanzamos unos metros más, siempre en línea recta, siempre bordeando al Miljacka, y llegamos a la antigua biblioteca que mezcla influencias austríacas y otomanas, la cual fuera destruida por fuerzas serbias en agosto de 1992 y reconstruida a

lo largo de 18 años. En su momento era el ayuntamiento donde el alcalde Fehim Curcic esperaba a la comitiva imperial. Simplemente sorprendente es que, en un par de cuadras, no muy largas de hecho, se desarrollaron todos los acontecimientos.

Desde la capital decidimos movernos a Konjic, y con ese objetivo nos fuimos a la estación de tren. Innegablemente la extraña sensación era la de estar viajando a mediados del siglo, unos trenes de claro aspecto soviéticos (yugoslavos), que partían de una estación que imponía una presencia de acero y concreto reforzado. Ya en nuestros lugares, en un vagón prácticamente vacío, un funcionario desaliñado que rondaría los 50 largos o tal vez más, nos ofreció café y cigarrillos. Aquí todo el mundo fuma y está permitido fumar en todos lados. La conjunción de paisajes que mesclar riscos, montañas y bosques, la monotonía del recorrido, y aquel aparato y tripulación arcaicos generaban una apasionante sensación, como si la Varshavyanka 1905 se mezclara con la danza húngara de Brahms.

Al llegar a Konjic nos pusimos en contacto con el que haría las veces de guía. Una vez realizadas las presentaciones y entablada la conversación, nos contó, en un inglés con fuerte acento, que él había sido refugiado de guerra mientras que su padre había sido combatiente en las fuerzas Bosnias. Entre pitadas y torrentes de humo nos afirmó que para él, los responsables de todo eran los políticos, que en aras de mantener sus posiciones, arengaban la intolerancia étnica y religiosa. Naturalmente no podíamos quedarnos ahí, y mientras tomábamos un café a la orilla del verde Neretva, hablamos de sus abuelos. Al respecto nos dijo que habían caído combatiendo en la segunda guerra mundial ante el avance croata alemán. Sin duda una genealogía que expone lo más altivo y triste del siglo y que probablemente conduce a una milenaria estirpe de soldados. Mientras recorríamos la zona pudimos contemplar algunas señales, en las márgenes de los bosques, que marcaban “prohibido el paso, terreno minado”. Algo que si bien no le llama tanto la atención a los habitantes locales, a los que venimos de nuestras pacíficas tierras nos enfrenta a un peligro efectivo y real, que si bien no nos amenaza directamente no deja de erigirse a un par de metros.

En la misma zona entramos en contacto con una lugareña de origen bosnia de aproximadamente unos 26 años. Ella nos contó que había nacido en un pequeño

pueblo, pero que su familia la había enviado a Sarajevo con otros parientes; dos o tres días después de su llegada a la capital, soldados incursionaron en su pueblo natal exterminando a todos los habitantes, incluso a toda su familia.

A pesar de la paz y de la esperanzadora visión que se comparte, lo que a nuestro entender quedó notoriamente de manifiesto, fue que la historia no ha concluido. En un contexto de importantes dificultades económicas y alto desempleo, Bosnia y Herzegovina afrontó esta histórica jornada de una forma fragmentada. En la contraposición de héroe o terrorista, serbios por un lado, y bosnios junto a croatas por el otro, respectivamente, fracasaron en aunar esfuerzos en aras de la unidad. Algo que por otro lado es entendible. Una arquitectura institucional sumamente compleja que, si bien busca la participación para todos, genera un sistema que se auto bloquea continuamente, se suma a la notoria mala fe y corrupción de muchos dirigentes políticos, para funcionar como motor de la desconfianza y el temor. A los eventos desarrollados en Sarajevo, que contaron con la participación de bosnios, croatas y representantes de diferentes estados europeos, se opusieron los realizados en Visegrad por la comunidad serbia y donde se enaltecó la figura de Princip como la de un héroe libertario ante el opresor imperial. Esto sin duda es algo que se respira cotidianamente.

Un joven bosnio nos comentó en un perfecto castellano, que “muchos serbios no han concurrido a las conmemoraciones porque en la biblioteca (donde se realizara un concierto en el marco de las celebraciones oficiales) hay un cartel que señala que el edificio fue quemado por fascistas serbios”. Más adelante nos agregó con un tono irónico y franco, mientras caminábamos alrededor del edificio: “¿pero qué quieren que se inscriba en la placa, que los que la quemaron fueron chinos?, la historia es una sola”. Más adelante y en referencia al papel jugado por las Naciones Unidas, nos marcaría con notoria indignación, que la ayuda humanitaria les proporcionaba mayoritariamente comida en estado de descomposición que no era ni probada por los perros. No nos cabe la menor duda que muchas veces la sociedad internacional, y principalmente las Naciones Unidas, saben gestionar muy bien los recursos morales del mundo, pero desgraciadamente solo eso. Se dejó a su suerte a la población civil de la misma forma que hoy se hace en muchos otros lugares.

Ante tal ambiente lo que nos preguntábamos, era lo que con los días se nos compuso como una pregunta carente de contenido. Porque esta gente continúa apoyando con el voto, a los grupos radicales, si efectivamente todos quieren paz. Algo a primera vista sin sentido, para nosotros, y más desde la visión uruguaya tan alejada de estas realidades, encuentra el origen en la clave más simple. Todos quieren la paz, pero ninguno confía en el otro, y en ultimo termino, los únicos que garantizan un mínimo de seguridad son los propios. Sin duda es un círculo vicioso, pero a la vez es una respuesta que toca instintivamente la fibra primaria de la supervivencia, ya que cuando la vida es la moneda de cambio, no hay margen posible para la especulación.

Como acertadamente sentenciara Eric Hobsbawm “...este siglo nos ha enseñado que los seres humanos pueden aprender a vivir bajo las condiciones más brutales y teóricamente intolerables...” y sin lugar a dudas, nos será difícil calibrar cuanto ha perdido en sensibilidad la humanidad. El futuro de Bosnia y Herzegovina se juega entre las especulaciones de ampliación de la Unión Europea y las posibilidades propias del país. En nuestro caso, nos llevamos el recuerdo de una ciudad fascinante, plagada de particularidades históricas a la que vale la pena visitar.



## **La Fundación EU-LAC y las potencialidades de la Asociación Estratégica Birregional**

---

**Paola Amadei\***

En el contexto internacional actual, la convergencia de valores entre diferentes países o regiones parecería verdaderamente desafiante, considerando los retos a las instituciones democráticas en ambos lados del Atlántico.

Tanto la Unión Europea como América Latina y el Caribe han transitado hasta nuevos escenarios políticos desde el establecimiento de su asociación estratégica, poniendo en duda la fortaleza de sus instituciones regionales y cuestionando sus prioridades. Sin olvidar la importante irrupción de la región Asia-Pacífico como ineludible nuevo socio comercial y el endurecimiento de la política exterior de los Estados Unidos de América hacia ambas regiones.

Estos cambios políticos en los centros de poder mundiales nos obligan a volver a examinar las ventajas y potencialidades de una asociación estratégica birregional UE-ALC, desde una perspectiva de valores, problemas y soluciones compartidos, pero sobre todo a identificar los desafíos para una agenda común renovada en beneficio mutuo, alineada con la agenda multilateral global.

La asociación estratégica creada entre ambas regiones a partir de la Cumbre de Río en 1999, buscó reforzar principalmente el diálogo institucional existente y promover el intercambio directo en distintas materias.

Dicha asociación buscó robustecer la cooperación internacional a nivel político, fortalecer la cooperación económica internacional, promover la liberalización del

---

\* Directora Ejecutiva de Fundación EU-LAC.

comercio, tomando en cuenta la asimetría en los niveles de desarrollo de sus Miembros en la esfera económica, y establecer nuevos compromisos en los ámbitos culturales, educacionales, científicos, tecnológicos y de desarrollo social.

Dichos compromisos se mantuvieron vigentes, transitando por las subsiguientes Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, desde 2002 hasta 2008, focalizando el fortalecimiento del sistema multilateral y de las instituciones democráticas, el Estado de Derecho, los derechos humanos, la cohesión social y la negociación de Acuerdos de Asociación. Fue en este contexto que se inició a gestar la idea de una Fundación EU-LAC concebida como un detonante para el debate de estrategias y acciones comunes, en el marco de la asociación estratégica entre ambas regiones.

Mientras en la Cumbre de Lima de 2008 se presentó la idea de este nuevo instrumento de la asociación estratégica, en la Cumbre de Madrid de 2010 los presidentes decidieron establecer la Fundación EU-LAC, dando paso a su rápida creación en 2011, transitoriamente bajo el marco normativo alemán y con la intención de negociar entre tanto un Acuerdo Constitutivo para su transformación en organización internacional. Fue así como a finales de 2011 la Fundación EU-LAC abrió sus puertas en la ciudad de Hamburgo, acompañando con sus iniciativas el proceso de diálogo birregional.

Las Cumbres CELAC-UE de Santiago en 2013 y Bruselas en 2015, sentaron fuertes compromisos frente a la apuesta por el multilateralismo, la adaptación de políticas que promuevan el comercio y la inversión mediante la adopción de un Plan de Acción.

El Plan de Acción EU-CELAC de 2015 identificó instrumentos y actividades que permitirían alcanzar resultados concretos, desarrollando capacidades en las áreas de: a) ciencia, investigación y tecnología, b) desarrollo sostenible, cambio climático, biodiversidad y energía, c) integración regional e interconectividad para la cohesión social, d) migración, e) educación y empleo, f) lucha contra el narcotráfico, g) Género, h) Inversión y emprendimiento, i) educación superior, y j) Seguridad ciudadana. A partir de estas prioridades la Fundación ha ido plasmando su programación anual,



concentrándose en la medida de sus posibilidades y sobre la base de las indicaciones de sus miembros hacia un número más restringido de temas, detallados sucesivamente.

Si bien desde 2015 no se ha vuelto a celebrar una Cumbre birregional, el diálogo entre ambas regiones permanece vigente no solo mediante la celebración de Reuniones Ministeriales, que han permitido por ejemplo proponer nuevas áreas de cooperación birregional y ampliar los esfuerzos en materia de desarrollo sostenible y cambio climático, sino también por medio de otras acciones tales como la reuniones de la Iniciativa Conjunta sobre Investigación e Innovación (JIRI por su sigla en inglés) e iniciativas de la sociedad civil como la promoción del voluntariado juvenil o el intercambio de buenas prácticas en temas de juventud, género y empleo, temas alrededor de los cuales la Fundación ha congregado a redes y organizaciones de la sociedad civil de ambas regiones.

La negociación del Acuerdo Constitutivo por el cual se establece la Fundación EU-LAC como organización internacional se concluyó en 2016, con la apertura para la firma en la Reunión Ministerial CELAC-UE de Santo Domingo y con el sucesivo proceso de ratificación. Habiendo recogido el número mínimo de ratificaciones necesarias, incluidas las de Alemania como país sede y la de la Unión Europea, el Acuerdo entró en vigor el pasado 17 de mayo de 2019. El establecimiento de la Fundación supone un hito, al tratarse de la primera y única organización internacional que reúne de forma exclusiva a todos los países de la Unión Europea, América Latina y el Caribe y la misma UE. El Uruguay ratificó el Acuerdo Constitutivo de la Fundación EU-LAC en el mes de noviembre de 2019, siendo así el quinceavo Estado de la región de América Latina y el Caribe en hacerlo.

Se afirma que la asociación estratégica de la Unión Europea, América Latina y el Caribe está basada en valores compartidos de respecto de los derechos humanos y de la democracia, sin embargo, hace falta hacer estos fundamentos más explícitos para que no se diluyan entre el ruido de diferencias menores o detrás del lenguaje a veces burocrático de documentos y declaraciones. La mirada de ambas regiones refleja preocupaciones comunes alrededor de los desafíos del planeta, del orden mundial y de

las relaciones interregionales, especialmente alrededor de los temas sobre desarrollo y comercio, entre los cuales destacan:

1. La convergencia de percepciones y valores sobre la necesidad de fortalecer una gobernanza global multilateral, basada en instituciones fuertes y efectivas.
2. El compromiso con la aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible y la promoción de sociedades inclusivas y de un desarrollo económico sólido y sostenible.
3. El compromiso con el cumplimiento de las metas globales sobre el Cambio Climático contenidas en el Acuerdo de París, logrado justamente gracias a la coalición conformada principalmente entre los países EU-LAC
4. El fortalecimiento del Estado de derecho y la búsqueda de soluciones a los conflictos basados en el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional.
5. El establecimiento de relaciones comerciales justas que permitan el aprovechamiento de las potencialidades y las complementariedades para permitir un desarrollo equitativo entre las regiones.

Ambas regiones han logrado establecer, consolidar y promover lazos en diferentes escenarios, que van desde el incremento de sus relaciones económicas y de cooperación, el movimiento de personas y el intercambio de conocimiento. En estos ámbitos la Fundación EU-LAC ha jugado un papel de acompañamiento a partir de su situación única de organismo birregional en todos los aspectos.

La Fundación busca contribuir al fortalecimiento del proceso de asociación birregional con la participación y las aportaciones de la sociedad civil y otros agentes sociales, fomentar el conocimiento y entendimiento mutuo entre las regiones y mejorar su visibilidad. El compromiso por la igualdad entre todos sus miembros se refleja en su estructura: el Consejo Directivo, al cual corresponde definir la orientación de las acciones y aprobar presupuestos y programas de trabajo, está conformado por representantes de cada uno de los 62 miembros de la Fundación; los cargos de Presidente y Director Ejecutivo están sujetos a una rotación regional, alternando entre un nacional de un Estado Miembro de la UE y un nacional de un Estado de América Latina o el Caribe respectivamente.

Un ejemplo de las iniciativas de la Fundación son los Foros de Reflexión EU-LAC, que han llegado ya a su décima edición. Su principal objetivo es evaluar y dialogar sobre los avances y desafíos de las relaciones birregionales y de la implementación de los compromisos adquiridos, formulando recomendaciones para futuras acciones. La novena edición de la actividad se llevó a cabo en Montevideo, Uruguay, en octubre de 2019, y se enfocó en discutir entre funcionarios de gobiernos de los países miembros y de la Unión Europea y expertos de universidades y organizaciones de las dos regiones sobre el nuevo paradigma de desarrollo definido por los ODS y políticas de inclusión social. Uruguay hospedó el Foro en virtud de su liderazgo en esta agenda, y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y el Ministerio de Asuntos Exteriores fueron coorganizadores.

Tanto Europa como América Latina y el Caribe son regiones en constante evolución, caracterizadas por olas cíclicas de sobresaltos internos que tienen implicaciones en sus relaciones hacia el exterior, pero dichos sobresaltos no han impedido continuar construyendo la Asociación Birregional a nivel formal-institucional, y en un plano más sostenible entre actores económicos y sociales.

En abril de 2019, la Unión Europea publicó una comunicación conjunta titulada: “La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común”, donde expresa que “ampliara la cooperación y establecerá asociaciones más intensas con América Latina y el Caribe, basadas en valores e intereses comunes”; y “propone reforzar la asociación política, estableciendo una visión para una asociación birregional más fuerte y modernizada, a la luz de unas realidades mundiales y regionales cambiantes”.

Por su parte México como nueva Presidencia Pro Tempore CELAC desde enero de 2019, busca robustecer las relaciones de cooperación con la Unión Europea enmarcadas en las áreas priorizadas en el Plan de Acción UE-CELAC.

Frente al renovado compromiso de las dos regiones es esencial para profundizar la asociación y evitar una distancia involuntaria, enfrentar los problemas actuales,

mantener un diálogo fructífero, respetuoso y dinámico a todos los niveles, incluidos los diferentes sectores de la sociedad civil, y proporcionar espacios para aumentar los contactos personales. En este sentido, la Fundación EU-LAC desarrolla sus actividades, como un instrumento al servicio de la Asociación. Estas tareas continúan con nuevo vigor desde asumir estatus de organización internacional.

En base a las prioridades que se derivan del Plan de Acción que rige la asociación birregional, las declaraciones de los Altos funcionarios de Relaciones Exteriores realizadas en 2016 y 2018, y las decisiones de su Consejo Directivo, el trabajo de la Fundación está organizado en seis líneas de acción interconectadas:

1. Educación Superior y generación de Conocimiento, cuyo objetivo es promover el dialogo informado entre actores diversos y relevantes, alrededor de los temas estratégicos de la asociación y en participar alrededor de los desafíos para la construcción de un espacio común de educación superior, así como relevar temas de género y de juventud.
2. Ciencia, Tecnología e Innovación, procurando el intercambio entre expertos en cooperación científica de ambas regiones para generar colaboraciones, tanto para favorecer la investigación conjunta por medio del intercambio entre investigadores, como de tecnologías.
3. PyMEs y Competitividad, desarrollando iniciativas para facilitar las condiciones que fomenten el espíritu empresarial y la innovación, eliminen obstáculos, creen capacidad y aumenten la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyME), así como la formación de la juventud para enfrentar esos desafíos.
4. Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, promoviendo actividades orientadas a estrategias de desarrollo sostenible con bajas emisiones, en este momento, en particular incrementar el conocimiento y oportunidades en relación con el mercado de bonos verdes entre ambas regiones.
5. Cultura, promoviendo la cooperación cultural entre las dos regiones, y contribuir al conocimiento mutuo, además de servir como una herramienta para el desarrollo y la transformación social. Las iniciativas en esta área deberían ayudar a promover valores compartidos y paz a través del diálogo intercultural.

6. Conocimiento Mutuo y Visibilidad de la Asociación, mejorando la visibilidad mutua entre ambas regiones, y la de la propia asociación birregional (artículo 5 §1.c del Acuerdo). Si bien este es un aspecto inherente a todas las actividades desarrolladas por la Fundación, ciertas iniciativas específicas, como por ejemplo los llamados “awareness raising”, consisten en dar a conocer una subregión o grupo de países al resto de la asociación.

Con esta paleta de temas, sumado al compromiso y esfuerzo mostrado por actores estatales y no estatales, la Fundación EU-LAC se ha comprometido a hacer contribuciones efectivas y relevantes que apunten a la ampliación de puentes, la facilitación de contactos y espacios de diálogo y el fortalecimiento de redes entre los actores políticos, económicos, sociales y culturales de ambas regiones.

Para hacer frente a los dilemas y problemas similares a los que se enfrentan las sociedades en ambos lados del Atlántico, es necesario tocar base sobre el conocimiento y las experiencias compartidas entre las dos regiones. Pues la asociación birregional cuenta con numerosas iniciativas y formas de cooperación a largo plazo, con los distintos actores implicados. La asociación debe por tanto capitalizar estas experiencias exitosas y compartir las buenas prácticas que se han logrado en algunos países.

Por ejemplo, la Fundación ha llevado a cabo cerca de 40 estudios sobre temas relevantes para la asociación birregional, los cuales han sido publicados en ambos idiomas para alentar el debate y fomentar el intercambio de buenas prácticas y conocimiento especializado. Las más recientes y destacadas publicaciones incluyen: “¿Porqué la Unión Europea debería ser de relevancia para América Latina y el Caribe?” (abril, 2019); “Responsabilidad Social Empresarial y Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Unión Europea, América Latina y el Caribe” (febrero, 2019); y “¿Cómo generar empleabilidad para la juventud? Experiencias innovadoras de alternancia formativa en América Latina, el Caribe y la Unión Europea” (marzo, 2019) editado con el programa EUROsociAL+1. Además, la Fundación cuenta con una biblioteca virtual como

---

<sup>1</sup> Las publicaciones de la Fundación EU-LAC se encuentran disponibles en su biblioteca digital, en el siguiente enlace: <https://eulacfoundation.org/es/search/ipaper>.

repositorio para el conocimiento y la investigación sobre las relaciones UE-ALC, ofreciendo un servicio único para investigadores e interesados en la relación birregional, y además alienta a sus Miembros para que designen bibliotecas repositorios en los respectivos países donde el público interesado puede acceder a ejemplares físicos de sus propias publicaciones.

En este sentido, no se debe caer en la tentación de dar por sentadas verdades asumidas como inamovibles, dos de las que más nos preocupan para las relaciones entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe son la falsa proximidad y la presunción del conocimiento mutuo.

Por ello, ambas regiones deben mantenerse alertas a no alejarse de los ideales que les motivaron a la creación de su asociación estratégica, labor en la que la sociedad civil está llamada a fungir una labor encomiable al señalar de forma reiterada estas divergencias.

Dadas las circunstancias internas o cismas que atañen a cada una de las regiones en sus propias esferas, y los factores externos que amenazan la estabilidad de los procesos de su integración regional, la asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe se nos presenta hoy más que nunca como una relación no solo estratégica sino necesaria para ambos.

## **Reflexiones sobre la situación del Órgano de Apelación de la OMC**

**Magdalena Bas Vilizzio\***

### **1. Punto de partida**

El 10 de diciembre de 2019 venció el mandato de dos de los tres miembros que continuaban en actividad en el Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Previo a esta fecha, el órgano se encontraba funcionando tres miembros, número mínimo necesario para atender los recursos de apelación a las resoluciones adoptadas por los grupos especiales. La negativa de Estados Unidos de apoyar la designación de nuevos miembros determinó su virtual parálisis, la cual se concretará una vez que culminen las actuaciones en las apelaciones en curso.

En este marco, este trabajo busca examinar los motivos que llevan a la situación actual en el Órgano de Apelación de la OMC y visualizar los posibles caminos de salida. Desde el punto de vista teórico, el tema se aborda desde el trilema propuesto por Zelicovich (2019) respecto a la función negociadora de la organización. La autora afirma que la tensión en las negociaciones comerciales internacionales se manifiesta en la interacción entre la profundidad de los temas, la legitimidad del proceso negociador y la efectividad en su desarrollo, siendo cada uno de estos los vértices de un triángulo (Zelicovich, 2019: 6). El trilema apunta a que no es posible combinar más de dos vértices al mismo tiempo, en consecuencia siempre uno de los tres debe ser relegado.

El vértice de la “profundidad” hace foco en los temas incluidos en la agenda de negociación, sean temas OMC plus u OMC extra<sup>1</sup>. El vértice de la “efectividad” gira en

---

\* Profesora Adjunta de Derecho Internacional Público y Comercio Exterior (Universidad de la República), Profesora Titular de Derecho del Comercio Internacional (Universidad de Montevideo). Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores. Doctoranda en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de La Plata). Miembro del Tribunal Internacional de Arbitraje de la Comisión Administradora del Río de la Plata (2017-2021). E-mail: magdalena.bas@fder.edu.uy

<sup>1</sup> Los temas OMC plus (OMC+) implican la profundización de temas tratados por la OMC, en tanto los temas OMC extra (OMCx) se refieren a temas no regulados por la organización. Horn y otros (2009)

torno a la producción de resultados, esto es, alcanzar acuerdos en base a la negociación mediante el uso de las reglas de consenso y reciprocidad en la toma de decisiones. El tercer y último vértice refiere a la “legitimidad”, que implica no solo el apego de los actores involucrados a la conducta prevista en las normas de la institución, sino también la convicción moral respecto a la conducta (Zelicovich, 2019). En otras palabras, se requiere legitimidad tanto en sentido jurídico como sociológico (Keohane, 2006).

El trilema da lugar a tres escenarios. El primero es el de la legitimidad y profundidad, sin efectividad, escenario que se traduce en la parálisis de las negociaciones. La segunda opción es la combinación de la legitimidad y eficacia dejando de lado la profundidad, esto es, la generación de acuerdos light que regulen el comercio multilateral con un elenco mínimo de temas a ser regulados. Finalmente, el tercer escenario da lugar a negociaciones eficaces y profundas pero que no cuentan con legitimidad. En consecuencia los acuerdos plurilaterales resultan más atractivos para los miembros de la OMC y se vuelcan a su firma.

Justamente en relación a la función negociadora, la crisis del sistema de resolución de disputas de la organización se manifiesta en la imposibilidad de alcanzar acuerdos para la designación de los miembros del Órgano de Apelación. Conforme al artículo 17 del Entendimiento relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias, el Órgano de Apelación está compuesto por siete personas nombradas por el Órgano de Solución de Disputas por un mandato de cuatro años, renovable por cuatro años más por única vez (numeral 2). Debe tratarse de “personas de prestigio reconocido, con competencia técnica acreditada en derecho, en comercio internacional y en la temática de los acuerdos abarcados en general” (artículo 17 numeral 3), sin vinculación gubernamental. Su elección debe seguir el criterio de la representatividad de

---

luego de analizar 28 acuerdos comerciales preferenciales, identifican dentro de los temas OMC plus al comercio de bienes, administración aduanera (hoy en día podría ampliarse a la facilitación del comercio), tributos de exportación, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, empresas estatales, medidas antidumping, subsidios, contratación pública, medidas de inversiones relacionadas con el comercio, comercio de servicios y aspectos de los derechos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio. Los autores identifican como temas OMC extra a las normas anticorrupción, defensa de la competencia, protección de los consumidores, normas medioambientales, inversiones, movimiento de capitales, normas laborales, agricultura, cooperación cultural, educación y formación, energía, derechos humanos, migración ilegal, diálogo político, cooperación, investigación y tecnología, terrorismo, visas y asilo, entre otros.



la composición de la OMC, esto es, contemplando las regiones geográficas, el nivel de desarrollo económico, y los sistemas jurídicos (Arredondo y Godio, 2019: 169).

La labor del Órgano de Apelación es resolver los recursos de apelación contra las decisiones de los grupos especiales, actuando en cada caso un grupo de tres de los siete miembros (artículo 17 numeral 1). Dispone de un plazo de 60 días para resolver, pudiendo prorrogarse por motivos justificados, pero el plazo máximo no puede ser superior a 90 días (artículo 17 numeral 6). El informe resultante de su actuación puede “confirmar, modificar o revocar las constataciones y conclusiones jurídicas del grupo especial” (artículo 17 numeral 13). El Órgano de Solución de Disputas debe adoptar el informe del Órgano de Apelación, salvo que en 30 días desde la distribución decida lo contrario (artículo 17 numeral 14).

En 2018 se dio un aumento significativo del número de casos objeto de apelación, alcanzando a 12 disputas en comparación al promedio de siete del quinquenio anterior (2012-2017) (OMC, 2019). En consecuencia, dada la conformación mínima del Órgano de Apelaciones (tres miembros), desde la literatura especializada (Schneider-Petsinger, 2019; Hillebrand, 2019; Hoekman y Mavroidis, 2019), e incluso en el último Informe anual del Órgano de Apelación (OMC, 2019), se levantó la voz de alarma.

## **2. Volviendo al origen: el germen de la crisis del Órgano de Apelación**

Ahora bien, esta crisis tiene su germen en el año 2017 con el cese, por cumplimiento del segundo mandato consecutivo, de dos de los miembros del Órgano de Apelación: Peter Van den Bossche (2009-2013, 2013-2017), Ricardo Ramírez-Hernández (2009-2013, 2013-2017), y la renuncia de Hyun Chong Kim (2016-2017). En 2018 se suma la expiración, sin renovación, del primer mandato de Shree Baboo Chekitan Servansing (2014-2018). Con cuatro cargos vacantes, el Órgano de Apelación quedó compuesto por tres miembros (número mínimo para funcionar): Ujal Singh Bhatia (2011-2015, 2015-2019), Thomas R. Graham (2011-2015, 2015-2019), Hong Zhao (2016-2020). Como se

indicara al inicio de este trabajo, los mandatos de Ujal Singh Bhatia y Thomas R. Graham culminaron el 10 de diciembre de 2019<sup>2</sup>.

Si bien desde 2017 el tema ha sido analizado en el marco del Órgano de Solución de Disputas y en diciembre de 2019 116 miembros<sup>3</sup> apoyan una propuesta de solución (documento WT/DSB/W/609<sup>4</sup>), no se ha alcanzado el consenso necesario para nombrar nuevos miembros (OMC, 2019: 4). ¿Cuál es la causa de la falta de consenso? La respuesta a dicha pregunta se encuentra en la negativa de Estados Unidos a la designación de nuevos miembros. Argumenta la falta de acuerdo con la regla 15 del Procedimiento de trabajo para el examen en apelación (Documento WT/AB/WP/6 del 16 de agosto de 2010), que reza

Transición: 15. Una persona que deje de ser Miembro del Órgano de Apelación podrá, con autorización del Órgano de Apelación y previa notificación al OSD, terminar la sustanciación de cualquier apelación a la que hubiera sido asignada cuando era Miembro y, a tal efecto únicamente, se considerará que sigue siendo Miembro del Órgano de Apelación.

Conforme a la posición estadounidense, dicha disposición va en contra del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (artículo 17 numeral 2) ya que extiende el período de actuación de los miembros del Órgano de Apelación más allá del plazo máximo previsto: cuatro años con posibilidad de renovación por única vez por cuatro

---

<sup>2</sup> Información disponible en: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/ab\\_members\\_descrp\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_members_descrp_e.htm)

<sup>3</sup> Afganistán; Angola; Argentina; Australia; Benin; Bolivia; Botswana; Brasil; Burkina Faso; Burundi; Cabo Verde; Camerún; Canadá; Chad; Chile; China; Colombia; Congo; República de Corea; Costa Rica; Costa de Marfil; Cuba; Djibouti; Ecuador; Egipto; El Salvador; Esuatini; Federación Rusa; Gabón; Gambia; Ghana; Guatemala; Guinea; Guinea-Bissau; Honduras; Hong Kong, China; India; Indonesia; Islandia; Israel; Kazajstán; Kenya; Lesotho; Liechtenstein; Macedonia del Norte; Madagascar; Malasia; Malawi; Maldivas; Malí; Marruecos; Mauricio; Mauritania; México; Mozambique; Namibia; Nicaragua; Níger; Nigeria; Noruega; Nueva Zelanda; Pakistán; Panamá; Paraguay; Perú; Qatar; República Centroafricana; República Democrática del Congo; República Dominicana; Rwanda; Senegal; Seychelles; Sierra Leona; Singapur; Sudáfrica; Suiza; Tailandia; Tanzania; Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu; Togo; Túnez; Turquía; Ucrania; Uganda; Unión Europea; Uruguay; Venezuela; VietNam; Zambia; y Zimbabue.

<sup>4</sup> Al cierre de este trabajo la última revisión del documento (número 15), de fecha 6 de diciembre de 2019, se encuentra disponible en: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/DSB/W609R15.pdf>

años más<sup>5</sup>. En caso de considerarse una extensión, Estados Unidos sostiene que el encargado de decidir al respecto es el Órgano de Solución de Diferencias y no el Órgano de Apelación. Por tanto, la oposición estadounidense impide iniciar cualquier proceso para elegir un nuevo miembro, si el reemplazado continúa ejerciendo funciones, hecho acaecido en casos anteriores y que acaece con los miembros a ser reemplazados (Arredondo y Godio, 2019: 171).

Asimismo, Estados Unidos señala otras situaciones de incumplimiento normativo en el funcionamiento del órgano, en particular la prolongación de los plazos de toma de decisión más allá de los 90 días previstos en el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (artículo 17 numeral 6)<sup>6</sup>. Este punto es significativo, porque el propio órgano ha hecho referencia al aumento del volumen de trabajo y el número mínimo de miembros con el que cuenta en el 2019 para operar (OMC, 2019).

La negativa de Estados Unidos no deja de ser una muestra de cómo las medidas unilaterales son capaces de cuestionar al sistema en su conjunto como resultado de la hegemonía ostentada (Tussie, 2006: 2). Asimismo, debe contextualizarse el momento en el que se produce la crisis de Órgano de Apelación, la “guerra comercial” entre Estados Unidos y China. En este punto Estados Unidos pone en evidencia el dilema: seguridad nacional y libre comercio, esto es, defensa del espacio de política pública en materia de seguridad frente a los principios fundamentales del libre comercio. En definitiva, el cuestionamiento no tiene como foco el funcionamiento del Órgano de Apelación, sino todo el multilateralismo en materia comercial. En palabras de Sanahuja (2018), Trump se ha convertido en

“el primer presidente de ese país que desde los años treinta cuestiona abiertamente el internacionalismo liberal a través de una agresiva política de revisión del multilateralismo vigente, y en particular de las normas

---

<sup>5</sup> Este punto es sostenido por Estados Unidos en numerosas intervenciones en la OMC, por ejemplo en la realizada el 22 de junio de 2018. Disponible en: [https://geneva.usmission.gov/wp-content/uploads/sites/290/Jun22.DSB\\_.Stmt\\_.as-delivered.fin\\_.public.rev\\_.pdf](https://geneva.usmission.gov/wp-content/uploads/sites/290/Jun22.DSB_.Stmt_.as-delivered.fin_.public.rev_.pdf)

<sup>6</sup> En particular véase la exposición del Representante de Estados Unidos ante el Consejo General de la OMC de fecha 15 de octubre de 2019. Texto disponible en: <https://geneva.usmission.gov/2019/10/15/statements-by-the-united-states-at-the-wto-general-council-meeting/>

comerciales en las que se sustenta la globalización, y de las instituciones y reglas en las que se ha basado el vínculo noratlántico, económico y de seguridad” (Sahanuja, 2018: 38).

### 3. ¿Hacia una salida del laberinto?

En consecuencia, ¿cuáles son los posibles caminos frente al bloqueo en las designaciones de nuevos miembros del Órgano de Apelación? Aplicando el trilema de Zelicovich (2019), los caminos deben elegir entre dos de los tres vértices: efectividad, legitimidad y profundidad. En consecuencia, la primera opción es la proliferación de acuerdos entre miembros para la aplicación del artículo 25 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias<sup>7</sup>, esto es, optar por el arbitraje como mecanismo de apelación de carácter interino en caso de insuficiencia de miembros en el Órgano de Apelación. Un ejemplo es el acuerdo interino entre la Unión Europea y Canadá el 25 de julio de 2019<sup>8</sup>, el cual dejará de aplicarse cuando el Órgano de Apelación cuente con su totalidad de componentes, aunque cualquier arbitraje pendiente deberá ser completado salvo acuerdo en contrario. En la misma línea se encuentra el segundo acuerdo interino celebrado por la Unión Europea con Noruega en fecha 21 de octubre de 2019<sup>9</sup>.

Este tipo de tratados apuesta a la efectividad y la profundidad, descartando la legitimidad que brinda una salida que comprenda a todos los miembros de la OMC. Cabe recordar que el propio Órgano de Apelaciones en su informe anual correspondiente a 2018 cuestiona que un menor número de miembros en su composición se traduce en una menor representación de Estados que conforman la

---

<sup>7</sup> Artículo 25. Arbitraje: “1. Un procedimiento rápido de arbitraje en la OMC como medio alternativo de solución de diferencias puede facilitar la resolución de algunos litigios que tengan por objeto cuestiones claramente definidas por ambas partes.

2. Salvo disposición en contrario del presente Entendimiento, el recurso al arbitraje estará sujeto al acuerdo mutuo de las partes, que convendrán en el procedimiento a seguir. El acuerdo de recurrir al arbitraje se notificará a todos los Miembros con suficiente antelación a la iniciación efectiva del proceso de arbitraje.

3. Sólo podrán constituirse en parte en el procedimiento de arbitraje otros Miembros si las partes que han convenido en recurrir al arbitraje están de acuerdo en ello. Las partes en el procedimiento convendrán en acatar el laudo arbitral. Los laudos arbitrales serán notificados al OSD y al Consejo o Comité de los acuerdos pertinentes, en los que cualquier Miembro podrá plantear cualquier cuestión con ellos relacionada.

4. Los artículos 21 y 22 del presente Entendimiento serán aplicables *mutatis mutandis* a los laudos arbitrales.”

<sup>8</sup> Texto disponible en: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc\\_158273.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158273.pdf)

<sup>9</sup> Texto disponible en: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/october/tradoc\\_158394.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/october/tradoc_158394.pdf)

organización y en consecuencia amenaza su legitimidad (OMC, 2019: 5). Aplicando el mismo razonamiento, la legitimidad también se vería menoscabada de proliferar una apuesta a acuerdos bilaterales o plurilaterales respecto a la aplicación del artículo 25.

La segunda opción sería una salida negociada de la crisis, esto es, un acuerdo light que permita el nombramiento puntual de al menos dos miembros del Órgano de Apelación, o bien una reforma específica del mecanismo de apelación o del sistema de solución de diferencias. De esta manera se priorizaría la efectividad y la legitimidad, pero al relegar la profundidad en el elenco de temas regulados, no sería viable pensar en una reforma que abarque todo el sistema de la OMC o resuelva los problemas más de fondo en la dinámica del funcionamiento institucional.

Si bien este parece ser el camino más razonable, en el corto plazo no parece ser factible. En efecto, el representante de Estados Unidos reforzó su postura en el Consejo General de la OMC, al darse a conocer el reporte del facilitador David Walker, nombrado por el Consejo General para afrontar la crisis del Órgano de Apelación (15 de octubre de 2019)<sup>10</sup>. Destacó el incumplimiento normativo manifiesto por parte del Órgano de Apelación e interpeló a los demás miembros de la organización que toleran esas acciones, al afirmar que “(b) denying that they are concerned about persistent rule-breaking by the Appellate Body, some WTO Members seek to avoid the deeper question: why did the Appellate Body feel free to disregard the clear text of the agreements?”<sup>11</sup>.

Si bien la visión de Estados Unidos es clara, el día 23 de octubre de 2019, grupos afines al libre comercio<sup>12</sup> enviaron una carta al Presidente Trump instándolo a “state publicly that the goal of the United States is not to kill the Appellate Body, but rather to reform

---

<sup>10</sup> Texto disponible en: <https://geneva.usmission.gov/2019/10/15/statements-by-the-united-states-at-the-wto-general-council-meeting/>

<sup>11</sup> “*Negando que les preocupa la persistente violación de las normas por parte del Órgano de Apelación, algunos miembros de la OMC tratan de evitar la cuestión más profunda: ¿por qué este se siente libre de hacer caso omiso del texto claro de los acuerdos?*” (Traducción propia)

<sup>12</sup> Los grupos son: Americans for Prosperity, The LIBRE Initiative, American Legislative Exchange Council, ALEC Action, Center for Freedom and Prosperity, Coalition of American Metal, Manufacturers and Users, Competitive Enterprise Institute, National Taxpayers Union, Precision Metal forming Association, R Street Institute.

it”<sup>13</sup>, y por tanto presentar a los demás miembros de la OMC una propuesta de reforma, haciendo énfasis en que su implementación permitiría retomar el proceso de nombramiento de los cargos vacantes del Órgano de Apelación<sup>14</sup>. Por tanto, de cambiar de posición, Estados Unidos contaría con apoyo de actores domésticos relevantes.

Finalmente, la tercera y última posibilidad replica en gran medida el status quo actual y termina en un callejón sin salida. Esto es, continuar apostando a la legitimidad del sistema (basada en el apego a la regla del consenso y reciprocidad en la toma de decisiones) y la profundidad del Entendimiento de Solución de Diferencias. En el escenario resultante no habría lugar a nuevas designaciones de miembros, y por tanto se generaría una parálisis, por imposibilidad de funcionamiento del Órgano de Apelación, una vez que los dos miembros salientes culminen las actuaciones de los casos en curso.

Este lado del triángulo deja afuera la efectividad de las normas, puesto que Estados Unidos no prestaría su consentimiento para nuevos nombramientos, y el sistema correría el riesgo de perecer. Al ser el régimen internacional de la OMC de tiporule-oriented, en aplicación de la clasificación realizada por Peña (2004), cualquier conducta contraria a sus principios, reglas y valores afecta al régimen en su conjunto. En consecuencia se hace necesario que el conflicto sea resuelto poniéndose en marcha un mecanismo de solución de controversias jurisdiccional o diplomático, que permita la restitución del status quo. Un mecanismo que cuente con una instancia que no esté operativa tendría un efecto contrario para los miembros pero también para el régimen en sí mismo.

#### **4. Reflexiones finales**

A lo largo de este trabajo se procuró examinar los motivos que llevan a la situación actual en el Órgano de Apelación de la OMC y visualizar los posibles caminos de salida, tomando como abordaje teórico el trilema de Zelicovich. En este sentido, se analizaron las particularidades de tres escenarios: los acuerdos en el marco del artículo

---

<sup>13</sup> Instándolo a “*manifestar públicamente que el objetivo de los Estados Unidos no es matar al Órgano de Apelación, sino más bien reformarlo*” (Traducción propia).

<sup>14</sup> Texto disponible en: <https://americansforprosperity.org/wp-content/uploads/2019/10/WTO-AB-letter-to-president-10-23-2019-2.pdf>

25 (arbitraje) para el caso de apelación, la salida negociada mediante un acuerdo light, o el enfrentamiento a un callejón sin salida.

Cualquiera de estos escenarios es una demostración de que la denominada “crisis del Órgano de Apelación de la OMC” es una demostración del valor y complejidad de la negociación multilateral atendiendo los intereses de actores con diferente poder económico y político. La situación de virtual parálisis puede ser vista como un ejemplo más de la incertidumbre en la OMC o de la crisis del multilateralismo frente al auge de los reclamos de mayor espacio para la soberanía estatal.

Aun así, el multilateralismo sigue siendo el ámbito clave para encontrar miradas convergentes y respuestas consensuadas frente a problemas comunes, superando o negociando los intereses divergentes entre Estados o grupos de Estados. La regla del consenso como mecanismo para la toma de decisiones, si bien es un ejemplo perfecto de una visión multilateral, puede derivar en un eventual bloqueo por la negativa de uno frente a la propuesta de 116 miembros. Incluso al interior de la institución, el Director General Azevedo ya anunció que iniciaría una intensa ronda de consultas para evitar la parálisis completa del Órgano de Apelación.

Por tanto, todo parece indicar que la opción de la salida negociada, al menos en términos puntuales, es la que se encuentra sobre el tapete. Ahora bien, ya sea mediante la realización de negociaciones puntuales, la elaboración de enmiendas o la decisión de embarcarse en una reforma profunda del sistema de solución de diferencias (o de todo el marco institucional de la OMC), el desafío no está en la designación de seis miembros del Órgano de Apelación. El desafío está en encontrar los caminos que permitan proteger los intereses soberanos al tiempo que el sistema multilateral no sea puesto en jaque por las acciones de un solo Estado.

## **Referencias**

ARREDONDO, R. Y GODIO, L. (2019). La crisis del Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, Año 7, No. 13, 163 – 179. Disponible en: <http://www.revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/301/155198>

- HILLEBRAND, J. (2019). Seven months until Appellate Body apocalypse: time to prepare for the worst case. Maastricht University Blog, 3 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.maastrichtuniversity.nl/blog/2019/05/seven-months-until-appellate-body-apocalypse-time-prepare-worst-case>
- HOEKMAN, B. Y MAVROIDIS, P. (2019). Party like it's 1995: Necessary but not sufficient to resolve WTO Appellate Body crisis. Vox, 26 de agosto de 2019. CEPR Policy Portal, Disponible en: <https://voxeu.org/article/party-it-s-1995-resolving-wto-appellate-body-crisis>
- HORN, H. Y OTROS (2009). Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements. Bruegel Blueprint Series, Vo. VII. Bruselas: Bruegel. Disponible en: [http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/bp\\_trade\\_jan09.pdf](http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/bp_trade_jan09.pdf)
- KEOHANE, R. (2006). The contingent legitimacy of multilateralism. NEWMAN, E. Y OTROS (Eds.). (2006) Multilateralism Under Challenge: Power, International Order, and Structural Change, 56-76. Nueva York: UNU Press.
- OMC (2019). Informe anual correspondiente a 2018. Órgano de Apelación. OMC, Ginebra. Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/ab\\_anrep\\_2018\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/ab_anrep_2018_s.pdf)
- PEÑA, F. (2004). Una aproximación a nuevas tendencias en los mecanismos de solución de controversias de acuerdos comerciales preferenciales, en PEÑA, F. (2004). Solución de controversias comerciales intergubernamentales. Enfoques multilaterales y regionales, 217 – 229. Buenos Aires: BID-INTAL
- SANAHUJA, J. A. (2018). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales. Colección Pensamiento Propio, 7-68. Barcelona: Icaria Editorial. Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/06/007-Sanahuja.pdf>
- SCHNEIDER-PETSINGER, M. (2019). Stretching the rules will not save global trade. Financial Times, 13 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.ft.com/content/92497c3e-e9bc-11e9-aefb-a946d2463e4b>
- TUSSIE, D. (2006). Nuevo enfoque del multilateralismo en una economía globalizada. Taller a distancia “Integración y Desarrollo Sostenible”. CLAES 2006. Disponible en: [https://www.academia.edu/32450626/Nuevo\\_enfoque\\_del\\_multilateralismo\\_en\\_una\\_econom%C3%ADa\\_globalizada](https://www.academia.edu/32450626/Nuevo_enfoque_del_multilateralismo_en_una_econom%C3%ADa_globalizada)
- ZELICOVICH, J. (2019). La crisis de la OMC y el trilema de las negociaciones comerciales internacionales. Relaciones Internacionales, No. 92, Vol. 11, 1-21. Disponible en: <https://doi.org/10.15359/ri.92-1.1>



## **Nuevo desafío para los cascos azules uruguayos: la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación en Altos del Golán**

*“UN peacekeeping is an investment in global peace, security and prosperity. The Blue Helmets are a concrete expression of the Charter’s determination to save succeeding generations from the scourge of war”*

*Antonio Guterres, Secretary –General United Nations*

**Federico Carreño\***

### **Introducción**

Uruguay se ha caracterizado por mantener una imagen destacada a nivel internacional que lo proyecta como un país serio y responsable. No obstante, no solo en el tradicional sentido de la diplomacia es que nos conocen fuera de fronteras.

Nuestro país ha sido reconocido internacionalmente como una Nación que aporta enormemente a la causa de la paz mundial con las misiones de paz de las Naciones Unidas, trabajo que ha sido destacado y agradecido por diversos Estados.

La participación en operaciones para el mantenimiento de la paz se ha transformado desde ya hace muchos años, en un objetivo estratégico y una de las tareas prioritarias tanto de las Fuerzas Armadas uruguayas como del Estado en su conjunto.

En ese sentido, nuestro país forma parte de este tipo de operaciones casi desde sus inicios, destacándose como primer antecedente su participación en el Acuerdo de Paz del Chaco Boreal en 1935, entre Bolivia y Paraguay.

Sin embargo, es en la década del noventa cuando comienza a tener una participación más activa en la materia, producto de una intensa labor diplomática de nuestra

---

\* Secretario del Servicio Exterior. Licenciado en Ciencias Militares. Ex Oficial del Ejército Nacional del Arma de Artillería. Participó en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití año 2012-2013 como Jefe de la Sección de Transporte de la Compañía Logística del Batallón Uruguay VI.

Cancillería. En ese período se destacan las misiones desplegadas en Mozambique y en Camboya.

Asimismo, Uruguay tuvo participación en países como Afganistán, Burundi, Chipre, Costa de Marfil, Etiopía, Eritrea, Georgia, Liberia, Sahara Occidental y Sierra Leona.

En la actualidad, podemos encontrar a los cascos azules uruguayos desplegados en las siguientes misiones: UNMOGIP India–Paquistán; UNIFIL Líbano; MFO Egipto; MONUSCO República Democrática del Congo; MINUSCA República Centroafricana; UNMC Colombia; UNDOF Siria – Israel<sup>1</sup>.

Acerca de esta última es que se presenta el artículo, con el objeto de brindar una aproximación a la misma, describiendo sus antecedentes, estructura, organización, tareas, así como la participación y contribución realizada por nuestro país.

## **Antecedentes de la Misión**

La guerra de Yom Kippur de 1973, resultó en la desestabilización de la región de Altos del Golán en Siria. Al inicio de la guerra, el establecimiento de la Segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas II (UNEF II) no estabilizó completamente el frente sirio-israelí en Altos del Golán, y las tensiones permanecieron altas debido a los continuos intercambios de fuego y sobrevuelos de aeronaves militares de ambos lados.

Desde marzo de 1974 hasta finales de mayo de ese año, la situación se hacía más inestable conforme se intensificaban los duelos de artillería, tanques y misiles. En un esfuerzo por evitar más hostilidades entre Israel y Siria, el Secretario de Estado de Estados Unidos, Henry Kissinger, inició el contacto diplomático, que resultó en la celebración de un Acuerdo de Separación entre ambas partes.

El Acuerdo fue firmado el 31 de mayo de 1974, fungiendo como testigo interino el Teniente General Siilasvuo, Comandante de UNEF II. El mismo proporcionaba un área

---

<sup>1</sup> Escuela Nacional de Operaciones de Paz de Uruguay. Disponible en: <http://www.enopu.edu.uy/misiones-de-paz/misiones-actuales/>.

de separación y dos zonas equitativas de armamento y fuerza limitada en ambos lados del área.

También se solicitó el establecimiento de la Fuerza de Naciones Unidas para la Observación de la Separación -UNDOF- (United Nations Disengagement Observer Force)- con el fin de supervisar su implementación.

La separación comenzó 24 horas después de firmarse el acuerdo y fue completada a los 20 días.

### **Establecimiento y Organización**

En el mismo día que se firmó el Acuerdo, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 350 (1974), que establecía a la UNDOF. La Misión fue establecida inicialmente por un periodo de seis meses, sujeto a renovación por el Consejo de Seguridad.

Inicialmente, el personal fue obtenido de las misiones de las Naciones Unidas existentes en la región y su fuerza autorizada fue de 1.250 personas.

La composición inicial estaba conformada por contingentes de Austria y Perú, obtenidos de UNEF II, y elementos logísticos de las unidades de Canadá y Polonia de la misma Misión. Por su parte, el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (UNTSO) proporcionaba a los observadores militares.

En julio de 1975, el contingente peruano fue retirado y reemplazado en agosto por el contingente iraní. Debido a problemas domésticos, los iraníes fueron retirados en 1979 y reemplazados por un contingente finés.

Igualmente, debido a la retirada de UNEF II en 1979, la fuerza autorizada de la UNDOF se incrementó a 1.450 personas.

En 1992, la fuerza fue reducida para disminuir los gastos. Hubo una reducción general del 15% del personal en cada contingente militar, en el cuartel general, unidades de apoyo y en el personal civil internacional. Sin embargo, no fue modificado el número de soldados en patrullajes y los que manejaban los puestos de observación. A fines de 1992, la mayoría del componente militar en el cuartel general de la UNDOF en

Damasco fue trasladado al Campo Faouar, que se convirtió en el nuevo cuartel general, mientras que otros elementos fueron trasladados al Campo Ziouani.

Cuando Finlandia retiró su batallón de infantería a finales de 1993, fue reemplazado en diciembre por una unidad de infantería polaca. Durante el mismo período, fue retirada la unidad logística polaca y el apoyo logístico fue consolidado bajo una fortalecida unidad logística canadiense.

En 1996, la Misión estaba compuesta de un batallón de infantería de Austria y uno de Polonia, las unidades logísticas y de comunicaciones eran canadienses, el pelotón de transporte de Japón, y los observadores militares de UNTSO.

A finales de mayo de 1998, un pelotón de infantería eslovaco reemplazó al austriaco.

## **Etapa de Modernización**

A inicios del año 2000, la Misión tenía serios problemas con el envejecimiento de las estructuras de sus edificios, comunicaciones y caminos. Mucha de la infraestructura ya tenía 30 años y necesitaba importantes trabajos de refacción, además de encontrarse en un área montañosa llena de minas terrestres ocultas.

Los 30 campos/posiciones pequeños existentes de observadores militares, necesitaban ser reconstruidos y consolidados. Además, se requería de más vehículos para permitir un patrullaje más seguro y frecuente. Encabezado por el Teniente Coronel canadiense, Rick Charlebois, ex Jefe Logístico de la Misión, Canadá dirigió la operación de actualización de la infraestructura de la Fuerza.

El objetivo de los cambios y actualización en las operaciones militares era crear una fuerza más móvil, flexible y receptiva.

Los cambios fueron enfocados en proporcionar energía eléctrica adecuada, actualizar las comunicaciones y edificios, así como maximizar la eficiencia de la construcción, incluyendo el uso de estructuras prefabricadas.

El impacto general de la Fuerza de Modernización racionalizó la infraestructura y apoyo logístico, además de mejorar las instalaciones de comunicación. También incrementó el

número de tropas disponibles para las actividades operativas y mejoró la calidad de vida, condiciones de trabajo y comunicaciones para el personal.

La Fuerza de Modernización fue completada a finales del año 2005.

A partir de ese año, el Consejo de Seguridad ha renovado el mandato de la Misión, la cual ha continuado desempeñando efectivamente sus funciones en cooperación de todas las partes<sup>2</sup>.

Durante la Guerra Civil Siria en 2011 las fuerzas de UNDOF estuvieron inhabilitadas durante un tiempo.

La Misión fue restablecida en 2018 después de que el Ejército Árabe Sirio y el Ejército Libre Sirio dejaran de combatir por la zona para unirse a un plan de reconciliación nacional.

Desde el 31 de julio de 2018, el Ejército Árabe Sirio controla la totalidad del territorio, restaurándose la presencia de la UNDOF en su lugar correspondiente.

A setiembre de 2019, la Fuerza está compuesta por 1.236 efectivos, 1059 que forman parte de contingentes de tropas y 125 de componentes civiles.

Los principales países que aportan contingentes y fuerzas policiales a la misión son Nepal (342), Fiji (187), India (173), Uruguay (170), Irlanda (126) y Ghana (9)<sup>3</sup>.

## **El Área de Separación**

Las operaciones de separación ocurrieron en cuatro fases entre el 14 de junio y el 27 de junio de 1974.

Posteriormente, en el trabajo que realizaba la UNDOF con las fuerzas israelíes y sirias, delinearon y marcaron las líneas que eran las fronteras del área de separación. Este proceso fue culminado a inicios de julio de 1974.

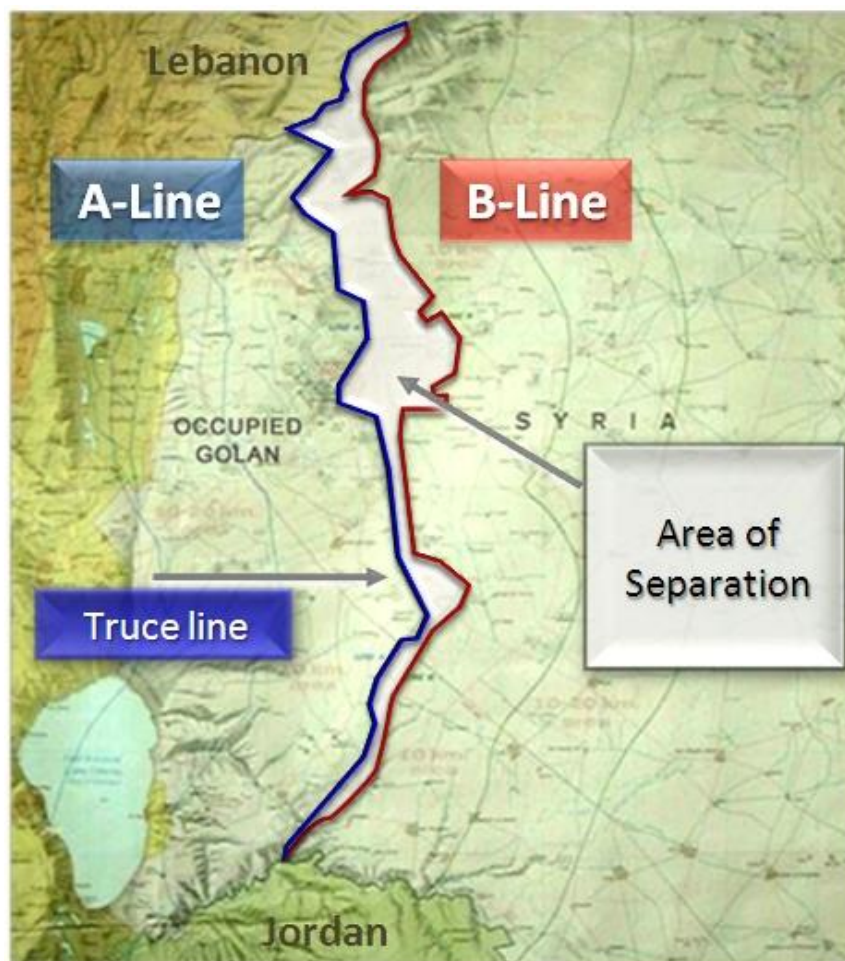
---

<sup>2</sup> Historia de las Operaciones de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas Durante la Guerra Fría: 1945 A 1987, Sunil Ram (Fuerzas Canadienses, Retirado), Universidad Militar Americana, Harvey J. Langholtz, Ph.D. 2008 Instituto para Formación en Operaciones de Paz.

<sup>3</sup> Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/mission/undof>. Datos a Noviembre de 2019.

El área de separación tenía aproximadamente 80 kilómetros de largo y variaba en su ancho, entre 10 kilómetros en el centro a menos de un kilómetro en el extremo sur. En general, el terreno era muy accidentado y se encontraba dominado al norte por el Monte Hermon. En el área de separación no se permitían otras fuerzas salvo las de UNDOF, pero se encontraba habitado y vigilado por las autoridades sirias. La Fuerza fue enteramente desplegada dentro y cerca del área de separación.

A cada lado del área de separación, existe un área de limitación con tres zonas, una de 0 a 10 kilómetros, una de 10 a 20 y otra de 20 a 25 kilómetros de ancho.



Fuente: <https://undof.unmissions.org/background>

## **Funciones principales de la UNDOF**

El rol principal de la Misión es la supervisión del área de separación, asegurándose que no exista presencia de fuerzas militares de ninguna de las partes.

También lleva a cabo actividades humanitarias, incluyendo remoción de minas, proporcionando asistencia a la Cruz Roja con instalaciones para correo y cruce de personas a través del área de separación, así como tratamiento médico limitado a la población local.

Debido a la extensa amenaza de minas en su área de responsabilidad, la UNDOF, junto con las autoridades sirias, instituyeron un programa de mantenimiento del área de separación para identificar y marcar todos los campos minados.

Asimismo, debido a su larga presencia en la región, también realiza grandes esfuerzos para abordar las consecuencias medio ambientales que resultaron de sus actividades y presencia en el área.

## **Participación y contribución de Uruguay en la Misión**

Uruguay participa con un contingente militar – Compañía de Infantería Mecanizada-integrado por 170 efectivos del Ejército Nacional, en la zona de separación en Altos del Golán, entre Siria e Israel.

En una primera instancia, el Ejército envió dos efectivos a formar parte del Estado Mayor de la Misión. Uno de ellos a desempeñar funciones como Jefe del Estado Mayor, y el otro, como integrante del mismo.

En una segunda instancia, en julio-agosto de 2019, se envió vía marítima al Líbano, un Grupo de Avanzada compuesto por 3 efectivos, con la tarea de llevar materiales y elementos de logística, y por vía aérea a otros 14 efectivos, los cuales recibieron el barco a su arribo al Líbano y de esa forma, el Grupo de Avanzada de 17 integrantes comenzaron las tareas de desanudar y transportar el material hasta el área de misión.

Seguidamente, en el mes de setiembre, un vuelo con 153 efectivos del Ejército completó el despliegue territorial uruguayo, con 170 hombres y mujeres a la orden de las Naciones Unidas.

## **Despliegue y Rol de la Compañía**

El mandato de Naciones Unidas para esta Misión no solamente involucra la desconexión de las fuerzas, sino también verificar en el terreno que tanto Israel como Siria cuenten con el equipo, material y personal autorizado en un área de 25 kilómetros a partir de la línea de separación, llamada “área de limitación”.

Existen 3 líneas a cada lado de la línea divisoria que son de 10, 20 y 25 kilómetros.

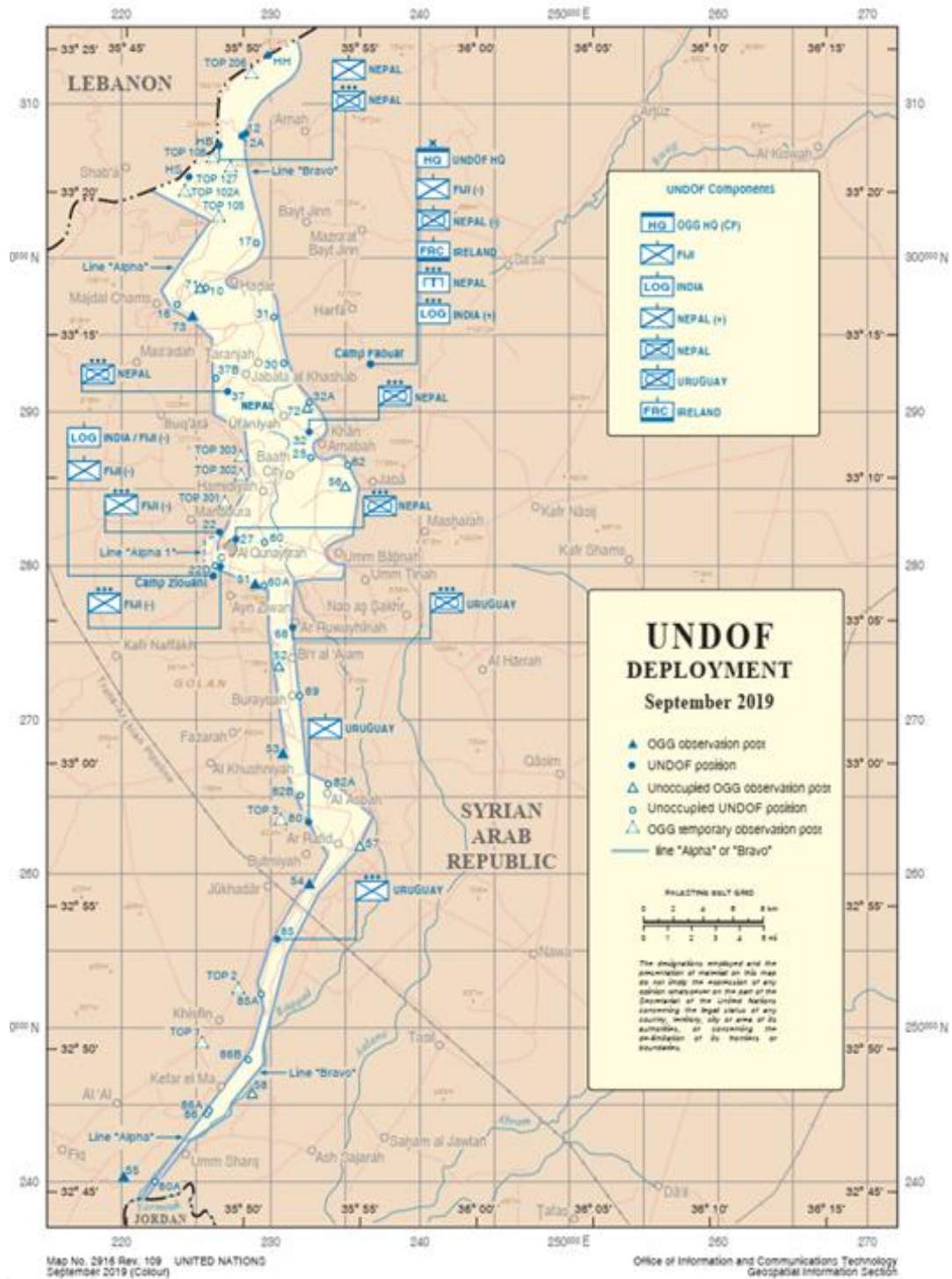
La Compañía de Infantería Mecanizada uruguaya se localiza en tres puntos diferentes de esa franja localizada al sur del área de separación: Posición 80 con 99 efectivos; Posición 85 con 35 efectivos; Posición 68 con 18 efectivos; y Camp Ziouani (lado Alfa, es decir, Israel) 18 efectivos.

Las actividades que se realizan son diversas, entre las cuales se destacan: patrullaje; observación diurna y nocturna; operaciones de búsqueda y limpieza de artefactos explosivos o elementos sin detonar; escolta vip; escolta de convoys; mejoras de posiciones y seguridad en instalaciones.

Todas estas tareas están destinadas a recabar información precisa y detallada para luego ser coordinada y procesada por el Estado Mayor de forma de garantizar que las cantidades de equipo, materiales y efectivos de ambos bandos en el Área próxima a la Zona de Separación no superen las acordadas por la Resolución 350 del Consejo de Seguridad.



Mapa de despliegue



Fuente: <https://undof.unmissions.org/undof-deployment-map>

## **Consideraciones finales**

En medio de importantes conflictos y graves situaciones de enfrentamiento que por diferentes motivos se han presentado en diversos países, las operaciones de mantenimiento de la paz se han convertido en una prioridad casi imprescindible para las Naciones Unidas.

Mediante el despliegue de Fuerzas de Paz, se ha evitado que millones de personas inocentes se conviertan en víctimas de los conflictos armados.

Para nuestro país, las misiones para el mantenimiento de la paz, como herramienta de Diplomacia Multilateral, representan un importante mecanismo de posicionamiento a nivel internacional, constituyendo uno de los pilares en materia de Política Exterior.

Una vez más, a través de la participación en la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación en Altos del Golán, los cascos azules uruguayos refuerzan el auténtico compromiso de nuestro país con la paz y la seguridad internacionales.

## **Bibliografía**

Historia de las Operaciones de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas Durante la Guerra Fría: 1945 A 1987, Sunil Ram (Fuerzas Canadienses, Retirado), Universidad Militar Americana, Harvey J. Langholtz, Ph.D. 2008 Instituto para Formación en Operaciones de Paz.

## **Las relaciones comerciales entre Uruguay y la Asociación Europea de Libre Comercio**

---

**Natalia De María**

**Natalia Melgar\***

### **1. Caracterización de la Asociación Europea de Libre Comercio**

La Asociación Europea de Libre Comercio (AELC o EFTA en inglés) es un espacio de libre comercio integrado por Islandia, Liechtenstein, Noruega, y Suiza. Fue creado en 1960 a partir de la Convención de Estocolmo y originalmente la integraban: Austria, Dinamarca, Reino Unido, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza. Finlandia, Islandia y Liechtenstein ingresaron posteriormente, en 1961, 1970 y 1991, respectivamente. Este bloque surge como alternativa a la Comunidad Económica Europea aunque a través de los años, varios de sus miembros salieron de la AELC para unirse a ese bloque, pasando a contar con los cuatro miembros mencionados.

A lo largo de la historia, la AELC ha mantenido un rol activo en la firma de acuerdos comerciales. Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuenta con más de 25 acuerdos vigentes, entre los que se destacan los firmados con la Unión Europea, Corea del Sur y Singapur.

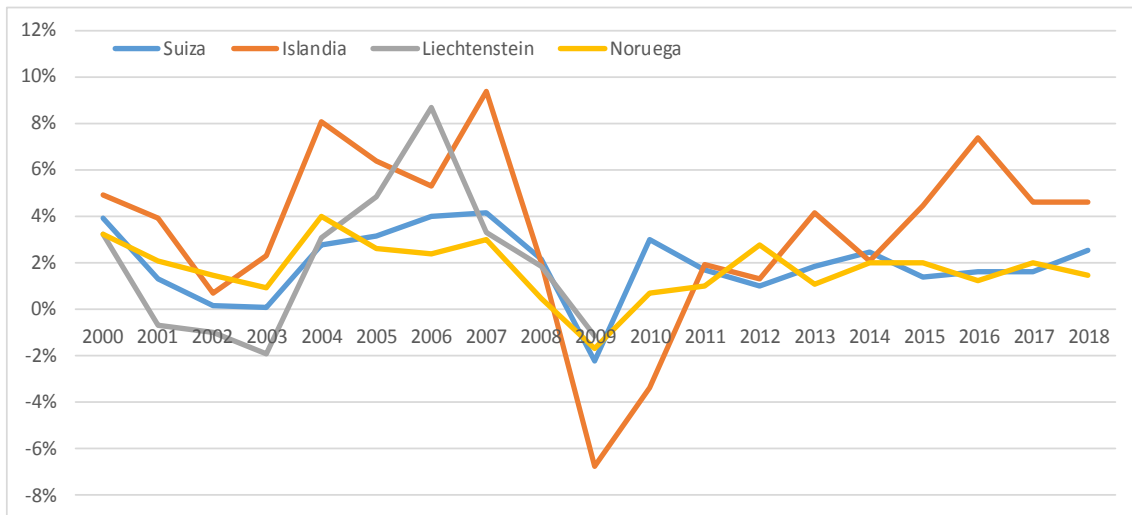
Los cuatro países miembros representan a una población total de 14,2 millones de personas con un ingreso per cápita promedio que alcanza los US\$ 82.300. Estas cifras muestran que es un mercado muy atractivo no sólo por su tamaño sino por el poder adquisitivo alcanzado. Además, son países con un alto nivel de desarrollo como lo muestran las posiciones alcanzadas en el Índice de Desarrollo Humano (Noruega 1º, Suiza 2ª, Islandia 6ª).

---

\* Investigadoras del Departamento de Negocios Internacionales de la Universidad Católica del Uruguay

Asimismo, son economías que si bien registraron tasas de crecimiento negativas del Producto Interno Bruto (PIB) como consecuencia de la crisis global en el año 2009, lograron recuperarse rápidamente volviendo a crecer desde entonces.

**Gráfico 1 – Tasa de crecimiento del PIB por país de la AELC**

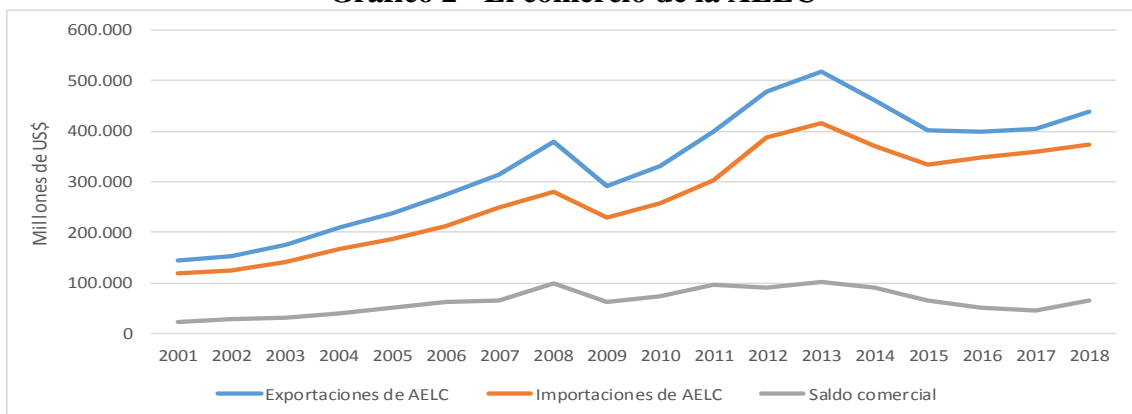


Fuente: elaboración propia a partir del Banco Mundial.

Nota: en el caso de Liechtenstein, la información disponible finaliza en 2010.

En cuanto al comercio internacional, se destaca el crecimiento registrado tanto en el caso de las exportaciones como en el de las importaciones. Como muestra el gráfico 2, en ambos casos se ha registrado una clara tendencia creciente y el saldo comercial desde el año 2001, le ha sido favorable.

**Gráfico 2 - El comercio de la AELC**



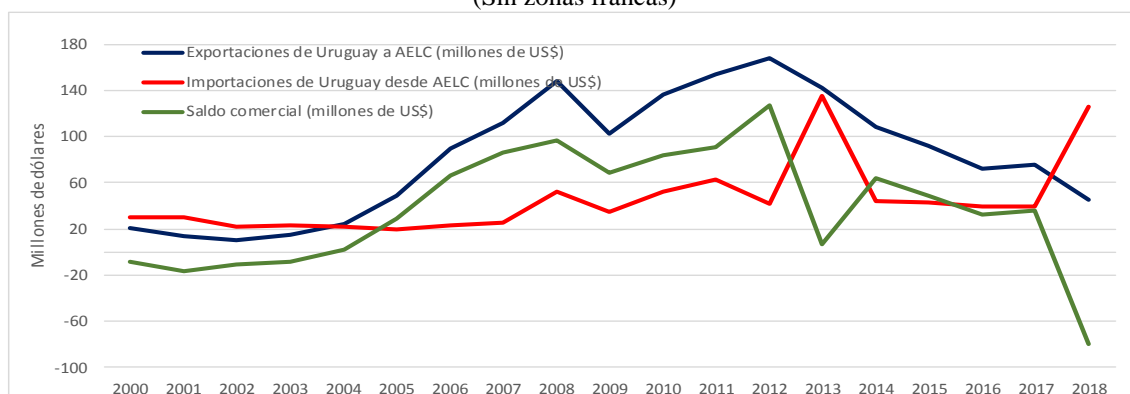
Fuente: elaboración propia a partir de TradeMap.

## 2. El comercio bilateral de bienes entre la AELC y Uruguay

Los flujos de comercio bilateral entre la AELC y el Mercosur son relativamente bajos, pero están creciendo. Este proceso es esperable que se profundice dada la firma del acuerdo comercial y la complementariedad existente entre las economías involucradas.

En el caso particular de Uruguay, como se observa en el gráfico 3, los niveles actuales de comercio son muy superiores a los registrados en el año 2000. El saldo comercial, que desde 2004, había sido favorable a Uruguay, pasó a ser deficitario en 2018, el principal determinante de este cambio de signo fueron las importaciones de combustibles y aceites minerales realizadas desde Noruega por US\$ 80,4 millones.

**Gráfico 3 – El comercio bilateral entre la AELC y Uruguay**  
(Sin zonas francas)



Fuente: elaboración propia a partir de SmartDATA.

Si se comparan las cifras de 2018, con las registradas en el año 2000, resulta que las exportaciones de Uruguay a la AELC crecieron 4,43% (promedio anual) mientras que las importaciones se incrementaron 8,35% (promedio anual).

Dentro de la AELC, Suiza y Noruega son los principales destinos de las exportaciones uruguayas a la AELC y también los principales orígenes de las importaciones desde esta región. En ambos casos estos destinos han concentrado más del 95% del comercio.

## 2.1. Exportaciones de Uruguay a la AELC

Presentando la evolución de las exportaciones a nivel de producto, se observa que existe un alto nivel de concentración. Si se consideran los principales productos (según el promedio de los valores exportados en los últimos 10 años), en 2018, sólo cinco productos representaron el 95,6% de las exportaciones a este destino. Como se observa en el cuadro 1, estos mismos productos representaban casi el 78% de las colocaciones en el año 2000, una participación alta pero bastante menor. Sin embargo, si se observan las participaciones de cada capítulo, se encuentran cambios relevantes.

Si bien resulta que el principal producto exportado a la AELC fue perlas naturales o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas (capítulo 71 del Sistema Armonizado, SA), su participación ha caído notoriamente, pasando de 52,8% en el año 2010 a 36,1% en 2018. Al mismo tiempo, productos como la carne (capítulo 02 del SA) y la lana (capítulo 51 del SA) han ganado terreno.

**Cuadro 1 – Exportaciones de Uruguay con destino la AELC**  
(Sin zonas francas)

Descripción abreviada	Monto (millones de US\$)			Participación		
	2000	2010	2018	2000	2010	2018
71 - Perlas naturales o cultivadas, piedras y metales preciosos o semipreciosos	0,0	72,0	16,4	0,0%	52,8%	36,1%
02 - Carne y despojos comestibles	1,4	25,3	24,9	6,9%	18,5%	54,7%
12 - Semillas y frutos oleaginosos	0,0	7,0	0,0	0,0%	5,1%	0,0%
51 - Lana y pelo fino u ordinario, hilados y tejidos de crin	0,1	0,3	1,3	0,6%	0,2%	2,8%
89 - Barcos y demás artefactos flotantes	0,0	1,2	0,9	0,0%	0,9%	1,9%
Resto	19,3	30,6	2,0	92,5%	22,4%	4,4%
<b>TOTAL</b>	<b>20,8</b>	<b>136,4</b>	<b>45,5</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de SmartDATA.

Los principales productos exportados a Suiza son también los provenientes de los capítulos 71 y 02 del SA que en los últimos años han concentrado más del 90% de las exportaciones a este país. En el caso de Noruega, se encuentra un patrón similar, también dos capítulos del SA, en este caso el 02 y el 51, concentran casi el 90% de lo exportado hacia este destino.

Vale aclarar que las exportaciones correspondientes a barcos y demás artefactos flotantes (capítulo 89), en realidad se vinculan a la reparación de barcos, realizadas por las empresas TSAKOS Industrias Navales S.A. y Reparaciones Industriales y Navales S.A. cuyo destino es Noruega.

Como muestra el cuadro 2, si se consideran las exportaciones por producto (clasificación a 10 dígitos del SA), resulta que, en 2018, tan sólo 10 productos concentran casi el 94% de las exportaciones a este bloque europeo. En su mayoría pertenecen a los capítulos mencionados en el cuadro 1. Las excepciones son las naranjas (capítulo 08 del SA) y los cueros curtidos (capítulo 41 del SA) cuyo principal destino es Noruega.

**Cuadro 2 – Exportaciones de Uruguay con destino la AELC a nivel de producto**  
(Sin zonas francas)

Descripción abreviada	Monto (millones de US\$)			Participación		
	2000	2010	2018	2000	2010	2018
7108129010 - Oro en lingotes o en barras coladas	0,0	71,9	16,4	0,0%	52,7%	36,0%
0201300049 - Otros cortes de bovinos, deshuesada y refrigerados	0,7	13,9	14,4	3,6%	10,2%	31,7%
0202300061 - Lomos de bovinos, deshuesada y congelada	0,0	6,6	8,3	0,0%	4,8%	18,2%
0202300069 - Otros cortes de bovinos, deshuesada y congelada	0,2	1,9	0,6	1,0%	1,4%	1,2%
1201900000 - Otras habas de soja (no para la siembra)	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
0205000020 - Carne de caballo, refrigerada y deshuesada	0,2	0,2	0,2	0,8%	0,2%	0,5%
5105291026 - Lana, tops de finura entre 26,5 y 27,9 micrómetros	0,1	0,0	1,0	0,6%	0,0%	2,2%
0201300041 - Lomos de bovinos, frescos y refrigerados	0,1	0,3	0,5	0,5%	0,2%	1,1%
8901900000 - Los demás barcos para transporte de mercancías (reparaciones)	0,0	1,2	0,9	0,0%	0,9%	1,9%
0805100000 - Naranjas	0,0	0,1	0,5	0,1%	0,1%	1,1%
4107122010 - Cueros curtidos al cromo, en estado seco	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
Resto	19,5	40,2	2,8	93,4%	29,4%	6,2%
<b>TOTAL</b>	<b>20,8</b>	<b>136,4</b>	<b>45,5</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de SmartDATA.

Además, se destaca que, en general, estos productos pertenecen al conjunto de ítems en los cuales Uruguay es competitivo a nivel internacional como carne bovina, soja y lanas. Sin embargo, se destaca el comercio de otros productos extraordinarios para Uruguay como el oro. Todos estos productos cuentan con gran potencial dada la desgravación arancelaria aprobada en el acuerdo firmado.

Si se consideran las empresas exportadoras también se observa alta concentración que además parecería estar incrementándose. Las 10 principales empresas exportadoras, en los últimos 10 años, representaron aproximadamente el 98% de lo exportado mientras que su participación en 2010 había sido de 67% y prácticamente nula en el año 2000. Se destaca el desempeño de la empresa Loryser S.A. cuya participación alcanzó a 52,8% y 36,5% en 2010 y 2018, respectivamente. El producto exportado por esta empresa es oro en lingotes o en barras coladas cuyo destino es Suiza.

### Cuadro 3 – Exportaciones de Uruguay a la AELC por empresa

(Sin zonas francas)

Destino	Monto (millones de US\$)			Participación		
	2000	2010	2018	2000	2010	2018
Loryser S.A.	0,0	71,9	16,4	0,0%	52,8%	36,2%
Pulsa S.A.	0,0	2,5	1,6	0,0%	1,9%	3,5%
Frigorífico Las Piedras S.A.	0,0	7,0	2,7	0,1%	5,1%	6,1%
Ersinal S.A.	0,0	1,6	3,0	0,0%	1,2%	6,6%
Frigorífico Tacuarembó S.A.	0,0	3,2	3,8	0,0%	2,3%	8,4%
Frigorífico Carrasco S.A.	0,1	2,5	2,7	0,2%	1,8%	6,0%
Establecimiento Colonia S.A.	0,0	1,0	1,7	0,0%	0,7%	3,7%
Ontilcor S.A.	0,0	1,2	0,7	0,0%	0,9%	1,6%
Breeders & Packers Uruguay S.A.	0,0	0,0	0,9	0,0%	0,0%	2,1%
Cledinor S.A.	0,0	0,7	1,7	0,0%	0,5%	3,7%
Otras empresas	20,7	44,7	10,0	99,7%	32,8%	22,1%
<b>TOTAL</b>	<b>20,8</b>	<b>136,3</b>	<b>45,2</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de SmartDATA.

### 2.2. Importaciones de Uruguay desde la AELC

Las importaciones realizadas por Uruguay desde la AELC también muestran un alto nivel de concentración que ha aumentado. Los principales 5 capítulos, representaron en el año 2000, aproximadamente el 76% de lo importado desde este grupo de países mientras que, en el año 2018, este ratio pasó a ser 90,2%. En los últimos años, los combustibles y aceites minerales (capítulo 27 del SA), han pasado a ser el principal producto adquirido cuyo origen es Noruega, seguido por los productos farmacéuticos (capítulo 30 del SA) que son adquiridos desde Suiza.

### Cuadro 4 – Importaciones de Uruguay desde la AELC

Descripción abreviada	Monto (millones de US\$)			Participación		
	2000	2010	2018	2000	2010	2018
27 - Combustibles y aceites minerales	0	15	81	0,0%	27,5%	64,3%
30 - Productos farmacéuticos	11	16	13	35,5%	29,7%	10,6%
90 - Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía y cinematografía	2	4	5	5,4%	8,3%	4,3%
84 - Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos o sus partes	3	2	11	9,1%	4,4%	8,8%
29 - Productos orgánicos	8	4	3	25,6%	6,9%	2,1%
Resto	7	12	12	24,4%	23,2%	9,8%
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>53</b>	<b>126</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de SmartDATA.

Si se consideran las importaciones por producto, se observa nuevamente una alta concentración dado que, en 2018, los principales 10 productos representan el 78,4% de las adquisiciones desde la AELC mientras que, solamente los condensados de gas natural (pertenecientes al capítulo 27 del SA) explican el 64% de las importaciones.



**Cuadro 5 – Importaciones de Uruguay con origen la AELC, por producto**

Descripción abreviada	Monto (millones de US\$)			Participación		
	2000	2010	2018	1999	2010	2018
2709001000 - Condensados de gas natural	0,0	0,0	80,4	0,0%	0,0%	64,0%
3002103800 - Anticuerpos humanos	0,0	6,6	0,0	0,0%	12,5%	0,0%
2710192100 - Gasoil	0,0	11,3	0,0	0,0%	21,5%	0,0%
3004906990 - Otros productos químicos	1,5	1,1	2,5	5,1%	2,2%	2,0%
9021102000 - Artículos y aparatos de ortopedia	0,0	1,3	1,5	0,0%	2,4%	1,2%
3004906800 - Químicos como: ciclosporina A, fluspirileno, entre otros	0,7	1,4	0,5	2,3%	2,7%	0,4%
3808932900 - Herbicidas, productos anti-brote y reguladores de crecimiento de plantas	0,0	1,3	0,0	0,0%	2,5%	0,0%
3004907800 - Químicos como: topotecan o su clorhidrato, uracil, entre otros	0,0	0,5	1,5	0,0%	1,0%	1,2%
8479899900 - Otras máquinas y aparatos mecánicos	0,3	0,2	8,4	1,1%	0,3%	6,7%
3002152000 - Químicos como: basiliximab, bevacizumab, daclizumab, entre otros	0,0	0,0	3,8	0,0%	0,0%	3,0%
Resto	27,1	29,0	27,1	91%	55,0%	21,6%
<b>TOTAL</b>	<b>29,7</b>	<b>52,7</b>	<b>125,8</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de SmartDATA.

Por último, también a nivel de las empresas importadoras se verifica alta concentración, dado que, en 2018, tan sólo 10 empresas explicaron el 75,1% de las importaciones desde la AELC. Sin embargo, en este caso sí se encuentra que la concentración parecería estar disminuyendo dado que estas mismas empresas habían representado el 73,3% en el año 2000. En 2018, la empresa que ha realizado más compras desde este bloque fue ANCAP vinculado a las adquisiciones de condensados de gas natural desde Noruega, seguida por Roche Internacional LTD y Gramón Bagó de Uruguay S.A. vinculadas a las compras de productos farmacéuticos con origen Suiza.

**Cuadro 6 – Empresas importadoras desde la AELC**

Destino	Monto (millones de US\$)			Participación		
	2000	2010	2018	2000	2010	2018
ANCAP	0,0	14,6	80,4	0,1%	27,7%	64,0%
Roche Internacional LTD	6,1	8,7	4,7	20,7%	16,4%	3,7%
Gramón Bagó de Uruguay S.A.	0,3	4,3	0,2	1,0%	8,2%	0,2%
Murry S.A.	0,0	0,0	5,0	0,0%	0,0%	4,0%
Pedro Maccio y CIA S.A.	0,0	1,5	0,1	0,0%	2,9%	0,1%
Resimpex S.A.	0,1	0,9	1,2	0,2%	1,7%	0,9%
Laboratorios Clausen S.A.	0,0	1,4	0,8	0,0%	2,6%	0,6%
UTE	1,0	0,0	0,3	3,4%	0,1%	0,3%
Nelson Arcos S.A.	0,0	0,8	1,4	0,0%	1,5%	1,1%
Roemmers S.A.	0,4	1,9	0,3	1,4%	3,5%	0,3%
Resto	21,8	18,7	31,4	73,3%	35,4%	24,9%
<b>TOTAL</b>	<b>29,7</b>	<b>52,7</b>	<b>125,8</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de SmartDATA.

### **3. El acuerdo firmado entre la AELC y el Mercosur**

En junio de 2016, comenzaron las negociaciones entre ambos bloques que culminaron este año, concretándose la firma de un acuerdo comercial que fue anunciado en agosto de 2019. Este acuerdo incluye no solo temas arancelarios, sino también aspectos regulatorios, servicios, inversiones, facilitación del comercio, compras gubernamentales, cooperación aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, defensa comercial y propiedad intelectual, entre otros aspectos.

Los textos no están disponibles dado que aún se encuentran en el proceso de revisión legal. Sin embargo, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) de Uruguay, ha anunciado que se trata de un “instrumento amplio, que mejora las condiciones de acceso a los mercados en el comercio de bienes y servicios, así como asegura el abastecimiento más eficiente por parte del Estado mediante el capítulo de contrataciones públicas” (MRREE, 2019). El informe de la cancillería uruguaya destaca además que el impacto en el comercio de bienes y servicios será significativo dado que estos son países con niveles de protección relativamente altos, sobre todo en los sectores agrícola y agroindustrial y se han “otorgado concesiones arancelarias en materia de acceso de bienes para aproximadamente el 97% del comercio birregional” (MRREE, 2019).

### **4. Conclusiones**

Las relaciones comerciales entre Uruguay y la AELC se han profundizado en los últimos años, no obstante, los flujos del comercio bilateral aún son bajos, se espera que se incrementen como producto de la firma del acuerdo comercial entre la AELC y el Mercosur.

En relación con las exportaciones uruguayas con destino a AELC, existe una alta concentración tanto en destinos como en producto y empresas exportadoras. Cabe destacar que han aumentado las exportaciones de productos en los que Uruguay es competitivo como las carnes, soja y lana, los que se verán favorecidos por la liberalización arancelaria aprobada en el acuerdo. La alta concentración se ve también en las importaciones, tanto en los productos adquiridos por Uruguay con origen AELC como a nivel de empresas importadoras.

El acuerdo recientemente firmado va más allá de los aranceles, incluyendo temas que favorecerán la profundización de las relaciones entre los Estados Parte, y potenciará el intercambio comercial que si bien está aumentando aún se mantiene en niveles bajos considerando el alto potencial de la relación bilateral.

## **5. Referencias**

Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay (2019). Acuerdo MERCOSUR – EFTA: síntesis del acuerdo. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/publicaciones/mercosur-efta-sintesis-del-acuerdo>



## **Conceptualización y prácticas de la política de vinculación**

---

**Jorge Muiño\***

**Martín Lorieto\*\***

**Dra. Cecilia Lima\*\*\***

Desde hace décadas se han formado comunidades transnacionales, facilitadas en parte por los canales desarrollados por grupos de ciudadanos migrantes que viven de forma permanente o transitoria en uno o más países distintos al de origen en el cual transcurre sus vidas como trabajadores juntos a sus familias.

Las políticas migratorias de varios países de la región incluyen los programas de vinculación con sus poblaciones residentes en el extranjero, vislumbrando así un proceso de cambio con respecto a la idea tradicional de ciudadanía, en la que se concebía los derechos ligados al lugar de residencia, es decir, una comunidad compartiendo un mismo territorio.

Asimismo, se ha generado una tendencia a nivel de los sistemas políticos en el armado de acciones o gestiones para el involucramiento de las colectividades en el exterior, teniendo incidencias en la estructuración del concepto de ciudadanía clásica hacia uno más de carácter transnacional.

En consecuencia, hablar de la ciudadanía desde la óptica transnacional implica repensar la forma en que los Estados nacionales planifican y confeccionan sus políticas para atender las demandas y necesidades de sus comunidades por fuera de la esfera doméstica.

En las últimas décadas diversos Estados comenzaron a desarrollar prácticas de vinculación con sus connacionales en el exterior, particularmente en países de la región

---

\* Embajador. Director General para Asuntos Consulares y Vinculación.

\*\* Magíster en Relaciones Internacionales (UdelaR). Director de Vinculación.

\*\*\* Doctora en Derecho (Universidad de Montevideo). Subdirectora de Vinculación y Jefa de la Oficina de Asistencia al Compatriota.

latinoamericana que cuentan con importantes diásporas, como es el caso mexicano y ecuatoriano, entre otros.

No se encuentra una única manera de conducirla, aunque sí aparecen características comunes a como facilitar el ejercicio de la participación ciudadana, en un mundo más interconectado y globalizado.

Debe señalarse que la tradicional función y atención consular al nacional en el extranjero -Convención de Viena Relaciones Consulares 1963- se han constituido en acciones previas a la formalización de la política de vinculación.

Siguiendo a autores como Lelio Marmora (2002:297), la vinculación puede ser concebida como parte de las políticas amplias de recuperación del migrante, dividiéndose en las de retorno o vinculación, donde se pretende efectivizar los vínculos entre los nacionales que viven por fuera con dicha sociedad.

Algunos estudios como los de Levitt y Dehesa (2003) indican que las diferencias entre las políticas de vinculación de los Estados radican en el compromiso que asumen cada uno. Así, proponen analizar las políticas de vinculación considerando reformas ministeriales o consulares; políticas de atracción de inversiones; extensión de los derechos políticos; la extensión de las protecciones estatales o servicios a los nacionales que viven en el exterior; y la implementación de políticas simbólicas para reforzar la pertenencia e identidad nacional. (Schiavon, J. y Durand, J.:2012)

Este punto permitiría entender el enfoque que se le puede dar, así como el alcance y las limitaciones a las que se puede enfrentar la misma.

Al respecto, se vislumbran las siguientes características generales de la política de vinculación uruguaya, subsidiaria de la política migratoria llevada adelante por el Estado:

- Reconocimiento expreso por normativa de la política de vinculación, y del organismo que la define y ejecuta.
- Consagración del derecho de agrupación de los ciudadanos en el exterior.

- Incentivo al armado de estructuras que permitan la agrupación de compatriotas en Consejos Consultivos y Asociaciones, así como de Redes.
- Un diseño con elevada coordinación y articulación interinstitucional, involucrando Secretarías, Agencias y entidades prestadoras de servicios públicos, que tienen como objetivo transversal de que los organismos del Estado en su conjunto incluyan e integren programas para atender los requerimientos de uruguayos residentes en el exterior de manera temporal y/o permanente.
- Construcción de canales de información y expresión democráticos duraderos, participativos e inclusivos entre el Estado, a través de las Oficinas Consulares, y los compatriotas nucleados en agrupaciones o independientes que se encuentran o residen en el exterior.
- Confección de relevamientos censales y mapeos de cómo se distribuye la diáspora y características cuantitativas y cualitativas de la misma.
- Previsión de políticas de desarrollo país con la participación de la diáspora altamente destacada en múltiples saberes.
- Promoción de actividades culturales en el exterior para fortalecer la identidad con su país de origen.

## **Características de la Diáspora uruguaya**

### **Antecedentes**

Hasta 1960, Uruguay era un país en el cual el saldo migratorio era positivo, pero fue a partir de esta década que se va a transformar en un país de emigrantes. En esta década comienza un largo proceso de movimientos de construcción de asociaciones de uruguayos en el exterior.

Las repetidas crisis socioeconómicas en Uruguay como así también la oferta laboral, desde entonces, de países como Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y

España, produjeron en la población nacional, en especial en los sectores calificados, el interés en buscar nuevos horizontes para el desarrollo de sus actividades laborales, y en consecuencia de su proyecto familiar en el exterior.

En la década de los 70, Uruguay ingresó, al igual que otros países de Sudamérica, en una dictadura cívico-militar, provocando un importante aumento de la emigración uruguaya, transformándose en la primera corriente emigratoria significativa. Si bien con el retorno a la democracia muchos compatriotas regresan, es a partir de inicios de fines de los 80 e inicios de los 90 que comienza una nueva tendencia emigratoria, agudizándose la misma en la crisis del 2002 (En este período España firma el tratado de adhesión a la Comunidad Económica Europea -1985-, actual UE, y EE.UU -1999- eliminó la visa para ingresar a ese país).

Más recientemente a partir del año 2010 con la desaceleración de las economías de algunos de los destinos tradicionales de la emigración uruguaya (especialmente EE.UU y España), se observa en la última década un aumento del retorno de miles de uruguayos, aunque en los últimos años ha tenido una tendencia a la baja.

En este contexto es necesario, indicar que existen diversos instrumentos internacionales suscriptos por el Gobierno como ser los Acuerdos de Residencia regional que ha facilitado la movilidad humana.

Una de las características más notorias de la emigración uruguaya ha sido su capacidad para integrarse en las sociedades de acogida como ser Argentina, EE.UU, España, Israel, Suecia, otros.

### **Coyuntura actual**

Si bien gran parte de los compatriotas en el exterior no cambian su lugar de residencia, se podría manejar como hipótesis que en este siglo estamos comenzando a presenciar una incipiente tendencia diferente a la de otras épocas, donde grupos de la población que residieron en el exterior con cierto grado de permanencia, comienzan alternar su lugar de residencia, entre nuestro país y el seleccionado en su proyecto migratorio originario.

*julio-diciembre 2019*



Asimismo, una eventual conjetura sería que las mismas redes transnacionales migratorias de las que participa la diáspora, favorecen a esta dinámica en la movilidad migratoria, distinta a la de una concepción tradicional.

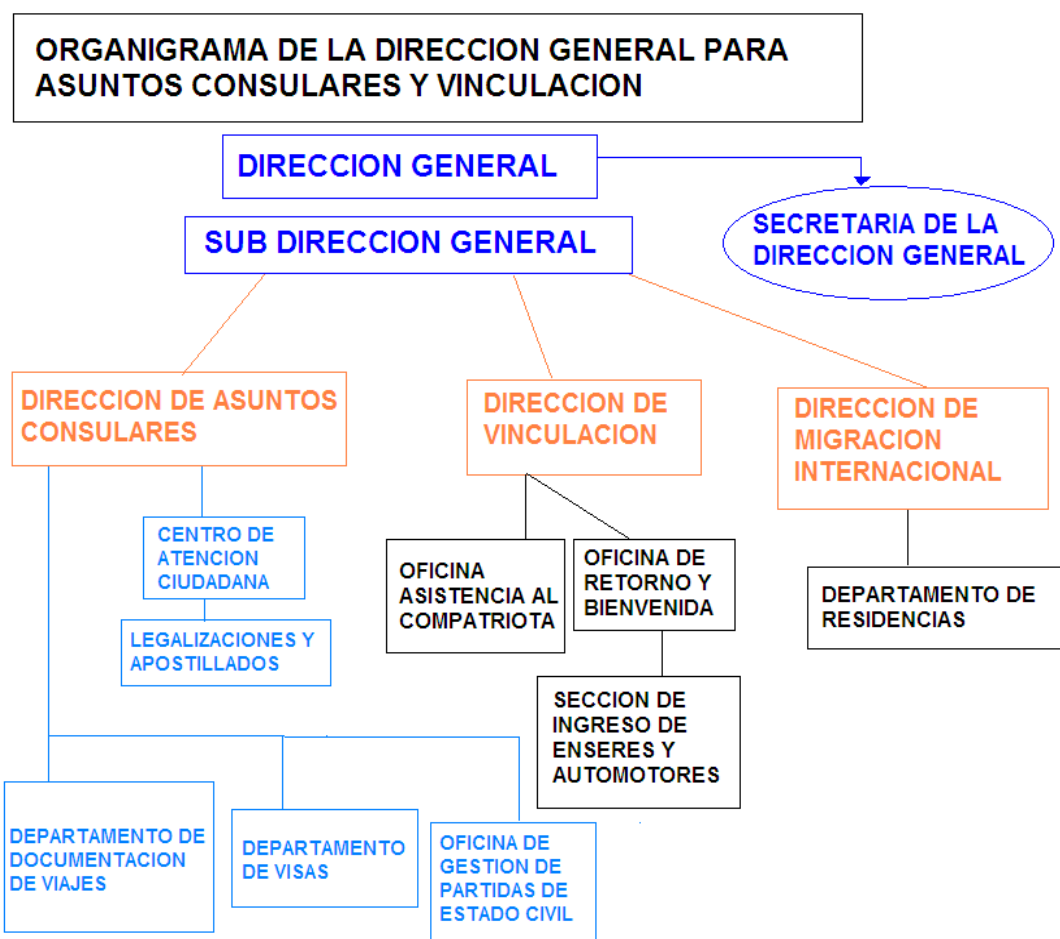
### **Relevamiento**

El último relevamiento realizado por la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación en 2018, indica que se encontraban residiendo aproximadamente en el exterior 530.000 uruguayos. Este número representa aproximadamente el 16% de compatriotas residentes en el extranjero que se concentran principalmente en países de la región (Argentina, Brasil, Paraguay y Chile) y extra región (EE.UU, Canadá, España, países nórdicos, Israel, Australia y Nueva Zelanda).

Resulta necesario indicar que esta cifra puede no contemplar a nacionales uruguayos que posean la nacionalidad del país de residencia, los compatriotas en situación migratoria irregular que prefirieron no ser relevados, así como hijos o nietos de uruguayos nacidos en el exterior que no se hayan registrado en las Oficinas Consulares.

### **Entidad competente**

El Ministerio de Relaciones Exteriores, es la institución encargada en el Estado uruguayo de planificar, dirigir y ejecutar la política exterior y las relaciones internacionales del país. Entre sus múltiples cometidos, la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, tiene a su cargo la coordinación de la política nacional de vinculación y retorno con la emigración (Art. 73 de la Ley 18.250). La planificación y ejecución de esta política nacional tiene por objetivo satisfacer necesidades y mejorar la calidad de vida de sus connacionales en el exterior. Organigrama en base a Decreto 176/2019:



De acuerdo a la normativa vigente, la labor consular y de vinculación, entendida como un servicio público a la ciudadanía, deberá estar orientada y apoyarse en los siguientes principios rectores: la adecuación de las actividades tradicionales a una de principios como ser la simplificación administrativa, modernización tecnológica de los servicios del Estado, y el trabajo en perspectiva de derechos.

El MRREE a través de esta Dirección General como parte de la permanente construcción de una política pública en materia migratoria, fomenta el estrecho diálogo participativo e inclusivo que mantiene el Estado con la Sociedad Civil, que a su vez facilita el trabajo con los Consejos Consultivos y Asociaciones de uruguayos residentes en el exterior.

Estas organizaciones son reconocidas por el Servicio Exterior uruguayo a través de sus

misiones diplomáticas y oficinas consulares. Esta vinculación con las comunidades uruguayas residentes en el exterior resulta fundamental con el propósito de consolidar, entre otros asuntos, la identidad y la cultura nacional.

### **Agrupaciones**

Consejos Consultivos (Ley 18250 art. 74 y Decreto Reglamentario 369/2011): se constituyen organizaciones representativas de los uruguayos residentes en el exterior cuyo cometido central será la vinculación con el país en sus más diversas manifestaciones, su funcionamiento se sustentará sobre la base de principios democráticos.

Asociaciones (Ley 19.535): se considerarán asociaciones de compatriotas residentes en el exterior de carácter social, cultural o deportivo, aquellas sin fines de lucro organizadas sobre bases y principios democráticos, representativas de uruguayos residentes en el exterior y cuyo cometido central sea la vinculación con el Uruguay en sus más diversas manifestaciones.

### **Espacios de encuentro y participación ciudadana**

Encuentros Mundiales de Consejos Consultivos y Asociaciones: Se señala que para el caso uruguayo por normativa vigente se promueve la convocatoria de estos espacios en períodos no menores a doce meses y no mayores a veinticuatro meses a celebrarse en la República. En 2006 se realizó el primer Encuentro Mundial de Consejos Consultivos, y posteriormente en 2015 se integran a las Asociaciones en un mismo espacio. Dichas instancias se constituyen como ámbitos de diálogo de la Sociedad Civil y además con el Estado a fin de darle continuidad y fortalecimiento a la vinculación con todos los nacionales residentes en el exterior. Además debe puntualizarse la presencia de Encuentros Regionales desde 2014.

## Principales ejes de trabajo en los programas de vinculación

**Participación y Ciudadanía:** Desde hace décadas diversos colectivos de ciudadanos uruguayos residentes en el exterior del país se encuentran participando activamente en diversas instancias de la vida nacional del país y asimismo se encuentran reivindicando un derecho fundamental como es el reconocimiento y la instrumentación efectiva del sufragio para participar, desde sus actuales lugares de residencia.

**Sentido de pertenencia segunda y tercera generación:** Para el desarrollo y el mantenimiento de un vínculo fuerte entre el Estado con los jóvenes connacionales residentes en exterior, se requiere articular y planificar conjuntamente con otras instituciones del gobierno acciones de vinculación.

**Redes de Solidaridad:** Varias agrupaciones de compatriotas en el exterior se encuentran colaborando permanentemente con donaciones y otras formas de ayuda en cuestiones como educación rural, salud pública, población discapacitada, adversidades climatológicas, así como asistiendo a compatriotas en situación de vulnerabilidad socio-económica.

**Identidad cultural y nacional:** Mediante el Fondo de Cultura asignado a la Vinculación se desarrollan diversos proyectos en el exterior, a pedido de los Consulados o agrupaciones, cumpliéndose simultáneamente los objetivos de hacer visible la identidad del Uruguay, impulsar las industrias culturales nacionales y fortalecer el vínculo con los compatriotas en el exterior.

**Estrategia de comunicación y difusión:** Realización de videoconferencias tripartitas (Cancillería, Oficinas Consulares, y agrupaciones de compatriotas) y asimismo encuentros presenciales de autoridades de Cancillería con la diáspora a efectos de dar seguimiento a diversas situaciones de interés de las comunidades en los lugares de residencia, así como brindar información de nuevos servicios consulares y programas de vinculación.

## Buenas prácticas

Pre Apertura Caja Ahorros a distancia que se inicia en la Oficina Consular y se finaliza presencialmente en el país (MRREE-BROU)

Uruguayos por el Mundo: Permite finalizar estudios secundarios del sistema educativo nacional desde el exterior. (MRREE-ITES)

Cultura en Línea: Confeccionar agentes culturales y de otros saberes permitiéndole visualización a la Diáspora. (MRREE – DNC)

Celestes sin frontera: Identificar talentos deportivos uruguayos en el exterior para representar al país, y nombramiento de Embajadores Honorarios del Deporte, etc. (MRREE-SND)

Convenio Usuario Persona, incorpora el Procedimiento de Suscripción Simple, que permite a ciudadanos uruguayos residentes en el exterior acceder a los servicios en línea del BPS. (MRREE-BPS)

Acreditación de Saberes permite realizar capacitaciones técnicas a distancia (MRREE-UTU)

Biblioteca Ceibal: Los connacionales en el exterior con la Cedula de Identidad pueden ingresar a la plataforma (MRREE-CEIBAL)

Constitución de Domicilio Electrónico para uruguayos residentes en el exterior (MRREE-DGI)

Encuentros Mundiales y Regionales de Consejos Consultivos y Asociaciones, así como de Jóvenes Uruguayos Residentes en el Exterior.

Diáspora Destacada: propiciar ámbitos entre uruguayos altamente calificados residentes en el exterior y contrapartes locales, interesados en aportar sus saberes y experiencias al desarrollo en áreas estratégicas priorizadas por el Gobierno. (MRREE-SNTP-AUCI)

A continuación se pueden identificar **mejoras sustanciales en materia consular** relacionadas a la política de vinculación, que generar una mayor y mejor cobertura para los connacionales en el exterior:

- Apertura de nuevas Oficinas Consulares; reducción de aranceles consulares en general; y mayor cobertura mediante Consulados Móviles.
- Ley 19.254 Residencias Permanente para familiares de uruguayos extranjeros y nacionales de los Estado del Mercosur y Asociados; y Ley 19.362 Nacionalidad a los nietos de uruguayos en el exterior.
- Implementación del sistema de pasaportes de lectura mecánica primeramente y en la actualidad pasaportes con chip con contenidos biométricos. (MRREE – DNIC)
- Inscripción de nacimientos, reconocimientos en el exterior, así como también expedir testimonios de las partidas. (MRREE – SGREC)
- Expedición del Decreto de Visas 356/2018 con nuevas categorías: turismo, negocios, trabajo, estudio, reunificación familiar, humanitaria y de urgencia, congresos, convenciones, y seminarios. (MRREE –DNM)
- Se tiene previsto la tramitación de nuevo sistema de renovación de Cédulas con Chip en el exterior (MRREE-DNIC)
- Se encuentra en etapa de “testing” la plataforma que dará inicio al sistema de Apostilla Electrónica y descentralizada.
- Nuevos programas de Vacaciones y Trabajo con Francia (2016), Alemania (2017), Suecia (2018), asimismo se tiene previsto con Países Bajos, Italia, Republica Checa y Canadá.

Asimismo debe señalarse que desde la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, se lleva adelante una *significativa labor de asistencia a los connacionales* que se encuentran en el exterior, por diversas razones. Se programan y conjugan las gestiones para situaciones, en su gran mayoría, de gran sensibilidad y complejidad, que requieren rápida respuesta y acciones coordinadas. En ese sentido, se ha institucionalizado la capacitación de cada funcionario de forma previa a la asunción de funciones en el exterior.

## **Desafíos**

Uno de los mayores desafíos que se tendrá por delante será el de continuar manteniendo y profundizando un constante accionar con los nacionales organizados o nucleado en Consejos Consultivos y Asociaciones, y también con aquellos que no forman parte de las citadas agrupaciones, que residen en el exterior de manera permanente o temporal.

Considerando los tres ejes de acción, los desafíos se deben centrar en proseguir ahondando la modernización tecnológica, lograr que los trámites se puedan realizar de forma más simple y en el menor tiempo posible y profundizar las acciones para continuar el trabajo en perspectiva de derecho. Al respecto, resulta fundamental que Cancillería prosiga capacitando y sensibilizando a sus recursos humanos a tales efectos.

Por otro lado, dado que las diversas manifestaciones culturales incluyen, integran, y además permiten mantener activos los lazos con la Diáspora, sería conveniente incrementar los recursos destinados para la promoción de actividades culturales en el exterior.

Un capítulo con impacto y relevancia para nuestro país, sería el de lograr la institucionalidad y la creación de un programa coordinado y articulado de aquellos uruguayos altamente destacados en diferentes disciplinas. Sus conocimientos, vivencias y vínculos son aportes altamente valorados para proseguir generando desarrollo de capacidades y promoviendo la transformación productiva del país a futuro, y además contribuir a los esfuerzos para una mayor inserción internacional del país.

Por último, para llevar la vinculación a su máxima expresión, como lo han realizado un importante número de países, el Poder Legislativo deberá resolver el mecanismo de acceso al ejercicio del voto de los uruguayos residente en el exterior.

## **Bibliografía**

Aldaba J. y Núñez, Nahira “Cambios y continuidades en la política de vinculación con los uruguayos en el exterior: una aproximación en clave de ciudadanía transnacional”,

Trabajo presentado en las XV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Montevideo, 14, 15 y 16/09/2016.

Bengochea, J., Cabella, W., Calvo, J. J., Fenández Soto, M., Koolhaas, M., Nathan, M., Pardo, I., Pellegrino, A., y Varela, C. (2013). *Detrás de los tres millones. La población uruguaya luego del censo 2011*. Montevideo: UR. FCS-UM-Programa de Población: Brecha.

Besserer, F. (1999), “Estudios transnacionales y ciudadanía transnacional”, en SCHIAVON, Jorge A. y Durand, J. (2012) “Perspectivas Migratorias III: Los derechos políticos de los mexicanos”. CIDE.

Canales, A., y Zlolniski, Ch. (julio 2001) *Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización*, Universidad de Guadalajara.

*Cortes, Almudena y Sanmartin Anna (2010) Transnacionalismo político: políticas migratorias de vinculación de los estados de origen y de las asociaciones de migrantes en España. Los casos ecuatoriano y colombiano. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional, Sep 2010, Santiago de Compostela, España. pp. 1146-1164.*

Koolhaas, M., y Pellegrino, A. (2009). *Emigración y remesas: el caso uruguayo*. En E. Bologna (Org.) *Temáticas migratorias actuales en América Latina* (pp. 59-79). Montevideo: Trilce.

*Levitt, Peggy y Rafael de la Dehesa (2003): «Transnational migration and the redefinition of the state: Variations and explanations» Ethnic and Racial Studies 26, 4: 587-611 en SCHIAVON, Jorge A. y Durand, J. (2012) “Perspectivas Migratorias III: Los derechos políticos de los mexicanos”. CIDE.*

Marmora L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós, 2002 en SCHIAVON, Jorge A. y Durand, J. (2012) “Perspectivas Migratorias III: Los derechos políticos de los mexicanos”. CIDE.



## **Una mirada al Marco de Ciberseguridad de Uruguay: la importancia del trabajo interdisciplinario y la cooperación**

**Mónica Nieves\***

### **Introducción**

Octubre de 2019 ha sido escogido a nivel global como el “Mes de la Concientización en Ciberseguridad”. La ciberseguridad<sup>1</sup> tiene la particularidad de ser esencialmente transversal al resto de las dimensiones de la seguridad. En un mundo digital completamente interconectado, el Estado es un actor más de una inmensa red transnacional.

Corren tiempos en que la evolución de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) y el desarrollo de Internet han provocado una extraordinaria asimilación entre la vida on-line y off-line. En un escenario en el que la sociedad internacional está cada vez más representada en la sociedad de la información, es imprescindible reconocer y entender cómo se conjugan el espacio físico y ciberespacio. La ciberseguridad es el vector que atraviesa la política exterior -siguiendo la conceptualización de política exterior de Roberto Russell-, en sus dimensiones político-diplomática, militar-estratégica y económica. En estos términos, la ciberseguridad debe ocupar y preocupar a todos los actores sociales.

Una de las características de las TIC es su constante y dinámica evolución, que complejiza la normatización de los fenómenos vinculados a ellas, así como la creación y adaptación de políticas públicas eficientes. A partir de esa consideración, este artículo

---

\* Licenciada en Relaciones Internacionales (UdelaR). Magíster en Relaciones Internacionales (Universidad de la República). Profesora en Introducción a las Relaciones Internacionales, Historia de las Relaciones Internacionales y Análisis de la Coyuntura Internacional en la Universidad de la República. monica.nieves@fder.edu.uy.

<sup>1</sup> Si bien no hay una definición consensuada sobre ciberseguridad, para este trabajo se utiliza una descripción general que la entiende como la seguridad de la información digital almacenada en redes electrónicas.

presenta someramente los pasos dados en Uruguay en pos de construir una política de ciberseguridad, poniendo el foco sobre el desarrollo de un Marco de Ciberseguridad.

## **1. El escenario**

América Latina y el Caribe (ALC) presenta vulnerabilidades “potencialmente devastadoras” vinculadas a la ciberseguridad, según el informe Ciberseguridad 2016 ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe?<sup>2</sup> (BID-OEA, 2016). De acuerdo al análisis de indicadores regionales, dicho informe afirma que cuatro de cada cinco Estados “no tienen estrategias de ciberseguridad o planes de protección de infraestructura crítica” (p.IX). En ese sentido, estima que deben reforzarse los aspectos vinculados a la política y estrategia de ciberseguridad de toda ALC, especialmente en lo que refiere a la protección de las infraestructuras críticas.

Se hace imprescindible entender a qué refiere el concepto de “infraestructuras críticas”, ya que adquiere gran relevancia en función de la seguridad, y en particular de la ciberseguridad. A grandes rasgos, son las instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnologías de la información, “(...) cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales” (Sánchez Gómez, 2015, p. 62). Pueden considerarse infraestructuras críticas las vinculadas a los servicios de suministro de agua y de electricidad, el sistema financiero, la energía, la salud, la alimentación, el sistema de defensa, entre otros.

En relación con la definición anterior, en el artículo 3.b. del Decreto No.451/009, se define activos de información críticos del Estado como “aquellos activos de información necesarios para asegurar y mantener el correcto funcionamiento de los servicios vitales para la operación del gobierno y la economía del país” (Uruguay. Presidencia de la República, 2009).

---

<sup>2</sup> Análisis llevado a cabo a partir de la colaboración entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Centro Global de Capacitación de Seguridad Cibernética (GCSCC) de la Universidad de Oxford. Cabe destacar que la sistematización desarrollada en este informe no cuenta con una versión más actualizada.

El informe de BID-OEA (2016) evaluó la "madurez" de las políticas de seguridad cibernética en base a 49 indicadores de cinco áreas específicas: política y estrategia, cultura y sociedad, educación, marco legal y tecnología. Los resultados revelan que Uruguay se encuentra en un nivel intermedio de madurez en términos de la preparación del Estado ante la amenaza del cibercrimen. Sin embargo, aún se encuentra lejos de los niveles de países avanzados como Estados Unidos o Israel.

La necesidad de creación de canales de cooperación a distintos niveles entre los gobiernos nacionales, las organizaciones internacionales mundiales y regionales vinculadas a la temática, es marcada enfáticamente por el informe BID-OEA (2016). En el mismo sentido se manifiestan otros documentos de la Organización de Estados Americanos (OEA) vinculados a la ciberseguridad, que se vienen generando desde principios del siglo XXI. En particular el denominado "Estrategia de Seguridad Cibernética" de 2004, que pone el acento en "(...) la cooperación intersectorial y la coordinación entre una amplia gama de entidades gubernamentales y no gubernamentales" (OEA, 2004, p.6). Desde principios del siglo la OEA asume y busca concientizar a los Estados miembros sobre la importancia de la cooperación internacional y la armonización legal en temas vinculados al ciberespacio.

Es indiscutible que los efectos del uso de Internet evidencian la permeabilidad de las fronteras y en consecuencia las múltiples transformaciones del tejido social y en el ejercicio de los atributos soberanos del Estado.

A su vez, el informe BID-OEA sugiere que una estrategia nacional de ciberseguridad requiere que los Estados dispongan de un órgano de coordinación de Presidencia para "supervisar la aplicación, coordinar las gestiones de las entidades" (2016, p.6). Uruguay cuenta con la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) que actúa con autonomía técnica, y depende de Presidencia de la República Oriental del Uruguay<sup>3</sup>. En respuesta a las recomendaciones acerca del requerimiento a los gobiernos de al menos un CERT<sup>4</sup> nacional, por la Ley No.18362 de 2008 se creó el Centro Nacional de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática

<sup>3</sup> Creada por la Ley N° 17.930 de diciembre de 2005, art. 72. Ampliar en: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/institucional/creacion-y-evolucion-historica>

<sup>4</sup> Computer Emergency Response Team

(CERTuy). Este equipo brinda respuesta a nivel nacional y actúa bajo la órbita de AGESIC. Posteriormente el Decreto No.36/015 estableció el Centro de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática en el Ministerio de Defensa (D-CSIRT), que funciona como centro coordinador de las actividades de gestión de incidentes de seguridad informática en coordinación con CERTuy, y colabora con organismos e instituciones nacionales e internacionales afines (Uruguay. Presidencia de la República, 2015).

### **1.1. El modelo a seguir**

A principios de 2013 por medio de la orden ejecutiva no. 13636, el presidente de Estados Unidos (EE.UU) Barack Obama requirió al Instituto Nacional de Estándares y Tecnologías (NIST)<sup>5</sup> el desarrollo del Cybersecurity Framework (CSF). Este marco consiste en un instrumento para la gestión de la ciberseguridad, construido a partir del trabajo integral y participativo que ha involucrado al gobierno, la industria y la academia, y que se ha basado en desarrollos previos<sup>6</sup> para avanzar en la herramienta. Básicamente el CSF apunta a contribuir en la “elaboración de estrategias de ciberseguridad de los gobiernos”, reducir los riesgos sobre la infraestructura crítica, y fortalecer los procesos de colaboración regional (OEA, 2019, p.8).

En la quinta edición de la serie White paper de 2019, la OEA elabora un informe titulado “Ciberseguridad. Marco Nist” en el que no solo rescata los avances en ciberseguridad realizados por EE.UU, sino que presenta dos casos ejemplares en la construcción de marcos de ciberseguridad: el del Reino Unido y el de Uruguay.

El CSF es un instrumento para gestionar los riesgos de ciberseguridad de cualquier organización, que agrupa los controles brindados por los principales estándares internacionales, lo que permite a las entidades que lo adopten complementar los procesos y controles que ya utilizan, y mejorar sus capacidades. Se basa en tres

---

<sup>5</sup> Cabe mencionar que son identificados 16 sectores de infraestructuras críticas: químico; instalaciones comerciales; comunicaciones; fabricación crítica; presas/represas; base industrial de defensa; servicios de emergencia; energía; servicios financieros; comida y agricultura; instalaciones gubernamentales; salud y salud pública; tecnología de información; reactores nucleares, materiales y residuos; sistemas de transporte; sistemas de agua y aguas residuales (OEA, 2019).

<sup>6</sup> Particularmente los elaborados por la OTAN, como por ejemplo el *National Cyber Security Framework Manual* o “Manual del Marco de Trabajo de Ciberseguridad Nacional”.

estrategias posibles que consisten en la revisión básica de prácticas de ciberseguridad, la creación o mejora de un programa de ciberseguridad, y la comunicación de los requisitos de ciberseguridad a las partes interesadas. Este marco pretende adaptarse tanto al sector público como al privado (OEA, 2019, p.7-8).

El CSF ha sido adoptado por varios Estados en el mundo, aunque solo dos de los miembros de la OEA lo han hecho: Uruguay y EE.UU.

## **2. La experiencia de Uruguay**

La versión 1.0 del Marco de Ciberseguridad de Uruguay (MCU) de agosto de 2016 basada en el CSF definido por el NIST, es el punto de partida para la construcción de un marco de referencia de ciberseguridad. La versión 4.0 de enero de 2018 se alinea con estándares internacionales y a su vez contempla la normativa nacional. En esta última versión se contempla de manera especial a las instituciones de salud públicas o privadas, que podrán utilizar el documento a modo de “herramienta de autoconocimiento y mejora de sus niveles de seguridad” (AGESIC, 2018a)

Según el Informe de OEA el fin del MCU es “generar confianza en el uso de la tecnología, unificar todos los recursos existentes en materia de ciberseguridad, y sustentar la evolución del gobierno digital de Uruguay”. Otro aspecto que se destaca es el impulso a la promoción de una “visión integral y multisectorial de la ciberseguridad” (2019, p.10). El MCU apunta a reducir el riesgo frente a amenazas cibernéticas que puedan comprometer la seguridad de la información (AGESIC, 2018b)

El objetivo principal del MCU es generar confianza en el uso de la tecnología, unificar recursos en ciberseguridad existentes y dar soporte a la evolución del gobierno digital uruguayo, en clave de promoción de una visión integral y multisectorial de ciberseguridad. Su implementación se basó no solo en el trabajo de especialistas en seguridad de la información y de consultoras internacionales, sino también en el de la academia (OEA, 2019).

El MCU apunta a apoyar a organizaciones públicas o privadas a planificar su estrategia de gestión de riesgos de ciberseguridad y desarrollarla específicamente de acuerdo a sus

particularidades, es decir en función de su tamaño, tipo de actividad, etc. Esto es posible porque este marco no es un documento estático sino que es adaptable a la evolución tecnológica y de las amenazas, e incluso a la transformación de las técnicas en gestión de riesgos (AGESIC, 2018b).

El MCU propone en base a los controles ISO/IEC 27001 y la normativa nacional en materia de ciberseguridad, un conjunto de 65 requisitos propios que a su vez se adaptan para los organismos de la Administración Central e instituciones de salud, y está en proceso de adecuación para entidades financieras. Es destacable que ya ha sido utilizado en diagnóstico y evaluación de todos los ministerios, gobiernos departamentales, instituciones de salud y financieras. Este documento puede ser utilizado por cualquier institución pública o privada, y aunque en la actualidad no tiene carácter obligatorio se prevé en el corto plazo su obligatoriedad para sectores críticos (OEA, 2019)

## **2.1. Un recorrido destacado**

De acuerdo al reporte E-government Survey publicado en 2018 por Naciones Unidas<sup>7</sup>, Uruguay es considerado el país de ALC con mayor índice en relación al gobierno digital. Dicho reporte se basa en el análisis de indicadores sobre el avance digital de las administraciones públicas, y coloca a Uruguay en el puesto 26° a nivel global según el índice de participación electrónica, y en el puesto 35° a nivel global entre los más avanzados en E-government (UNITED NATIONS, 2018)

El reporte destaca la Agenda Uruguay Digital 2020 como ejemplo de prioridad del gobierno en la democratización del acceso a los trámites, su trazabilidad y acceso de usuario único con el Estado. Asimismo resalta el proyecto de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) como mecanismo favorecedor del comercio exterior en términos de “rediseño del proceso de comercio exterior” soportado en la revisión normativa y la incorporación de tecnología necesaria para desarrollar VUCE como plataforma única de gestión (UNITED NATIONS, 2018).

---

<sup>7</sup> El *E-government Survey* se publica cada dos años. La edición de 2018 presenta a Uruguay liderando en el continente -por tercera vez consecutiva-, y por primera vez integrando el grupo de países con nivel muy alto.

Asimismo a partir de febrero de 2018 Uruguay se convirtió en el primer Estado latinoamericano parte del Digital 9 (D9), integrado además por Canadá, Estonia, Israel, Portugal, México, Nueva Zelanda, Reino Unido y República de Corea. En la cumbre de Jerusalén en noviembre de 2018 Uruguay asumió la presidencia del grupo. Este foro - conformado por los gobiernos más digitalizados del mundo-, busca promover la conectividad, la ciudadanía digital, la programación desde la niñez, el gobierno abierto, los estándares y códigos abiertos y el gobierno centrado en las personas (AGESIC, 2019).

La trascendencia para Uruguay de esta membresía en el D9 recalca en que se coloca en pie de igualdad junto a otros actores destacados y de primer nivel en la materia, a nivel global. A su vez le ofrece la posibilidad de ser parte de una plataforma en la que se discuten temas neurálgicos para la sociedad de la información, como el que tiene que ver con desarrollo del gobierno digital a nivel global, los asuntos éticos de la inteligencia artificial, entre otros (AGESIC, 2019).

### **Algunas reflexiones**

La ciberseguridad como dimensión de la seguridad transversal al resto de sus dimensiones, está signada por una imprescindible vinculación y colaboración entre el sector público y privado, e involucra a todos los actores sociales domésticos y a todos los actores internacionales. Por tanto es imprescindible la cooperación entre los gobiernos, las corporaciones vinculadas a las TIC, la academia y los grupos de interés. En consecuencia y en función de la permeabilidad de las fronteras y otros resultados sobre el tejido social como efectos del uso de Internet, la reflexión sobre el ejercicio de los atributos soberanos del Estado debe convertirse en una prioridad ineludible.

Es inútil desconocer la trascendencia de las TIC, y más aún resistirse a ellas. Inevitablemente seguirán evolucionando y permeando la dinámica social de tal forma que la distinción entre lo off-line y lo on-line, y entre nacional e internacional se volverá irrelevante. En este sentido es por el camino del esfuerzo interdisciplinar y la cooperación que puede abordarse de manera integral la ciberseguridad, potenciando su

desarrollo, minimizando las vulnerabilidades, apuntalando la capacidad prevención y favoreciendo la ciber-resiliencia.

Esto quiere decir que debe construirse una conciencia sobre todas las transformaciones en las relaciones sociales e internacionales que se darán en consecuencia, desde la metamorfosis del tejido societario clásico en el ciberespacio, hasta la renovación que deberán asumir los Estados en el ejercicio de su soberanía. Por nombrar solo algunas de las alteraciones más evidentes.

Uruguay apuesta al compromiso con una política de ciberseguridad en la que se propende a la integración de lineamientos, recomendaciones, experiencias de otros actores, y a la cooperación. En ese rumbo debe mantenerse. Con certeza la ciberseguridad debe constituirse y fortalecerse como política pública de Estado, en la que el trabajo y desarrollo constante e integral la proyecte como una dimensión prioritaria de seguridad.

## **Referencias bibliográficas**

- AGESIC (2018a) Marco de Referencia. Material de Ciberseguridad. Marco de Ciberseguridad, 19 abril 2018. Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/marco-de-ciberseguridad>
- AGESIC (2018b) Marco de Ciberseguridad. Marco de Referencia. Disponible en: <https://archivosnube.agesic.gub.uy/index.php/s/9NuFZrOFVbEV0Ia/download?path=%2F&files=marco-de-ciberseguridad-4.0-completo.pdf>
- AGESIC (2019) Uruguay: Gobierno Digital y D9, 16 setiembre 2018. Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/uruguay-gobierno-digital-d9>
- BID-OEA (2016). Ciberseguridad ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe? Informe Ciberseguridad 2016. Observatorio de la Ciberseguridad en América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://observatoriociberseguridad.com/graph/countries//selected//0/dimensions/1-2-3-4-5>



- OEA (2014) Adopción de una Estrategia Interamericana Integral de Seguridad Cibernética: Un enfoque multidimensional y multidisciplinario para la creación de una cultura de seguridad cibernética. AG/RES. 2004 (XXXIV-O/04). Disponible en: <http://www.innovacion.gob.pa/descargas/ESTRATEGIA%20INTERAMERICANA%20INTEGRAL.pdf>
- OEA (2019) Ciberseguridad. Marco Nist. Un abordaje integral de la Ciberseguridad. White papers series. Edición 5. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sms/cicte/docs/OEA-AWS-Marco-NIST-de-Ciberseguridad-ESP.pdf>
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Fernando J. (2015) Protección de infraestructuras críticas: conceptos básicos. En: Retos del Derecho Ante las Nuevas Amenazas, de Tomás Morales, S. (Dir.) Colección Seguridad y Defensa. Dickinson: Madrid. pp. 53-77
- UNITED NATIONS (2018) Uruguay es líder en América Latina y el Caribe con el gobierno digital más avanzado, 2 agosto 2018. E-Government Survey in Media. Disponible en: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Resources/E-Government-Survey-in-Media/ID/1901/Uruguay-es-l237der-en-Am233rica-Latina-y-el-Caribe-con-el-gobierno-digital-m225s-avanzado>
- URUGUAY. Presidencia de la República (2009) Centro Nacional de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática. Funcionamiento y Organización. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/451-2009>
- URUGUAY. Presidencia de la República (2015) Creación del Centro de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática en el Ministerio de Defensa Nacional (D-CSIRT). Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/36-2015>



## Uruguay y el continente africano

---

### Diego Pérez Gomar\*

África representa, nada más ni nada menos, un vasto conglomerado de 54 países reconocidos por Naciones Unidas y por tanto para Uruguay, un grupo de 54 potenciales *partners*, socios comerciales, aliados políticos y contrapartes en materia de Cooperación Internacional.

El continente africano es un mercado de 1.000 millones de personas y consumidores, que además se encuentra en constante crecimiento demográfico, económico, comercial y por consiguiente, experimenta una creciente demanda de alimentos y de consumo. Ello es, a priori, una oportunidad para un país como Uruguay, en su constante búsqueda de nuevos mercados y socios comerciales, más allá de que el acercamiento de Uruguay hacia África responda también a otras causas de índole más bien político, considerando hechos tales como que el continente africano representa el cuarto del total de votos de los países miembros de la Organización de Naciones Unidas.

En esa línea de pensamiento, se entendió que el país tenía un deber histórico de acercamiento, aproximación y profundización de lazos con África, fundamentalmente con la denominada África negra o subsahariana, aquella parte del continente al sur del desierto del Sahara, que no limita con el Mediterráneo, concentra la población de piel oscura y ocupa el 85% de la superficie del continente, con un total de 49 países, entre los que se encuentran los más pobres de África y del mundo.

Es entonces a partir de un profundo análisis de lo que representa África en el mundo, para Latinoamérica y en particular para Uruguay, vista además la carencia de cobertura diplomática y una mínima y tradicional representación a través de las Embajadas de Uruguay en El Cairo y en Pretoria, y conscientes de la necesidad de una mayor

---

\* Primer Secretario del Servicio Exterior. Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad de la República). Magíster en Management en Políticas Públicas en materia de Educación y Trabajo con énfasis en las Relaciones Internacionales y la Cooperación Internacional (Università Cattolica del Sacro Cuore de Milan).

presencia en ese continente, que Cancillería elabora una estrategia de Política Exterior hacia África, planteando objetivos, intereses y posibles beneficios de ese acercamiento, principalmente desde 3 ejes y puntos de vista.

Desde lo político, la búsqueda de potenciales aliados, nuevas alianzas, seguidores y simpatizantes de nuestros valores y sobre todo, de nuevos apoyos respecto a las posturas, políticas, posiciones y candidaturas de Uruguay en los distintos foros internacionales.

Desde lo económico-comercial, la búsqueda de nuevos mercados en un continente que representa 1.000 millones de personas en continuo crecimiento económico, comercial y de consumo. Por tanto, el continente representa para el país un gran potencial de negocios para las exportaciones de Uruguay, por su creciente demanda de alimentos (lácteos, carne, trigo, soja, arroz, productos primarios de origen agropecuario). Pero también y no menos importante, un gran nicho para la inversión uruguaya en el extranjero (en infraestructura, servicios, turismo, logística, comunicaciones) y asimismo, un acceso a un mercado ampliado considerando los acuerdos comerciales preferenciales que tienen los países africanos con otras regiones.

Por último, desde el punto de vista de la Cooperación Internacional, en el marco del despliegue de una política de Estado en materia de Cooperación Triangular y Cooperación Sur-Sur, África bien podría representar un significativo número de contrapartes, ávidos de recibir esta ayuda en pro de su desarrollo y además, desde un país de similares condiciones con capacidades adquiridas en materia de Cooperación, que lo han certificado como un país oferente de Cooperación Internacional (en sectores tales como trazabilidad, *agrobusiness*, industria alimenticia, agricultura, turismo, servicios, sanidad animal, logística, tratamiento de aguas, áreas protegidas, protección ambiental, gestión aduanera, etc.). Pero la necesaria concepción de Uruguay como actor del sistema internacional, con una profunda vocación internacionalista, se mantiene, sino incambiada, constante.

Una vez establecido el análisis, se comenzaron a realizar distintas misiones especiales de la República en países africanos, ya sea desde las dos Embajadas de Uruguay en África (en Egipto y en Sudáfrica), como a través de misiones oficiales desde Uruguay

con el envío de expertos y enviados especiales. Además y entre otras acciones que se desarrollaron para facilitar el acercamiento buscado, se subraya la creación de la Unidad Étnico Racial en la propia Cancillería.

En paralelo y habida cuenta de los recursos que significa la apertura de una Misión permanente, quedaba para entonces un paso bien significativo, la identificación de los países que pudieran resultar clave para el país y a través de los cuales conducir esa política de aproximación hacia África. Dicha elección también se basaría sobre la base de los 3 ejes principales que sirvieron de lineamiento a la proyección del país hacia África.

Desde la relevancia política, fueron identificados en principio tres países donde poder abrir Embajada de Uruguay: Kenia, por ser sede del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y de ONU-Habitat, con la importancia y compromiso que la materia reviste para Uruguay; Etiopía, siendo la capital de la Diplomacia africana por excelencia, contando con la sede de la Unión Africana en la que todos los países africanos mantienen representaciones permanentes; y Namibia, sede de la Unión Aduanera de Africana Austral – SACU.

Desde un punto de vista más bien histórico, la opción principal fue Angola, por ser el país de emigración de la mayoría de los esclavos que llegaron inicialmente a Brasil y luego, escapados o ya en su condición de hombres libres, se desplazaron hacia Uruguay.

Y desde el punto de vista comercial, Nigeria fue identificada como la primera economía del continente y Mozambique, como el país con mayor dinamismo económico.

Por supuesto que toda esta política del Uruguay hacia África, tuvo como guía, además de las particularidades de la región, de cada país y de los resultados que fue arrojando el análisis, los Principios Generales de Derecho Internacional, que han guiado siempre la Política Exterior de Uruguay y cuyo apego, compromiso y cumplimiento lo destacan en la Comunidad Internacional. Hablamos del principio de la promoción y respeto de la Democracia, la protección y promoción de los DD.HH, el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, la libre determinación de los pueblos, el respeto

de la soberanía e independencia de los Estados, el no uso de la fuerza en las Relaciones Internacionales, la solución pacífica de controversias, etc.

Todos estos preceptos y valores sirvieron de marco a esa política dirigida hacia África, junto con otros 2 elementos que le fueron igualmente de apoyo y no son menos importantes a la hora de proyectar al país hacia el exterior: el conocimiento de Uruguay en el continente africano gracias al fútbol y sus principales figuras, y el prestigio y valorización local de la participación de Uruguay en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas desplegadas en África (Congo, Mozambique, Angola, Chad, Costa de Marfil, Liberia, Eritrea y República Centroafricana). Esto es una verdadera “marca país” espontánea que ha servido incluso como vehículo para generar conocimiento del país y abrir consecuentemente puertas y oportunidades.

En definitiva, el análisis de todos estos elementos llevó a la apertura de la Embajada de Uruguay en Angola en 2014 y en Etiopia en 2016.

Particularmente y con respecto a Etiopia, es dable destacar como se hiciera mención antes, que Addis Abeba es la sede de la Unión Africana, principal foro continental de decisión política, comercial, de cooperación y de integración del continente, que representa la arquitectura regional política por excelencia, el centro de la gravitación diplomática y de la actividad política continental, pudiendo tener a través de ella, contacto con los 54 países miembros con representaciones diplomáticas permanentes ante esa organización.

Personalmente, tuve la inmensa dicha y el gran desafío personal de asistir nuestra Embajada en Addis Abeba, durante mi misión especial de servicio de 6 meses este año 2019, a dos años de su apertura, habiendo recibido la visita del actual Ministro de Relaciones Exteriores, Don Rodolfo Nin Novoa, primera de un Canciller de la República a ese país africano. Esta ocasión que fue propicia para inaugurar oficialmente la sede de la Embajada e implementar con las autoridades locales, una intensa y productiva agenda bilateral, revitalizando así las muchas coincidencias y comunes intenciones de trabajo de ambos países.

Con la primera mujer presidente del continente -Salem Work Zedwe-, Etiopía es un país que está experimentando un rápido crecimiento económico y se encuentra inmerso en una profunda gestión de reforma y desarrollo, a pesar de ser uno de los países africanos con una gran población (110 millones de habitantes), de la cual una parte importante se encuentra por debajo de la línea de pobreza, y de ser el que recibe mayor cantidad de refugiados del continente.

Hoy ostenta un sistema político más estable que en el pasado, una intensa campaña policial y militar interna a fin de controlar y minimizar los movimientos rebeldes (aún presentes en la zona norte del país de Tigriya y Oromo). Con una presidenta que cuenta con el respaldo popular y con una larga y exitosa carrera como diplomática y representante de Etiopía en distintos organismos internacionales, sumado al motor y a la fuerza que proporciona la figura del Primer Ministro, Abiy Ahmed, de tan solo 41 años y con una visión y ambición reformista, cuyo lema es "un futuro mejor, más democrático y más justo". Democracia y libertad son los dos valores que resalta y persigue en su mandato.

A lo largo de su período como Primer Ministro, Abiy ha logrado consumir muchas de sus promesas, causando en la práctica la percepción popular de una verdadera revolución. Ha sido ya comparado por numerosos medios de prensa, con el sudafricano Nelson Mandela, el estadounidense Barack Obama o el canadiense Justin Trudeau. Procedente de una de las zonas etíopes más conflictivas -Oromía-, y hogar del mayor grupo étnico de Etiopía, se convirtió en el tercer Primer Ministro del país desde la caída en 1991 del gobierno comunista.

Uno de sus mayores logros fue la firma de una declaración "de paz y de amistad", que no se había logrado ni siquiera con el Acuerdo de Paz, con Eritrea, con quien Etiopía había estado enemistado desde la independencia de este país en 1993, y con quien aún se mantienen disputas territoriales. La mayor consecuencia de este paso fue el acuerdo del uso de puertos, asegurando la salida al mar que Etiopía había perdido con los territorios perdidos a favor de Eritrea.

Con este nuevo escenario como país pujante y siendo su capital sede de la Unión Africana y por tanto la capital de la Diplomacia continental, Etiopía representa para

Uruguay un lobby privilegiado y permanente en materia de búsqueda de consensos y apoyos en el seno de foros internacionales, especialmente de Naciones Unidas (ambos países compartieron un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 2017). Asimismo, un lobby principal para recabar apoyos de países africanos, a iniciativas y candidaturas de Uruguay, fundamentalmente en materias principales de la Política Exterior del país (Medio Ambiente, Multilateralismo, Cambio Climático, etc.). A través de campañas llevadas a cabo por la Embajada en Addis, se lograron los apoyos de casi la totalidad de países africanos a la candidatura de Uruguay para integrar el Consejo Ejecutivo de la UNESCO (2019-2023), el Consejo de Derechos Humanos (2019-2021) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

Asimismo y en lo meramente bilateral, entre las principales actividades desarrolladas por esa nueva Embajada, valen la pena resaltar la promoción turística, comercial y de inversiones, habiéndose logrado una misión comercial de empresarios uruguayos a Etiopía y de empresas etíopes en Uruguay, como forma de búsqueda de negocios y oportunidades comerciales. Desde el punto de vista de la Cooperación, la realización de un seminario de Cooperación Internacional con el apoyo y auspicio de la FAO, por el cual se promoverán las competencias adquiridas del país como oferente de Cooperación Internacional.

Finalmente desde el punto de vista político, Etiopía significó el despliegue de una Diplomacia Pública que procurara generar mayor conocimiento del país, mayor coordinación de posiciones comunes -fundamentalmente en el marco del compromiso compartido por ambos países con los procesos de paz y seguridad de la región y del mundo-, un mayor intercambio de apoyos con ese país y con el resto de países africanos y sobre todo, una puerta de entrada en pro de un mayor intercambio y acercamiento al continente.

## **Bibliografía**

[www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/ETIOPIA\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/ETIOPIA_FICHA%20PAIS.pdf)

<https://www.efe.com/efe/espana/portada/el-primer-ministro-abiy-ahmed-revolucionaria-etiofia-en-solo-100-dias/10010-3681816>

*julio-diciembre 2019*



<https://www.elobservador.com.uy/nota/africa-redescubierta-20161113500>

<https://www.elpais.com.uy/informacion/uruguay-capital-diplomatica-africa.html>

<https://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/31804/61/mecweb/el-avance-de-las-relaciones-uruguay---africa?parentid=11305>

<https://www.un.org/es/globalissues/environment>

<https://www.unenvironment.org/es/events/evento-de-onu-medio-ambiente/xxi-reunion-del-foro-de-ministros-de-medio-ambiente-de-america>

<https://au.int/>



## Ascenso y caída del acuerdo nuclear iraní – JCPOA

**Juan José Riva Grela\***

### **Antecedentes**

Tras la Revolución islámica iraní de 1979 y la resultante crisis de rehenes, Estados Unidos impuso una congelación de activos y un embargo comercial contra Irán. Las sanciones se ampliaron en 1995 para incluir a los conglomerados empresariales vinculados al gobierno iraní. En 2006, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 1696 e impuso sanciones luego de que Irán se negara a suspender su programa de enriquecimiento de uranio. Las sanciones de EEUU inicialmente se destinaron a inversiones en petróleo, gas y productos petroquímicos, exportaciones de productos de petróleo refinado y negocios con el Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Iraní (CGRI)<sup>1</sup>, llevando a décadas de aislacionismo comercial y financiero para Irán.

El 14 de julio de 2015 se firmó el Plan de Acción Integral Conjunto y Completo, denominado JCPOA por su sigla en inglés<sup>2</sup>, entre Irán y el grupo de países P5+1 (5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad más Alemania y la Unión Europea), por este acuerdo el P5+1 se comprometió a levantar las sanciones financieras y económicas sobre Irán a cambio de que éste se sometiera a revisiones de la OIEA (Organización Internacional de Energía Atómica) y redujera los niveles de enriquecimiento de uranio que le permitan fabricar armas nucleares.

No obstante, el 8 de mayo del 2018 el presidente Donald Trump, decidió retirar a Estados Unidos del Plan de Acción Integral Conjunto firmado entre Irán y el grupo de

---

\* Licenciado en Estudios Internacionales, Universidad ORT Uruguay. Magister en Estudios Diplomáticos, Universidad de Oxford. Segundo Secretario del Servicio Exterior, Embajada del Uruguay en Irán.

<sup>1</sup> Iran Revolutionary Guards Corp (IRGC) en inglés

SEPAH (سپاه) por su sigla en farsi, que si bien solo significa “Cuerpo” se interpreta coloquialmente como el Cuerpo de Guardianes de la Revolución Islámica

<sup>2</sup> PAIC es la sigla en español, BARJAM (برجام) por su sigla en farsi

países P5+1. Mediante esta acción, Estados Unidos volvió a implementar sanciones unilaterales sobre Irán, así como sobre terceros países que hagan negocios con Irán.

En este marco el presente artículo busca analizar los compromisos adquiridos por el JCPOA, las consecuencias del retiro de Estados Unidos, las sanciones aplicadas sobre Irán, los esfuerzos de Europa y los riesgos que la caída del JCPOA puedan generar al Medio Oriente, pero también a la seguridad regional.

## **Compromisos adquiridos por el JCPOA**

El acuerdo y sus compromisos pueden resumirse en restricciones nucleares con monitorización y verificación, a cambio de alivio de sanciones.

Irán debió restringir el enriquecimiento de uranio en sus plantas de Fordow y Natanz, así como el reactor de agua pesada de Arak tuvo que quedar inoperable. Todas estas instalaciones (Fordow, Natanz y Arak) fueron reconvertidas para trabajar con propósitos industriales, de investigación, médicos, al tiempo que serían controladas por la OIEA.

El acuerdo impuso límites sobre el número y los tipos de centrifugadores que Irán podría operar, así como el tamaño de los almacenamientos de uranio que pueden tener<sup>3</sup>. Se buscó custodiar la posibilidad de que Irán quisiera desarrollar armas nucleares en secreto, lo cual se haría enriqueciendo uranio a mayores niveles sin avisar. Para esto se les dio total acceso a los investigadores de la OIEA. La Junta de Gobernadores de la OIEA y el Consejo de Seguridad de la ONU implementaron un sistema de verificación, descrito por el Director General de la OIEA como el régimen de verificación nuclear más robusto que el mundo ha visto.

No obstante, las provisiones impuestas por el JCPOA tienen fecha de caducidad. Diez años después del “Implementation day”<sup>4</sup>, las restricciones a centrifugadores se levantarían, 15 años después del mismo los límites a la cantidad de uranio bajamente enriquecido también caen, así como el acceso de la OIEA a los lugares de enriquecimiento no declarados. Estas ventanas de apertura en el futuro fueron el

---

<sup>3</sup> El uranio minado tiene menos del 1 por ciento del isótopo de uranio-235, y las centrifugadoras aumentan la concentración de ese isótopo. El uranio enriquecido al 5 por ciento se usa en centrales nucleares, y al 20 por ciento se puede usar en reactores de investigación o con fines médicos. El uranio altamente enriquecido, en un 90 por ciento, se usa en armas nucleares.

<sup>4</sup> 16 de enero del 2016

principal punto de crítica del presidente Donald Trump tanto en la campaña del 2016, como al momento de salir del acuerdo.

Las ganancias de Irán a cambio de sus compromisos nucleares se tradujeron en una consistente reducción de sanciones por parte de las Naciones Unidas, la Unión Europea y Estados Unidos.

De esta, forma las sanciones de las Naciones Unidas quedaron levantadas con la aplicación de la resolución del Consejo de Seguridad 2231 del 20 de julio de 2015, que endosa la firma del acuerdo JCPOA. Las sanciones de la UE<sup>5</sup>, venían siendo reducidas progresivamente partir de 2014. La UE había empezado a disminuir sus sanciones a Irán como parte de un acuerdo interino denominado Joint Plan of Action y que fue acordado en noviembre de 2013 por el E3<sup>6</sup>. Esos levantamientos de sanciones fueron extendidos al total de la membresía europea el 28 de enero de 2016, mediante decisión del Consejo de Europa como compromiso adquirido por el JCPOA.

Por su parte, Estados Unidos emitió la Orden Ejecutiva 13716 el 16 de enero de 2016, levantando las órdenes ejecutivas 13574, 13590, 13622, 13628 y 13645 que imponían sanciones a Irán por diversos motivos. Existían, al momento de firmar el JCPOA, sanciones a instituciones iraníes que se irían retirando progresivamente a medida que los inspectores de la OIEA confirmaran la naturaleza pacífica del programa nuclear iraní.

### **Proceso de retiro por parte de Estados Unidos**

Desde su campaña en 2016 el entonces candidato Donald Trump realizó muy duras críticas al acuerdo nuclear firmado con Irán, describiéndolo como “el peor acuerdo firmado en la historia”.

Una vez en el poder, el 13 de octubre de 2017, el presidente Trump anunció su decisión de no certificar que Irán estaba cumpliendo con todos los términos del JCPOA y por ende que Estados Unidos abandonará el mismo. Esta medida no tenía poder real ya que solo la OIEA podía confirmar si Irán cumplía o no con el acuerdo. Cabe destacar en este

---

<sup>5</sup> Marcadas por la Regulación del Consejo de la UE número 267/2012 y la decisión del Consejo 2010/413/CFST

<sup>6</sup> Alemania, Francia y Gran Bretaña

punto, que el Director General de la OIEA confirmó el cumplimiento de los acuerdos por parte de Irán en 15 oportunidades desde la firma del JCPOA.

El 8 de mayo del 2018, el presidente Trump declaró que se retiraba del acuerdo nuclear firmado por la administración Obama en 2015, calificando a Irán del principal Estado promotor del terrorismo.

A los efectos de implementar las directivas presidenciales, tanto el Departamento de Estado como el Departamento del Tesoro tomaron los pasos necesarios para establecer periodos de gracia de 90 y 180 días para reducir las actividades vinculadas a Irán. Ambos períodos comenzaban el 8 de mayo y las ventanas para hacer negocios con Irán se cerraban el 6 de agosto del 2018 y el 4 de noviembre del 2018.

Desde ese momento el JCPOA pasaba a ser un acuerdo entre Irán y el P4+1 (Rusia, China, Gran Bretaña, Francia, Alemania y la Unión Europea), cambiando diametralmente la lógica de las negociaciones en el grupo, así como los reclamos de Irán hacia los restantes miembros del grupo JCPOA.

## **Desarrollo de la aplicación de sanciones por parte de EEUU**

La semana posterior al anuncio del retiro, Estados Unidos publicó un memorándum presidencial denominado “Ceasing U.S. Participation in the JCPOA and Taking Additional Action to Counter Iran’s Malign Influence and Deny Iran All Paths to a Nuclear Weapon”.

El mencionado Memorándum describe el restablecimiento de las sanciones por parte de los Estados Unidos, donde se aclara que se reinstaurarían progresivamente todas aquellas sanciones que hubieran sido levantadas por la Orden Ejecutiva 13716. Sobre esta normativa se aplicarían nuevas sanciones en el futuro.

De conformidad con el National Security Presidential Memorandum<sup>7</sup>, el Departamento de Estado emitió las exenciones de sanciones legales necesarias para proporcionar un

---

<sup>7</sup> Un “Memorándum presidencial” es un tipo de acción ejecutiva emitida por el presidente de los Estados Unidos para administrar y gobernar las acciones, prácticas y políticas de los diversos departamentos y agencias que se encuentran bajo la rama ejecutiva del gobierno de los Estados Unidos. Tiene fuerza de ley y se usa generalmente para delegar tareas, dirigir agencias gubernamentales específicas para que hagan algo o para iniciar un proceso regulatorio.

período de liquidación, así como planea tomar medidas apropiadas para mantener dichas exenciones en vigencia durante el tiempo de los periodos de liquidación relevantes.

El primer grupo de sanciones comenzó a implementarse el 6 de agosto de 2018 e implicaba sanciones a la compra de dólares americanos; al comercio de metales preciosos; a la compraventa de crudo o materiales semiterminados como el aluminio, acero, carbón y software para integrar procesos industriales; a las transacciones en riales iraníes; el comercio vinculado a las aseguradoras de deuda soberana iraní y el sector automotriz iraní.

En esta fecha Estados Unidos pasó también a revocar autorizaciones específicas para el comercio de alfombras, la compra de aviones y otros rubros.

El segundo grupo de sanciones fue aplicado el 4 de noviembre (180 días después del anuncio del 8 de mayo), dirigido a servicios portuarios y aseguradores, compra de petróleo y productos petroquímicos iraníes, instituciones financieras vinculadas al Banco Central de Irán, el sector energético en general y la prestación de servicios financieros.

El día después (5 de noviembre), el Gobierno también revocó la Orden Ejecutiva 13716, que había emitido el presidente Obama, volviendo a aplicar todas las órdenes ejecutivas previas que imponían sanciones a Irán, y dejando de cumplir así con las obligaciones emanadas del JCPOA y la Resolución 2231 del Consejo de Seguridad.

Asimismo, a partir del 5 de noviembre la OFAC ha ido identificando personas individuales dentro de la definición “Government of Iran” o “Iran financial institutions”, plausibles de ser sancionadas.

Tanto el Secretario de Estado Mike Pompeo, como el Consejero de Seguridad Nacional del Presidente John Bolton, fueron claros en acompañar la estrategia del Presidente Trump en cuanto a una política de máxima presión a la República Islámica de Irán.

En este marco de campaña de máxima presión contra Irán, en abril de este año, el presidente de los Estados Unidos designó al CGRI como una organización terrorista Internacional. Esta designación tuvo un carácter histórico ya que por primera vez

Estados Unidos nombró a una institución, miembro de otro gobierno, como una Organización Terrorista Internacional.

Si bien la CGRI cumple un rol clave en las políticas de seguridad regional iraní, también se destaca que, desde el nacimiento de la República Islámica en 1979, y afianzado durante los gobiernos de Rafsanjani (1989-1997) y Ahmadinejad (2005-2013) este cuerpo militar fue autorizado a participar en actividades económicas y comerciales en virtud del Artículo 147 de la Constitución de Irán.

También se destacan como casos emblemáticos la inclusión en la lista de sanciones del Líder Supremo de la República Islámica de Irán, el Ayatollah Ali Jamenei, el pasado 24 de junio o el Canciller Mohammad Javad Zarif el 31 de julio del 2019.

### **Prohibición de exportar petróleo**

A raíz de la segunda tanda de sanciones, el 4 de noviembre del 2018, Estados Unidos impuso un embargo a las exportaciones de petróleo iraní. Por ello, cualquier compañía que compre, transporte o asegure barcos con petróleo iraní sería excluida del mercado americano y su sistema bancario, a menos que obtuviera excepciones por parte de la administración de los Estados Unidos.

Con esta medida Estados Unidos estaba cerrando el principal ingreso de divisas iraníes, y de esta forma asfixiando su economía. No obstante, en un primer momento la Casa Blanca declaró ocho excepciones para la compra de petróleo iraní durante 6 meses. Estas excepciones fueron otorgadas a Japón, China, India, Italia, Grecia, Corea del Sur, Taiwán y Turquía y duraron hasta mayo de 2019. También se otorgó a Irak un permiso especial para comprar gas y electricidad de Irán hasta fines de marzo.

Finalmente, el período de excepciones caducó, y hoy en día solo China y Rusia están comprando petróleo iraní.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Agosto 2019



## **Repercusiones por parte de los miembros restantes**

Desde el momento en que Estados Unidos abandonó el acuerdo nuclear, el discurso iraní estuvo centrado en dejar claro ante el resto de los países firmantes, que Irán seguía cumpliendo con sus obligaciones. Pero entonces, el resto de los países deberían cumplir con los compromisos ante los cuales se habían comprometido en presencia de los Estados Unidos.

Mientras Rusia y China mantuvieron las mismas compras a Irán, desconociendo las sanciones norteamericanas, los países europeos han tenido más dificultades para hacer llegar a Irán los beneficios del acuerdo nuclear.

Por eso fue que, el 31 de enero de 2019, Reino Unido, Francia y Alemania lanzaron el SPV (Special Purpose Vehicle) un sistema apoyado por la UE con el objetivo de facilitar el comercio entre Irán y Europa, en el contexto de las sanciones de los Estados Unidos.

El objetivo del SPV es la implementación de comercio humanitario entre Irán y Europa, (farmacéuticos, dispositivos médicos y productos agro-alimenticios), con el objetivo de expandirse a otros rubros en el futuro. De esta forma se reúnen exportadores e importadores europeos e iraníes que puedan intercambiar moneda local en sus países al tiempo que exportan e importan, evitando de esta forma las transacciones internacionales de dinero que puedan estar sometidas a sanciones.

Para esto ambas partes (Europa e Irán) han registrado oficinas en París y Teherán, con el objetivo de que importadores y exportadores se enlisten para encontrar una contraparte iraní y poder realizar las transacciones. Mientras la oficina europea se denomina INSTEX SAS (Instrumento de Apoyo al Intercambio Comercial), la iraní se denomina STFI.

Si bien el sistema está ya listo, no han comenzado aún a haber transacciones por el mencionado mecanismo. Lo que ha derivado en ansiedad por parte de Irán, así como en desencanto para con sus contrapartes occidentales.

Se suma a este proceso que la Unión Europea exige a la institución iraní STFI cumplir con altos estándares respecto a lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, de forma que las compañías europeas puedan negociar con la misma sin tener problemas. Para esto han sido muy importantes los avances legislativos del gobierno iraní al aplicar las reformas solicitadas por GAFI (FATF).

## **Últimos acontecimientos y conclusiones**

La amplitud de aristas con que cuenta este tema imposibilita realizar un análisis integral del mismo. No obstante, lo que se ha buscado ha sido relatar en términos generales los principales hitos vinculados a esta problemática.

Desde el retiro de Estados Unidos del JCPOA, el gobierno iraní ha mantenido una firme posición: en esta negociación había dos partes, mientras la parte iraní ha cumplido con todos sus compromisos, su contraparte ha venido reduciendo sus compromisos exponencialmente hasta dejar a Irán en una situación de asfixia absoluta.

Frente a la ausencia de una solución concreta por parte de los miembros restantes en el acuerdo, cabe recordar que, aunque muy bien intencionado el SPV no ha dado frutos reales en términos de intercambio comercial, Irán decidió también reducir sus compromisos nucleares.

Por este motivo Irán ha anunciado en el mes de julio 2019, que dejará de exportar sus excedentes de uranio enriquecido, y aumentará los niveles de enriquecimiento del mencionado material y de agua pesada.

Desde este anuncio la escalada bélica en la región, principalmente en el Golfo Pérsico, no tienen precedentes más que en el preludio de la Guerra Irán-Iraq de 1980.

A modo de conclusión, es menester mencionar que el JCPOA como todo instrumento que nace de negociaciones diplomáticas, no es perfecto. No obstante, permitía mucho más que la supervisión y los compromisos iraníes en materia de desarme nuclear, también generó un canal de discusión entre Teherán y las potencias occidentales que se ha ido cerrando progresiva e ineludiblemente desde finales del 2017.

También es imperioso destacar que Irán, en este contexto, no está dispuesto a sentarse a renegociar un acuerdo, que considera no ha sido respetado en su cabalidad por sus contrapartes. Los oficiales iraníes mantienen una visión cada vez más escéptica de occidente, ya que una vez que se abrieron a negociar e hicieron concesiones el resultado no fue el esperado.

La existencia de canales de diálogo, la mayor presencia de inversión extranjera en Irán y una visión positiva de occidente por parte de la clase política iraní eran factores que aportaban sostenidamente a una mayor pacificación de la región de Medio Oriente. Todos estos beneficios se ven extremadamente lejanos con un Irán sometido a presión financiera a causa de sanciones y amenazado por la creciente escalada bélica regional.



## **La Cooperación Sur-Sur como herramienta en la construcción de políticas públicas para el desarrollo sostenible: avances y desafíos en Uruguay al 2030**

**Yuriria Salvador\***

A casi una década de su creación, la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) ha evolucionado significativamente en cuanto a su inserción en el escenario de la cooperación internacional para el desarrollo, en el que pasó de ser un país mayoritariamente receptor en sus inicios a consolidar una posición dual, asociada al fortalecimiento de su papel como oferente.

¿Cómo pasó Uruguay de ser un país receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a ser un país oferente en la América Latina? Por una parte la graduación de Uruguay como país de renta alta en 2015 por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) le excluye de la lista de receptores, lo que significa que, esa ayuda retirada tendrá que ser sustituida de alguna manera y, por otra parte, la consolidación de políticas públicas efectivas para la inclusión y la reducción de las desigualdades, han despertado el interés de otros países por conocer su experiencia.

Ambos factores son consecuencia no solo del crecimiento económico sostenido que el país experimentó durante más de una década (2005-2017) sino de una mejor distribución de los ingresos y el gasto público, a través de políticas sociales con enfoque de derechos humanos

De modo que, la evolución económica del Uruguay llevó aparejada una reducción significativa de los niveles de desigualdad que pasaron de 0,46 en el Índice de Gini<sup>1</sup> en 2005 a un 0,38 para el 2017, de acuerdo con los datos recolectados por el Banco Mundial.

---

\* Comunicadora especializada en Desarrollo Sostenible y Cooperación. Consultora de AUCI.

<sup>1</sup> Coeficiente que mide hasta qué punto la distribución del ingreso o el gasto de consumo entre individuos u hogares, se aleja de una distribución perfectamente equitativa.

Existen distintas posturas sobre el papel de la ayuda internacional en el combate a la pobreza y a la desigualdad en el Sur Global, por un lado están los defensores de la cooperación quienes argumentan que la ayuda internacional a través de vacunas, programas de alimentos, provisión de servicios básicos, y otras modalidades puede significar una “contribución incentivada” para que los países rompan el círculo vicioso de la pobreza y puedan garantizar condiciones mínimas para que sus habitantes desarrollen sus capacidades en un marco de derechos aceptable. (Sachs, 2006)

Mientras que algunos otros autores como Easterly y Moyo, advierten que la cooperación entendida en un sentido tradicional de transferencia de recursos financieros o tecnológicos, genera dependencia e imposición de modelos de desarrollo que no necesariamente contribuyen a la superación de problemas estructurales, asociadas a las debilidades institucionales o condiciones de vulnerabilidad de carácter geográfico. (V & Duflo, 2011)

Los flujos de la ayuda internacional han vivido un proceso de transformación, en el que el Ascenso del Sur –crecimiento económico sostenido e inesperado de algunos países del Sur Global durante los años noventa- ha traído aparejado un intercambio más intensivo a través de la Cooperación Sur-Sur.

La Cooperación Sur-Sur de la que Uruguay participa está enfocada principalmente a la vinculación entre instituciones públicas de dos o más países, quienes a través de acciones, proyectos y programas de Cooperación Técnica –intercambio de expertos, pasantías, becas y otras distintas modalidades- proponen soluciones a problemas de desarrollo compartidos.

En este sentido, la cooperación internacional para el desarrollo desde y para el Sur puede contribuir a través de sus distintas formas, al diseño y fortalecimiento de políticas públicas para el desarrollo sostenible en el Sur Global.

En el caso de Uruguay, su inclusión en la lista de países de renta alta supone además un desafío en la sustitución de la ayuda para garantizar la continuidad de programas en los que la cooperación ha supuesto un incentivo importante y, para fortalecer el papel de Uruguay desde su nuevo rol dual en el escenario regional.

De 2008 a 2014, el país pasó del penúltimo lugar en participación en proyectos de Cooperación Sur-Sur, a involucrarse en más de 60 iniciativas anuales, de las cuales fue oferente en un 30% mientras que otro 35% se corresponde a iniciativas bidireccionales. (SEGIB, 2018)

Las áreas social, productiva, ambiental y de gobernabilidad son los sectores prioritarios en los que Uruguay ofrece sus capacidades a otros países, y al tratarse de cooperación que en su mayoría pasa por el quehacer de las instituciones públicas, incide de forma directa o indirecta en el fortalecimiento institucional.

En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las acciones, proyectos y programas en los que el país ha participado han contribuido principalmente al Hambre Cero, la Acción por Clima y la promoción de la Paz, Justicia y consolidación de Instituciones Sólidas, principalmente en la región iberoamericana. (SEGIB, 2018)

Como la mayoría de los países que han apostado al fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur en la región, Uruguay tiene de frente importantes desafíos para la consolidación de su Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible al 2030, entre los que destaca la necesidad de poner en marcha mecanismos de monitoreo y evaluación de sus acciones para medir los resultados y generar evidencia real sobre sus aportes al desarrollo.

En ese marco, la Política de Cooperación se concibe como

“parte integral de la estrategia nacional de desarrollo en tanto apoya áreas prioritarias y/o agendas innovadoras, integrando nuevos conocimientos y facilitando el diálogo entre todos los actores relevantes para fortalecer capacidades, mejorar la calidad de las políticas públicas y avanzar en la agenda de derechos”. (AUCI, 2018)

En relación a los objetivos reconocidos en dicha política y al estado de situación de la CSS en Uruguay, algunos de los principales retos en la afirmación de la Hoja de Ruta son 1) consolidar un sistema de monitoreo y evaluación de resultados dentro del programa de CSS que permita generar evidencias sobre sus avances y a partir de ello 2) contar con datos que puedan aportar a la toma de decisiones y a la transparencia y

rendición de cuentas de los recursos asociados a la cooperación y 3) fortalecer las alianzas multiactor, como eje de la Política de Cooperación y en el marco de los compromisos asumidos a partir de la Agenda 2030.

La carencia de un marco metodológico para la evaluación de resultados de la CSS es un problema no solo de Uruguay, sino de los países del Sur Global, quienes no han podido consensuar un marco de criterios e indicadores que se pueda generalizar.

De modo que, con la finalidad de promover un acercamiento a los resultados de la CSS de la que Uruguay participa, la AUCI en colaboración con la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) -a través de un acuerdo de colaboración de estancias académicas- decidieron trabajar de manera conjunta en el desarrollo de una propuesta metodológica para la evaluación y un primer ejercicio piloto.

En el marco del trabajo académico “Evaluar para Transformar: Una mirada a los procesos y resultados de la CSS desde Uruguay”, elaborado por Yuriria Salvador y dirigido por José Antonio Alonso Rodríguez, se evaluó una muestra de 11 proyectos con la participación de 20 instituciones nacionales y extranjeras de Argentina, Ecuador, Costa Rica, Paraguay, Perú, República Dominicana y México.

Dicho estudio arrojó como resultados preliminares que la CSS de la que Uruguay participa está diseñada en el ámbito de las instituciones públicas e involucra solo durante la ejecución a otros actores como el sector privado en un 35% de las intervenciones, a la sociedad civil en un 27%, y en menor medida a la academia, 21% y los gobiernos locales, 18 por ciento. Por lo que si bien dichas iniciativas permiten la participación de otros actores de la cooperación, es importante generar sinergias para implicarles desde el diseño y negociación de los proyectos.

La promoción de las alianzas multiactor puede contribuir a reducir el costo que las instituciones públicas asumen y, en ese sentido, permitiría hacer más con menos recursos, al mismo tiempo que suma a la sostenibilidad de los proyectos en la medida de que las capacidades generadas no dependen únicamente del programa del gobierno en turno y pueden ser más resilientes ante procesos de cambio de gobierno o rotación de personal.



Por otra parte, la consolidación de un sistema de monitoreo y evaluación de la CSS permitiría mejorar la calidad de la cooperación que Uruguay recibe y brinda, en tanto que abona a medir los resultados de las acciones, proyectos y programas y qué tan alineados se encuentran por una parte a los principios reconocidos de la CSS y a la misión y visión de la cooperación a la que Uruguay aspira a partir de la implementación de la Política.

Como resultado de la puesta en marcha del sistema de monitoreo y evaluación, las instituciones involucradas en el diseño e implementación de políticas públicas para la cooperación y el desarrollo sostenibles, habrán de contar con datos que sirvan como insumo para la toma de decisiones puesto que

“el objetivo esencial de la evaluación es saber si éstas producen los resultados esperados en los países beneficiarios. Es decir, el monitoreo y la evaluación son fundamentales para saber qué funciona y qué no, y adecuar nuestras prácticas y políticas en función de ello”.  
(Granguillhome, 2013)

Finalmente dicho sistema habrá de contribuir además a una mejora en los niveles de transparencia y rendición de cuentas de los recursos asociados a la cooperación para el desarrollo, y en consecuencia, a visibilizar la importancia en la asignación de presupuesto etiquetado exclusivamente para la CSS en los distintos niveles de gobierno.

## **Conclusiones**

En virtud de que la Política de Cooperación Internacional de Uruguay al 2030 es el documento que plasma el deber ser de la cooperación, sus objetivos y su enfoque integrador constituyen un eje fundamental para pensar a la cooperación como una vía para el diseño e implementación de políticas públicas para el desarrollo.

A través de un flujo cada vez más intensivo la Cooperación Sur-Sur que Uruguay recibe y brinda, ha contribuido de manera directa o indirecta al fortalecimiento de capacidades institucionales y con ello a generar avances significativos en materia de desarrollo sostenible.

La consolidación de su rol dual en la cooperación demanda acciones estratégicas para consolidar resultados, una de las cuales es fortalecer la participación de otros actores de la cooperación en el diseño de proyectos y programas, a fin de promover intervenciones más inclusivas, fundamentadas en un pensamiento colectivo, con representación de distintos sectores sociales, lo que a su vez puede abonar por una parte a mejorar su eficacia y la sostenibilidad de las capacidades adquiridas en el largo plazo.

Asimismo a casi una década de la creación de la AUCI es pertinente impulsar acciones para fortalecer las capacidades institucionales en monitoreo y evaluación, a fin de mejorar la coherencia de políticas asociadas a la cooperación y el desarrollo y la calidad de sus intervenciones.

## Referencias

AUCI. (2018, Diciembre). Política de Cooperación Internacional de Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030. Montevideo, Uruguay.

Banco Mundial. (n.d.). *Índice de Datos*. Retrieved Octubre 15, 2019, from <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2017&locations=UY-CO-BR-CL&start=2002&view=chart>

Granguillhome, R. (2013). La evaluación de las acciones de Cooperación Internacional para el Desarrollo. In C. Maldonado, C. Galindez, & C. d. Económicas (Ed.), *Monitoreo, evaluación y gestión por resultado: aprendizaje y cooperación Sur Sur para la innovación: el papel de los actores subnacionales* (pp. 23-30). Distrito Federal, México.

Sachs, J. (2006). *El fin de la pobreza*. (R. H. Mondadori, Ed.)

Salvador, Y. (2019, Julio). Evaluar para Transformar: una mirada a los procesos y resultados de la CSS desde Uruguay. Madrid, España.

SEGIB. (2016). *Informe de la Cooperación Sur-Sur Iberoamericana*. Madrid.

SEGIB. (2018). *Informe de la Cooperación Sur-Sur Iberoamericana*. Secretaría General Iberoamericana, Madrid.

V, A., & Duflo, E. (2011). *Repensar la pobreza: un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. (Taurus, Ed.)



