



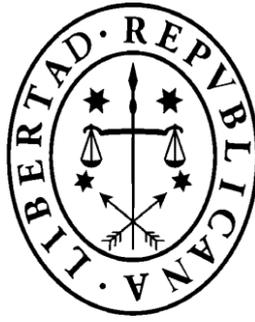
Revista Diplomática

2ª ÉPOCA - VOLUMEN 3, Nº 1

2021



Instituto Artigas del Servicio Exterior



Revista Diplomática

2da. ÉPOCA - VOLUMEN 3, Nº 1

ENERO-DICIEMBRE 2021

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Ministro

Embajador FRANCISCO BUSTILLO BONASSO

Subsecretaria

Embajadora CAROLINA ACHE BATLLE

Director General de Secretaría

Embajador DIEGO ESCUDER

INSTITUTO ARTIGAS DEL SERVICIO EXTERIOR

Director

Embajador HUGO CAYRÚS

Subdirectora

Embajadora MARIÓN BLANCO

Revista Diplomática

2ª Época – Volumen 3, Nº 1, Enero-Diciembre 2021

© 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 Hugo Cayrús

CONSEJO REDACTOR

Embajador Hugo Cayrús

Embajadora Marión Blanco

COORDINACIÓN EDITORIAL

Nicolás Gómez

Carolina Blanco

Leticia Malan

Instituto Artigas del Servicio Exterior
Mercedes 1260 - 11100 Montevideo – Uruguay
Teléfono: (598) 2902 2216
www.mrree.gub.uy - iase@mrree.gub.uy

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.

Prólogo

La presente edición de la Revista Diplomática, en un año marcado nuevamente por el contexto de la pandemia a nivel mundial derivado del COVID-19, contiene artículos que abordan diversos temas en materia de relaciones internacionales.

En dichos artículos, cuyos autores son funcionarios del Servicio Exterior uruguayo, se analizan temas relativos a diplomacia, política exterior, multilateralismo, medio ambiente, la pandemia del COVID-19, el desarme y la no proliferación, la trata de personas, el terrorismo, el bienestar animal y el comercio internacional, entre otros.

El Instituto Artigas del Servicio Exterior desea destacar y agradecer especialmente todas las contribuciones y aportes recibidos para esta edición 2021 de la Revista Diplomática.

Embajador Hugo Cayrús
Director del Instituto Artigas del Servicio Exterior

Montevideo, noviembre de 2021.

Tabla de Contenido

| | |
|---|----|
| <i>Bienestar animal y comercio internacional</i> María Lucía Rodríguez Motz | 1 |
| <i>Pandemia y diplomacia: algunas reflexiones</i> Soledad Martínez | 9 |
| <i>Covid y cambio climático: lecciones para aplanar la curva</i> Ifigenia Xifré | 17 |
| <i>La profundización de lazos con Latinoamérica como uno de los objetivos de política exterior de Turquía</i> Diego Pérez Gomar | 29 |
| <i>Aporte a la arquitectura internacional para el desarme y la no proliferación</i> Gabriela Maurer-Neuman | 37 |
| <i>La trata de personas como delito de lesa humanidad y su impacto en el Uruguay</i> Valentina Fernández Quesada y Cecilia Lima Pérez | 41 |
| <i>Uruguay, la lucha contra el terrorismo y su arquitectura jurídica internacional</i> Gissel Bueno | 51 |
| <i>Uruguay y la UNESCO: más de 70 años contribuyendo a la paz y el desarrollo a través de la educación, las ciencias y la cultura</i> Alejandra De Bellis, Carolina Villarrubia y Cristina Mansilla | 63 |
| <i>El multilateralismo importa. Y, para Uruguay, importa más</i> Carolina Villarrubia | 69 |
| <i>Entre las urgencias del presente y los desafíos del mañana: relaciones entre Bioética, Ciencia Abierta, Inteligencia Artificial y vacunas en el marco de la UNESCO</i> Cristina Mansilla | 75 |
| <i>El medioambiente en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Mateo Magariños de Mello, un precursor</i> Luis Eduardo Coronel | 85 |

Bienestar animal y comercio internacional

María Lucía Rodríguez Motz*

En años recientes se ha desarrollado un creciente interés entre los consumidores por conocer las formas de producción de los alimentos y otros bienes de consumo. La sustentabilidad, el impacto social, comunitario y medioambiental de los bienes y servicios se ha consolidado en la esfera de la toma de decisiones de los consumidores, impulsado no solo por un mayor foco a nivel de la gobernanza y de la opinión pública global, sino también por una mayor disponibilidad de información.

Dentro de esta tendencia se inserta la preocupación por el bienestar animal y una creciente asociación de conceptos éticos y morales a la producción y al consumo de alimentos de origen animal. Si bien varios países tienen regulaciones sobre distintos aspectos del bienestar animal, los estándares varían considerablemente. En la medida en que más países incorporen este tipo de normas y se generen estándares que pasen a ser exigibles a los países que exportan productos de origen animal a esos mercados, es altamente probable que exista un impacto sobre el comercio internacional.

Dicho impacto puede tener diversas direcciones y resultados. Por un lado, las empresas pueden voluntariamente procurar realizar cambios en sus sistemas de producción y transporte para buscar satisfacer a los consumidores más exigentes de los mercados de su interés; las empresas que cumplan determinados estándares pueden recurrir a certificaciones y a incluir dicha información en su etiquetado. Por otro lado, la disparidad de regulaciones y estándares puede generar disputas comerciales o la exigencia de algunos socios de incorporar determinada normativa para celebrar acuerdos comerciales.

En cualquier caso, la opinión pública y la movilización de los ciudadanos más sensibilizados influirán en la aprobación de normas y en la elaboración de políticas públicas en la materia.

* Licenciada en Relaciones Internacionales egresada de la UdelaR con Postgrado en Comercio Internacional de la Universidad de Montevideo. Tercera Secretaria del Servicio Exterior.

Concepto de bienestar animal

El concepto de bienestar animal es complejo, multidimensional y se encuentra en constante evolución. La Organización Mundial de Sanidad Animal, en su Código Sanitario para los Animales Terrestres, establece que el término bienestar animal “designa el estado físico y mental de un animal en relación con las condiciones en las que vive y muere” (OIE, 2019). También hace referencia a las llamadas “cinco libertades” consagradas en 1979 por el *Farm Animal Welfare Council*, en una definición que actualmente es mundialmente reconocida. Las “cinco libertades”¹ consisten en: 1) ausencia de sed, hambre y malnutrición; 2) ausencia de estrés físico y térmico; 3) ausencia de dolor, lesiones y enfermedades; 4) libertad de expresar un comportamiento normal; 5) ausencia de miedo y angustia (Manteca et al, 2012).

El bienestar animal también tiene relación con la concepción desarrollada por la Organización Mundial de la Salud “Una Salud” (“*One Health*”). Se trata de enfocar la salud de los seres humanos, los animales y los ecosistemas de una forma interdisciplinaria y multisectorial, de modo de enfrentar los desafíos que existen en la actualidad para la salud a nivel global (Zunino, 2018).

Uno de los desafíos que se plantean con respecto al concepto de bienestar animal es la falta de un contenido universalmente aceptado, que sea compartido por los ciudadanos, los científicos y los diferentes actores con intereses en el asunto (Alonso et al, 2020). La complejidad aumenta con la asociación de conceptos éticos y morales a la alimentación y al tratamiento de los animales, que varían considerablemente entre culturas e incluso dentro de un mismo grupo social.

El bienestar animal y los consumidores

Los consumidores han desarrollado mayor conciencia sobre los atributos de los alimentos más allá del sabor, olor y apariencia, como pueden ser los aspectos nutricionales, los aditivos químicos, la seguridad, los estándares de salud, aspectos éticos, el origen, temas medioambientales y de bienestar animal (Tsakiridou et al, 2010).

¹ La referencia a las “libertades” se refiere a los conceptos en idioma inglés de “*freedom from*”.

Esta actitud de los consumidores se manifiesta a través de una demanda de mayor información y transparencia, etiquetados especiales y certificaciones, regulación y activismo. Esto afecta tanto a los alimentos de origen nacional como a los importados.

Un informe de Eurobarómetro del año 2016 en el que se estudian las actitudes de los europeos respecto del bienestar animal identifica que un 62% de los encuestados está de acuerdo con que los productos importados desde fuera de la Unión Europea (UE) deben cumplir con los mismos estándares de bienestar animal que en la UE, y un 54% considera que el mejor método para garantizar esto es a través de certificaciones provistas por la UE. Otro hallazgo interesante indica que el 59% de los encuestados están dispuestos a pagar más por productos que provengan de sistemas de producción amigables con el bienestar animal (*Special Eurobarometer 442*, 2016).

Una encuesta similar realizada en varios países de Europa en 2007 arrojó resultados en la misma línea: el 76% de los encuestados muestra preocupación por el bienestar animal y apoya la implementación de la legislación europea en la materia, y además un 84,5% compra y consume carne y lácteos certificados ocasionalmente o con regularidad, aunque la mayoría tiene dificultades para entender las etiquetas (Tsakiridou et al, 2010).

También en EEUU se han llevado adelante numerosos estudios sobre la percepción de los consumidores. En una encuesta publicada en 2018 entre consumidores de alimentos de origen animal se encontró que el 78% de los encuestados tenía algún nivel de preocupación sobre el bienestar de los animales criados para alimentación y un 70% prestaba atención a los etiquetados que indican la forma de crianza de los animales (Beacham et al, 2018).

En un informe de la firma Deloitte sobre cómo elaboran los consumidores estadounidenses su ecuación de valor a la hora de consumir alimentos y bebidas se identifican *traditional drivers* y *evolving drivers* (Renner and Ringquist, 2016). Entre los primeros, impulsores tradicionales del valor, se encuentran el precio, el sabor y la conveniencia. Entre los impulsores en evolución se encuentran la salud y el bienestar, la seguridad, el impacto social, la experiencia y la transparencia. Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

identifica como las tendencias que tendrán influencia en la demanda futura de alimentos: la seguridad y los beneficios a la salud, los sistemas productivos y las innovaciones, la responsabilidad social corporativa, la sustentabilidad, el país y región de origen (Lappo et al, 2015)

El bienestar animal en la Organización Mundial del Comercio

No existen normas específicas sobre bienestar animal en el Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) ni en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC).

La Organización Mundial de Sanidad Animal² (OIE) aparece mencionada en el Acuerdo sobre la aplicación de MSF como organización internacional competente en materia de protección sanitaria y fitosanitaria³. Además, en el año 1998, la OIE y la Organización Mundial del Comercio (OMC) firmaron un acuerdo formal de colaboración y consulta. Si bien la OIE ha elaborado estándares de bienestar animal, estos no han sido incorporados en los acuerdos.

Por otro lado, en el artículo XX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), donde se establecen las excepciones generales por las que las Partes Contratantes pueden adoptar medidas restrictivas del comercio de forma legítima, no se incluye la invocación a estándares de bienestar animal como una excepción. Sin embargo, dos de las excepciones listadas han sido vinculadas al bienestar animal. Estas son las medidas “necesarias para proteger la moral pública” (artículo XX, a) y las medidas “necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar vegetales” (artículo XX, b).

Algunos analistas han realizado una interpretación amplia de la excepción del artículo XX (b) por la que incluyen el bienestar animal dentro del concepto de salud

² Anteriormente denominada Oficina Internacional de Epizootias.

³ Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, artículo 12.3: “El Comité se mantendrá en estrecho contacto con las organizaciones internacionales competentes en materia de protección sanitaria y fitosanitaria, en particular la Comisión del Codex Alimentarius, la Oficina Internacional de Epizootias y la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, con objeto de lograr el mejor asesoramiento científico y técnico que pueda obtenerse a efectos de la administración del presente Acuerdo, y de evitar toda duplicación innecesaria de la labor”.

animal (Yavitz, 2002). Si bien existe un vínculo bidireccional entre salud y bienestar animal, este no necesariamente es directo, y es necesario establecer científicamente ese nexo para que una restricción basada en el bienestar animal entre en la esfera del artículo XX (b) (Babcock y Thiermann, 2005).

Es en relación a la excepción establecida por el artículo XX (a), referida a la moral pública, donde el propio Órgano de Solución de Diferencias de la OMC ha encontrado mayor vinculación con el bienestar animal en un caso que se considera emblemático (Kahn, 2020). Se trata de la disputa conocida como “CE - Productos derivados de las focas” en la que Canadá presentó una reclamación por un conjunto de normas y medidas conexas impuestas por la Unión Europea que prohíben la importación y comercialización de productos derivados de las focas.

La Unión Europea alegó que su régimen para las focas era necesario para proteger la moral pública en el sentido del apartado a) del artículo XX del GATT, basando su posición en que “la preocupación de orden moral con respecto a la protección de los animales se considera un valor de gran importancia en la Unión Europea, que actualmente está consagrado en sus tratados constitucionales” (Informe del Grupo Especial, 2013). El Grupo Especial concluyó efectivamente que “el régimen de la UE para las focas se considera provisionalmente necesario en el sentido del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994” (Informe del Grupo Especial, 2013). Esta conclusión fue sostenida por el Órgano de Apelación, no haciendo reparos a la misma.

Si bien esta conclusión fue considerada un éxito por los activistas por el bienestar animal, abrió una discusión compleja: si una medida se establece en función de la moral pública ¿cómo pueden los gobiernos probar estos imperativos morales?, ¿qué evidencia es necesaria para cumplir con las normas de la OMC? (Kahn, 2020).

Es de destacar que en los últimos años el eje principal de algunas de las disputas comerciales más notorias se encontró en diferencias culturales entre países que se manifiestan en el comportamiento de los consumidores, como es la utilización de los organismos genéticamente modificados, el uso de hormonas en la producción de carne, la pesca de camarón (Bowles y Cook, 2010). Si se analiza desde el lado de la

producción, los métodos de producción vinculados a los animales continúan teniendo un fuerte componente local y cultural, vinculado a tradiciones, lo cual hace más complejo el traslado de estándares impuestos en unos países a otros.

Reflexiones finales

Para países como Uruguay, cuyo desarrollo y crecimiento económico están fuertemente vinculados a los resultados de su comercio internacional, en especial del comercio agroalimentario, es importante conocer en profundidad los cambios en las tendencias de los consumidores, no solo para mantener su sistema productivo adaptado a estas nuevas demandas, sino también para que en sus actividades de promoción comercial internacional se transmita un mensaje que incorpore las distintas dimensiones que han pasado a ser del interés de los consumidores.

Además, en tanto los países demandantes de alimentos avancen en normativa sobre bienestar animal y la hagan exigible a los países exportadores, es probable que aumenten las disputas sobre la imposición de trabas al comercio internacional, por lo que es necesario seguir de cerca la evolución de estos estándares.

Bibliografía

Alonso, M. E., González-Montaña, J. R., & Lomillos, J. M. (2020). Consumers' Concerns and Perceptions of Farm Animal Welfare. *Animals*, 10(3), 385. Disponible en <http://dx.doi.org/10.3390/ani10030385>

Babcock, S., Thiermann, A. B. (2005). Animal welfare and international trade. *Revue Scientifique et Technique (International Office of Epizootics)* 24(2), 747-755. Disponible en <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/16358524/>

Beacham, L., Freund, D., Meadow, R., Mohan-Gibbons, H., Spain, C. (2018). Are They Buying It? United States Consumers' Changing Attitudes toward More Humanely Raised Meat, Eggs, and Dairy. *Animals* 8(8), 128. Disponible en <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6116027/>

Bowles, D., Cook, K. (2010). Growing Pains: The Developing Relationship of Animal Welfare Standards and the World Trade Rules. *Review of European Community and International Environmental Law* 19(2), 227-238. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/229580569_Growing_Pains_The_Developing

Relationship of Animal Welfare Standards and the World Trade Rules

Informe del grupo especial, Comunidades Europeas - Medidas que prohíben la importación y comercialización de productos derivados de las focas, Doc. OMC WT/DS400/R WT/DS401/R (adoptado el 25 de noviembre de 2013).

Informe del Órgano de Apelación, Comunidades Europeas - medidas que prohíben la importación y comercialización de productos derivados de las focas, Doc. OMC WT/DS400/AB/R WT/DS401/AB/R (adoptado el 22 de mayo de 2014).

Kahn, S. (2020). Animal welfare in the context of World Trade Organization dispute settlement. *Revue Scientifique et Technique (International Office of Epizootics)* 39(1), 69-79. Disponible en <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32729577/>

Lappo, A., Bjørndal, T., Fernández-Polanco, J., Lem, A. (2015). Consumers' Concerns and External Drivers in Food Markets. *FAO Fisheries and Aquaculture Circular* n. 1102. Disponible en <http://www.fao.org/3/i4939e/i4939e.pdf>

Manteca, X., Mainau, E., Temple, D. (2012). ¿Qué es el bienestar animal?. *Farm Animal Welfare Education Centre*. Disponible en <https://www.fawec.org/es/fichas-tecnicas/23-bienestar-general/21-que-es-el-bienestar-animal>

OIE (2019). Código Sanitario para los Animales Terrestres. Disponible en https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Health_standards/tahc/current/es_sommaire.htm

Renner, B., Ringquist, J. (2016). Capitalizing on the shifting consumer food value equation. Disponible en <https://www2.deloitte.com/us/en/pages/consumer-business/articles/us-food-industry-consumer-trends-report.html>

Special Eurobarometer 442 (2016). Attitudes of Europeans towards Animal Welfare. Encuesta solicitada por la Comisión Europea y coordinada por la Dirección General de Comunicación. Disponible en <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9bc3a0b7-ec17-11e5-8a81-01aa75ed71a1/language-en>

Tsakiridou, E., Tsakiridou, H., Mattas, K. and Arvaniti, E. (2010). Effects of animal welfare standards on consumers' food choice. *Food Economics - Acta Agriculturae Scandinavica*, 7(2). Disponible en <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/16507541.2010.531949>

Yavitz, L. (2002). The WTO and the Environment: The Shrimp Case that Created a New World Order. *Journal of Natural Resources & Environmental Law* [versión electrónica] 16(2). Disponible en <https://uknowledge.uky.edu/jnrel/vol16/iss2/3>

Zunino, P. (2018). Historia y perspectivas del enfoque “Una Salud”. *Veterinaria* 54(210), 46-51. Disponible en <http://www.scielo.edu.uy/pdf/vet/v54n210/1688-4809-vet-54-210-46.pdf>

Pandemia y diplomacia: algunas reflexiones

Soledad Martínez*

1. A 100 años de la gripe “española”

Ha pasado un siglo desde la última vez que una pandemia de las dimensiones de la actual azotó a la humanidad. El verdadero número de víctimas mortales causadas por esa epidemia nunca se conocerá, pero se estima que aproximadamente 40 millones de personas murieron por su causa durante la segunda década del siglo XX, con una población que era en ese momento aproximadamente un tercio de la actual. En esa ocasión, se trató supuestamente de una pandemia de gripe española, aunque en realidad todas las hipótesis apuntan a que el paciente cero fue un cocinero del estado de Kansas en los Estados Unidos, y el virus se propagó por Europa llevado por los soldados estadounidenses que fueron a luchar junto a sus aliados durante la Primera Guerra Mundial. España, que era neutral en la guerra, informó más y mejor sobre los efectos de esta gripe mortal en su territorio, y de ahí derivó su nombre.

Hoy sabemos que la pandemia de COVID-19 fue ocasionada por el SARS-Cov2, un virus de la familia de los coronavirus que son responsables de buena parte de las enfermedades respiratorias, desde los resfríos comunes hasta cuadros que pueden llevar a la muerte. Un informe de la Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación (*Global Preparedness Monitoring Board*), fechado en setiembre de 2019, había alertado sobre la posibilidad de que un patógeno respiratorio virulento desencadenara una catástrofe a escala planetaria:

* Consejera, ingresada al Servicio Exterior en el año 2002. Profesora de historia. Traductora pública de inglés. Magíster en derechos humanos, globalización y democracia. Se desempeñó como Encargada de la Sección Consular de la Embajada del Uruguay en Venezuela en 2007 y 2008. Entre 2009 y 2013, en uso de licencia especial, trabajó como traductora para las Naciones Unidas en Nueva York. Tras su retorno al Uruguay cumplió funciones en la Dirección General para Asuntos Culturales. Desde 2018 cumple funciones en la Misión Permanente del Uruguay ante las Naciones Unidas y Otros Organismos Internacionales en Ginebra, donde se ocupa de temas de salud y desarme.

“(…) Nos enfrentamos a la amenaza muy real de una pandemia fulminante (…) que podría matar de 50 a 80 millones de personas y destruir casi el 5% de la economía mundial”.

Como una profecía autocumplida, el SARS-Cov2 se propagó cual incendio en leña seca por prácticamente todo el globo. Los viajes en avión, inexistentes o poco frecuentes durante la pandemia de gripe española, lo llevaron a una velocidad inusitada a todos los rincones generando a su paso caos y confusión en nuestras poblaciones, nuestras economías y nuestro modo de vivir.

El 31 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud calificó la situación como “emergencia sanitaria de preocupación internacional”, el nivel más alto de emergencia contenido en el Reglamento Sanitario Internacional, instrumento que regula el manejo de los eventos agudos de salud pública pero en el que curiosamente no figura el término “pandemia”. Su Director General había informado pocas semanas antes (el 5 de enero) que la OMS observaba atentamente la evolución de un grupo de casos de neumonía de causa desconocida, y aconsejaba a los Estados Miembros que tomaran precauciones para reducir el riesgo de infecciones respiratorias agudas. Tras el anuncio, hizo un llamado a la calma, mientras en diversos puntos del planeta comenzaban a cerrarse las fronteras y las personas comenzaban a aislarse para protegerse del mal.

Por unos meses, el mundo pareció detenerse y el silencio descendió sobre las grandes ciudades. Creímos que la loca carrera que nos llevaba indefectiblemente al desastre climático se había detenido forzada por un ser invisiblemente minúsculo y, sorprendidos por sus efectos devastadores, sentimos la necesidad de empezar de nuevo en armonía con la naturaleza. Conscientes de la interrelación de nuestras suertes, prometimos avanzar unidos.

2. Nacionalismo y diplomacia de las vacunas

Ese sentimiento y esa preocupación se filtraron en los foros multilaterales, donde se multiplicaron las declaraciones a favor de la cooperación internacional y el acceso equitativo a lo que fuese que hiciera posible superar la pandemia con la mayor celeridad posible.

La Organización Mundial de la Salud se convirtió en el centro de la diplomacia a partir de enero de 2020, y la salud en el principal tema de debates y de desvelos en la reformulación de los planes que teníamos para nuestro futuro como sociedad global.

La ciencia salió al cruce del nuevo enemigo universal con la creación de vacunas en tiempo récord -algunas totalmente novedosas en su concepción- acuciada por la emergencia sanitaria global y apuntalada por la repentina disponibilidad de fondos, lo que acortó de manera sustancial el tiempo requerido para ello en tiempos menos angustiosos.

Identificado el enemigo, y lo que creímos que era la solución al problema, rompimos las promesas nacidas del miedo y volvimos a dejarnos llevar por intereses menos colectivos.

Las vacunas nacidas del temor a lo desconocido se convirtieron muy pronto en armas poderosas y dividieron nuevamente a la humanidad: surgió el llamado “nacionalismo de las vacunas”. Los países que lograron desarrollarlas en sus territorios y por sus propios medios les pusieron nombres que las identificaban con ellos. Los que podían comprarlas, se aseguraron la mayor cantidad posible para inmunizar a sus ciudadanos. Otros accedieron a ellas a través de sus aliados, tradicionales o nuevos: era “la diplomacia de las vacunas”.

Muy pronto se hizo evidente que algunos nunca podrían hacerse de esos tan preciados bienes a menos que recibieran ayuda.

3. COVAX: ¿una idea fallida?

La Organización Mundial de la Salud concibió un mecanismo que -en teoría- haría posible distribuir de forma equitativa esas vacunas. Le llamó COVAX, y pidió a sus Estados Miembros y a otras organizaciones o fundaciones en condiciones de hacerlo que contribuyeran financieramente con el mecanismo comprometiéndose a hacer un aporte solidario para alcanzar a inmunizar al menos al 20% de las personas más vulnerables, incluido el personal de la salud considerado esencial, en todos los países, incluso los menos desarrollados. De este modo se esperaba controlar la pandemia

mientras el mundo ganaba tiempo para seguir produciendo dosis para el resto de la población.

Sin embargo, la idea original pronto se vio desvirtuada por otro fenómeno que se denominó “la carrera por las vacunas”: las economías más fuertes precompraron rápidamente casi toda la producción posible en función de la capacidad mundial instalada, por lo que COVAX, que debía entregar 1.300 millones de dosis en un año, solo ha entregado un cuarto (desde el 24 de febrero, fecha en que se realizó la primera entrega en Ghana, hasta el día en que se escribe este artículo). Los reiterados llamados a un acceso equitativo a un bien público global como las vacunas se desintegraban como papel mojado.

Mientras, el 18 de enero de este año, en su discurso de apertura de la 148ª sesión del Consejo Ejecutivo de la OMS, su Director General llamaba a donar con urgencia a COVAX las dosis que los países no necesitaran para terminar con la fase aguda de una pandemia que no parece detenerse sino mediante la vacunación, tras comprobarse que los ensayos por lograr la “inmunidad de rebaño” no eran efectivos.

4. El sur global frente a la pandemia

Ese mismo día, en el mismo discurso, el Director General se dirigió en estos términos a los Estados Miembros de la Organización:

“El mundo está al borde de un fracaso moral catastrófico, y el precio de ese fracaso se pagará con vidas y medios de subsistencia en los países más pobres del mundo.

Aun cuando hablan el idioma del acceso equitativo, algunos países y empresas siguen dando prioridad a los acuerdos bilaterales, sorteando el COVAX, haciendo subir los precios e intentando ponerse al principio de la cola. Eso es un error (...).

Esta actitud de «yo primero» no solo pone en peligro a las personas más pobres y vulnerables del mundo, sino que también es contraproducente. En última instancia, estas acciones solo prolongarán la pandemia, las restricciones necesarias para contenerla y el sufrimiento humano y económico”.

En efecto, una de las graves consecuencias de la prolongación de la pandemia ha sido sanitaria, ya que cuanto mayor es el número de personas contagiadas y más se

extiende en el tiempo la transmisión del virus, mayores son las posibilidades de que surjan nuevas variantes, que suelen ser más resistentes y contagiosas que sus predecesoras, y podrían incluso hacer peligrar la eficacia de las vacunas. El último ejemplo patente de esta afirmación es la aparición de Omicron, la variante surgida en Sudáfrica hace pocos días que contiene 32 mutaciones del virus del COVID.

Pero otra consecuencia de gravedad son los perjuicios económicos resultantes de la pérdida y destrucción de medios de vida, que se sienten en todo el mundo pero que afectan sobre todo a los países y los ciudadanos más rezagados. Esos ciudadanos se concentran en lo que se ha dado en llamar el sur global, un grupo de naciones mayoritariamente australes que albergan ingentes cantidades de personas pobres y marginadas de la sociedad.

En octubre de 2020, en el seno de la Organización Mundial del Comercio, la India y Sudáfrica habían presentado una solicitud de exención de algunas disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC para la prevención, contención y tratamiento de la COVID-19. La idea central era lograr la liberación de patentes para aumentar la producción mundial de vacunas y otros insumos fuera de los países ricos para combatir a la COVID-19 en todo el mundo lo antes posible. Si bien la India ya tenía un acuerdo con AstraZeneca para producir su vacuna en el *Serum Institute*, no era suficiente para cubrir la alta demanda, y además se trataba de una sola de todas las vacunas desarrolladas.

Tras meses de conversaciones, la propuesta de India y Sudáfrica sigue sin resolverse. El anuncio del gobierno de los Estados Unidos de que respaldaría la suspensión temporal de las patentes farmacéuticas para los productos relacionados con el COVID-19, incluidas las vacunas, dio nuevas esperanzas a los partidarios de la idea. Ahora la suspensión de la cumbre ministerial de la Organización Mundial del Comercio vuelve a postergar la consideración de la propuesta.

Sin embargo, no hay soluciones simples para un problema complejo. Suspender temporalmente las patentes no resolverá otros cuellos de botella asociados con la producción, distribución y administración de vacunas en el mundo en desarrollo. Sin transferencia de tecnología y una libre circulación de los bienes que integran la cadena

de suministro para llegar al producto terminado, la liberación de la propiedad intelectual será de escasa utilidad.

De los 194 países miembros de la OMS, a mayo de 2021 190 habían comenzado a inocular a sus poblaciones. Entre los cuatro que no lo habían hecho se encontraba Haití, que rechazó la asignación de vacunas de AstraZeneca que le correspondía recibir gratuitamente mediante el mecanismo COVAX por la desconfianza de sus ciudadanos hacia la vacuna, resultante de la suspensión de su uso en algunos países europeos. Pero de recibir dosis de Pfizer, no habría podido conservarlas debidamente por carecer de los medios necesarios.

5. Nadie estará a salvo hasta que todos estemos a salvo: mucho más que una frase hecha

Los que siguen son algunos de los principios que se consagran en la primera página de la Constitución de la OMS:

La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.

La salud de todos los pueblos es una condición fundamental para lograr la paz y la seguridad, y depende de la más amplia cooperación de las personas y de los Estados.

La desigualdad de los diversos países en lo relativo al fomento de la salud y el control de las enfermedades, sobre todo las transmisibles, constituye un peligro común.

Mientras la verdadera cooperación internacional tarda en manifestarse, el mundo continúa experimentando nuevas “olas” de contagios y de casos, y la vida no logra volver a la tan mentada “nueva normalidad”. El transporte internacional, el comercio y el turismo no han podido recuperar un ritmo normal. Y las vacunas contra el COVID-19 no pueden deshacer el daño que se extenderá durante años, incluso décadas por venir, ni restablecer los logros tan difícilmente alcanzados en el camino al desarrollo que se han perdido en cuestión de meses.

Esa cooperación también es necesaria para reforzar la preparación ante posibles nuevas pandemias, que según los científicos están a la vuelta de la esquina, magnificadas por el calentamiento global. Cada año se producen decenas de alertas que

se contienen a tiempo, pero la frecuencia aumenta en forma preocupante. La preparación incluye no solo la capacidad de respuesta ante los brotes propiamente dichos, sino la capacidad de detectar las amenazas antes de que se nos escapen de las manos.

Hasta que la comunidad internacional comprenda que hay un solo camino para salir de esta pandemia y evitar otras por venir y se decida a tomar esa senda, efectivamente nadie estará a salvo.

Bibliografía

Constitución de la Organización Mundial de la Salud – *Documentos básicos*, suplemento de la 45a edición, octubre de 2006. Disponible en: https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf

Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación - “Un mundo en peligro - Informe anual sobre preparación mundial para las emergencias sanitarias”, setiembre de 2019. Disponible en: https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_Annual_Report_Spanish.pdf

Discursos del Director General de la Organización Mundial de la Salud, 2020-2021. Disponibles en: <https://www.who.int/director-general/speeches>

Foreign Affairs – “The tragedy of vaccine nationalism”. Número de setiembre/octubre 2021.

The Economist - “Ten million reasons to vaccinate the world”, semana del 15 al 21 de mayo.

Courrier International – *Conectas Amérique latine* – “Avec ses vaccines, la Chine séduit le sous-continent” - N° 1594, del 20 al 26 de mayo de 2021.

Covid y cambio climático: lecciones para aplanar la curva

Ifigenia Xifré*

Durante el 2020, a medida que el nuevo coronavirus se extendía por el planeta, por primera vez en décadas la humanidad contempló con admiración cómo la naturaleza parecía renacer gracias al repentino “retroceso” de la actividad humana. Se hizo evidente que el impacto del hombre en los ecosistemas de la Tierra, con sus perfectos pero frágiles balances, se había vuelto insostenible. Aunque las causas de la aparición del virus eran desconocidas, se renovó la conciencia colectiva de que es imperativo restaurar el balance entre el desarrollo económico y la sustentabilidad del planeta, y volvió a concentrarse la atención en el cambio climático global *-la cuestión definitiva de nuestra era* según las Naciones Unidas- (UN, CC). Los pronósticos indican que el cambio climático podría ser la causa de inestabilidad económica, política y social a nivel mundial en este siglo, requiriendo el trabajo conjunto de las naciones para enfrentarlo (Wallace-Wells, 2019). En este breve ensayo, trazaremos paralelismos entre la crisis climática y la pandemia COVID-19, señalando las lecciones aprendidas que podrían contribuir a la lucha contra el cambio climático.

Esfuerzos Internacionales y Profundización de la Crisis

Si bien el virus SARS-CoV-2 era nuevo, poco tenía de novel la problemática medioambiental, dado que investigaciones científicas empezaron a demostrar el efecto de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y su correlación con el aumento de la temperatura global ya en los años 70 (Sawyer, 1972). De hecho, los primeros pasos hacia la consolidación de una estrategia mundial fueron dados en los años 80 y llevaron a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro en 1992, la cual dio origen a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Kuyper et al., 2018). Cinco años más tarde, el Protocolo de Kyoto reflejó el primer pacto mundial hacia la reducción y

* Segunda Secretaria del Servicio Exterior, ingresada a la carrera en 2017. Bachelor of Arts, Ciencias Políticas & Economía. Mag. en Diplomatic Studies, Universidad de Oxford, Reino Unido .

limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, con énfasis en el compromiso de los países industrializados para “limitar y reducir las emisiones de GEI de conformidad con las metas individuales acordadas” (UN).¹

El paso más significativo en materia de combate al cambio climático fue dado en París en 2015, cuando se consensuó un documento que contaba con la anuencia de los países que más contribuyen con sus emisiones, pero a diferencia del Protocolo de Kyoto, instaba a *todos los países* -no sólo los desarrollados- a reducir sus emisiones (NRDC). Asimismo, el Acuerdo provee un mapa de ruta para que las naciones desarrolladas asistan a aquellas en desarrollo en sus esfuerzos relativos tanto a la adaptación a los efectos del cambio climático, como a la mitigación de los mismos. También se establece un marco para el monitoreo e informe de los logros de cada país, según sus metas climáticas particulares (Denchak, 2021).

El Acuerdo de París, cuya meta fundamental es limitar el calentamiento global a un máximo de 2°C por encima de los niveles pre-industriales, constituyó una hazaña en su confección, logrando la concertación de intereses dispares y 189 ratificaciones a la fecha (UN, CC). Esto fue posible gracias al establecimiento de compromisos individuales basados en el principio de *equidad*, en la forma de Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDCs, por sus siglas en inglés). Como su nombre lo indica, las NDCs representan los “esfuerzos de cada país para reducir las emisiones nacionales y adaptarse a los efectos del cambio climático,” (UN, NDC) por lo cual pueden considerarse tanto la fortaleza como el talón de Aquiles del Acuerdo (Pauw et al., 2019). El énfasis en la equidad sobre el que se basan las NDCs permite a cada país trazar sus metas en el marco del desarrollo sostenible y priorizando la erradicación de la pobreza.

A pesar de los compromisos globales, la crisis ambiental se ha profundizado y no estamos en camino a cumplir los objetivos del Acuerdo de París. En 2020, el Foro Económico Mundial señaló la degradación ambiental y el cambio climático como el principal riesgo global latente (WEF, 2020). Las predicciones apuntan a que debemos esperar desafíos ambientales tales como una agricultura menos productiva (reflejada en crisis de alimentos), migraciones masivas, falta de agua potable, nuevas tensiones

¹ El Protocolo de Kyoto se aprobó en 1997 y entró en vigor en 2005.

geopolíticas, así como la pérdida invaluable de biodiversidad, infraestructura, bienes culturales y vidas humanas (WEF, 2020, 47).

Limitar las emisiones para evitar un mayor calentamiento global es la manera de retrasar o limitar el impacto del cambio climático, objetivo que requiere una transformación cultural y estructural, con firme liderazgo por parte de los Estados. Será preciso fomentar cambios en los estilos de vida y las bases productivas de las economías para lograr los objetivos del Acuerdo de París sin desatender los objetivos de desarrollo del Sur Global. Esto es porque para alcanzar la *neutralidad de carbono*, que permitiría evitar un calentamiento mayor a 2°C, se necesita reducir drásticamente las emisiones de gases de efecto invernadero, lo cual requiere de una rápida transición de los combustibles fósiles a las energías renovables (AAS, 2021). Ninguna nación puede resolver la crisis climática por sí sola, por lo cual se deberá trabajar de manera conjunta hacia la solución, cooperando y compartiendo información. En otras palabras, poniendo patas arriba el tradicional juego de suma cero de las relaciones internacionales (Mearsheimer, 2001, 18), nos encontramos ante un juego en el cual la única manera de triunfar es ganar en equipo.

Lecciones de la Pandemia COVID-19

El COVID-19 produjo una crisis global sin precedentes, que requirió una rápida respuesta para mitigar los efectos de la enfermedad a nivel mundial. En este artículo, nos abocaremos a identificar las similitudes entre la pandemia y la crisis ambiental, así como las lecciones aprendidas que serán de utilidad para “aplanar la curva” del calentamiento global en la lucha contra el cambio climático.

1 - Acción Preventiva y Temprana

Durante la pandemia de COVID-19 resultó claro que el escuchar la voz de la ciencia de manera temprana salva vidas y evita que las crisis se profundicen (NY Times, 2021). Los actuales sistemas de salud, incluidos los grandes laboratorios y sus centros de investigación y desarrollo, tienden a enfocarse en los problemas actuales, dedicando relativamente pocos recursos a la prevención de problemas futuros. Por más que los científicos habían alertado acerca de la aparición de virus que podrían desencadenar una pandemia global durante años, no se hizo lo suficiente para preparar a los sistemas

médicos para una eventualidad de este estilo. Con pocas excepciones, principalmente entre países de Asia como Singapur y Corea del Sur (los cuales ya habían enfrentado epidemias causadas por virus respiratorios en años recientes y tenían sistemas de alerta temprana) la mayor parte de los países no estaban preparados para enfrentar al COVID-19 (Chen et al., 2021). Una vez que el virus empezó a propagarse, resultó evidente que el trabajo de prevención, investigación y almacenamiento de recursos habría salvado miles de vidas.

De la misma manera, el cambio climático es una crisis que se advierte hace años, pero no se prioriza como urgente porque su amenaza no parece inminente. Sin embargo, la evidencia señala que nos encontramos ante cambios que modificarán el panorama global, desde la suba del nivel del mar -incluyendo el deshielo del Ártico, con significativas consecuencias geopolíticas (Calvo y Nick Pay, 2020)- a la desertificación de extensos territorios hasta ahora arables (Holthaus, 2020), hasta la extinción masiva de especies. Hay quienes ven estas predicciones como exageraciones o desafíos que serán superados por la tecnología del futuro. Sin embargo, la pandemia de COVID-19 demostró que la preparación salva vidas, mientras que su falta agrava los efectos de la crisis. Por lo tanto, sería una pésima estrategia depositar el futuro de la humanidad, con inconsciente optimismo, en tecnologías que aún no existen para lidiar con problemas que continúan apilándose sobre nuestras cabezas.

2 - Esfuerzos Mancomunados

El COVID-19 demostró que la cooperación debe ser parte de la solución a los problemas globales. No sólo ha sido importante la donación y venta de equipamiento, medicina y vacunas, sino que ha sido clave cooperar en materia de conocimiento científico, repatrio de ciudadanos y asistencia humanitaria (Brown, 2020, S68). Es de interés de los países que parecen estar “derrotando” al COVID cooperar con los que aún deben luchar por mantenerlo bajo control, ya que el riesgo de mutaciones más peligrosas permanecerá vigente mientras el virus circule, limitando la efectividad de las vacunas (Nature, 2021).

De la misma manera, la lucha contra el calentamiento global requiere que las naciones trabajen de manera conjunta hacia el objetivo común, ya que todos los países

se verán afectados si las predicciones climáticas se materializan (WEF, 2020). Por más que algunos países en transición hacia el desarrollo argumentan que no deberían ver su desarrollo económico limitado por restricciones ambientales -requerimiento que no tuvieron que cumplir las naciones desarrolladas de Occidente, responsables de la mayoría del dióxido de carbono en la atmósfera- es imprescindible que todos los países fortalezcan sus compromisos ambientales. Reducir, limitar o incluso eliminar las emisiones de algunos países será en vano si ello no se enmarca en un esfuerzo global, con la necesaria participación de EEUU, China, India, Rusia y la UE, como principales emisores de gases de efecto invernadero. Por tanto, los esfuerzos deben ser concertados a nivel mundial y para ello, la transferencia de tecnología y conocimiento para los esfuerzos de mitigación y adaptación al cambio climático, así como la transparencia en el monitoreo y reporte de emisiones, serán clave.

3 - Poblaciones de Riesgo

Tanto el COVID-19 como el cambio climático son desafíos que afectan desproporcionadamente a las poblaciones ya vulnerables y de niveles socioeconómicos bajos, resaltando y profundizando la desigualdad. El cambio climático tenderá a afectar más seriamente a los países insulares y pequeños, con mayores índices de pobreza. Asimismo, los estudios afirman que las mujeres y los niños enfrentan hasta 14 veces más probabilidades que los hombres de morir durante desastres naturales -los cuales se agudizan y hacen más frecuentes con el cambio climático-, (UNDP, 2013) mientras que los ancianos y enfermos también constituyen poblaciones de riesgo en esos escenarios (Christensen, 2019.). Por otra parte, se estima que, sin políticas de redistribución progresiva, las propias políticas verdes podrían ser responsables del aumento de la pobreza en las próximas décadas (Soergel et al., 2021, 1).

Pero lo que resulta aún más alarmante, habiendo atravesado la actual pandemia, es que los efectos del cambio climático constituirán una carga para los frágiles y sobrecargados sistemas sanitarios, en particular en los países de ingresos bajos y medios (Ebi, Hess y Watkiss, 2017). La degradación ambiental es y será responsable de miles de muertes adicionales cada año, según la Organización Mundial de la Salud. El cambio climático causará al menos 250.000 muertes por año entre 2030 y 2050, a consecuencia de la malnutrición, malaria, diarrea y estrés térmico (WHO, 2018), y causará más

muerdes por año que las enfermedades transmisibles para el año 2100 (Worland, 2020). Como ejemplo, se prevé que -de continuar la trayectoria actual- el aumento en la temperatura causará entre 60.000 y 165.000 muertes adicionales por año sólo en Europa para el 2080 (Paci, 2014 y EEA, 2021). A esto deben sumársele las enfermedades derivadas de la polución del aire y el agua, evidencias de que la problemática ambiental constituye una amenaza para la salud pública global.

4 - Renovado rol del Estado

Tras años de una tendencia hacia el aparente debilitamiento del Estado como principal jugador en un mundo globalizado, la pandemia de COVID-19 dejó en claro que el Estado puede -y debe- ser el conductor de la solución. Durante el 2020, aun gobiernos que tienden hacia políticas de *laissez faire*, como pueden ser EEUU o el Reino Unido, hallaron necesario intervenir para salvaguardar la economía, reforzando el rol estatal a través de la inversión pública, el respaldo a empresas estatales, el desarrollo de vacunas, y las transferencias directas de asistencia social (Doh et al., 2021). Si bien en las economías del Cono Sur esto puede no llamar la atención, significa una revitalización del rol del Estado en la economía global a niveles que no se habían observado en mucho tiempo.

Aunque el nacionalismo definitivamente no es la solución al enfrentar amenazas globales, sí debe extraerse como lección el rol del Estado al implementar políticas que busquen resguardar a los más vulnerables y orientar el comportamiento social en beneficio del bien común. El cambio climático volverá necesario que el Estado cumpla este rol, invirtiendo en nuevos sectores y orientando la economía a fin de honrar los compromisos asumidos a través del Acuerdo de París. La consecución de las metas nacionales requerirá cambios en los patrones de producción y consumo que lleven al eventual abandono de los combustibles fósiles. Esto implicará también proveer de formación que permita la adaptación de los trabajadores a las nuevas industrias limpias, así como monitoreo y reporte del impacto de la actividad económica en los ecosistemas.

Profundización de los Compromisos de la Comunidad Internacional

No obstante los paralelismos trazados, la diferencia crucial entre la lucha contra el COVID-19 y el cambio climático es la *percepción* de urgencia de la primera,

mientras que la naturaleza gradual de la segunda la invisibiliza. Pero, a la luz de la evidencia empírica sobre el aumento en la frecuencia y violencia de desastres naturales que obedecen al cambio climático, el problema debería ser tratado como un asunto urgente en la política nacional y exterior de todos los países. Cabe destacar que los actuales compromisos internacionales *no son suficientes* para evitar los escenarios más pesimistas -tales como migraciones masivas resultantes del aumento del nivel del mar.² Se prevé que las actuales NDCs llevarían a un aumento de la temperatura de al menos 3°C para el fin de este siglo, un panorama en el cual algunos ecosistemas colapsarían y la pérdida sistemática de especies se volvería inevitable (AAS, 2021). Por lo tanto, no hay verdadera posibilidad de desarrollo a mediano y largo plazo si no se logra limitar las emisiones de gases de efecto invernadero, alcanzando niveles de *neutralidad en carbono*, a fin de mantener el aumento de la temperatura global por debajo de 2°C.

Las expectativas para la Cumbre sobre Cambio Climático de este año (COP26) son altas.³ Más aun, por el “retorno” de EEUU al Acuerdo de París bajo el liderazgo de Joe Biden, lo cual vuelve a hacer posible alcanzar las metas trazadas. La expectativa se basa también en la preocupación de que el período post-pandemia desencadene una exacerbación de las industrias contaminantes, en aras de compensar por las pérdidas del 2020, y en la creciente conciencia de que el tiempo para revertir el calentamiento global se acaba (UNFCCC, 2021). Por más que nos encontramos en el cruce de dos crisis, se trata de una posibilidad histórica de reconstruir la economía en base a modelos más sustentables, basados en la economía circular, en lugar del constante consumo de recursos (Citafuentes-Faura, 2021, 1). Una reciente encuesta realizada en EEUU, la UE y China muestra que la mayoría de la población apoya que se fortalezcan las economías en base a un modelo de “recuperación verde” priorizando la sustentabilidad (BIE, 2021) bajo la premisa de *reconstruir mejor* (“*build back better*”), (UNFCCC, 2021). Por tanto, se empieza a tomar conciencia de que la crisis económica actual no puede zanjarse con cualquier tipo de inversión, sino que debe considerarse el impacto ambiental de la economía.

² Más de la mitad de la población de la Tierra vive a menos de 60 km de la costa, de acuerdo a la OMS <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health>

³ Artículo redactado en el primer semestre de 2021, previo a la celebración de la COP26. La Conferencia de las Partes del CMNUCC del 2020, donde se preveía revisar los compromisos del Acuerdo de París, fue cancelada debido a la pandemia.

Aplanar la Curva

En este breve artículo hemos intentado señalar las similitudes entre la lucha contra la actual pandemia y el cambio climático global, dos enemigos invisibles que requieren de creatividad, cooperación, tecnología y trabajo conjunto para ser combatidos.

Los pronósticos sobre el cambio climático son pesimistas, pero estamos a tiempo de revertir la tendencia de calentamiento global. Aunque es prácticamente inevitable que se sobrepasará el objetivo de un aumento no mayor a 1,5°C, sí se podría alcanzar la neutralidad en carbono para 2050, manteniendo el aumento de temperatura por debajo de los 2°C (AAS, 2021). Esta neutralidad para 2050 fue denominada “la misión mundial más urgente” por el Secretario General de las NN.UU. en diciembre de 2020 -aun en medio de la crisis sanitaria mundial- (Guterres, 2020). En efecto, se trata de “aplanar la curva” del cambio climático (AAS, 2021), para retrasar o evitar los efectos del cambio climático en el siglo XXI. De no cumplirse ese objetivo, podríamos encontrarnos más allá del punto de inflexión para revertir la tendencia del cambio climático global.

En las famosas palabras de Greta Thunberg, “nuestra casa está en llamas,” (2020) pero los peores escenarios pueden evitarse a través de políticas públicas que prioricen la reducción de emisiones y el compromiso internacional hacia la consecución del imperante objetivo del Acuerdo de París. El manejo de la pandemia del COVID-19 ha sido una experiencia mundial que demostró que la acción preventiva y temprana, basada en evidencia científica, contribuye a evitar mayores desastres y salvar vidas. Asimismo, se probó que las metas de interés global hacen imprescindible la cooperación internacional, incluyendo no sólo la transferencia de recursos, sino la transparencia en el acceso a la información. También mostró que las poblaciones más vulnerables, así como las mujeres y los niños, tienden a sufrir desproporcionadamente las consecuencias en períodos de crisis, al igual que ocurriría con los efectos adversos del cambio climático. Por último, la gestión de la pandemia revitalizó el rol del Estado como fuente de estabilidad, resaltando su rol crucial para garantizar el bienestar de la población cuando ésta se encuentra en peligro, el cual será clave para reorientar la economía hacia actividades productivas ecológicamente sustentables. En síntesis: puede aprovecharse la experiencia que deja la lucha contra el COVID-19 para trabajar de manera

mancomunada a nivel de individuos, empresas, Estados y organizaciones internacionales, a fin de combatir el cambio climático y hacer frente a los desafíos que el mismo acarreará.

Bibliografía

Australian Academy of Science. (2021). *The risks to Australia of a 3°C warmer world*. Disponible en <https://www.science.org.au/supporting-science/science-policy-and-analysis/reports-and-publications/risks-australia-three-degrees-c-warmer-world>

Banco de Inversión Europeo. (2021). *EIB Climate Survey*. Disponible en <https://www.eib.org/en/surveys/climate-survey/3rd-climate-survey/climate-change-and-covid-recovery.htm>

Brown, G. y Susskind, D. (2020). International cooperation during the COVID-19 pandemic. *Oxford Review of Economic Policy*. Volumen 36, N° S1, pp. S64–S76.

Chen, H., Shi, L., Zhang, Y. et al. (2021). A cross-country core strategy comparison in China, Japan, Singapore and South Korea during the early COVID-19 pandemic. *Global Health*, 17, 22. Disponible en <https://doi.org/10.1186/s12992-021-00672-w>

Christensen, J. 16 enero 2019. 250,000 Deaths a Year from Climate Change Is a ‘Conservative Estimate,’ Research Says”. *CNN Health*. Disponible en <https://edition.cnn.com/2019/01/16/health/climate-changehealth-emergency-study/index.html>

Cifuentes-Faura, J. (2021). Circular Economy and Sustainability as a Basis for Economic Recovery Post-COVID-19. *Circular Economy and Sustainability*. Disponible en <https://doi.org/10.1007/s43615-021-00065-6>

COVID research: a year of scientific milestones. 5 Mayo 2021. *Nature*. Disponible en <https://www.nature.com/articles/d41586-020-00502-w>

Denchak, M. 19 febrero 2021. Paris Climate Agreement: Everything You Need to Know. *Natural Resources Defense Council*. Disponible en <https://www.nrdc.org/stories/paris-climate-agreement-everything-you-need-know>

Doh, J, Grosman, A., Okhmatovskiy, I. Musacchio, A., Wood, J., y Wright, M. 2021. The return of state capitalism? How the Covid-19 pandemic put the liberal market economies to the test. *London School of Economics Business Review Blog*. Disponible

en <https://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2021/03/09/the-return-of-state-capitalism-how-the-covid-19-pandemic-put-the-liberal-market-economies-to-the-test/>

Ebi, K. L., Hess J. J. y Watkiss, P. 2017. Health Risks and Costs of Climate Variability and Change en *Injury Prevention and Environmental Health*, editado por C. N. Mock, R. Nugent, O. Kobusingye y K. R. Smith. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank. Disponible en <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK525226/>

European Environment Agency, *Extreme Temperatures and Health*. Disponible en <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/heat-and-health-2/assessment>

Gray Calvo, H y Nick Pay, V. (2020). Arctic Diplomacy: A Theoretical Evaluation of Russian Foreign Policy in the High North, *Russian Politics*, Volume 5, pp. 105-130.

Guterres, António. 11 diciembre 2020. Neutralidad en carbono para 2050: la misión mundial más urgente. Naciones Unidas, Secretario General. Disponible en <https://www.un.org/sg/es/content/sg/articles/2020-12-11/carbon-neutrality-2050-theworld%E2%80%99s-most-urgent-mission>

Holthaus, E. (2020). *The Future Earth: A Radical Vision for What's Possible in the Age of Warming*. New York, EEUU: Harper Collins.

Kuyper, J., Schroeder, H. y Linnér, B-O. (2018). The Evolution of the UNFCCC. *Annual Review of Environment and Resources*. Volume 43:1, pp. 343-368. Disponible en <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-102017-030119>

Mearsheimer, J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, EEUU: Norton.

Naciones Unidas, *Protocolo de Kyoto*. Disponible en https://unfccc.int/es/kyoto_protocol#:~:text=En%20concreto%2C%20el%20Protocolo%20de,con%20las%20metas%20individuales%20acordadas

New York Times, Editorial. 2021. “14 Lessons for the Next Pandemic”. Disponible en <https://www.nytimes.com/interactive/2021/03/15/science/lessons-for-the-next-pandemic.html>

Oxfam International. 30 Marzo 2021. Two-thirds of epidemiologists warn mutations could render current COVID vaccines ineffective in a year or less. Disponible en <https://www.oxfam.org/en/press-releases/two-thirds-epidemiologists-warn-mutations-could-render-current-covid-vaccines>

Paci, D. (2014). Human Health Impacts of Climate Change in Europe. Report for the PESETA II Project'. Seville: *Joint Research Centre, European Commission*. Disponible en

https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/pesetaii_health_2014_1694_jrc_86970_correcteddp2.pdf

Pauw, W.P., Castro, P. Pickering, J. y Bhasin, S. (2019): Conditional nationally determined contributions in the Paris Agreement: foothold for equity or Achilles heel?. *Climate Policy*, pp. 468-484. Disponible en

<https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1635874>

Sawyer, J. (1972). Man-made Carbon Dioxide and the “Greenhouse” Effect. *Nature* 239, pp. 23–26. Disponible en <https://doi.org/10.1038/239023a0>

United Nations, *Climate Change*, Disponible en <https://www.un.org/en/global-issues/climate-change>

United Nations, *Climate Change*, “Contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC)”. Disponible en <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/contribuciones-determinadas-a-nivel-nacional-ndc>

UNFCCC, United Nations, Climate Change, “G7 Ministerial Can Pave Way for Success at COP26.” 20 Mayo 2021. Disponible en

<https://unfccc.int/news/g7-ministerial-can-pave-way-for-success-at-cop26>

UNDP (United Nations Development Programme). 2013. New York: “Gender and Disaster Risk Reduction”. Gender and Climate Change: Asia and the Pacific Policy Brief 3. UNDP.

<https://www.undp.org/content/dam/undp/library/gender/Gender%20and%20Environment/PB3-AP-Gender-and-disaster-riskreduction.pdf>

Soergel, B., Kriegler, E., Bodirsky, B.L. *et al.* (2021). Combining ambitious climate policies with efforts to eradicate poverty. *Nature Communications*, Volumen 12, 2342. <https://doi.org/10.1038/s41467-021-22315-9>

Wallace-Wells, D. (2019). *The uninhabitable earth*. Harlow, Inglaterra: Penguin Books.

Worland, J. 6 Agosto 2020. Climate Change Could Cause More Annual Deaths Than Infectious Disease by 2100. *Time*. Disponible en <https://time.com/5876229/climate-change-death-rate/>

World Economic Forum, "Greta Thunberg: 'Nuestra casa aún está en llamas y estáis avivando el fuego.'" Disponible en <https://es.weforum.org/agenda/2020/01/greta-thunberg-nuestra-casa-aun-esta-en-llamas-y-estais-avivando-el-fuego/>

World Economic Forum, *Global Risks Report 2020*,
<https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020>

World Health Organization, *Climate Change and Health*. 2018. Disponible en <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health>

La profundización de lazos con Latinoamérica como uno de los objetivos de política exterior de Turquía

Diego Pérez Gomar*

De una lectura histórica surge que, durante la primera década del siglo XXI, la política exterior turca tenía el objetivo de aumentar su importancia e influencia en las regiones vecinas, marcando un primer orden de esa política dirigido hacia la propia región. El segundo foco de orientación de dicha política se orientaba hacia Occidente, sobre todo en cuanto a su participación en la OTAN y la cooperación en materia de Defensa, y muy especialmente su relación con Estados Unidos y la intervención directa de éste en asuntos regionales (Irak, Afganistán, etc.). En tercer lugar, otro gran matiz de suma importancia de la política turca estuvo representado por las negociaciones en el seno de la Unión Europea para entrar a esa organización como miembro pleno.

Gracias a estos tres ejes y a las dificultades que ellos han supuesto, es que Turquía incorpora un cuarto eslabón en su política exterior, orientándose ahora hacia un rol más activo y global, consecuencia de un replanteo de prioridades y estrategias, en cuya dirección es donde Latinoamérica emerge como un objetivo preciso de esa política, no solo en la búsqueda de un mayor acercamiento hacia una región hasta entonces postergada y con alto potencial para el intercambio y la generación de alianzas –sobre todo con los países emergentes como México y Brasil-, sino también en la persecución del objetivo macro de Turquía de una influencia mayor como actor a escala mundial. Este espacio más global de hecho también incorpora África subsahariana, Oceanía, Asia meridional y oriental.

* Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad de la República. Postgrado en Consultoría a la Pequeña y Mediana Empresa, Universidad de la Empresa (Montevideo, Uruguay). Master 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 (Milan, Italia). Aspirante PhD en Relaciones Internacionales, Università Cattolica del Sacro Cuore de Milan (Milan, Italia). Integrante del Servicio Exterior de la República desde el año 2010. Cónsul General de Uruguay en Estambul, Turquía (desde febrero de 2020) .

En términos del ámbito de influencia, Turquía es un país con intereses simultáneos en Oriente Medio, los Balcanes, el Cáucaso, Asia Central, la cuenca del Caspio, el Mediterráneo, el Mar Negro y el Golfo. Dicha “centralidad” requería que la pasada actuación de "país periférico" quedara atrás y que Turquía abrazara una proyección más global.

En esta dirección y entre otras múltiples acciones, Turquía refuerza su presencia en Oriente Medio, trata de establecer un nuevo status quo con Armenia, opera como mediador entre Occidente e Irán y fortalece su papel como país “conector” de energía entre Asia Central y Europa. Sin cambiar su eje principal y procurando no generar ninguna ruptura con los socios tradicionales, la agenda exterior de Turquía se vuelve así más compleja y diversificada.

En este contexto, el concepto “centralista” de Turquía la llevó a identificar a América Latina y el Caribe como uno de los espacios globales de interés para su reclamo como potencia emergente en el siglo XXI.

Esta nueva política exterior turca se ha guiado entonces por cinco principios: i) un equilibrio entre seguridad y democracia a nivel interno; ii) procurar no tener problemas con los países vecinos; iii) desarrollo de relaciones con regiones vecinas y espacios geográficos distantes paralelamente; iv) multidimensionalidad con relaciones complementarias, no competitivas, fundamentalmente con otros actores globales; y finalmente, v) un aumento de su incidencia e influencia global mediante el desarrollo de profundas relaciones bilaterales y multilaterales.

Durante el mes de abril de 2020, fue celebrado en Turquía el centenario del establecimiento de relaciones diplomáticas con los países latinoamericanos, tomando como año de referencia 1920, luego de la finalización de la Primera Guerra Mundial y momento en el que se iniciaron formalmente dichas relaciones.

Chile fue el primer país en reconocer a la República de Turquía y las primeras embajadas turcas en la región se abrieron a partir de 1940. Sin embargo, las relaciones de Turquía con la región se remontan a la segunda mitad del siglo XIX (1860), cuando hubo varias oleadas de migración del Imperio Otomano hacia América Latina, hasta el final de la Primera Guerra Mundial. Esos emigrantes, en su mayoría árabes, fueron

llamados "los turcos" ya que tenían pasaportes otomanos. Los contactos diplomáticos y consulares entre el Imperio Otomano y algunos países latinoamericanos comenzaron en el mismo período.

Turquía llegará a las 17 embajadas en Latinoamérica con su proyectada apertura en El Salvador y Nicaragua y la recientemente instalada en Uruguay en marzo de 2021, en tanto la región mantiene en Ankara 16 embajadas y 8 Consulados Generales de carrera en Estambul, entre los que se encuentran Argentina, Brasil, México, Panamá, Venezuela y Uruguay (otros como Perú, Colombia, Cuba, Costa Rica mantienen Cónsules honorarios).

La primera visita oficial de un Presidente turco a la región fue la del Presidente Süleyman Demirel, quien visitara Argentina, Brasil y Chile en abril de 1995 y solo 20 años después se concretó la segunda visita oficial cuando el actual Presidente Recep Tayyip Erdogan, visitara México, Colombia y Cuba en febrero de 2015. De igual forma y solo un año más tarde, en febrero de 2016, Erdogan hizo su segunda gira por la región, visitando Chile, Perú y Ecuador.

Asimismo, y debido al gran interés del actual Ejecutivo turco, el Presidente Erdogan tiene proyectada una tercera gira por países latinoamericanos desde el año pasado, apenas lo permitan las circunstancias por la pandemia mundial por Covid-19.

Por su parte y hasta el momento, Erdogan ha recibido en visita oficial a Turquía a los Presidentes de Brasil (2011 y 2015), Argentina (2011), Chile, Ecuador y Colombia (2012), México (2013 y 2015) y Venezuela (2016 y 2017).

El acercamiento de Turquía a la región ha respondido a un plan de acción formalmente diseñado por el Ejecutivo, denominado "Plan de acción para América Latina y el Caribe", que entrara en vigor en 1998 y representara una hoja de ruta a seguir para el acercamiento y estrechamiento de relaciones con Latinoamérica. El plan fue revisado en 2006 y ese mismo año fue declarado como el "Año de América Latina y el Caribe" en Turquía.

Bajo el paraguas de los principios de amistad, respeto y persecución de intereses mutuos, los objetivos del plan y de la política exterior turca hacia la región han sido

además de los contactos bilaterales y visitas oficiales al más alto nivel y la participación activa en los organismos regionales, el mejoramiento continuo de las relaciones económicas y comerciales a través de comisiones económicas conjuntas, consejos empresariales y participación en exposiciones y ferias regionales, la organización de misiones comerciales, la firma de acuerdos de cooperación en áreas técnicas como agricultura, navegación, transporte aéreo, turismo, aduanas, así como de acuerdos de protección de inversiones y de doble tributación, la ampliación de la red de representaciones diplomáticas y consulares, el fortalecimiento de la cooperación y de las relaciones militares, la interacción cultural y el establecimiento de grupos de amistad parlamentarios.

En resumen, dotar a las relaciones bilaterales del marco legal necesario, alentar el diálogo político al más alto nivel, aumentar el nivel de las relaciones económicas y comerciales y convertirse en país observador en las principales organizaciones regionales.

Especial énfasis revisten las relaciones de Turquía con Brasil y México, ambas elevadas a nivel de asociación estratégica en 2006, habiéndose establecido una Comisión de Cooperación de Alto Nivel Turquía-Brasil y una Comisión Binacional de Alto Nivel Turquía-México, dos mecanismos muy utilizados por Turquía con otros principales socios como Grecia, Rusia o España. Con otros 16 países latinoamericanos existen mecanismos de consulta política, a saber, con Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Paraguay, Perú y Venezuela.

Desde el punto de vista económico, Turquía concibe a la región como un área de expansión y crecimiento y por consiguiente un mercado de primer orden para el intercambio comercial. La tasa de crecimiento promedio del 5% anual de Turquía entre 2003 y 2013 y la competitividad de su sector industrial, han sido importantes incentivos para la búsqueda de nuevos mercados. Su nueva flexibilidad económica y comercial le ha permitido al país reorientar su economía y competir a escala mundial. La búsqueda de mercados extranjeros ha sido bastante exitosa ya que casi cuadruplicó sus exportaciones en ese período, con destinos principales como Alemania, Irak, Reino Unido, Estados Unidos y Francia. El crecimiento político, económico y estratégico de

Turquía durante los últimos años ha generado un proceso de expansión global, que incluye a América Latina, así como otras regiones como África subsahariana.

En particular, América Latina es vista así por Turquía como una tierra de oportunidades para expandir su comercio, construir alianzas globales y encontrar nuevas alternativas de inversión para su proyección estratégica en nuevos mercados, sobre todo por representar aquella región el tercer mayor proveedor de energía y el mayor productor de alimentos del mundo. Una política comercial entonces estable hacia la región enmarcada en su plan de "promoción estratégica comercial con los países latinoamericanos" formulado en 2006 que busca posicionar a Turquía como un socio comercial emergente en el continente americano.

Por otro lado, el contexto económico internacional en los últimos años aceleró la participación de las regiones emergentes, así como el desarrollo del comercio Sur-Sur. Desde esta perspectiva, el G20 es para Turquía una plataforma privilegiada para la cooperación global donde países emergentes pretenden una mayor interacción y coordinación de acciones y políticas. Argentina, Brasil y México en ese sentido son vistos como socios de primer orden.

En 2019, el volumen comercial de Turquía con Latinoamérica superó los 9.300 millones de dólares, siendo un intercambio absolutamente superavitario para todos los países latinoamericanos en el que las importaciones turcas superan ampliamente sus exportaciones hacia esa región. De hecho, las importaciones turcas ascendieron a 8.600 millones de dólares en 2018 y 5.900 millones en 2019 mientras que las exportaciones fueron de 3.200 millones de dólares en 2018 y 3.400 millones de dólares en 2019. En orden de importancia y volumen de las importaciones turcas (principalmente bienes primarios y recursos naturales), Brasil ocupa el primer lugar, seguido por México, Colombia, Argentina, Uruguay (puesto No. 5), Chile, Bolivia, Perú, Ecuador y Costa Rica. En cambio, según volumen de exportaciones turcas (productos manufacturados con tecnología de baja a media), México lidera el ranking, seguido por Brasil, Chile, Colombia, Panamá, Perú, Argentina, Costa Rica, Paraguay, Cuba y Uruguay (puesto No. 19).

Existen oficinas comerciales turcas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Perú y Venezuela y 19 acuerdos de Cooperación Económica y Comercial con 19 países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) cuyas comisiones conjuntas son esenciales para mejorar las relaciones económicas bilaterales.

Asimismo, Turquía es fiel partidaria de los TLC y en 2009 firmó con Chile un acuerdo de esa naturaleza que entró en vigor el 1 de marzo de 2011. Están en curso negociaciones de un TLC con Ecuador, Colombia, México y Perú. Además, Turquía tiene como objetivo concluir un TLC con importantes organizaciones regionales como CARICOM, MERCOSUR y la Alianza del Pacífico.

En el campo de la Cooperación Internacional, existe una Agencia de Cooperación y Coordinación de Turquía (TIKA), que abriera su primera oficina regional de coordinación de programas en la Ciudad de México en 2015 y en Bogotá en 2016. TIKA ha llevado a cabo más de 127 proyectos y actividades que suman casi USD 11 millones en los campos de educación, salud, agua y saneamiento, emergencias y ayuda humanitaria, desarrollo de capacidad institucional, necesidades sociales, cultura, transporte, agricultura y ganadería.

Respecto a organismos regionales latinoamericanos, Turquía es miembro observador de la Organización de Estados Americanos (OEA) desde 1998, de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) desde 2000, del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) desde el 2014 y de la Alianza del Pacífico desde 2013.

Turquía también se reúne regularmente con la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores. El primer encuentro se celebró en septiembre de 2013 al margen de la 68ª Asamblea General de la ONU en Nueva York. Asimismo, es miembro de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) desde el 2017.

En 2010, se estableció el Mecanismo de Cooperación y Consulta Política con el MERCOSUR y se celebraron dos reuniones hasta el momento. De igual forma, en 2016 se firmó un MOU que establece relaciones institucionales con la Organización de

Estados del Caribe Oriental (OECS) y en 2011 se estableció un Mecanismo de Consulta y Cooperación entre Turquía y CARICOM.

A modo de conclusión, en los últimos años la profundización de las relaciones entre Turquía y América Latina parece haber sido la consecuencia de factores sistémicos, particularmente la erosión de la hegemonía norteamericana y el ascenso de las potencias emergentes. En segundo lugar, la búsqueda de la diversificación de mercados por parte de Turquía, la cooperación en foros internacionales y los cambios estratégicos en su matriz de política exterior.

La profundización de lazos, relaciones e intercambio con Latinoamérica representa para Turquía una parte importante de su diplomacia activa y en ese contexto, Uruguay ha sido identificado como un país prioritario. Ello se ha podido constatar en cada encuentro bilateral que como Cónsul General he sostenido con el sector público y privado.

Desde el punto de vista político, Turquía ha dado el primer manifiesto de su intención y legítima voluntad política de profundizar sus lazos de amistad, cooperación e intercambio con Uruguay, acreditando a su primer Embajador residente en el país en marzo pasado y abriendo su primera Embajada en Montevideo. Asimismo, Turquía ha dejado planteado el interés de organizar visitas oficiales al más alto nivel y ha hecho saber enfáticamente la necesidad de que se lleve a cabo la primera reunión de la Comisión Económica Conjunta que no se ha concretado desde la firma del Acuerdo sobre Cooperación Económica, Comercial y Técnica, en 2009.

En esta dirección política, parecería no ser erróneo pensar que se estaría en un *timing* ideal para avanzar y afianzar el relacionamiento bilateral con un país con importante liderazgo e influencia en su propia región, habida cuenta además de su calidad de país bisagra entre Asia y Europa.

No menos importante es el análisis de Turquía como un mercado potencial de intercambio comercial, que en 2018 se posicionara en el puesto 5 como socio comercial de Uruguay, gracias a la importación turca de ganado en pie uruguayo. Existe un potencial enorme en diversos otros sectores en un país que es importador neto de

agroalimentos y productos agropecuarios y que cuenta con una población de 82 millones de personas.

Habr  de tenerse en cuenta también los estrechos lazos que Turquía ha logrado afianzar especialmente con Brasil, México, Chile, Perú y Colombia y el especial interés que reviste para la parte turca un acercamiento con Mercosur y la firma de un eventual TLC, condiciones todas que cuando menos, estimulan el análisis en profundidad de las oportunidades que para Uruguay podría reportar la profundización de sus relaciones políticas, económicas y comerciales bilaterales con Turquía.

Estambul, 19 de abril de 2021.

Bibliografía

Web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía – www.mfa.gov.tr

CEPAL, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2011*, Economic Commission For Latin America and the Caribbean, Santiago de Chile, 2011, p. 115 a 120.

Luz María de la Mora, *Las Relaciones de América Latina y el Caribe con el Medio Oriente: Situación actual y oportunidad*, Caracas, SELA, 2011, p. 20 a 28

 elenk, “Turkiye’nin Latin Amerika Politikas  2010”, p. 485-501.

D ş Ticaret M steşarlıđı, “Turkey’s Trade Development Strategy Towards the Americas”.

Discurso ofrecido por Embajadora turca en Chile en ocasión de encuentro empresarial organizado por Cámara de Comercio de Izmir, marzo 2020.

Trade Map – www.trademap.org

Aporte a la arquitectura internacional para el desarme y la no proliferación

Gabriela Maurer-Neuman*

El desarme y la no proliferación continúan siendo una de las metas más desafiantes para el sistema internacional. Su relevancia es indiscutible, particularmente para nuestro país, en tanto que mantiene dicho objetivo como parte de sus principios de política exterior, aunado a su fuerte compromiso con el multilateralismo.

A este respecto, resulta interesante prestar atención a un cambio sobre el régimen internacional de desarme y no proliferación, ello es la reciente entrada en vigor del Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares, también denominado por sus siglas en inglés TPNW, el pasado 22 de enero.

Atenta a la jerarquía de este tema, la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante la resolución 71/258, decidió convocar en 2017 una conferencia, a fin de negociar un instrumento jurídicamente vinculante que prohibiera las armas nucleares con el objetivo último de su total eliminación.

Si bien puede resumirse que el mismo restringe las actividades relacionadas a las armas nucleares, como ya lo hacen otros tratados internacionales, la importancia que este Tratado representa surge ante la amplitud del mismo.

Previamente a la entrada en vigor del TPNW, tratados regionales como ser Tlatelolco, Rarotonga, Pelindaba o Bangkok, que establecen zonas libres de armas nucleares, eran los más completos en términos de prohibiciones impuestas a sus Estados parte.

* Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad de la República. Postgrado en Comercio Internacional, Universidad de Montevideo. Postgrado en Ciencia y Tecnología, Universidad ORT. Master en Política Exterior, Universidad Internacional de Valencia (2021). Integrante del Servicio Exterior de la República desde el año 2016, actualmente cumpliendo funciones en la Embajada y Misión Permanente en Viena, Austria.

Mientras los Tratados de Pelindaba y Rarotonga prohíben a sus miembros la producción, el desarrollo, el testeo, la posesión o reserva, la recepción, la asistencia o motivación, así como los permisos de aparcamiento de armas nucleares, los tratados de Bangkok y Tlatelolco suman a dichas prohibiciones el uso de las mismas.

Menos ambiciosos son el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), que prohíbe el desarrollo o producción, la posesión o reserva y la recepción de este tipo de armas, o el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBT), que destina sus esfuerzos únicamente a prohibir su testeo.

Pese a ello, bien cabe resaltar la vital importancia de ambos para el sistema internacional de desarme y no proliferación, tanto del TNP como del CTBT. Ambos son reconocidos por la comunidad internacional como piedras angulares de dicho sistema.

En determinados casos, entre ellos, en lo que refiere al armamento nuclear, puede resultar oportuno el ganar terreno progresivamente. Adicionalmente, una menor ambición, ha permitido a más Estados asumir los compromisos correspondientes.

Los argumentos que motivan el desarme nuclear son evidentes, y ellos han llevado a los Miembros de Naciones Unidas a trabajar sobre un tratado como el TNPW, que ha venido a completar las lagunas que mantenían sus antecesores, prohibiendo el desarrollo, la producción, la posesión y almacenamiento para todos los Estados parte, pero también el uso o amenaza de su uso y la transferencia de armas nucleares.

Este agrega a la arquitectura internacional de desarme importantes obligaciones positivas, que lo convierten en el único tratado integral en la materia que compromete a sus Estados parte a tomar medidas en el entorno nacional para su completa implementación.

Hasta la fecha, 86 Estados han firmado el Tratado y 54 de ellos han ratificado el TPNW. Ciertamente es que, entre sus Estados miembro, ninguno es poseedor de armas nucleares y es probable que así continúe siendo dadas las características del orden internacional actual.

Sin embargo, ello no le resta importancia a la entrada en vigor del TNPW y sus valiosos aportes a la arquitectura internacional para la no proliferación y el desarme.

Estos incluyen compromisos de no desarrollar, probar, producir, adquirir, poseer, almacenar, usar o amenazar con el uso de armas nucleares. El Tratado también prohíbe el despliegue de armas nucleares en el territorio nacional y la prestación de asistencia a cualquier Estado en la realización de actividades prohibidas.

Los Estados parte están obligados a prevenir y reprimir cualquier actividad prohibida por el TNPW que sea realizada por personas o en territorio bajo su jurisdicción o control y, adicionalmente, se verán obligados a proporcionar asistencia adecuada a las personas afectadas por el uso o ensayo de armas nucleares.

Estas incorporaciones reflejan un desarrollo vanguardista, tanto desde un punto de vista jurídico como moral, y demuestran que este es un tratado de avanzada, que responde a una perspectiva más profunda, consciente y humanitaria sobre la materia.

Nuestro país mantiene un perfil ejemplar en lo que refiere al régimen internacional de desarme y no proliferación. Forma parte en el ámbito regional del Tratado de Tlatelolco, y en el ámbito global del TNP, del CTBT, del Tratado de prohibición parcial de ensayos nucleares o PTBT, del OIEA, así como de su Protocolo Adicional, de la Convención de Armas Biológicas, de la Convención de Armas Químicas y se encuentra entre los 54 miembros del TNPW.

En función de lo estipulado por el propio Tratado, la primera reunión de los Estados parte se llevará a cabo un año después de su entrada en vigor. En consecuencia, la reunión será llevada a cabo entre el 12 y el 14 de enero del 2022, en la sede de las Naciones Unidas en Viena, Austria.

Hasta entonces, los Estados miembro se encuentran trabajando bajo el formato de consultas informales sobre los diversos aspectos relacionados con miras a la universalización del mismo, desde una perspectiva realista, reconociendo las limitaciones impuestas por los nueve Estados poseedores de armas nucleares, los cuales continúan invirtiendo en tales armas de forma ininterrumpida.

Este tratado es el resultado de varios años de negociaciones y es una fuerte apuesta por parte de sus miembros, de la comunidad científica y la sociedad civil. Corresponderá a nuestro país otorgarle el valor justo a su tratamiento y acompañar su desarrollo, no de forma individual, sino conjuntamente con los otros pilares que conforman el régimen internacional en la materia.

Bibliografía

Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares, Nueva York, 8 de agosto de 2017, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, disponible en:

<https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/tpnw/>

Norwegian People`s Aid. (2020) NUCLEAR WEAPONS BAN monitor 2020.

Recuperado de: <https://banmonitor.org/>

La trata de personas como delito de lesa humanidad y su impacto en el Uruguay

Valentina Fernández Quesada*
Cecilia Lima Pérez**

La trata de personas es un delito que afecta a millones de personas, siendo la tercera actividad criminal más lucrativa, luego del tráfico de armas y el tráfico de drogas. Se constituye en un fenómeno que se da en todas las regiones del mundo y puede afectar a mujeres, hombres, niños y niñas. Ocurre a nivel nacional o internacional, con fines de explotación sexual o laboral.

Trata en el escenario internacional

Existe normativa internacional que refiere directa o indirectamente a la trata laboral o a la sexual, pero desde el año 2003, con la entrada en vigor del *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niñas* “*Protocolo de Palermo*”¹, uno de los tres Protocolos complementarios de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*², se dio un paso significativo en el abordaje integral de dicho problema. El mismo incluye la prevención del delito y protección de las víctimas, así como la investigación y sanción de los tratantes. Es así como el Protocolo establece la primera definición, indicando que:

* Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad de la República. Magíster en Relaciones Internacionales – orientación en Economía, Política y Derecho de la Integración Regional, Universidad de la República. Magíster en Derecho Internacional – orientación en Derechos Humanos, Universidad de Estocolmo, Suecia. Funcionaria del Servicio Exterior de la República Oriental del Uruguay.

** Dra. en Derecho por la Universidad de Montevideo. Especialización en Inglés Jurídico por la American University. Ingresó al Servicio Exterior en 2011. Se desempeñó en la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Humanitario y en la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación. Cónsul de Distrito en Miami entre 2014-2019. Desde 2019, es Sub Directora de Vinculación y Jefa de Asistencia al Compatriota y Servicios a la Comunidad, de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación. Representante titular del Ministerio de Relaciones ante el Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y Explotación de Personas.

¹ Ratificado por Uruguay por ley N.º 17.861 del 28 de diciembre de 2004.

² Adoptada en el año 2000.

“Por *trata de personas* se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”³.

A partir de entonces se han elaborado informes, recomendaciones y observaciones que generan un entramado normativo de estándares mínimos para el cumplimiento de las responsabilidades internacionales, debiendo los Estados adoptar toda otra medida posible que resulte necesaria para el mejor cumplimiento del deber de respetar y garantizar los derechos humanos.

Trata en el escenario nacional

En el ámbito nacional, Uruguay es parte de la referida Convención y, por lo tanto, ha ratificado el citado Protocolo complementario.

El delito de trata de personas está tipificado en el artículo 78 de la ley N° 18.250 denominada Ley de Migraciones, previendo el artículo 79 el delito de asistencia o facilitación a la trata de personas.

Este delito representa, asimismo, un problema instalado en el Uruguay con evidencia desde la época colonial. Existen rutas identificadas de trata sexual que operan en el país de forma continua desde hace más de treinta años.

En el año 2011, la Relatora Especial sobre la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, Joy Ngozi Ezeilo, recomendó a Uruguay la creación de un “*organismo central*” que se ocupe de la trata de personas y que mejore la coordinación. Acompañó la recomendación con una sugerencia de la formulación de un plan nacional

³ Artículo 3 del *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niñas*.

de acción integral, que “*permita la cooperación entre las autoridades estatales, y entre estas y las organizaciones de la sociedad civil y proponga indicadores mensurables e instrumentos de control y evaluación*”⁴.

En cumplimiento, se inició un proceso que se llevó adelante desde 2015 con la instalación de la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas⁵, a partir de un convenio entre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay (MRREE), con el fin de prevención y combate a este delito y, a su vez, contar con el apoyo de una consultoría para la formulación del Documento de Insumos para un Anteproyecto de Ley Integral. Con esta acción, Uruguay no solo cumplió con uno de los pilares de su política exterior en lo relativo a la promoción y protección de los derechos humanos, sino que la voluntad de lograr una solución integral, se vio reflejada en la adopción del *Plan de Acción 2018 – 2020* para la optimización de la respuesta interinstitucional⁶, y en la aprobación, el 11 de julio de 2018, del Proyecto de Ley Integral de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas.

Es mediante la aprobación de la ley N° 19.643, que se instauró en el año 2019 el Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y Explotación de Personas (CNTE), con el mandato de actuar como ente rector y articulador de las políticas sobre la temática de referencia. Tiene como cometido diseñar y aprobar la política pública y el Plan Nacional, monitorear su cumplimiento, articular y coordinar las acciones con los otros organismos y sociedad civil, realizar recomendaciones y emitir opiniones, entre otros.

Esta ley define las directrices para las políticas públicas, mandatando a las instituciones del Estado integrantes del CNTE, en el ámbito de sus competencias, a intervenir, adoptar y ejecutar programas, acciones, protocolos, registros e

⁴ Informe Relatora Especial sobre Derechos Humanos y Trata de Personas, especialmente mujeres y niños. Misión a Uruguay, 2011 (A/HRC/17/35/Add.3).

⁵ Creada por decreto N° 304/015.

⁶ Redactado por la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas – Decreto N.º 304/015. Actualmente, finalizado el plazo de ejecución del Plan, en el marco del CNTE, se está trabajando en el monitoreo de su cumplimiento para la realización de la rendición de cuentas correspondiente durante 2021. Al mismo tiempo se ha propuesto redactar un nuevo Plan Nacional de Acción a ser lanzado en 2022.

investigaciones para la erradicación de la trata y la explotación de personas. Asimismo, determina los derechos de las víctimas, haciendo precisiones especiales respecto de niños, niñas y adolescentes (NNA), acorde a lo previsto en el “*Protocolo de Palermo*” y sin perjuicio de los reconocidos a todas las personas en los tratados y convenios internacionales ratificados por el país, en la Constitución y las leyes nacionales.

El artículo 4 incorpora definiciones para la mejor comprensión de la norma y determinación del fenómeno de la trata de personas, refiriendo al tráfico de migrantes como factor de vulnerabilidad para la trata y cómo se extiende en las distintas formas de explotación.

En Uruguay el acceso a la asistencia es independiente de la realización de denuncia y/o inicio de proceso penal; la asistencia integral es un derecho en sí mismo, establecido en el artículo 5 de la ley N° 19.643.

La ley también incluye el delito de almacenamiento de material pornográfico en que aparezcan NNA y personas con discapacidad; amplía la pena de reducción de personas a esclavitud; incorpora el delito de matrimonio o unión concubinaria forzada o servil; así como el de prostitución forzada y la apropiación de NNA para la adopción.

Cabe destacar, además, que la citada ley establece en su artículo 40 que *“Las víctimas de la trata o de la explotación de personas no son punibles por la comisión de cualquier delito que sea el resultado directo de haber sido objeto de trata o explotación. Tampoco les son aplicables las sanciones o impedimentos establecidos en la legislación migratoria, cuando las infracciones sean consecuencia de la actividad desplegada durante la comisión del ilícito que las damnificare”*.

Rol de la Cancillería

En el marco de esta ley, la Cancillería cumple un rol fundamental de protección, asistencia y resguardo a las presuntas víctimas uruguayas, a través de Misiones y Oficinas Consulares, mediante la articulación con autoridades locales guiando a la persona en los procedimientos a seguir, documentándola, informándola sobre sus derechos y asistiéndola en su retorno a la República.

En este sentido, la Secretaría de Estado nombra representantes ante el CNTE a efectos de participar y representar, y de brindar un diligente abordaje de la problemática en conjunto con funcionarios de la República que prestan funciones en el exterior, considerando que configuran lugares claves a los cuales las víctimas acuden a solicitar asistencia, así como sus familiares o instituciones locales que informan sobre casos detectados en sus ámbitos de competencia.

La Oficina de Asistencia al Compatriota y Servicios a la Comunidad (OFAS) de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, interviene en situaciones de trata internacional, asistiendo a las víctimas uruguayas en coordinación con los consulados uruguayos en el exterior, y proporciona repatrio al país en caso que la víctima lo solicite⁷, para luego articular una atención integral a la víctima a través de los servicios competentes a nivel nacional.

Adicionalmente, en conjunto con la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Humanitario (DIDH) de la Cancillería, se realizan capacitaciones permanentes a funcionarios diplomáticos y personal local de Misiones en el exterior, a efectos de sensibilizar y brindar herramientas para el correcto abordaje de estas situaciones. En ese sentido, en 2019, se creó un Material de Referencia para agentes consulares ante posibles casos de trata de personas, actualizándose el Protocolo creado inicialmente en el año 2012 junto al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Actualmente, en el marco del CNTE, se trabaja en la construcción de un *Protocolo Interinstitucional de Trata de Personas en Uruguay*. El objetivo es la identificación de desafíos de la política pública en relación a la trata, tomando como eje transversal la implementación de la ley y sus implicancias presupuestales. Entre estos desafíos se encuentran la respuesta habitacional específica, los servicios de atención específicos para varones, así como la necesidad de contar con recursos humanos adicionales con dedicación en la temática en distintas instituciones con competencia.

⁷ Artículo 120 de la ley N.º 18.996.

Características de la trata de personas en Uruguay

Uruguay se ha caracterizado por ser un país de origen, tránsito y destino de trata de personas. Sin embargo, en los últimos años se ha constituido en país predominantemente de destino de trata sexual y laboral. Las víctimas de trata internacional son mayoritariamente extranjeras, mujeres y en situación de trata con fines sexuales. Las víctimas de trata interna son tanto uruguayas como extranjeras.

En lo que refiere a víctimas extranjeras, se han constatado casos de trata en su mayoría en personas de nacionalidad cubana, dominicana y haitiana, y en menor medida, mujeres de otros países sudamericanos.

Por otra parte, se ha constatado que, trabajadores hombres extranjeros son víctimas de trata laboral, principalmente provenientes de Bolivia, Brasil, Cuba, República Dominicana, Paraguay y Argentina, siendo sometidos a trabajo forzado en la construcción, el servicio doméstico⁸, servicios de limpieza, cuidado de personas mayores, tiendas mayoristas, industrias textiles, agricultura, pesca y procesamiento de madera.

Adicionalmente, se han identificado casos de inmigrantes cubanos en la trata con fines de explotación sexual en ciudades fronterizas y se han verificado casos de trabajos forzosos en buques pesqueros de bandera de China y Taiwán en costas uruguayas. Ciudadanos de otros países, incluidos China y República Dominicana, suelen también estar en tránsito en Uruguay de camino a otros destinos, particularmente Argentina. En el caso de personas uruguayas, por lo general son reclutadas con fines de explotación sexual para ser llevadas a España, Italia, Argentina y Brasil.

De acuerdo a la reciente investigación realizada por la Asociación Civil *El Paso* denominada “*Dueños de Personas, Personas con Dueños*”, los tipos de trata que conviven en el país son ambas, interna y la internacional. La mayoría de víctimas de trata internacional son adultos extranjeros. En el caso de trata interna, existe una fuerte presencia de adolescentes de entre 14 y 16 años, sobre todo uruguayas, que son captadas y trasladadas dentro de las fronteras del país. Fundamentalmente la explotación es de

⁸ Único sector en el que las víctimas de trata laboral son mayoritariamente mujeres.

carácter sexual y en mujeres. La investigación también encontró dos casos de trata “mixta”, en los que se combinaron la interna y la internacional.

De acuerdo a la citada investigación, el 70% de las mujeres víctimas de trata sexual son menores de 35 años, 83% fueron explotadas en suelo uruguayo y 79% son extranjeras⁹. Se destaca que el 83% tiene al menos una hija o un hijo, y que en un 43% de los casos, estos menores están a su cargo.

Buena parte de la trata sexual ocurre en los mismos espacios geográficos y circuitos donde ocurre el trabajo sexual legal. Las redes de trata utilizan los espacios legales para enmascarar el delito; los tratantes quedan invisibles y protegidos en espacios legales, y en muchos casos se camufla su estructura jerárquica, cuyo funcionamiento capilar dificulta identificar quiénes capitalizan la explotación. Las dinámicas son similares en la trata laboral.

El engaño es el principal mecanismo de reclutamiento en Uruguay, ya sea a través de propuestas de mejoras económicas o mediante la manipulación afectiva en “noviazgos abusivos”. En general estos vínculos se establecen a partir de fuertes asimetrías de poder y los captadores suelen doblar o triplicar la edad de las mujeres captadas. Otros mecanismos de control son la violencia psicológica y física, el endeudamiento, el empeño de documentos, la promesa de pago a la familia, las represalias o, en los casos de víctimas extranjeras, la amenaza de denuncia y deportación.

En el año 2020, el Servicio de Atención a Mujeres Vulnerables a la Trata con fines de Explotación Sexual del INMUJERES, recibió el ingreso de 37 mujeres. Cabe destacar que el 81% de las mujeres en situación de trata que ingresaron a los servicios, son dominicanas y uruguayas en igual proporción (40.5% para cada caso). El 13,5% son cubanas y otro 5,4% representa a otras nacionalidades. En lo que respecta a la distribución de edades, 7 de cada 10 (69,4%) tienen entre 18 y 35 años¹⁰.

⁹ En su mayoría latinoamericanas.

¹⁰ Información obtenida a través del Sistema de Información de Género en base a registros administrativos del Sistema de Respuesta a la Violencia Basada en Género del INMUJERES.

Por su parte, el *Programa Travesía* del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)¹¹, atendió durante el 2020 a 42 adolescentes. En el caso del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), en el mismo año registró dos situaciones de posible trata con fines de explotación laboral, en la que estuvieron involucrados un hombre y dos mujeres.

En materia de acceso a la justicia por parte de las víctimas y de judicialización de tratantes, Uruguay ha dado pasos significativos. Según informa el Poder Judicial, fue aprobado en forma interinstitucional un Protocolo de Protección a las Víctimas y Testigos con Identidad Reservada, en el que los referidos no tienen contacto con los presuntos autores del delito, reciben asistencia médica y psicológica, y se trabaja con la Unidad Especializada de la Fiscalía General de la Nación (Unidad de Víctimas y Testigos), que busca evitar la revictimización. Asimismo, se utiliza la declaración del testigo protegido de identidad reservada, asignándosele al mismo un número que consta en el expediente, quedando los datos identificatorios del testigo registrados en dos sobres cerrados, uno que queda en poder de la Oficina Actuarial del Juzgado en forma reservada y el otro queda en poder de la Fiscalía actuante, por ende, los datos del testigo no son de público acceso.

Conclusiones

Si bien históricamente el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha considerado inmoral e ilícito que una persona se apodere de la personalidad jurídica, el trabajo o la humanidad de otra persona, resulta imprescindible que los Estados, adoptando un enfoque basado en los derechos humanos respecto de la trata, mantengan la obligación de prevenir y combatir este crimen. Conforme al “*Protocolo de Palermo*”, los Estados están obligados a prevenir la trata de personas, a investigar y enjuiciar a sus autores y a ayudar y proteger a las víctimas respetando plenamente sus derechos humanos.

Uruguay cumple con estas medidas y ha mantenido una política consciente de que, si bien estas acciones persiguen un bien mayor, pueden llegar a impactar en la

¹¹ Servicio de atención a NNA en situación de explotación sexual comercial y/o trata en el Departamento de Montevideo.

plena realización de derechos humanos fundamentales. Esto resulta de gran relevancia al considerar que, actualmente, se vive un momento en el que el sufrimiento global ha aumentado enormemente las vulnerabilidades a la trata. La pobreza extrema aumenta por primera vez en décadas y la continua crisis del COVID-19, proyecta una larga sombra sobre las sociedades y economías. Ha crecido exponencialmente el número de mujeres, hombres y NNA en todas partes del mundo que, sin apoyo social y enfrentando perspectivas reducidas, necesitan con urgencia una acción específica para evitar que delitos como la trata de personas se sumen al número de víctimas de la pandemia.

En cuanto a los cambios presentados en la problemática durante el 2020, y debido al estado de alerta por la pandemia generada por el COVID-19, se visualizó un enlentecimiento de la economía a nivel nacional, con su consecuente impacto en torno al empleo y la participación de las personas con mayores vulnerabilidades en la economía formal. Particularmente se nota un incremento de la vulnerabilidad de las mujeres adultas atendidas por los servicios de atención del INMUJERES¹².

En lo que respecta a mecanismos de cooperación con otros países, el MRREE lidera el trabajo en proyectos de acuerdos en cuanto a la prevención y combate a la trata y explotación de personas con Bolivia, República Dominicana y Perú. Complementariamente, Uruguay participó en octubre 2019, de la Primera Reunión Técnica Regional de Mesas Nacionales contra la Trata de Personas, en el marco del Proceso de Quito y continúa el trabajo en este marco.

El objetivo es continuar realizando instancias internacionales a efectos de intercambiar buenas prácticas y experiencias para el desarrollo e implementación de un mecanismo de coordinación regional, con apoyo técnico y financiero de la OIM, para la prevención, protección y asistencia y judicialización del delito de trata de personas. Desde el 2020, nuestro país participa en el grupo técnico en la materia dentro del citado Proceso de Quito, así como de otros foros internacionales como Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (OEA).

Uruguay ha dado un gran paso con la aprobación de la ley integral sobre Trata y Explotación de Personas y mediante la creación del CNTE, pero en la construcción del

¹² En convenio con la Asociación de la Sociedad Civil *El Paso*.

Protocolo Interinstitucional, así como en su acción futura, este Consejo Nacional tiene aún que afrontar muchos retos y desafíos.

Bibliografía

EL PASO, Asociación Civil (2020), “*Dueños de Personas, Personas con Dueños*”.

IMPO (2006), Ley N.º 18.250 Ley de Migraciones:

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3182719.htm>

IMPO (2011), Ley N.º 18.996 Aprobación de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2011:

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18996-2012>

IMPO (2015), Decreto N.º 304/15 sobre la Creación de la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas y Derogación del Decreto N.º 298/014: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/304-2015>

IMPO (2017), Ley N.º 19.643 sobre Prevención y Combate de la Trata de Personas:

<http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19643-2018>

UN (2000), *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*:

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

UN (2000), *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niñas “Protocolo de Palermo”*:

http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_proto_prev_repri_y_sanci_trata_pers_e spe_muje_y_ni%C3%B1o_compl_conve_nu_contr_deli_org_trans.pdf

UNODC (2020), *Reporte Global sobre Trata de Personas 2020*:

https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf

NGOZI EZEILO, Joy (2011), *Informe Relatora Especial sobre Derechos Humanos y Trata de Personas, especialmente mujeres y niños. Misión a Uruguay, 2011*

(A/HRC/17/35/Add.3):

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9923.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2015/9923>

Uruguay, la lucha contra el terrorismo y su arquitectura jurídica internacional

Gissel Bueno*

I. Introducción

Al finalizar la Guerra Fría, los principales temas en la agenda internacional se asociaban a factores económicos. Esta constante se configuró durante toda la década del noventa. A partir del siglo XXI, las cuestiones de seguridad y política asumen un rol protagónico como corolario de los acontecimientos que se suscitaron el 11 de Setiembre de 2001 en Estados Unidos. En este sentido, se comienza a (re)construir una nueva agenda con incidencia directa en la seguridad global. Los temas más relevantes de la misma pasaron a ser el medio ambiente, la inmigración ilegal y el tráfico de drogas (HIRST, Mónica, 2001), para posteriormente, sumar a su reestructuración el terrorismo y el crimen organizado (HIRST, Mónica, 2001). A partir de los actos del 11-S, la agenda internacional de los países ha dado un giro radical en torno a este tema, y es con este nuevo escenario que se hace necesario que el sistema de seguridad se adapte al nuevo contexto internacional. La cooperación entre Estados aparece como regla y no excepción.

Actualmente, los actos terroristas han llevado a la sociedad internacional a un estado de conmoción. Las políticas domésticas sobre seguridad, así como las internacionales deben adecuarse a un eje cooperativo bajo el cual no existan discrepancias. Decisiones que antes eran tomadas en forma individual por los Estados, hoy son adoptadas por estos en su conjunto. En este sentido, el multilateralismo, a través de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otras organizaciones intergubernamentales han realizado múltiples acciones para combatir las llamadas amenazas a la seguridad internacional, como es el caso del terrorismo internacional.

* Mag. Lic. Gissel Bueno, Tercera Secretaria del Servicio Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Uruguay. Especialista en Derecho, orientación Derecho Internacional Público (Facultad de Derecho – Udelar) y diplomada en Estudios Internacionales (Facultad de Ciencias Sociales, Udelar). Profesora Adjunta de Derecho Internacional Público (Grado 3 - Facultad de Derecho, Universidad de la República).

Resulta imprescindible la colaboración entre Estados para contener al terrorismo, colocando una política antiterrorista en una dimensión multilateral. Se considera esencial la existencia de una política global (antiterrorista), “una estrategia global [que deba] contener medidas que aborden la corrección de las condiciones que ayudan al terrorismo a nacer y a desarrollarse” (SIERRA, Narcis, 2002: 10). ¿Existe una política global?

El objetivo del presente trabajo pretende aportar al análisis de la figura del terrorismo internacional, analizando someramente su definición y elementos de la misma, así como conocer de qué manera cooperan los Estados para combatir el terrorismo. Esto último lo haremos atendiendo a la arquitectura jurídica universal que existe en vinculación a Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales¹. Asimismo, analizaremos qué acuerdos ha ratificado Uruguay en relación al régimen jurídico internacional existente para conocer el compromiso de nuestro país al respecto.

II. El terrorismo como amenaza a la seguridad internacional, su definición y elementos característicos

1. Hacia una definición de terrorismo

La Real Academia Española (2014) define al terrorismo como “la dominación por el terror” o también como “actos de violencia ejecutados para infundir terror”. A su vez, el Diccionario de la lengua española, precisa el término terror como “miedo muy intenso” (DRAE, ed. 2014).

Cecilia Dómine, delimita el concepto de terrorismo como “la violencia o amenaza de violencia, con potencialidad de ocasionar un grave daño a un Estado o a una organización internacional, a través de medios de agresión indiscriminados contra objetivos civiles, privados o públicos, con el fin de alterar gravemente la paz social o producir el cambio del orden constitucional del Estado” (DOMINE, Cecilia, 2005: 89).

¹ Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), Organización Internacional Marítima (OIM) y la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI). Tanto la OIM como la OACI son organismos especializados de NNUU, mientras que el OIEA es una organización autónoma que trabaja en colaboración con NNUU.

Corresponde precisar que, para definir al terrorismo, la doctrina internacional realiza un análisis en torno a cuatro elementos que surgen de la propia definición. El primero refiere a la violencia o a la amenaza de violencia. El segundo elemento, tiene relación con la capacidad de ocasionar un grave daño ya sea a un Estado o a una organización internacional. El tercer elemento describe los medios empleados, que refiere a medios de agresión indiscriminados contra objetivos civiles, privados o públicos. Por último, aparece la finalidad, la cual tiene por objeto alterar la paz social o la transformación del orden constitucional de un Estado (DOMINE, Cecilia, 2005).

Si bien el terrorismo no es un fenómeno nuevo, resulta difícil para la doctrina internacional encontrar una definición adecuada. Desde los atentados del 11-S, se ha intensificado el estudio sobre su definición, pero las propuestas no han sido compartidas por todos los miembros de la comunidad internacional en su conjunto. ¿Cuál podría ser el motivo? De existir una definición sobre terrorismo, se estaría dando oportunidad al terrorista para cometer estos crímenes en forma lateral a la definición. Bermejo y López (2005: 47) señalan que, "si se define el terrorismo se estaría dando las pistas para que se cometieran actos que cayeran al margen de la definición dada, lo que presentaría quizás más problemas que los que se quieren resolver".

2. ¿Evolución o involución del terrorismo?

Una de las particularidades que se configuran en torno a la figura del terrorismo, corresponde a los patrones cambiantes del mismo. Es dable señalar, que a lo largo de la historia, se han manifestado diferencias en relación a los actos terroristas. Gabriel Tokatlián (2004) menciona que, en relación a los atentados del 11-S y los acontecidos anteriormente, se pueden identificar dos diferencias entre ellos en relación a la forma de llevarse a cabo: su grado de letalidad y su lugar de materialización. Un ejemplo de lo señalado, se puede observar en 1970, cuando el Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP) emprendió un acto de terror secuestrando cuatro aviones, para desviarlos de sus destinos y luego destruirlos. Afortunadamente, no hubo que lamentar pérdidas humanas. Por otro lado, tres décadas después, en 2001, se secuestraron cuatro aviones en Estados Unidos por parte de actores musulmanes, lo que culminó con más de 3000 civiles muertos (TOKATLIAN, Gabriel, 2004). En este sentido, se pueden precisar algunas diferencias con este ejemplo: "[I]a brutalidad de los acontecimientos

del 11/9 mostró el grado de destrucción al que se puede llegar hoy en el terrorismo internacional. La letalidad está ligada al acceso a los medios tecnológicos facilitados por la globalización, así como a la obtención de armas de destrucción masiva derivadas, entre otras, del colapso de la Unión Soviética y de la creciente privatización de las formas de violencia organizada” (TOKATLIAN, Gabriel, 2004: 4). Asimismo, y en relación al lugar de materialización, señala el autor, que la “concreción de un hecho terrorista tan masivo en tierra estadounidense elevó [...] el problema del terrorismo internacional a escala planetaria: ese terrorismo que tuvo por lustros una alta dispersión geográfica [...]” (TOKATLIAN, Gabriel, 2004: 4).

Otras diferencias podrían agregarse en referencia a los objetivos utilizados a la hora de ejecutar los actos terroristas. Por ejemplo, encontramos que en el siglo XIX y comienzos del siglo XX, los actos se realizaban contra una o varias personalidades políticas. Las víctimas de los primeros atentados terroristas eran personalidades públicas² y se creía que con su deceso provocaría un fundamento inspirador para la insurrección (RAPOPORT, David, 1985). Es sencillo advertir que los actos han ido cambiando con el paso del tiempo (lo que no significa que no existan actos aislados), primero utilizando personajes públicos, luego realizando grandes atentados pero sin manifestar tanta letalidad en cuanto a vidas perdidas ni atacar contra las masas y, por último, a partir de 2001 atacando y creando terror a miles de personas (PULIDO, Julia, 2005).

3. Cooperación y terrorismo

Existen dos grandes paradigmas en las relaciones internacionales, que los estudiosos abordan constantemente: conflicto y cooperación. Desde la misma existencia del hombre, las relaciones entre ellos se caracterizaron por ser de cooperación o de conflicto. Fulvio Attinà (2001: 23) señala que los individuos "entienden la política como una serie de interacciones orientadas hacia la cooperación y basadas en el intercambio, las transacciones y la negociación para establecer sus diferentes posiciones sobre el uso de los bienes colectivos, [...] o bien la entienden como una serie de interacciones

² El 28 de junio de 1914, el archiduque Francisco Fernando de Habsburgo fue asesinado en Sarajevo, capital de Bosnia-Herzegovina. El atentado sirvió de excusa para que Viena interviniera en Serbia, siendo este hecho, un prolegómeno inmediato de lo que sería la Primera Guerra Mundial (COHEN, Fernando, 2010).

conflictivas basadas en el antagonismo entre valores e ideologías incompatibles respecto al uso de los bienes del sistema” (ATTINÁ, Fulvio, 2001: 23). La cooperación pasa a formar parte de un mejor abordaje de las relaciones entre los Estados.

La cooperación internacional es un “concepto amplio que comprende todo tipo de actividades realizadas conjunta y coordinadamente por dos o más Estados y/o por éstos y organizaciones internacionales cualquiera que sea su ámbito u objetivo” (APCI, *s.f.*). Cuando hablamos de cooperación, nos referimos a interacción, a diálogo y aproximación para resolver problemas que son comunes. ¿Por qué deben cooperar los Estados? La cooperación internacional aparece como la herramienta fundamental que tienen los Estados para poder acoplarse a un determinado plan de acción. La misma se puede forjar en acuerdos multilaterales (o bilaterales), pero también en declaraciones o resoluciones, incluso en líneas de actuación conjuntas. A veces, esos instrumentos tienen carácter obligatorio para las partes (tratados internacionales, resoluciones del Consejo de Seguridad de NNUU) y otras, únicamente exhortan a los Estados a cumplir con lo manifestado en esos instrumentos (resoluciones de la Asamblea General de NNUU, declaraciones).

III. Arquitectura jurídica internacional en relación al terrorismo³

Tanto en Naciones Unidas como en otras organizaciones intergubernamentales, se han llevado adelante distintas medidas para hacer frente a este crimen. En este sentido, se adoptaron 19 acuerdos internacionales (convenios, protocolos y enmiendas). Asimismo, se han adoptado resoluciones⁴, ya sea en el marco de la Asamblea General o el Consejo de Seguridad de las NNUU así como lineamientos de acción estratégicos⁵ que van conformando un repertorio de instrumentos de combate contra el terrorismo. A continuación haremos énfasis en los convenios aprobados en el marco de la

³ Ante este título, es necesario realizar dos precisiones. En primer lugar, solo haremos referencia a los Acuerdos Internacionales aprobados en NNUU, OIEA, OACI, OMI) y no mencionaremos los instrumentos aprobados en el ámbito interamericano. En segundo lugar, toda la bibliografía utilizada para el marco jurídico internacional la podemos encontrar en la web de Naciones Unidas.

⁴ Por razones de espacio, es imposible analizarlas, pero han tenido gran incidencia en la comunidad internacional.

⁵ Estrategia mundial de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Constituye un instrumento que tiene por objeto promover esfuerzos estatales e internacionales para luchar contra el terrorismo. La misma se aprobó en 2006 y hasta la fecha sigue vigente a través de la realización de exámenes de actuación susceptibles de revisión por la AG de NNUU cada dos años.

Organización de Naciones Unidas, sus organismos especializados así como por organizaciones asociadas (conexas).

Convenios internacionales

A partir de 1963 se comienza a conformar el repertorio de instrumentos jurídicos relacionados con nuestro tema de estudio.

1. *Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, 1963.* Conocido como Convenio de Tokio, se aplica a los actos que afecten a la seguridad durante el vuelo, autorizando al comandante de la aeronave a imponer sanciones contra toda persona que le brinde motivos para creer que ha cometido o está a punto de cometer un acto terrorista.

2. *Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, 1970.* Conocido como el Convenio de la Haya. Considera que comete un delito toda persona que esté a bordo de una aeronave en vuelo de forma ilícita, ya sea utilizando la fuerza o la amenaza u otra forma de intimidación y que se apodere de la nave, ejerza el control sobre ella o intente hacerlo.

3. *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, 1971.* Conocido como Convenio de Montreal. Regula los actos de sabotaje aéreo, como pueden ser explosiones de bombas dentro de una aeronave en vuelo.

4. *Convención sobre la represión y el castigo de delitos contra las personas internacionalmente protegidas inclusive los agentes diplomáticos, 1973.* Esta Convención regula aquellos ataques contra altos funcionarios de gobierno y diplomáticos. Refiere a todos aquellos representantes que requieren protección especial cuando se encuentran en el extranjero.

5. *Convención internacional contra la toma de rehenes, 1979.* En la Convención se describe cómo se configura la toma de rehenes.

6. *Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, 1980.* Refiere a todo delito que se encuentre relacionado con material nuclear. Se establecen garantías

para el transporte y tipifica la posesión ilícita, su utilización, transferencia y robo, así como también la amenaza del empleo de esos materiales.

7. Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, 1988. Este Protocolo resulta complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil. Amplía las disposiciones del Convenio de Montreal para incluir los actos terroristas cometidos en aeropuertos.

8. Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, 1988. Este Protocolo refiere a las actividades terroristas que se realizan en plataformas fijas frente a las costas.

9. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, 1988. Refiere a las actividades terroristas en buques. Establece el régimen jurídico aplicable a los actos cometidos contra la navegación marítima internacional.

10. Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, 1991. Regula los aspectos relativos vinculados a la fabricación de explosivos, marcado y tráfico de estos.

11. Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, 1997. A través de este convenio se crea un régimen de jurisdicción universal respecto de la utilización ilícita e internacional de explosivos y otros artefactos mortíferos contra lugares públicos definidos.

12. Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, 1999. Por este Convenio de 1999 se insta a las partes a que adopten medidas para prevenir y contrarrestar la financiación de terroristas, ya sea directa o indirectamente.

13. Enmienda a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, 2005. Esta Convención hace alusión a lo que se entiende por instalación nuclear e incluso sabotaje. También refiere a los materiales nucleares y su tratamiento.

14. Protocolo para el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, 2005. Refiere a las actividades terroristas en buques.

Establece el régimen jurídico aplicable a los actos cometidos contra la navegación marítima internacional.

15. Protocolo del Protocolo para la represión de los actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, 2005. Este Protocolo es del año 2005 y se relaciona con actividades terroristas que se realizan en plataformas fijas frente a las costas.

16. Convención internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, 2005. Este Convenio de 2005 contempla una amplia gama de actos y posibles objetivos, incluidas las centrales y los reactores nucleares. Alienta a los Estados a que cooperen en la prevención de atentados terroristas intercambiando información y prestándose asistencia mutua.

17. Protocolo complementario del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, 2010. Este Protocolo complementa y enriquece el Convenio anterior sobre la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves.

18. Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, 2010. Este Convenio complementa y enriquece el Convenio sobre aviación civil internacional y los actos ilícitos.

19. Protocolo que modifica el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, 2014. Tiene por objeto modificar algunas disposiciones del Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, 1963.

IV. Uruguay y la cooperación contra el terrorismo

Uruguay se caracteriza por ser un país fiel al derecho internacional, lo cual se materializa por ejemplo, en el alto nivel de adhesión de todos los acuerdos aprobados que refieren a la cooperación y lucha contra el terrorismo. Uruguay ha demostrado gran compromiso sobre este tema y condena enérgicamente este flagelo. Especialmente, a partir de la caída de las torres gemelas, nuestro país ha aprobado rápidamente varios acuerdos que no se habían considerado (décadas del 80 y 90). Esto se puede observar

en la tabla que compartiremos a continuación. Asimismo, se puede observar que nuestro país ha ratificado todos los acuerdos, incluidos los protocolos y las enmiendas. Sin embargo, es oportuno mencionar que, únicamente, un solo Convenio* no ha culminado el proceso del trámite parlamentario. El Protocolo Complementario del Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves de 2010, tiene media sanción en la Cámara de Senadores (11/12/2018). Actualmente figura en la ficha legislativa que ha pasado a la Cámara de Representantes. Desde 2018 a la fecha, no se ha actualizado la información en la página web del Parlamento.

| Nº.de Ley o Decreto | Tratados Internacionales TERRORISMO | AÑO Ratificación |
|------------------------------------|---|---------------------|
| 14.436 | Convenio de Tokio , Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, 1963. Convención de la Haya , Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, 1970. Convención de Montreal , Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, 1971. | 1975 |
| 14.742 | Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas inclusive los Agentes Diplomáticos, 1973. | 1978 |
| 16.891 | Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos, 1988. | 1997 |
| 17.329 | Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección, 1991. | 2001 |
| 17.341 | Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, 1988. Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos Contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental, 1988. | 2001 |
| 17.410 | Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, 1997. | 2001 |
| 17.586 | Convención Internacional contra la toma de rehenes, 1979. | 2002 |
| 17.680 | Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, 1980. | 2003 |
| 17.704 | Convenio para la represión de la financiación del terrorismo, 1999. | 2003 |
| 19.350 | Enmienda a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, 2005. | 2015 |
| 19.312 | Protocolo para el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, 2005. Protocolo del Protocolo para la represión de los actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, 2005. | 2015 |
| 19.358 | Enmienda a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, 2005. | 2016 |
| 19.716 | Protocolo que modifica el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, 2014. | 2019 |
| 19.813 | Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Relacionados con la Aviación Civil Internacional, 2010. | 2019 |
| Media sanción Senadores (11/12/18) | Protocolo Complementario del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, 2010*. | - |

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de Naciones Unidas y del Parlamento de la República Oriental del Uruguay (actualización a mayo de 2021)

V. Algunas precisiones finales

El terrorismo internacional no es un fenómeno nuevo, su evolución (o involución) en paralelo con el proceso de globalización ha hecho que este crimen sea de tal magnitud que ha cambiado la manera de ser percibido y analizado por la comunidad internacional. No existe una política global aún contra el terrorismo, y tampoco una arquitectura jurídica que abarque al terrorismo todo en su conjunto. Los acuerdos aprobados son específicos y no existe una regulación general al respecto. El régimen jurídico previsto a nivel internacional, se alimenta de los acuerdos aprobados bajo el paraguas de NNUU, el OIEA, la OIM y la OACI. Sin embargo, y por las fechas de aprobación de los acuerdos, parecería, que no se colman aspectos del terrorismo actual, situación que no fue analizada en este trabajo y podría ser objeto de un posterior análisis.

Tampoco contamos con una definición sobre el terrorismo internacional. Podría inferirse como necesaria la existencia de una definición, así como también la importancia de una convención internacional que integre una definición. Sin embargo, debería regularse de tal forma que no pueda evadirse el crimen y que pueda abarcarse en forma integral.

La cooperación resulta uno de los pilares fundamentales que se valen los Estados para combatir el terrorismo. Nuestro país, ha adherido a todos los acuerdos internacionales que refieren a la cooperación y lucha contra el terrorismo, demostrando un gran compromiso sobre esta materia.

Bibliografía

APCI. Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú. Acceso 22/05/2021 disponible en: <http://portal.apci.gob.pe>

ATTINÁ, Fulvio (2001) *“El sistema político global”*, Ediciones Paidós Ibérica

BARTOLOMÉ, Mariano, 2010. *“Conferencia subregional de Defensa y seguridad en Mesoamérica”*, Organizada por el Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa (CHDS). San Salvador, El Salvador del 20 al 23 de Julio de 2010.

BERMEJO, Romualdo y LÓPEZ-JACOISTE (2005) “*Terrorismo internacional: enfoques y percepciones*”. Centro superior de estudios de la defensa fundación Sagardoy, Monografías del CESEDEN 79, España

COHNEN, Fernando (2010) “Así creció el terrorismo”. Acceso 25/05/2021. Disponible en: <http://www.muymuyinteresante.es/asi-crecio-el-terrorismo>

DÓMINE, María Cecilia (2005) “*El terrorismo internacional. Un análisis comparado de la nueva legislación antiterrorista*” Revista No. 5. Estudios Jurídicos. Publicación de la Facultad de derecho de la Universidad Católica del Uruguay

HIRST, Mónica (2003) “Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas”, Buenos Aires. revista Nueva Sociedad 185, Mayo - Junio 2003, ISSN: 0251-3552

HIRST, Mónica (2009) “Imperio, Estados e instituciones”, Buenos Aires

PULIDO, Julia (2005) “*Terrorismo internacional: enfoques y percepciones*”. Centro superior de estudios de la defensa fundación Sagardoy, Monografías del CESEDEN 79,

RAPOPORT, David C. (1985) “*La moral del terrorismo*”, Madrid, Ariel 35

SIERRA, Narcis (2002) “*Terrorismo y el futuro de la política global*”. Acceso 22/05/2021. Disponible en: <https://wcfia.harvard.edu/>

TOKATLIAN, Juan Gabriel (2004) Más terrorismo, menos democracia. La doctrina de George W. Bush. Acceso 23/05/2021. Disponible en: <https://www.jstor.orgv>

Links de consulta:

Parlamento, <http://www.parlamento.gub.uy>

Naciones Unidas, <http://www.un.org>

Real Academia Española, <http://www.rae.es>

Uruguay y la UNESCO: más de 70 años contribuyendo a la paz y el desarrollo a través de la educación, las ciencias y la cultura

Alejandra De Bellis^{*}
Carolina Villarrubia^{**}
Cristina Mansilla^{***}

1. UNESCO en el contexto del Sistema de Naciones Unidas

Apenas finalizada la Segunda Guerra Mundial, y como parte del histórico esfuerzo realizado para conformar un sistema multilateral universal, en 1945 se crea la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, las Ciencias y la Cultura (UNESCO), con la misión de “*sembrar la paz en la mente de los hombres y las mujeres*”.

Más de 70 años después, la misión de la UNESCO continúa vigente, al igual que su propósito: contribuir a la paz y a la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión, la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos del mundo.

En efecto, la UNESCO, como pilar de Naciones Unidas en materia de educación, cultura, ciencias, y comunicación e información, ejerce un rol de “conciencia” del Sistema y es reconocido como su “brazo intelectual”.

De esta forma, al tiempo que Nueva York -con la Asamblea General, el Consejo

* Ministra del Servicio Exterior. Hasta mayo de 2021, Representante Permanente de Uruguay ante la UNESCO y para asuntos OCDE. Licenciada en Estudios Internacionales de la Universidad ORT. Master en Estudios Diplomáticos. Universidad de Oxford.

* Ministra Consejera del Servicio Exterior. Representante Alterna de Uruguay ante la UNESCO y para asuntos OCDE. Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad de la República.

* Consejera en la Delegación Permanente del Uruguay ante la UNESCO y para asuntos OCDE. Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad de la República. Procuradora en Derecho de la Universidad de la República. Master en Derechos Fundamentales – Universidad Carlos III.

de Seguridad y el Consejo Económico y Social, entre otros-, es el polo de poder político del Sistema de Naciones Unidas, París -como sede de la UNESCO-, se posiciona, junto a Ginebra, como el polo de poder blando.

2. El mandato de la UNESCO

Si bien la UNESCO es aún percibida, esencialmente, como el foro competente en materia de educación y patrimonio cultural, la Organización cuenta con cinco sectores temáticos: educación, cultura, ciencias naturales y exactas, ciencias sociales y humanas, y comunicación e información.

A partir de un enfoque de derechos humanos y humanista y un abordaje intersectorial, la UNESCO lidera los debates internacionales en las áreas señaladas, facilita la cooperación, proporciona asesoramiento en la elaboración de políticas, contribuye a la creación y fortalecimiento de capacidades nacionales, y aporta a la implementación de la Agenda 2030 mediante una serie de acciones.

Como agencia especializada de las Naciones Unidas para la educación, lidera y coordina la ejecución de la Agenda sectorial Educación 2030, su Marco para la Acción, y el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible.

En ciencias naturales y exactas, la UNESCO realiza una serie de acciones para el aprovechamiento de la ciencia, la tecnología y la innovación, así como otros sistemas de conocimientos, para el desarrollo sostenible. Para ello, cuenta con programas especializados, dedicados a los temas: agua dulce, reservas de biósfera, geociencias y geoparques, y ciencias oceánicas; y lleva adelante otras iniciativas, vinculadas a: igualdad de género; ciencia abierta; reducción del riesgo de desastres naturales; entre otros.

En el ámbito de ciencias sociales y humanas, la UNESCO se encarga de: la lucha contra la discriminación y el fomento de valores y derechos humanos; la generación de normas y estándares éticos ante los desafíos derivados de los progresos científicos; el deporte como elemento de desarrollo; historia, memoria y diálogo intercultural; y el involucramiento de jóvenes como agentes de cambio. Así, cuenta con

programas especializados en bioética y transformaciones sociales, y lleva a cabo iniciativas vinculadas a alfabetización de futuros, ciudades, con énfasis en la lucha contra el racismo y otras formas de discriminación, entre otras.

En materia de cultura, los trabajos de la UNESCO se estructuran en torno a seis Convenciones Culturales, dedicadas a: la protección del patrimonio cultural (material e inmaterial, incluido el subacuático), la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales, la protección del patrimonio cultural en caso de conflicto armado y desastres naturales; y el fomento de la creatividad y la diversidad de las expresiones culturales. A través del referido Sector, apoya a los Estados Miembros para la aplicación de las seis convenciones como dispositivos para la realización de la Agenda 2030 -en el entendido que la cultura es una cuestión transversal para alcanzar el desarrollo sostenible-.

En lo que refiere al Sector Comunicación e Información, la Organización contribuye a: la promoción de la libertad de opinión y de expresión, del pluralismo y la diversidad cultural en los medios de comunicación y las redes mundiales de información; fortalecimiento de la participación ciudadana; libre circulación de ideas y el acceso universal a la información; y preservación de la memoria. Para ello, la UNESCO realiza acciones en: libertad de expresión y seguridad de periodistas, con énfasis en periodistas mujeres; capacitación de sistemas judiciales; lucha contra discursos de odio en internet; alfabetización en internet; indicadores sobre universalidad de internet; y conservación de archivos documentales, entre otros.

En cuanto a métodos de trabajo, la Organización cuenta con una Secretaría permanente, a cargo de una Directora General, y una estructura orgánica a través de la cual mantiene un relacionamiento constante con los Estados Miembros -ya sea con las Delegaciones Permanentes en la Sede, las Comisiones Nacionales para UNESCO, y/o quienes participan en reuniones de los órganos intergubernamentales-.

Asimismo, la UNESCO cuenta con “Redes” de contrapartes relevantes, incluidas: otros niveles de gobierno, comunidad científica y académica (incluidos Centros y Cátedras UNESCO), sociedad civil, otras organizaciones intergubernamentales, donantes. Esta “Familia de la UNESCO” sirve de plataforma de intercambio de conocimientos y consultas que nutren las discusiones de los Estados.

Algunos ejemplos de “Redes UNESCO” son las relativas a: Sitios de Patrimonio Mundial, Ciudades Creativas, Ciudades del Aprendizaje, Sitios de Geoparques Mundiales, Reservas de Biósfera.

Otro pilar del trabajo lo constituyen las oficinas en el terreno, a través de las cuales se coordinan *in situ* los trabajos de la UNESCO, apoyando a los Estados Miembros para hacer realidad la misión y el mandato de la Organización, de acuerdo con las necesidades y capacidades regionales, subregionales y nacionales.

3. El relacionamiento de Uruguay con la UNESCO

Uruguay mantiene una larga trayectoria de colaboración y una amplia agenda con la Organización, en sus cinco Sectores.

El compromiso del país con la Organización y su mandato tomó forma desde muy temprano, cuando desde hace más de 70 años se promovió el establecimiento, en Montevideo, de la Sede de la Oficina Regional de la UNESCO para Ciencias Naturales y Exactas, con jurisdicción para toda América Latina y el Caribe.

A partir de ese entonces, Uruguay ha llevado a cabo un rico relacionamiento con la Organización, en todas sus áreas de trabajo.

Entre las prioridades del relacionamiento de nuestro país con la UNESCO se encuentran los programas y temas del Sector de Ciencias Naturales y Exactas, que son coordinados desde la referida Oficina Regional para todos los países de la región, y los cuales Uruguay ha defendido tradicionalmente, en el entendido que son especialmente necesarios para establecer las bases sólidas del desarrollo sostenible y facilitar la implementación de la Agenda 2030, permitir la administración de los recursos naturales (incluida el agua dulce y los océanos) y tratar los efectos adversos del cambio climático.

A modo de ejemplo de los resultados de esta fructífera colaboración, se puede mencionar que nuestro país cuenta con: dos reservas mundiales de biósfera, un geoparque mundial, dos Centros categoría 2 bajo los auspicios de la UNESCO, cuatro cátedras vinculadas al tema, y un Centro Regional sobre capacitación marina.

En materia de educación, Uruguay tradicionalmente ha contado con apoyo de la UNESCO y ha participado activamente en diversas iniciativas en la materia, siendo reconocido en especial por su papel en la Red de Escuelas Asociadas. Recientemente, se destacan la participación en el Comité Directivo Regional para el ODS4, así como el seguimiento a los temas relativos a: educación en todos sus niveles, educación técnica/vocacional y *skills* (habilidades), aprendizaje y educación a lo largo de toda la vida, Educación para la Ciudadanía Mundial, Educación para el Desarrollo Sostenible, Equidad de género, Recursos Educativos Abiertos, Educación y derechos humanos.

En lo relativo a cultura, nuestro país forma parte de todas las convenciones de la UNESCO, salvo la relativa a patrimonio cultural subacuático; cuenta con tres sitios de patrimonio mundial (más un nuevo sitio que se espera sea aprobado próximamente), dos registros de patrimonio mundial intangible, y presta especial atención a los vínculos con la economía de industrias creativas. Asimismo, Montevideo es miembro de la Red de Ciudades Creativas.

En ciencias sociales y humanas, Uruguay ha tenido tradicionalmente una considerable participación en el Programa de Bioética, se ha involucrado en el proceso de elaboración de un proyecto de Recomendación sobre aspectos éticos de la inteligencia artificial que se encuentra en curso, y presta especial atención al Proyecto “La Ruta del Esclavo”. A ello se agrega que Montevideo ha tenido un especial papel en la “Coalición internacional de ciudades inclusivas y sostenibles” (ICCAR), cuyo capítulo regional es coordinado por la Oficina Regional de la UNESCO para Ciencias en América Latina.

4. Conclusiones

Los resultados de esta extensa y fructífera colaboración demuestran la importancia de la relación entre Uruguay y la UNESCO. Se trata de una asociación estratégica, fundamentada en valores y aspiraciones compartidos: el reconocimiento a la educación, las ciencias y la cultura como bases para la paz y el desarrollo sostenible.

Esta comunidad de principios e intereses se tradujo, en los hechos, en la apuesta visionaria que hizo en su momento Uruguay, para albergar la Oficina Regional de la UNESCO para Ciencias en América Latina y el Caribe.

Y, si bien ya en ese entonces era clara la importancia de la labor de la Organización, el despliegue que realizó la UNESCO en respuesta a la pandemia del COVID-19 vino a confirmar la relevancia de su mandato. La Organización contribuye a generar bienes públicos globales fundamentales para salir de la crisis y construir un mundo mejor.

Vinculado a esto, y pensando en Uruguay, si nuestra aspiración país es avanzar hacia un desarrollo basado en el conocimiento y la innovación, no hay agenda más relevante que los futuros de la educación, la ciencia abierta, las industrias creativas, los océanos, la ética de la inteligencia artificial, y el acceso a una información fiable y de calidad.

Hoy, como ayer, para tener un futuro resiliente, inclusivo y sostenible, necesitamos más y mejor educación, ciencias y cultura.

El multilateralismo importa. Y, para Uruguay, importa más

Carolina Villarrubia*

Una de las principales consecuencias de la pandemia de COVID-19 fue haber expuesto y amplificado todo lo que, por mucho tiempo, estuvo invisibilizado o minimizado. La pandemia sirvió, en cierta forma, como una suerte de válvula de escape para las diversas realidades, tensiones y desigualdades que estaban, pero subyacentes.

Y así, vino a comprobar -una vez más- que, en un mundo crecientemente interdependiente y cambiante, las soluciones pasan, inequívocamente, por la cooperación y la coordinación internacionales.

Aunque de la peor forma, el mundo tomó conciencia de que salimos juntos, o no salimos y que, si queda alguien atrás, quedamos todos atrás. Hoy resulta claro que -aún perfectible-, el multilateralismo es más importante que nunca.

Pero que sea importante -en todos sus sentidos y para todo el mundo-, no quiere decir que tenga la misma importancia para todos. La realidad nos demuestra que el multilateralismo importa más para unos, que para otros.

Tal es el caso de Uruguay: tanto por su condición como actor en el sistema internacional como por sus objetivos de política exterior, para nuestro país, el multilateralismo no es una opción, sino una necesidad.

Por un lado, la relevancia y vigencia del multilateralismo para Uruguay se explica por lo que nuestro país es. Es decir, por el rol que comparte con otras partes del sistema, la condición propia de su tamaño, y sus recursos de política exterior.

En cuanto al rol compartido con otros, Uruguay debe actuar, ya que pertenece a

* Ministra Consejera del Servicio Exterior. Representante Alternativa de Uruguay ante la UNESCO y para asuntos OCDE. Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad de la República.

un sistema internacional cada vez más interconectado e interdependiente, en el cual todas las partes se ven afectadas y están llamadas a colaborar en la resolución colectiva de los desafíos comunes

Desde esta perspectiva, el ámbito multilateral es importante para Uruguay -y para los demás actores-, porque allí tienen lugar el diálogo y la generación de acuerdos sobre bienes públicos globales que interesan a todos; es donde se gestiona la globalización del mundo en que vivimos y se define el mundo en que queremos vivir.

En lo relativo a su condición particular, nuestro país puede actuar en la medida que es un Estado de menor tamaño relativo, tanto en términos territoriales como militares, demográficos y económicos. Ello supone que: debe recurrir al exterior para superar vulnerabilidades estructurales propias, y que depende del resto del mundo más de lo que el resto del mundo depende de él. Por eso, debe buscar su lugar y demostrar su valor agregado al mundo, como señala Rana (2011, pp.73-74).

En ese sentido, el multilateralismo es relevante para Uruguay porque le da voz y participación en procesos, facilita el acceso a análisis e información, y permite optimizar recursos -al tratar distintos temas al mismo tiempo y dar lugar a otras modalidades de ejercicio de la diplomacia, como precisan, respectivamente, Thorhallson (2018, p.27), y Karns y Mingst (2013, p.143).

Con respecto a los recursos de política exterior, Uruguay tiene *soft power* -poder blando o suave-, es decir, “*la capacidad de influenciar el comportamiento*”, a través de persuasión y atracción, para conseguir sus objetivos (Nye, 2011, p.20-21). Este tipo de poder, además de ser el medio disponible, es idóneo para la política exterior y la diplomacia basada en la calidad que lleva adelante nuestro país.

Para Uruguay la participación de calidad en las instancias multilaterales es importante porque le da visibilidad, legitimidad y credibilidad; es decir, permite generar, utilizar y retroalimentar el poder blando (Nye, 2004 y 2014, p.64, y Changhe, 2013, p.547).

Por otro lado, si, además de lo que Uruguay es, consideramos lo que quiere lograr, también la oportunidad y conveniencia del multilateralismo resulta evidente. El

ámbito multilateral contribuye a la realización de los objetivos de política exterior y, por ende, de los intereses nacionales¹.

En efecto, en la arena multilateral se realizan los objetivos primordiales de nuestra política exterior: la supervivencia como Estado y la consecución de su desarrollo sostenible.

Asimismo, es parte fundamental para la implementación de objetivos específicos de nuestra política exterior, ya que: permite acceder a bienes públicos globales y regionales (incluida la paz y seguridad internacionales, o la promoción y protección de los derechos humanos), ayuda a superar limitaciones estructurales (al colaborar con la captación de capitales y la búsqueda de mercados), y habilita la utilización y reproducción de poder blando (al promover metas vinculadas a la atracción de la cultura, la coherencia de valores políticos, y la legitimidad y autoridad moral de la política exterior).

Desde muy temprano Uruguay ha entendido y atendido esta necesidad de apostar al multilateralismo, haciendo de la defensa del sistema multilateral uno de los principios de su política exterior.

A su vez, ese compromiso se ha traducido en una larga trayectoria y destacada actuación a nivel multilateral, fuertemente arraigada en el diálogo y la cooperación internacionales, así como en una activa participación en procesos, negociaciones e instancias claves.

A modo de ejemplo, en la gobernanza universal Uruguay ha formado parte del Consejo de Derechos Humanos, del Consejo de Seguridad, del Consejo Económico y Social, así como de órganos -ejecutivos y técnicos- de agencias y organizaciones especializadas en temas de particular interés para el país (medioambientales, solución pacífica de controversias, salud, educación, cultura y ciencias, entre otros).

Hoy, ya entrada la “Era Digital de la globalización” (Sachs, 2020), y en medio

¹ Heine, Cooper y Thakur (2013) se refieren al concepto de “balance de intereses” para explicar la política exterior y la diplomacia actuales como una conciliación entre varios factores, por contraposición a la existencia de un único interés nacional que defienden las corrientes clásicas (p.71).

de una crisis que nos interpela como nunca antes a repensar y repensarnos para construir un futuro mejor, el multilateralismo se revitaliza y ofrece una serie de oportunidades a aprovechar. Evidentemente, ello también significa hacer esfuerzos.

Posiblemente uno de los grandes desafíos sea reflexionar sobre cómo concebir nuestra inserción internacional en el mundo actual.

Un primer elemento que surge es que, en un mundo cada vez más globalizado y globalizador, todo se vuelve más interrelacionado y complejo. La agenda no conoce límites (ni temáticos, ni geográficos, ni temporales); la buena noticia es que la inserción, tampoco. Hoy se nos invita a repensar la política exterior ante la constatación de que la inserción internacional es multidimensional, o no es.

Incluso para tener éxito en el ámbito económico-comercial -sea la colocación de bienes y servicios y/o la captación de capitales-, se requiere una narrativa atractiva y acorde a nuestros tiempos. No basta con producir; hay que vender en clave sostenible, de derechos humanos, bienes públicos globales, conducta empresarial responsable, entre otros. La inserción es amplia, pero la línea argumental que le da sustento, también.

Una vez con una visión integradora de la inserción internacional, otro desafío consistiría en reflexionar sobre qué rol quiere asumir Uruguay en el multilateralismo del siglo XXI. El escenario ideal sería promover un fortalecimiento con miras a un involucramiento más activo y estratégico.

Ello supondría, entre otros, llevar a cabo diversas acciones, a efectos de: aprovechar las capacidades multilaterales existentes, reforzar las capacidades del Servicio Exterior, perfeccionar procesos, y mejorar la articulación en diversos niveles y con múltiples contrapartes.

Un tercer reto sería identificar aquellos nuevos temas de la agenda internacional en los cuales concentrar nuestras capacidades multilaterales, con el objetivo de avanzar nuestros intereses nacionales y repensar la política exterior para el siglo XXI.

En una agenda verdaderamente global, en la cual los temas de siempre se reformulan, fusionan y coexisten con los emergentes, hay margen para que Uruguay

continúe defendiendo los asuntos que constituyen el acervo de su política exterior, y, al mismo tiempo, promueva un involucramiento más estratégico y activo en cuestiones de interés actual.

Es el caso de los debates sobre una concepción amplia del desarrollo (“desarrollo en transición”), la recuperación resiliente, justa y sostenible a partir de la economía naranja (vinculada a la cultura) y la economía azul (relativa a mares y océanos), la legitimidad en la reorganización de la gobernanza global, la determinación de valores, principios y bases para el entendimiento y la paz mundiales, la gestión de los “espacios comunes” de la Humanidad, la dimensión ética y de derechos humanos ante los avances tecnológicos, los efectos del cambio climático en el patrimonio y/o en los desplazamientos de personas, la educación para la ciudadanía global, la diplomacia científica, o la justicia climática, por citar algunos ejemplos.

Si bien es cierto que estar a la altura del multilateralismo del siglo XXI supone realizar esfuerzos, no menos cierto es que muchos países, como Uruguay, tienen mucho para ganar. Porque internacional es nuestro origen, y también nuestro destino. Y, en ese contexto, el multilateralismo tiene un lugar especial.

Uruguay tiene objetivos y está bien posicionado para aprovechar nuevas oportunidades. A su vez, el mundo necesita más humanismo y reciprocidad. Las posibilidades son varias.

Hasta ahora, generar confianza y comprometernos con la búsqueda de soluciones comunes -que también son las nuestras-, sólo nos ha dado buenos resultados. Por ello, hoy más que nunca, vale la pena construir un Uruguay multilateral a la medida del siglo XXI.

Bibliografía

Changhe, S. (2013). Soft Power en A. Cooper, J. Heine y R. Takur (ed.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (1o ed. paperback, pp.545-558). Oxford University Press.

Karns, M. P. y Mingst, K. A. (2013). International Organizations and Diplomacy en A. Cooper, J. Heine y R. Takur (ed.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (1o ed. paperback, pp.142-159). Oxford University Press.

Nye, J. S., Jr. (2011). *The Future of Power*. PublicAffairs.

Rana, K. S. (2011). *21st Century diplomacy: a practitioner`s guide*. The Continuum International Publishing Group.

Sachs, J. (2020). *The Ages of Globalisation. Geography, Technology, and Institutions*. Columbia University Press.

Takur, R. (2013). A balance of interests en A. Cooper, J. Heine y R. Takur (ed.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (1o ed. paperback, pp.70-87). Oxford University Press.

Thorhallson, B. (enero de 2018). Studying small states: A review en *Small States & Territories*, Volumen 1, Número 1, pp. 17-34.

https://www.researchgate.net/publication/327074818_Studying_small_states_A_review/li nk/5b76c42792851c9080cd3502/download

Entre las urgencias del presente y los desafíos del mañana: relaciones entre Bioética, Ciencia Abierta, Inteligencia Artificial y vacunas en el marco de la UNESCO

Cristina Mansilla Decesari*

El COVID-19 no respeta fronteras. Ningún país estará a salvo hasta que los pueblos de cada país tengan acceso a la vacuna.

Audrey Azoulay¹

Directora General de la UNESCO

Por su lado mejor, la revolución digital nos empoderará, conectará, informará y salvará nuestras vidas. Por su peor faceta, nos hará perder autonomía, nos desconectará, nos desinformará y nos costará vidas”.

Michelle Bachelet²,

Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Japan Society, Nueva York, 17 de octubre de 2019

1. Introducción

Este artículo tiene como objetivo entrelazar tres temas de importancia estratégica en el marco del contexto actual afectado por la pandemia provocada por el COVID-19: la ética de la inteligencia artificial, la ciencia abierta y el acceso a las vacunas, consideradas estas como un bien público, así como su justa distribución alrededor del globo, discusión que debe darse desde un marco de derechos humanos y la bioética.

* Consejera del Servicio Exterior. Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad de la Republica. Procuradora en Derecho, Universidad de la Republica. Master en Derechos Fundamentales – Universidad Carlos III. Actualmente, y desde octubre de 2018, cumple funciones en la Delegación Permanente del Uruguay ante UNESCO y para Asuntos OCDE, Paris, Francia.

¹ UNESCO (7.05.2021) La UNESCO se congratula del movimiento para levantar la patente de las vacunas e impulsa la ciencia abierta. *es.unesco.org* Recuperado de: <https://es.unesco.org/news/unesco-se-congratula-del-movimiento-levantar-patente-vacunas-e-impulsa-ciencia-abierta> [7.05.2021]

² Bachelet. M. (2019) Derechos humanos en la era digital. ¿Pueden marcar la diferencia? *www.ohchr.org* Reecuperado de: [ACNUDH | Derechos humanos en la era digital \(ohchr.org\)](https://www.ohchr.org/es/Document/I/ACNUDH/Derechos-humanos-en-la-era-digital-ohchr.org) [7.05.2021]

Dos de los órganos de la UNESCO relacionados con la Bioética: el Comité Internacional de Bioética (CIB) y la Comisión Mundial sobre la Ética del Conocimiento Científico y Tecnología (COMEST), en el marco de sendas declaraciones emitidas en 2020 y 2021 han abogado, entre otros temas, por la necesidad de desarrollar un diálogo internacional abierto para decidir cómo asignar y distribuir equitativamente las vacunas COVID-19 que se están produciendo actualmente.

En octubre del 2020 India y Sudáfrica presentaron la propuesta, en el marco de la Organización Mundial del Comercio de levantar temporalmente las patentes de las vacunas³. En los meses subsiguientes, varios países expresaron su apoyo a esta iniciativa entre ellos los Estados Unidos. Este 6 de mayo pasado, el Secretario General de la ONU declaraba: "*I welcome the US Government's unprecedented support for the waiver of intellectual property protections regarding #COVID19 vaccines, announced yesterday. We are all agreed: none of us will be safe from the virus until all of us are safe*".⁴ *El debate se da en un escenario en el que como señala la OEA*" (...) el 90% de las personas de los países de bajos ingresos no tendrán acceso a ninguna vacuna contra el COVID-19 en el año 2021"⁵.

2. Vacunas: un bien común

El 23 y 24 de febrero de 2021, tuvo lugar una sesión del CIB y del Comité Intergubernamental de Bioética de la UNESCO (CIGB), cuya presidencia actualmente ejerce Uruguay, en conjunto con las reuniones públicas de la Sesión Extraordinaria del CIB y la 11a Sesión Extraordinaria de la COMEST. En esta ocasión se dio a conocer la versión actualizada de la *Declaración sobre COVID-19: Consideraciones éticas desde*

³ OMC. (20.10.2020) Communication from India and South Africa Waiver from certain provisions of the TRIPS agreement for the prevention, containment and treatment of Covid-19. [docs.wto.org/](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/IP/C/W669.pdf&Open=True) Recuperado de: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/IP/C/W669.pdf&Open=True> [02.05.2021]

⁴ Guterres. A [@antonioguterres] (6 de mayo de 2021) *I welcome the US Government's unprecedented support for the waiver of intellectual property protections regarding #COVID19 vaccines, announced yesterday. [Tweet]. Twitter.* <https://twitter.com/antonioguterres/status/1390333149851303936>

⁵ COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Resolución no. 1/2021. Las vacunas contra el covid-19 en el marco de las obligaciones interamericanas de derechos humanos (06.04.21). www.oas.org/ Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-21-es.pdf> [07.05.2021]

una perspectiva global que habían emitido, de forma conjunta el CIB y la COMEST, que fuera aprobada originalmente, en abril de 2020. La Declaración actualizada lleva por título *Las comisiones de ética de la UNESCO convocan a la equidad y la solidaridad de las vacunas mundiales*⁶. El primer requisito ético planteado en esta nueva Declaración es la necesidad de contar con vacunas seguras, efectivas, disponibles y accesibles, lo que significa promover la investigación y los ensayos clínicos que cumplan con la metodología científica consolidada. Resulta esto cardinal para que el horizonte de acción que nos hemos fijados como humanidad de "no dejar a nadie atrás", en el marco de la Agenda 2030, no se vea afectado en este contexto, provocando nuevas desigualdades y vulnerabilidades.

“Las vacunas son la primera gran prueba moral que tenemos por delante. Deben ser percibidas como bienes públicos mundiales —patrimonio de la gente— disponibles y asequibles para toda la población”, sostuvo el Secretario General de las Naciones Unidas Antonio Guterres al dar a conocer las diez prioridades del trabajo de la ONU, en enero de 2021⁷. Asimismo, señaló que "las vacunas están llegando rápidamente a unos pocos países, mientras que los países más pobres carecen por completo de ellas, lo que calificó como “un éxito de la ciencia, pero un fracaso de la solidaridad”. "La equidad de las vacunas no es solo un imperativo moral, es un imperativo estratégico y económico", tal como sostuvo el director de la Organización Mundial de la Salud (OMS) Tedros Adhanom Gebreyesus, en un discurso ante la Junta Ejecutiva de la Organización⁸.

En ese sentido, la disponibilidad de vacunas para todos y todas, en todos los países, es una cuestión ética fundamental, que definirá nuestra suerte colectiva, así como las capacidades para responder a las eventualidades que el futuro encierra. Sostener el principio de que resulta necesario garantizar que todas las personas en todos

⁶ UNESCO Las comisiones de ética de la UNESCO convocan a la equidad y a la solidaridad de las vacunas mundiales. Declaración Conjunta del CIB y la COMEST. [unesdoc.unesco.org](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375608_spa) Recuperado de: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375608_spa [02.05.2021]

⁷ ONU (28.01.2021). Acabar con el COVID-19 y luchar contra el cambio climático entre las 10 prioridades del Secretario General de la ONU para 2021 news.un.org Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2021/01/1487222> [01.05.2021]

⁸ ONU (18.01.2021) La OMS critica el egoísmo de los países ricos y las farmacéuticas frente a las vacunas del COVID-19 news.un.org Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2021/01/1486742> [02.05.2021]

los países accedan a vacunas asequibles es un postulado ético que se construye sobre derechos.

Los mencionados órganos de la UNESCO expresaron su total apoyo a la iniciativa COVAX: el pilar de las vacunas del Acelerador ACT, puesto en marcha por la Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la Preparación ante Epidemias (CEPI), la Alianza Gavi para las Vacunas (Gavi) y la OMS, al tiempo que recordaron la necesidad fundamental del financiamiento para permitir que ese mecanismo pueda cubrir las necesidades de los países que así lo requieran.

La mencionada Declaración de la UNESCO, realizó un llamado de atención, como se indicó al inicio de este artículo, sobre la necesidad de un diálogo internacional abierto para decidir cómo asignar y distribuir equitativamente las vacunas COVID-19 que se están produciendo, combinando principios tanto de la ética clínica como de la salud pública. El texto realiza un llamado a la cooperación y solidaridad internacional y rechazan firmemente el "nacionalismo de las vacunas", ya que la "fiebre depredadora" que se expresa en los parámetros de poder existentes para la compra y distribución de la vacuna, debe considerarse una injusticia que afecta a todos y todas.

Otro de los temas enunciados en la Declaración refiere a la regulación de los derechos de propiedad y patentes. Esta regulación debe ser analizada dentro del marco excepcional que vivimos y las respuestas que se elaboren sobre esos aspectos centrales deben estar basadas en la igualdad, la justicia y la solidaridad. Como señala la ya mencionada Resolución 1/21 de la CIDH: "los regímenes de propiedad intelectual nacionales e internacionales deben dejar de ser un obstáculo que impida la producción de vacunas seguras y efectivas para garantizar el acceso universal y equitativo a las mismas".

La Declaración de la UNESCO señala que: las vacunas deben considerarse bienes comunes mundiales, en tanto el acceso global a las vacunas debe basarse en un reconocimiento ético compartido de la salud como un bien común global sin límite territorial, así como nuevos instrumentos legales globales para acuerdos y tratados económicos y políticos. En ese sentido, el documento plantea la necesidad de una

reflexión más allá de la Declaración de la OMC de Doha 2001 sobre el acceso a medicamentos.

3. Ciencia Abierta

Entre los días 5 al 11 de mayo de 2021, la UNESCO desarrolló una etapa más en la negociación de un instrumento no vinculante, en la cual se adoptó un proyecto de recomendación en materia de ciencia abierta, que establece marcos de acción para los países así como para actores diversos.

La UNESCO sostiene: "la Ciencia Abierta ha sido descrita como un movimiento creciente dirigido a hacer que el proceso científico sea más transparente e inclusivo, haciendo que el conocimiento, los métodos, las pruebas y los datos científicos estén disponibles y accesibles gratuitamente para todos". La Organización alerta sin embargo que "en un contexto científico y político fragmentado, todavía falta una comprensión global del significado, las oportunidades y los desafíos de la Ciencia Abierta" que permitan un "verdadero cambio de juego"⁹: es decir la disponibilidad amplia de los conocimientos y de la información para que todos los seres humanos puedan beneficiarse de los mismos e incorporarlos en marcos de investigaciones científicas y procesos de innovación.

En este "año largo", donde las condiciones sanitarias globales han sufrido una conmoción histórica, la ciencia ha tenido un rol de absoluta relevancia que, se acrecienta, si se tiene en cuenta la rapidez con la que se ha podido avanzar en la obtención de soluciones. Eso no hubiera sido posible si los principios de la Ciencia Abierta no se hubieran puesto en aplicación: "unas 115.000 publicaciones han publicado información relacionada con el virus y la pandemia, y más del 80 por ciento de ellas están disponibles gratuitamente para el público en general"¹⁰.

⁹ ONU (10.11.2020) ¿Puede la “Ciencia Abierta” acelerar la búsqueda de una vacuna contra el COVID-19? Cinco cosas que debes saber. www.news.un.org Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2020/11/1483842> [3.05.21]

¹⁰ ONU (10.11.2020) ¿Puede la “Ciencia Abierta” acelerar la búsqueda de una vacuna contra el COVID-19? Cinco cosas que debes saber...

Asimismo, la lucha contra la desinformación, las noticias falsas, la promoción de discursos de odio que buscan chivos expiatorios y la promoción de la toma de decisiones basada en pruebas científicas, se fortalecen en un marco de circulación abierta de información científica y académica.

La Declaración a favor de la “ciencia abierta”, ciencia sin barreras ni fronteras, formulada conjuntamente el 27 de octubre de 2020¹¹, por la UNESCO, la OMS y la Oficina de la Alta Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) se encuadra en estos supuestos.

En esa oportunidad la Directora General de la UNESCO declaró que “[a]ntes de la crisis de COVID-19, solo una de cada cuatro publicaciones científicas era de libre acceso, lo que privaba a miles de investigadores acceder al trabajo de sus homólogos” y agregó:

"[h]oy en día, los modelos de ciencia cerrada se encuentran en un callejón sin salida porque aumentan las desigualdades entre los países y los investigadores y porque hacen que el progreso científico solo sea accesible para una minoría. La crisis sanitaria ha demostrado el increíble potencial de la colaboración científica que nos ha permitido secuenciar el genoma del virus tan rápidamente. La solidaridad mostrada por la comunidad científica es un ejemplo para el futuro: frente a los desafíos globales, ahora más que nunca, necesitamos una inteligencia colectiva. A medida que los países piden colaboración científica internacional; a medida que la comunidad científica, la sociedad civil, los investigadores y el sector privado se movilizan en estos tiempos sin precedentes; la urgencia de la transición a la ciencia abierta nunca ha sido más evidente.”¹²

¹¹ UNESCO (27.10.20) Un llamamiento conjunto en pro de la ciencia abierta. <https://es.unesco.org/> Recuperado de: <https://es.unesco.org/news/llamamiento-conjunto-pro-ciencia-abierta> [3.05.21]

¹² UNESCO. (27.1.2020). La UNESCO, la OMS y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos hacen un llamamiento por la “ciencia abierta. es.unesco.org Recuperado de: La UNESCO, la OMS y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos hacen un llamamiento por la “ciencia abierta” [3.05.2021]

4. Ética de la Inteligencia Artificial

Otro proceso en el cual se encuentra la UNESCO es la redacción de una recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial. El paso más reciente en ese sentido fue la reunión del Comité Especial Intergubernamental que negocia el proyecto de Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial, entre los días 26 y 30 de abril pasado. Este Comité se volverá a reunir entre los días 21 y 25 de junio del corriente año para proseguir las negociaciones. Finalmente, el proyecto será presentado a consideración de la Conferencia General de la UNESCO, a reunirse en noviembre de 2021.

Hablar sobre inteligencia artificial y de un marco ético referido a la misma, constituye hablar de un presente y de un futuro dónde está, así como las más variadas herramientas digitales y todos los avances tecnológicos que vivimos a diario, con una lógica acelerada, constituyan beneficios para la humanidad. Y no, por el contrario, nuevos elementos que profundicen las brechas y que vuelvan aún más agudas las contradicciones, sosteniendo acciones y procedimientos que enajenan la diversidad y la igualdad, fomentando la discriminación, la xenofobia, el racismo, los discursos de odio y los estereotipos de género.

Una recomendación no tiene carácter vinculante y sin embargo la potencialidad de este instrumento en este tema así como sobre la ciencia abierta, resulta meridianamente clara. Ninguna acción humana puede pensarse sin un marco ético que la oriente, sin un conjunto de recomendaciones que, desde un marco cognitivo, limiten cualquier comportamiento reñido con esta y que, en toda instancia, reconduzcan a los comportamientos que se aparten de dicho marco así como los daños que puedan estos producir. La inteligencia artificial y las tecnologías asociadas a la misma no son valorativamente neutras, sino que tienen un sesgo. Y los mismos pueden propender a un recrudecimiento de situaciones que, desde la UNESCO y dentro de su mandato, se rechazan y combaten. Una gobernanza de la inteligencia artificial debe reposar en consideraciones éticas y en un firme respeto de los derechos y la dignidad humana.

El alcance mundial de las tecnologías digitales emergentes es innegable. Sin embargo "las empresas que ejercen una mayor influencia sobre ellas se concentran

predominantemente en *Silicon Valley*, en los Estados Unidos, mientras que la participación de Europa es del 3,6 %, la de África del 1,3 % y la de América Latina del 0,2 %"¹³. Esa concentración tiene incidencia respecto a elementos como la inclusión y la diversidad cultural. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, en su Informe a la Asamblea General de Naciones Unidas: "Tecnología digital, protección social y derechos humanos"¹⁴, advierte, en su punto 32, que:

"las tecnologías digitales, incluida la inteligencia artificial, tienen un gran potencial de fomentar los múltiples beneficios que sus partidarios mencionan constantemente, y ya lo hacen para quienes tienen seguridad económica y pueden permitirse los nuevos servicios. Estas tecnologías también podrían mejorar enormemente la situación contribuyendo al bienestar de los miembros de la sociedad con menos recursos, pero esto requerirá profundos cambios en las políticas vigentes".

La UNESCO, por su parte, publicaba en 2019 el Informe "*I'd blush if I could: closing gender divides in digital skills through education*"¹⁵, el cual analiza los sesgos existentes, ya mencionados, en las tecnologías digitales las cuales refuerzan la discriminación contra las mujeres, entre otros grupos afectados, promoviendo discursos violentos al tiempo que señala la brecha existente en materia de quienes poseen las habilidades digitales, proponiendo un conjunto de medidas para empezar a trabajar para desmontar esta realidad. La tecnología de la Inteligencia Artificial, respecto a la cual los Estados Miembro de la UNESCO se encuentran reflexionando, para poder dotarla de un marco ético de actuación, también ha jugado un rol de suma importancia en esta pandemia. Por ejemplo:

¹³ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. La discriminación racial y las tecnologías digitales emergentes: un análisis de los derechos humanos. Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Sra. E. Tendayi Achiume (Zambia). A/HRC/44/ 57 (18.06.20) www.digitallibrary.un.org Recuperado de: https://digitallibrary.un.org/record/3879751/files/A_HRC_44_57-ES.pdf. [2.05.2021]

¹⁴ Naciones Unidas. Asamblea General. La extrema pobreza y los derechos humanos. informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, A/74/493 (11 de noviembre de 2019). www.unesdoc.org Recuperado de www.unesdoc.org/pdf?symbol=es/A/74/493 [2.05.2021]

¹⁵ UNESCO – EQUALS SKILL Coalition (2019). *I'd blush if I could: closing gender divides in digital skills through education*. www.unesdoc.org Recuperado de : <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367416.page=1> [3.05.2021]

“Gracias a los recientes avances en inteligencia artificial, es posible ahora predecir con gran precisión las estructuras tridimensionales de proteínas diana de alta complejidad. Se dio un paso muy importante cuando AlphaFold2, el sistema de IA creado por la empresa londinense DeepMind (propiedad de Google desde 2014), permitió definir rápidamente diferentes estructuras proteínicas del SARS-CoV-2, un virus sobre el que se disponía de muy poca información hasta hace solo unos meses”¹⁶.

Es este un camino que parece haberse abierto para quedarse, pero que requiere de un marco de actuación así como una gobernanza anclada en los derechos humanos, a fin de preservar a la humanidad. Las reflexiones en este sentido son estratégicas. No implican fabulaciones sobre ciencia ficción. Son actuales, urgentes y centrales para toda la comunidad internacional. El recientemente inaugurado Centro Internacional de Investigación sobre Inteligencia Artificial¹⁷ (IRCAI, por sus siglas en inglés), como centro de Categoría 2 auspiciado por la UNESCO en Liubliana, Eslovenia, es un ejemplo respecto a las distintas convergencias en materia de reflexiones que se producen hoy día. Tendrá cuatro comités científicos internacionales. Estos serán: IA y Clima, IA y Tecnologías de asistencia, que (uso de tecnologías de IA para ayudar a las personas con discapacidad) e IA y Salud, que se centrará en el uso de IA en los procesos de desarrollo de vacunas.

A los desafíos se contraponen los eventuales riesgos y daños, siendo la capacidad de anticipación necesaria. En ese sentido el Boletín de la Organización Mundial de la Salud en su volumen de abril de 2020¹⁸ se dedica a analizar diversos elementos tanto éticos, de responsabilidad y seguridad asociados al empleo de la Inteligencia Artificial en el terreno de la salud. Esta discusión es actual, perentoria y necesaria a fin de salvaguardar los derechos fundamentales de las personas, sus

¹⁶ Ibrahim, S. (21 de enero de 2021). Vacunas en tiempo récord: la inteligencia artificial hace su contribución a la ciencia. *SWI swissinfo.ch* Recuperado de: Vacunas en tiempo récord: la inteligencia artificial hace su contribución a la ciencia - SWI swissinfo.ch [2 de mayo de 2021]

¹⁷ (UNESCO, 2021). La Directora General de la UNESCO y el Presidente de Eslovenia inauguran el primer centro de investigación sobre inteligencia artificial. www.unesco.org Recuperado de: La Directora General de la UNESCO y el Presidente de Eslovenia inauguran el primer centro de investigación sobre inteligencia artificial [03.05.2021]

¹⁸ OMS. (2020) Boletín de la Organización Mundial de la Salud Volumen 98, Número 4, abril 2020, 229-296. www.who.int Recuperado de: OMS | Volumen 98, Número 4, abril 2020, 229-296 (who.int) [2.05.2021]

derechos como usuarios de los sistemas de salud, los principios de la bioética y la protección de las futuras generaciones

5. Corolario efímero

Ante una realidad que cambia minuto a minuto, en la cual cepas y víctimas se multiplican las conclusiones son harto efímeras. Sin perjuicio de ello, estas líneas pretenden visualizar el sostenido y serio trabajo de la UNESCO en temas que son y serán cruciales en la agenda multilateral de los próximos años al tiempo que subraya la condición clave que la cooperación internacional encarta para poder superar los embates de esta crisis y sus consecuencias sobre hombres y mujeres. El acceso equitativo a las vacunas, el uso de la ciencia abierta y la inteligencia artificial en el marco de investigaciones científicas que sigan principios éticos y el respeto a los derechos humanos son los desafíos de estos días. Esperemos estar a la altura.

El medioambiente en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay. Mateo Magariños de Mello, un precursor

Luis Eduardo Coronel*, *In memoriam*

Labor lætitia nostra

Este tema es relevante en nuestro país; lo prueba la reciente creación del Ministerio de Ambiente, artículo 291 de la Ley Número 19.889, promulgada el 9 de julio de 2020, aprobada por la unanimidad del sistema político. Asimismo, la dedicación que el Ministerio de Relaciones Exteriores le ha prestado a través de varias décadas ha sido relevante y continúa siéndolo.

No obstante, el transcurso del tiempo tiende a desdibujar los orígenes de esta área profesional y la labor de quienes la implantaron bastante temprano, como un capítulo más, imprescindible, de nuestra política exterior.

En este orden de ideas, debemos rescatar la personalidad del Embajador Mateo Magariños de Mello. Nacido en 1914, abogado, nombrado Subsecretario de Relaciones Exteriores el 12 de marzo de 1959; se le aceptó su renuncia al cargo el 12 de septiembre de 1961. Fue designado Ministro del Servicio Exterior el 12 de julio del año siguiente; el 30 de enero de 1964 pasó a desempeñarse como Delegado Permanente ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra, hasta el 1 de noviembre de 1967. Fue Jefe de Misión en Suecia, a partir del 26 de ese mismo mes hasta su cese, el 31 de julio de 1972.¹ Antes de su incorporación a la Cancillería, Magariños había cultivado la investigación histórica.²

* Luis Eduardo Coronel (1950 - 2021). Funcionario del Servicio Exterior de la República.

¹ Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante MRREE), Departamento de Archivo Histórico – Diplomático (en adelante AHD), Base de datos, Agentes diplomáticos de la ROU en el extranjero.

² Compiló, redactó el Estudio Preliminar y las notas de una enorme cantidad de variados instrumentos que se publicaron de manera sucesiva, en tres tomos, de la obra titulada 1948, 1954 y 1961, *El Gobierno del Cerrito. Colección de documentos oficiales emanados de los Poderes del Gobierno presidido por el Brigadier General D. Manuel Oribe, 1843 – 1851.*

Por otro lado, se entiende que la Primera Cumbre de la Tierra, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (CNUMAH), Estocolmo, 5 al 16 de junio de 1972, dio continuidad a un proceso que se venía gestando, pero que en esa instancia tomó una amplitud universal. Pues bien, poco más de un año después, nuestra Cancillería designaba al Embajador Mateo Magariños de Mello, Director del Departamento “Medio Ambiente Humano”.

No obstante, con anterioridad a esa Cumbre, la Ley Número 14.053, promulgada el 30 de diciembre de 1971, había creado el Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente (I.N.P.M.A.), el cual funcionaba en la jurisdicción del Ministerio de Educación y Cultura. Lo integraban varios delegados de distintos ministerios, pero no estaba prevista la participación del de Relaciones Exteriores. Por decreto de fecha 24 de febrero de 1972 esa omisión fue corregida. Es verdad que Uruguay ya había presentado un proyecto, que resultó aprobado, en la IV Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata, Asunción del Paraguay, 6 de junio de 1971, el cual estaba destinado a evitar la contaminación por hidrocarburos en los cursos fluviales de esa cuenca. En la Reunión siguiente, Punta del Este, 2 de diciembre de 1972, por iniciativa uruguaya, se exhortó a los países que la integran, tomar en cuenta las recomendaciones de la Conferencia de Estocolmo.³

La delegación de Uruguay a la Conferencia referida, estuvo encabezada por el Ingeniero Salvador García Pintos, Presidente del I.N.P.M.A, e integrada por el Embajador Magariños de Mello, como Presidente Alternativo; el Doctor Felipe Paolillo, como Asesor y el Señor César Abad. Como insumo previo, Magariños preparó para uso de los delegados compatriotas un documento titulado “Informe preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente”, el cual, dada la falta de información y de lineamientos políticos preexistentes, fue muy útil. Allí ya se planteaba un enfoque global del tema y se llegó a sugerir futuras acciones para nuestro país. Este documento fue utilizado durante la Cumbre en las reuniones del Grupo Latinoamericano.⁴

³ Archivo Administrativo, Fondo: MRREE, Serie: Memorias Anuales del Departamento de Medio Ambiente (1973–1983), Año: 1974, Caja: N° 16, Memoria del Departamento de Organismos y Reuniones Internacionales y Medio Ambiente, Sub-Dirección de Medio Ambiente, foja 2.

⁴ Archivo Administrativo, Fondo: MRREE, Serie: Memorias Anuales del Departamento de Medio

Como dicho, no es necesario insistir respecto la importancia de la Primera Cumbre de la Tierra. Basta decir que produjo una Declaración en la cual, por primera vez, la agenda política tomó la dimensión ambiental como una limitante de un modelo de crecimiento económico y del uso paralelo de los recursos naturales. En ese proceso, que fue delineando, progresivamente, el concepto de desarrollo sostenible, Estocolmo fue trascendente. Dio continuidad a la primera reunión internacional entre Estados, la Conferencia de la Biosfera de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (U.N.E.S.C.O.), París, el año 1968, la cual analizó la degradación de los recursos naturales. Una consecuencia de la Primera Cumbre fue la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (P.N.U.M.A.), el 15 de diciembre de 1975, por Resolución 2997/24 de la Asamblea General.

Ahora bien, en lo que a Uruguay refiere, el impulso inicial dentro de nuestra Cancillería para sistematizar este aspecto, se produjo luego de la adscripción del Embajador Magariños de Mello, en octubre de 1972.⁵ Presentó entonces al Ministro de Relaciones Exteriores, José Mora Otero, un proyecto tendiente a la creación del Departamento del Medio Ambiente Humano, del cual fue designado Director el 8 de noviembre siguiente.⁶ ¿Cuáles eran los cometidos de ese Departamento? En primer lugar, entender en todo lo relativo a los problemas relacionados con la contaminación y deterioración ambientales y su preservación, en aquellos referido a la competencia de Relaciones Exteriores; preparar la participación de las delegaciones de nuestro país en las reuniones internacionales, la elaboración de informes y sugerencias sobre política a seguir. También estudiar y elaborar anteproyectos de la normativa nacional, a los efectos de armonizarla con las disposiciones de derecho internacional. Representar a la Cancillería en los foros nacionales y asesorar al Ministro del ramo en los temas vinculados a su área específica. Su primer Subdirector fue el Primer Secretario Ramiro Píriz; trabajaron también la Señora Celia Cosio, estudiante de Diplomacia, los Señores Julio Leirós y Carlos Rivero.

Ambiente (1973–1983), Año: 1973, Caja: N° 16, Memoria del Departamento del Medio Ambiente, foja 3.

⁵ En la doctrina se ha considerado también como pionera la acción de Mateo Magariños en este campo; González Guyer, Fernando, 30 de marzo de 2009, “La Cancillería y los asuntos del Medio Ambiente. Uruguay y la nueva ‘Diplomacia Ambiental’”, *Análisis del CURI*, Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales, Análisis No. 03/09, pp. 2 - 11.

⁶ Archivo Administrativo, Fondo MRREE, Serie: Memorias Anuales del Departamento de Medio Ambiente (1973 – 1983), Caja: 16, Memoria del Departamento del Medio Ambiente, foja 4.

Al año siguiente, se adaptó el nombre de esa unidad, pasando a denominarse Departamento de Medio Ambiente. En 1974, a su vez, en mérito a una reestructura del Ministerio, al crearse cuatro direcciones, el de Medio Ambiente se incorporó, como una sección más al Departamento de Organismos Internacionales. En abril de ese mismo año, el Embajador Magariños de Mello fue designado Director del Departamento de Organismos Internacionales, Congresos y Conferencias. Pero la cosa no se detuvo ahí, en septiembre se produjo otro bautismo y entonces tomó el nombre de Departamento de Organismos, Reuniones Internacionales y Medio Ambiente (D.O.R.I.M.A.).⁷

Una de las primeras tareas que el Departamento del Medio Ambiente cumplió, por marzo de 1973, fue la de remitir una circular a nuestras misiones en la cual, además de dar noticia de su creación, se solicitaba información sobre algunos puntos determinados: a) situación del tema medioambiente en ese país, normativa especializada, publicaciones oficiales; b) modalidades de su difusión pública remitiendo ejemplares; c) informes periódicos sobre bibliografía en la materia. Se dejó constancia que, en general, las respuestas fueron satisfactorias, destacándose la producida por nuestra Embajada en Italia, proveniente de la Agregaduría Cultural, que se consideró excelente. Al mismo tiempo se cumplió una función análoga ante los organismos internacionales y misiones acreditadas en Uruguay.⁸

En su proyección hacia los organismos internacionales, en los primeros meses de 1973, se estableció un vínculo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (C.E.P.A.L.), cuyo Director Ejecutivo era el Contador Enrique Iglesias. Así, se informó a la C.E.P.A.L. las iniciativas que empezaban a desarrollarse en Uruguay; este organismo consideró conveniente elegir a Uruguay como “país piloto” para la aplicación de un plan de cooperación técnica y financiera. De igual modo la referida Comisión se interesó por una pronta incorporación de nuestro país al Consejo de Administración del P.N.U.M.A. La primera reunión de ese Consejo se celebró en Ginebra, del 12 al 22 de junio de 1973; si bien Uruguay asistió en calidad de

⁷ Archivo Administrativo, Fondo: MRREE, Serie: Memorias Anuales del Departamento de Medio Ambiente (1973 – 1983), Año 1974, Caja: Nro. 16, Memoria del Departamento de Organismos y Reuniones Internacionales y Medio Ambiente, fojas 2 y 3.

⁸ Archivo Administrativo, Fondo: MRREE, Serie: Memorias Anuales del Departamento de Medio Ambiente (1973 – 1983), Año 1973, Caja Nro. 16, Memoria del Departamento del Medio Ambiente, foja 7.

Observador, participó en los trabajos activamente, en particular en el llamado Grupo de los 77, cuyo documento final fue redactado por India, Irán, Jamaica y Uruguay.

El Departamento del Medio Ambiente preparó las instrucciones para nuestra delegación, con referencia al tema 50 de la Agenda del XVIII Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, 1973. Por primera vez en nuestra Cancillería, esta labor era encarada de manera sistemática por una unidad, dedicada de manera específica, a ese campo. El documento destacaba:

- a) La importancia del medioambiente, al cual Uruguay otorgaba consideración prioritaria por considerarlo el problema de nuestro tiempo;
- b) El carácter mundial del fenómeno, por lo cual se imponía una acción solidaria, sistemática y coordinada de todos los pueblos;
- c) Si bien el desarrollo constituía una preocupación de nuestro país, ese desarrollo debía tener en cuenta la preservación del medioambiente, en línea con los conceptos elaborados por la C.E.P.A.L.; debía asegurar mejor calidad de vida y no un simple crecimiento económico;
- d) La Tierra es una sola y la Biosfera un único y frágil ecosistema al cual había que preservar.⁹

A su vez, en septiembre de 1973, el I.N.P.M.A designó al Embajador Magariños como su Secretario Ejecutivo; en consecuencia, cesó como Delegado de Cancillería; fue reemplazado por el Primer Secretario Ramiro Píriz y como Alterno el Primer Secretario Diego Zorrilla de San Martín.

En diciembre de ese mismo año se celebró la Primera Reunión Nacional sobre la Fauna y su Habitat, que tuvo repercusión internacional, organizada por el I.N.P.M.A.¹⁰ La actividad del nuevo Secretario Ejecutivo había otorgado un impulso renovado al Instituto.

⁹ Ibid., fojas 14 y 15.

¹⁰ Ibid., foja 18.

Obviamente, con el desarrollo de la agenda medioambiental a través del tiempo, la labor de esa Unidad de Cancillería se fue incrementando paulatinamente. Participó en distintas reuniones internacionales y en el proceso tendiente a las adopciones de convenciones específicas. Por ejemplo, Magariños de Mello presidió la Delegación de Uruguay a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desertificación, Nairobi, 29 de agosto al 9 de septiembre de 1977; en el informe se expresa “Desertización”. Le correspondió una función importante como Relator del Comité Plenario, por propuesta unánime del Grupo Latinoamericano. Entonces se aprobó el Plan de Acción para Combatir la Desertificación (PACD). En su informe expresó, entre otros aspectos, que se había logrado imponer el concepto de desertificación como proceso dinámico de deterioración de la capacidad productiva de los ecosistemas, a partir de cualquier tipo, sin limitarlo a aquellos áridos o semiáridos, como se establecía en la documentación básica. Este era un punto que la Delegación de Uruguay tenía en sus instrucciones y que, en primer lugar, aceptó el Grupo Latinoamericano y por último la Conferencia. El punto de vista del Embajador Magariños era que, de esa manera, al sostener un concepto amplio, ello permitiría a nuestro país participar plenamente en el tema y optar a todos los beneficios de una política de suelos preventiva y suficientemente amplia; no artificialmente limitada a ecosistemas áridos.¹¹ Fue un largo camino hasta llegar a la reunión de París, en junio de 1994, que dio vida a la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. En paralelo, entre 1976 y 1978, Uruguay integró el Consejo de Administración del P.N.U.M.A.¹²

Por Resolución Ministerial Número 117 del 29 de diciembre de 1981, se resolvió suprimir el Departamento de Medio Ambiente y asignarle sus cometidos al Departamento de Organismos Internacionales que pasó a llamarse Departamento de Organismos Internacionales y Medio Ambiente. Al Embajador Magariños se le agradecieron los servicios prestados. Por entonces su salud había comenzado a decaer.

Pero la actividad creadora de Mateo Magariños continuó. Se volcó hacia el Derecho Ambiental, disciplina que no tenía hasta entonces desarrollo substancial en

¹¹ Archivo Administrativo, Fondo: MRREE, Serie: Memorias Anuales del Departamento de Medio Ambiente (1973 – 1983), Informe al Señor Ministro de Relaciones Exteriores de fecha 3 de octubre de 1977, fojas 6 - 12.

¹² Archivo Administrativo, Fondo: MRREE, Serie: Memorias Anuales del Departamento de Medio Ambiente (1973 – 1983), Año: 1977, Caja Nro. 16, Memoria del D.O.R.I.M.A., foja 3.

nuestro país. Fue el creador de esa cátedra en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay. Su nombre aparece entre los primeros profesores titulares de esa Facultad, en el período 1990 – 1995; su curso se ubicaba en el cuarto año del plan de estudio.¹³ Luego de su muerte se publicó su obra *Medio ambiente y sociedad: fundamentos de política y derecho ambientales (teoría general y praxis)*, 2005, Fundación de Cultura Universitaria. El Profesor Ricardo Gorosito Zuluaga fue el editor.

En el Servicio Exterior, según Resolución del 28 de marzo de 1984, Magariños cesó por límite de edad el 14 de ese mes.¹⁴ Es verdad que, entre la fecha de su adscripción, octubre de 1972, y la de su retiro, si bien se le reconoció su capacidad profesional y se le confiaron tareas relevantes, no volvió a tener un destino en el exterior. Nunca gozó, realmente, de la confianza de las autoridades luego de la alteración política acaecida en junio de 1973. Sus convicciones personales, sus vinculaciones incluso familiares, su trayectoria y su fervor cívico, que no exhibía, pero tampoco ocultaba, no lo hicieron apto para esa faena. Quizás, es una simple conjetura, lo aceptó, siguiendo el ejemplo de algún respetado colega de aquel entonces, que prefirió no representar a nuestro país en medio de una situación cuyos principios no podía compartir.

Restaurada la vigencia constitucional, su vocación no le permitió dejar de servir a su País. Por Resolución de agosto de 1992, fue designado Asesor del Grupo de Trabajo para elaborar el Informe Técnico Básico para la Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal.¹⁵ Fue el Coordinador de la publicación *Política sobre medio ambiente y desarrollo*, del Grupo de Trabajo de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que Uruguay presentó a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 3 – 14 de junio de 1992; Segunda Cumbre de la Tierra. Asimismo, integró el Grupo de Trabajo para preparar la participación de nuestro país en

¹³ Abril 2015, “En nuestro recuerdo”, *Compromiso*, Facultad de Derecho, Universidad Católica del Uruguay, p. 34.

¹⁴ Archivo Administrativo, Fondo: Ministerio de Relaciones Exteriores, Sección: Dirección de Personal, Serie: Legajos personales, Legajo de Mateo Magariños de Mello (Nro. 90), Resolución Asunto Número 1100, de fecha 28 de marzo de 1984, foja 30.

¹⁵ Archivo Administrativo, Fondo: Ministerio de Relaciones Exteriores, Sección: Dirección de Personal, Serie: Legajos personales, Legajo de Mateo Magariños de Mello (Nro. 90), Resolución Número 470/992, de fecha 27 de agosto de 1992, foja 24.

la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Habitat II, Estambul, 5 – 14 de junio de 1996. Fue miembro de la International Court of Environmental Arbitration and Conciliation, creada en México.

En la senda que él desbrozó, en los albores de un nuevo capítulo de la política exterior de nuestro país, otros diplomáticos han seguido caminando. Sus nombres están integrados, también, en una tradición que fundamenta y nutre los frutos que hoy se cosechan. Continuidad y adaptación son dos caras de una misma moneda en las instituciones más antiguas y de mayor prestigio.

Mateo Magariños de Mello falleció en Montevideo el 1º de noviembre de 2001.

Bibliografía

González Guyer, Fernando, 30 de marzo de 2009, “La Cancillería y los asuntos del Medio Ambiente. Uruguay y la nueva ‘Diplomacia Ambiental’”, *Análisis del CURI*, Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales, Análisis No. 03/09, pp. 2 - 11.

Fuentes:

Ministerio de Relaciones Exteriores, Departamento de Archivo Histórico-Diplomático, Base de datos, Agentes diplomáticos de la ROU en el extranjero;

Ministerio de Relaciones Exteriores, Archivo Administrativo, Series Memorias Anuales del Departamento de Medio Ambiente, Serie Legajos personales Mateo Magariños de Mello;

Abril 2015, “En nuestro recuerdo”, Compromiso, Facultad de Derecho, Universidad Católica del Uruguay.

