



Revista Diplomática

2ª ÉPOCA - VOLUMEN 1, Nº 1

JULIO-DICIEMBRE 2018



Instituto Artigas del Servicio Exterior



Revista Diplomática

2da. ÉPOCA - VOLUMEN 1, Nº 1

JULIO-DICIEMBRE 2018

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Ministro

Sr. RODOLFO NIN NOVOA

Subsecretario

Embajador ARIEL BERGAMINO

Director General de Secretaría

Embajador CARLOS AMORÍN

Director General para Asuntos Técnico-Administrativos

Embajador HUGO CAUSSADE

INSTITUTO ARTIGAS DEL SERVICIO EXTERIOR

Director

Embajador ALBERTO GUANI

Directora Adjunta

Embajadora CRISTINA CARRIÓN

Revista Diplomática

2ª Época – Volumen 1, N° 1, Julio-Diciembre 2018

© Ministerio de Relaciones Exteriores - Instituto Artigas del Servicio Exterior

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

EDITOR RESPONSABLE

Embajador Alberto Guani

CONSEJO REDACTOR

Embajador Alberto Guani

Embajadora Cristina Carrión

COORDINACIÓN EDITORIAL

Allison Burgos

Sebastián Cavasin

Agustín dos Santos

Nicolás Gómez

Instituto Artigas del Servicio Exterior

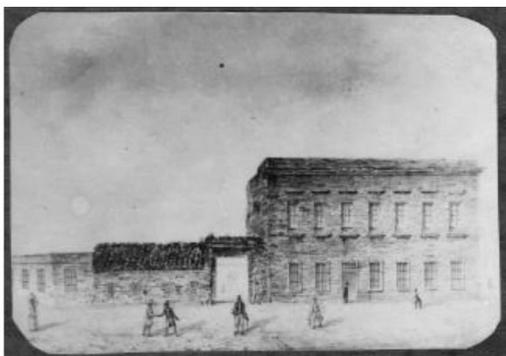
Mercedes 1260

11100 Montevideo – Uruguay

Teléfono: (598) 2902 2216

www.mrree.gub.uy

iase@mrree.gub.uy



El Fuerte



Cabildo



Palacio Estévez



Palacio Santos



Casa Pésico

Imágenes de arriba a abajo: las cuatro sedes del Ministerio de Relaciones Exteriores a lo largo de su historia. Abajo a la derecha: sede del Instituto Artigas del Servicio Exterior.

Prólogo

Nuestro propósito al recuperar la Revista Diplomática, luego de 21 años, es impulsar los enfoques que refieren a los tiempos que vivimos, sin dejar en el olvido toda la rica Historia Diplomática que tiene el Uruguay.

Es grata y oportuna que esta reaparición tenga lugar con motivo de la conmemoración de los 190 años del Ministerio de Relaciones Exteriores, preanunciando también los 70 años de creación del Instituto Artigas del Servicio Exterior que habrán de cumplirse en 2019.

Es esta Revista un intento de servir a una política exterior comprometida con la defensa de la Paz y la seguridad internacionales, con la soberanía y la integridad territorial de los Estados, con la democracia y la libre determinación de los pueblos, con la promoción y protección de los derechos humanos y del medio ambiente pero también con una clara visión sobre los desafíos migratorios así como aquellos de la integración, sumando a la nueva era digital y tecnológica.

El diverso espectro de temas en nuestra agenda internacional nos impone un exigente nivel de capacitación para analizar los impactos que influyen sobre todos los movimientos que se están produciendo en nuestro dinámico ámbito de trabajo. En todo esto el IASE no puede asumir estas responsabilidades sin el acompañamiento y sin el compromiso solidario y colectivo del conjunto.

Como se dijera en varias ocasiones, la diplomacia no solamente es solo un punto en el tiempo sino que es un fenómeno aluvional y por ello es que es nuestro deber agradecer a todos quienes tuvieron mucho que ver, en el pasado, con el destino que posiciona al IASE como un ámbito de especiales características en la consolidación de la profesionalización de nuestro Servicio Exterior. Desde Directores, que han prestigiado el recorrido, hasta funcionarios que en silencio dedicaron talento y esfuerzo para respaldar los mismos.

A quienes contribuyeron con sus aportes, en artículos de variada índole para esta primera edición del retorno de la Revista Diplomática, muchas gracias.

Alberto Guani

Embajador

Director del Instituto Artigas del Servicio Exterior

Tabla de Contenido

<i>Uruguay de cerca y de lejos</i> Rodolfo Nin Novoa.....	9
<i>La normatividad en los órganos políticos de las Naciones Unidas</i> Gustavo Álvarez Goyoaga	19
<i>Las razones para la negociación de acuerdos de libre comercio incluyendo el comercio de servicios</i> Gustavo Vanerio.....	33
<i>Abrazar el cambio</i> Alberto Guani.....	43
<i>La Escuela de Montevideo de Derecho Internacional Público</i> Heber Arbuet.....	47
<i>Una aproximación a la política internacional de drogas: Evolución internacional y la estrategia innovadora como herramienta de política exterior</i> Martín Vidal e Ignacio González	57
<i>La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 70° aniversario: algunos aspectos sobre su elaboración y adopción</i> Ana María Pastorino.....	67
<i>Apoyo del Uruguay al proceso de Paz en Colombia</i> Martín Lorigo	75
<i>Oportunidades de Uruguay en ASIA: el caso de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático</i> Ignacio Bartesaghi y Natalia Melgar.....	83
<i>La agenda euroasiática: visiones para acercarnos a una región lejana</i> Ramiro Rodríguez Bausero	93

<i>Multilateralismo, interregionalismo y la gobernanza global</i> Isabel Clemente Batalla.....	103
<i>¿Por qué Estonia tiene una embajada de datos?</i> Mónica Nieves.....	111
<i>Lecciones de la experiencia de Matteo Ricci en China</i> Andrés Bancalari	121
<i>Empresas transnacionales y derechos humanos: claves del borrador cero del convenio vinculante</i> Magdalena Bas Vilizzio	127
<i>A 20 años del Estatuto de Roma: escenarios de la justicia penal internacional</i> Martín Gaudin	137
<i>Trade diplomacy in turbulent times</i> Sieglinde Gstöhl	145
<i>Unión Europea: la migración definida como un problema de seguridad</i> Virginia Delisante	155
<i>Presencia de China en América Latina</i> Facundo Fernández	161
<i>Tensiones comerciales y posibles salidas: algunas reflexiones en defensa de un nuevo compromiso con el “liberalismo incrustado”</i> Nicolás Pose	169
<i>El reflorecimiento de las relaciones entre Rusia y Uruguay en el siglo XXI</i> Diego Hernández; Santiago Caetano y Elizaveta Berezina	179
<i>Algunos apuntes sobre el establecimiento de las relaciones diplomáticas entre Uruguay y la República Popular China en 1988</i> Andrés Raggio Souto	189

.....

ARTÍCULOS

.....

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

Uruguay de cerca y de lejos

Rodolfo Nin Novoa*

A lo largo de nuestra actividad política, la vida nos ha ubicado en posiciones diversas de cierta gravitación, 10 años intendente, 10 años senador, 5 años vicepresidente de la República y desde hace casi 4 años Ministro. Hemos desempeñado funciones desde la oposición y desde el gobierno.

Hemos formado parte, por añadidura, de dos de los grandes partidos políticos del Uruguay de las últimas décadas.

Esta multiplicidad de recorridos y perspectivas nos ha permitido conocer bastante a fondo nuestra sociedad, los hábitos y costumbres de nuestra gente, ya en la ciudad, ya en el campo. Hemos tenido chance de ir así, percibiendo y comprendiendo el entramado de ideas, afectos, valores e intereses que nos organizan y aglutinan a los uruguayos como comunidad, los imaginarios con los que nos representamos a nosotros mismos, los sueños que nos movilizan.

Uruguay de cerca y de lejos, titularemos estas reflexiones, inspirados en un ensayo que el escritor uruguayo Carlos Real de Azúa usó para una de sus más conocidas obras: España de cerca y de lejos. En ella Real, luego de una visita a España, reniega de sus juveniles simpatías falangistas.

Porque, la regla, es que las cosas no se ven igual de cerca que de lejos. De lejos, las cosas pueden idealizarse mientras que vistas desde cerca las cosas se nos presentan con sus pliegues, sus defectos, sus claroscuros. Ni que hablar del sinnúmero de minúsculas imperfecciones que no resultan visibles ante la mirada al natural, pero que serían sin embargo perceptibles si ésta se lleva adelante mediante un microscopio. Así es también como actúa la extrema cercanía.

La mirada del extranjero siempre es CRUCIAL para entendernos de una manera

* Ministro de Relaciones Exteriores desde 2015 hasta la fecha. Ex Senador y ex Vicepresidente de la República.

diferente. Valorar, poner en su sitio, comparar, dimensionar, nada de ello es posible sin la “mirada de otro” que nos ayuda a advertir nuestras distorsiones o parcialidades.

Porque ha llamado la atención, en estos últimos años, la proliferación de estudios, rankings, indicadores de los más diversos organismos, consultoras u ONGs que miden y evalúan a los países en los más diversos planos (transparencia, desarrollo humano, seguridad, cultura digital, saneamiento, cobertura médica, mortalidad infantil, calidad ambiental, fortaleza de la democracia) que al Uruguay lo dejan siempre muy bien posicionado. Muy frecuentemente en primer lugar en América Latina y siempre en buenas posiciones en los rankings mundiales.

Uruguay es la mejor democracia en la región, y la única considerada democracia plena, según informe de The Economist Intelligence al analizar proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política.

De acuerdo a las categorías que establecen hay 11 democracias plenas en el mundo y Uruguay es una de ellas.

Uruguay es el país menos corrupto de América Latina, según la ONG Transparencia Internacional.

Según el Índice Global de Paz Uruguay es segundo país de Sudamérica, atrás de Chile, en un ranking que evalúa nivel de seguridad en la sociedad.

Este listado podría ser interminable. Todos los medios, los publican a diario. Siempre aparecemos bien posicionados en el concierto internacional.

Sin embargo, todo esto convive con una frecuente prevalencia del malestar y la insatisfacción entre los uruguayos, con una genérica expresión de disconformidad. Y una encuesta reciente nos ubicaba con el mayor índice de infelicidad en América Latina

Probablemente nada de esto tenga un carácter excepcional. Por el contrario, parece casi confirmar una regla hace tiempo estudiada en los ámbitos de las ciencias políticas, que algunos académicos han denominado como la “paradoja de Tocqueville”

en homenaje al gran historiador y sociólogo francés Alexis de Tocqueville, el autor de “La democracia en América”.

La paradoja se puede resumir así: la satisfacción de las demandas no tiene como resultado la extinción de las demandas sino una multiplicación y profundización de las demandas.

Tal vez esto constituye, un enorme dolor de cabeza para los gobiernos, que con esfuerzo buscan y obtienen resultados, pero solo logran con ello, que las demandas sociales y ciudadanas se incrementen. La contracara del “dolor de cabeza”, es que con esa dinámica se instaura un círculo virtuoso que pone a las sociedades en camino hacia el desarrollo humano y el bienestar. Porque en función de las exigencias de una ciudadanía crítica y demandante, los gobiernos se ven compelidos a hacer mejor su trabajo, las oposiciones a reclamarlo, y en consecuencia, se incrementan las chances de que las cosas objetivamente mejoren.

Caracterización de la época

Decir que nos toca vivir tiempos difíciles es, en alguna medida una trivialidad. Jorge Luis Borges, que según sus propios relatos nació en Buenos Aires pero fue concebido en Uruguay, más precisamente en la estancia San Francisco, de los Haedo, en el Departamento de Río Negro, decía hablando de uno de sus personajes literarios: “Le tocaron, como a todos los hombres, malos tiempos que vivir”. Una lúcida advertencia sobre los lugares comunes de la retórica de la que, por otra parte no es sencillo escapar, formulada con ironía y sagacidad por un Maestro del lenguaje. Porque es cierto que la Humanidad SIEMPRE y EN TODAS LAS ÉPOCAS ha sentido que el suyo era un tiempo especialmente difícil.

Digamos, en pocas palabras: atravesamos una era de capitalismo con globalización extendida que algunos la han definido como “líquida” con una gran hiperconectividad.

Este proceso arroja como resultado sujetos más emancipados y eso debe celebrarse. Pero, al mismo tiempo, estos sujetos emancipados son sujetos desanclados

de los pilares que sostenían a la modernidad desde su origen.

La familia, el barrio, la escuela, la iglesia, la Nación, los Estados Nacionales, la fábrica, los partidos políticos, las religiones, las ideologías, todas nuestras conocidas narrativas que oficiaban como asignadoras de sentido: todo se vuelve “líquido” y escapa, como el agua de entre las manos. ¿Alguien podría pensar que podemos sentirnos de otra manera que no sea inseguros en un mundo que cursa una era de mutaciones civilizatorias tan radicales?

Ha habido ganancias, sin dudas, en todo este proceso en términos de emancipación y derechos. Pero tampoco hay dudas respecto a la incertidumbre que trajo consigo y que hoy tiñe la época. Incertidumbre, inseguridad, y por supuesto nostalgia por épocas antiguas en las que se percibe que los deberes, las obligaciones, las responsabilidades tenían su lugar en el mundo.

Esta es también una época paradójica, que ofrece oportunidades de confort y disfrute para muchos mientras condena a otros tantos a la exclusión. Pero todos, privilegiados y postergados, vivimos exigidos por los dispositivos propios de una sociedad de consumo y ello trae consigo malestar y desasosiego, que en ocasiones se traduce en violencia.

El efecto amortiguador que antiguamente ejercieron las religiones o las ideologías deja de surtir sus efectos inhibitorios y las tendencias descarnadamente consumistas se exacerban sin freno que las morigere.

Mientras la robótica y la automatización aumentan la productividad disminuyendo el empleo y abriendo debates razonables, legítimos, aunque no sencillos de laudarse hay también retos económicos más urgentes y acuciantes para los modelos redistributivos, para un rediseño del Estado de Bienestar y la Seguridad Social.

Pero, sobre todo, un inmenso desafío a la hora de pensar la sociedad y la cultura, y la construcción de una ciudadanía virtuosa en un nuevo tiempo que requiere de un nuevo paradigma: un nuevo ideal de ciudadanía y el tipo de educación que se requiere para forjarla.

Es obvio que, en paralelo al proceso que describimos, se han desencadenado y fortalecido poderes fácticos transnacionales en el campo de una economía global que vuelven difícil la gobernabilidad de los procesos, incluso para las grandes potencias con sus poderosos Tesoros Nacionales.

Los márgenes de autonomía se han visto disminuidos y todos nos hemos vuelto más interdependientes. Mientras tanto, es evidente que los mecanismos de gobernanza internacional no se han fortalecido a igual ritmo. Todo el escenario plantea severas dificultades para un mejor gobierno de los procesos de globalización, de los que por otra parte, nadie puede sustraerse, sin condenar a sus sociedades al atraso y la marginación.

Todo este cuadro configura un inmenso reto para la política, en el marco de las democracias representativas en tanto, justamente, lo que se atraviesa es una profunda crisis de representación.

Nuestras señas de identidad

En medio de esto, ¿cuál es el perfil, de un país como el nuestro para navegar en medio de la época que terminamos de describir?

Es simple inferir, del mero análisis de nuestras declaraciones y nuestras acciones que la política exterior del Uruguay se basa en los principios de independencia, soberanía, no intervención, paz y seguridad, apuesta al diálogo, defensa de los derechos humanos, protección del medio ambiente.

No nacimos ayer. También estos principios se fueron dibujando a lo largo de nuestra historia al mismo tiempo que una joven nación moldeaba su carácter.

Casi todas las naciones latinoamericanas vienen de celebrar sus respectivos Bicentenarios de la Independencia.

Ese proceso discurre, en el Uruguay, desde 1811 hasta 1830, desde el ciclo artiguista, pasando por la Declaración de la Independencia de 1825 hasta culminar en la Jura de la Constitución de 1830. Desde 1811, se fueron forjando algunos de los rasgos

sobresalientes de lo que a la postre visualizaríamos como identidad nacional.

La democracia, la libertad, la soberanía, la tutela de los derechos y las garantías, la condena de toda forma de despotismo, la república, el igualitarismo son notas gravitantes del pensamiento artiguista y acompañaron y acompañarán siempre nuestro itinerario como nación.

Sin embargo, la paz, su cultivo y disfrute, la consolidación de la nación por la que hoy el Uruguay es reconocido, tardó bastante más en llegar: durante todo el siglo XIX Uruguay era; para los visitantes extranjeros, “La tierra purpúrea”.

Así la denominó en su formidable obra el escritor nacido en Argentina William Henry Hudson, por aquel suelo teñido de rojo por la exorbitante cantidad de sangre derramada en sus guerras civiles.

Finalizadas las guerras fratricidas, y gracias al inmenso esfuerzo histórico y patriótico de muchos, entre los que menciono al Dr. Luis Alberto de Herrera, obtenidas, no sin luchas, las garantías del sufragio limpio y transparente y los derechos políticos de las minorías, el Uruguay hace, ahora sí en forma definitiva de la convivencia pacífica y democrática un estilo de vida

Producto de múltiples influencias es que se va forjando lo que Carlos Real de Azúa vendrá a llamar, muchos años más tarde una “sociedad amortiguadora”: una sociedad inclinada a la moderación, a los pactos, a los grandes entendimientos; que rechaza los choques virulentos tanto como las estridencias, y que integra a sus extremos a los grandes cauces del medio. Un concepto afín a otro, también acuñado por Real: “Uruguay, país de cercanías”.

Estas señas de identidad: la moderación, la aversión a la confrontación desmedida, el disgusto ante toda suerte de desmesura, la propensión a los acuerdos, un igualitarismo que proviene, claro que sí, de un liberalismo con énfasis socialistas, como el de José Batlle y Ordóñez, pero desde antes y de manera más raigal, de la idiosincrasia del hombre y la mujer del campo, del elemento gauchesco, ese que aparece tan bien dibujado en los “cielitos” de Bartolomé Hidalgo, conformarán las notas dominantes de

nuestra personalidad y definirán nuestras pautas de convivencia. Es el “naides es más que naides”, que sentencia el hombre de campaña en su lenguaje de tierra adentro y que trasunta una completa cosmovisión, una idiosincrasia uruguaya, profunda y raigalmente democrática, igualitaria y republicana. Así nos percibirán nuestros vecinos y amigos y en base a ellas, también, se irán perfilando las características más gravitantes que irán modelando la política exterior del Uruguay.

Por cierto, digamos desde ya que estamos entre los que pensamos que es connatural a la democracia el choque de ideas, la confrontación de proyectos, el debate, muchas veces severo, entre posiciones e intereses encontrados.

Esto ha existido siempre en nuestro país. Nada de esto puede sustraerse sin menoscabo de la democracia y he aquí uno de los retos de la era: la globalización ha traído consigo una evidente reducción de los márgenes y una cierta noción de falta de alternativas que alimenta un malestar que se expande.

Si no hay alternativa, como a veces se nos dice desde una ortodoxia económica un tanto estrecha ¡no hay democracia! Pues democracia es necesariamente elegir entre opciones. Y si estas opciones contrapuestas no existen, estamos ante uno de los ejemplos de lo que Carlo Galli menciona como “las promesas incumplidas de la democracia”.

Sin embargo, esto no debe llevar a conclusiones ligeras: hay, en el mundo, y en cada una de sus regiones, demasiada crispación, demasiada confrontación como para no preocuparse de buscar consensos básicos que ayuden a pacificar los espíritus y a trabajar en conjunto por todo lo que nos une.

No hay un solo ejemplo de prosperidad y bienestar, de libertad y derechos básicos asegurados que se hayan construido sobre la tierra arrasada de la confrontación violenta o las luchas fratricidas

El historiador israelí Yuval Harari, hoy convertido en best-seller, basa en la confianza y en la cooperación todos los avances que se han registrado en la historia de la humanidad. Confianza y cooperación.

Hay aquí, en este plano, un capital genuinamente uruguayo a preservar.

El liderazgo, todo el liderazgo, el del oficialismo y el de la oposición, debe accionar para mantenerlo y fortalecerlo.

Es esencial asumir que la política es algo más que representación, la política es representación y liderazgo y este último comporta una dimensión de pedagogía sin la cual se vuelve difícil tender puentes, se debilita la cooperación, las grietas se ensanchan y, finalmente, las sociedades, las familias, los grupos de amigos terminan fracturándose.

Amenazas y oportunidades

Ahora todos estos retos, la búsqueda de consensos y acuerdos debemos acometerla en el mismo momento en que con la prevalencia de las redes se multiplican las agresiones y las acusaciones falsas. Con la omnipresencia de las *fake news* se cierne una amenaza sobre las democracias.

La pos verdad, el linchamiento sumario que trae consigo, pueden suponer el fin del principio de la inocencia construido por la humanidad casi desde los orígenes mismos de las civilizaciones.

Uruguay es, en alguna forma, una excepción, pero TODOS debiéramos custodiar y preservar nuestros valores.

Las democracias están interpeladas pero deben reinventarse, sobrevivir, fortalecerse. Pero siempre sobre una premisa: sólo las democracias constitucionales pueden ofrecer “las seguridades del contrato” de las que hablaba José Artigas. Derechos, libertades y garantías; solo con ellas y desde ellas las grandes mayorías nacionales pueden ir avanzando gradualmente en la conquista de derechos económicos y sociales que superen el mero liberalismo formal, la imprescindible pero insuficiente “igualdad ante la Ley”. Solo con ellas y desde ellas las minorías tienen también derechos que pueden y deben ser amparados a través de mecanismos necesariamente contra mayoritarios que evitan que la ley del número sea una nueva forma de tiranía o avasallamiento.

Hay que avanzar, a escala global, en una gobernanza mundial que pueda dar pasos hacia un nuevo orden internacional, con una más equitativa distribución de la riqueza, derechos de las mujeres, cambio climático y medio ambiente monitoreados con responsabilidad, y, sobre todo con paz para todos.

Conclusión

Si cuando se pronuncia el nombre de Uruguay en el mundo la gente piensa en una tierra de paz, de libertad, de derechos, de Naturaleza preservada y medio ambiente protegido, de gente amable y educada, una nación pequeña y digna, si la palabra Uruguay es sinónimo de Estado de Derecho, estabilidad, certidumbre jurídica, oportunidades, pluralismo y diversidad, nosotros damos por cierto que vamos por buen camino y expresamos con claridad: eso es lo que somos y lo que queremos ser, cada día más.



La normatividad en los órganos políticos de las Naciones Unidas

Gustavo Álvarez Goyoaga *

En el presente artículo se examinan hipótesis relacionadas con el nacimiento de la norma de derecho internacional. La doctrina de las fuentes del derecho internacional está dividida entre los autores clásicos que entienden que las fuentes son básicamente dos, las consuetudinarias y los tratados y algunos autores posmodernos que consideran que el derecho internacional contemporáneo presenta mayores variedades que las que ofrece el catálogo del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

1. Fuentes de Derecho Internacional. Normatividad

El propósito básico de este artículo es investigar la propuesta de que, independientemente del catálogo constituido en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), existe una construcción más amplia en el derecho internacional público que nos permite descubrir nuevos elementos a ser incorporados en esa enumeración de normas capaces de expresar formalmente la vigencia de una regla de derecho, apta para ser obligatoria, esto es, vinculante para los Estados y demás sujetos de derecho.

En este sentido debemos considerar la capacidad normativa general de los sujetos de derecho internacional, en la elaboración del contenido-forma que constituye la norma jurídica y de qué forma se constatan y deconstruyen estas nuevas normas hipotéticas “fuentes de derecho internacional público”, y que, eventualmente, existirían con independencia de lo establecido por en el artículo 38 o por la mayoría de la doctrina moderna.

Esta salida del límite o del marco señalado en el documento estatutario de la CIJ

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República). Funcionario del Servicio Exterior de Uruguay. Cónsul General en Los Ángeles. Ex Embajador de Uruguay en la República Italiana. Ex Director General de Secretaría del Ministerio de Relaciones Exteriores. Ex Presidente de la Comisión Administradora del Río de la Plata. Profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad de la República.

se manifestaría a través de la creación de normas independientes en lo formal y de carácter sustantivo validado por el orden jurídico invocado. Es decir, no estaríamos ante una costumbre internacional (práctica más *opinio juris*) o ante un acuerdo convencional entre Estados, ni tampoco ante una aplicación de los “principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas”, destacados por el texto de mediados del pasado siglo.

Se trataría de fuentes vivas, surgidas al mundo desde las entrañas del derecho internacional público contemporáneo, generadoras de obligaciones y derechos para los sujetos de derecho internacional público.

Y como tales, nos plantearían distintas hipótesis cuando intentamos desbrozarlas y presentarlas en este ámbito doctrinario.

Es bastante aceptable la tesis de que este tipo de normas pueden ser elaboradas con mayor o menor claridad por esos sujetos de derecho internacional público de estatuto limitado que son los organismos internacionales. La calidad de sujetos de derechos y obligaciones de estos entes, es reconocida por la teoría actual, y no parece ser objeto de mayores comentarios, aunque esto no sucede tan claramente con la conciliación de estos atributos inherentes de estos organismos y la capacidad generadora de norma de derecho por parte de sus órganos. Este es el ámbito que queremos destacar en el presente. Es decir, la capacidad generadora y las reglas formales de los órganos políticos, en particular los de las Naciones Unidas.

Pero existen otros dos ámbitos que también han tenido importantes desarrollos en los últimos años: la jurisprudencia de las cortes internacionales, en particular la de los tribunales penales internacionales (CPI, Yugoslavia, Ruanda, Sierra Leone), y la participación del individuo en estos tribunales y en la elaboración del derecho internacional público clásico.

Estos dos últimos casos no van a ser objeto de estudio en el presente, esperamos poder abordarlos en algún trabajo de carácter general en el futuro. Pero la riqueza de sus conclusiones; y por conclusiones entendemos el producto eventualmente normativo de sus actos; merece el más entusiasta examen y constituye, sin temor a equivocarnos, uno

de los capítulos contemporáneos más excitantes de la teoría general de las fuentes del derecho internacional público.

2. Los Organismos Internacionales (OI)

Un tema que resulta del mayor interés es el de la irrupción en el escenario de nuevos sujetos de derecho internacional público. Si bien el tema ha sido y sigue siendo ampliamente discutido en el ámbito doctrinario, hoy es casi unánimemente aceptado que los organismos internacionales de composición inter gubernativa son sujetos de derecho internacional público, si bien con un estatuto limitado al contenido de sus cartas constitutivas. Los hay de cartas más amplias (Naciones Unidas), de cartas de alcance regional (OEA, la Unión Africana) y muchas específicas a más no poder, como las relacionadas con la protección del Atún Atlántico o del Alga Espirulina, por nombrar sólo dos, pero en un genus que se hace casi inabarcable.

Estos organismos tienen órganos políticos, los cuales, con mayor o menor flexibilidad, crean normas de derecho internacional público. Si limitamos nuestro estudio a la creación tradicional del derecho en el marco del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, es decir, a la creación, compilación lenta y/o cristalización de la costumbre internacional, o a la compilación, elaboración e interpretación y registro de los tratados; no estamos atendiendo a una de las principales funciones de estos OI, y que es la eventual capacidad de los organismo internacionales de crear su propio derecho, de concebir, materializar y ejecutar una norma propia, la cual, en esencia, sería una cuarta forma o ejemplo de fuente de derecho internacional público, además de la costumbre, de los tratados y de los principios generales del derecho internacional.

Y quedaría también por definir y precisar el alcance de estos postulados en aquellas actividades que hacen los órganos jurídicos de los OI a través de las normas de accertamiento del derecho, las decisiones de carácter jurisdiccional de los tribunales. Estas normas son distintas de las emanadas de los órganos políticos, y alcanzan a los casos concretos. Solamente en el caso del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ambos órganos (el político y el jurisdiccional) se tocan y comparten una función

de génesis de la norma internacional.

3. Órganos Políticos. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU)

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) es uno de los más importantes órganos normativos de las Naciones Unidas.

La disposición contenida en el artículo 25 de la Carta establece que los Estados deben ejecutar las decisiones del Consejo, incluso cuando estas contradigan lo dispuesto por otros tratados, y las obligaciones asumidas en esta (artículo 103 de la Carta).

Claramente las resoluciones dictadas en el marco del Capítulo VII de la Carta, tienen carácter obligatorio. La distinción entre estas resoluciones está dada, en sus aspectos más básicos por el lenguaje de las mismas. En este caso, el CSNU “*decides*” o “*demands*”. El lenguaje lo es todo, por lo menos en la primera etapa interpretativa.

Pero, ¿pueden existir, en el derecho de la Carta, resoluciones obligatorias fuera del Capítulo VII?

Esta interrogante fue contestada por la Corte Internacional de Justicia con respecto a la resolución 270/1970 del CSNU, sobre la ilegalidad de la presencia de Sudáfrica en Namibia. En la Opinión Consultiva de 1971, la CIJ expresó que la cuestión de la obligatoriedad debe ser en cada caso examinada teniendo en cuenta los términos en que la resolución ha sido redactada, las discusiones que llevaron a ella, los artículos de la Carta invocados, y todas las circunstancias que pudieran asistir en determinar las consecuencias jurídicas que se puedan atribuir a la resolución del Consejo de Seguridad.

En la Fundación de Cultura Universitaria existía una colección de ensayos que se llamaba “Texto y Contexto”. Creo que estos términos pueden aplicarse igualmente al caso.

El lenguaje de las resoluciones o decisiones del CSNU resulta a veces confuso. Por ejemplo, el CSNU realiza reuniones de carácter ministerial o cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno. La primera de ellas se dio cuando en 1992 se reunieron los JJEE

y Gobierno del Consejo, y aprobaron una decisión en la que, por ejemplo, se admitió la continuidad de Rusia como miembro permanente del Consejo de Seguridad. En realidad, se transformó la integración del Consejo de Seguridad, modificando la Carta en el proceso. Cuando hablamos de “*coup d'état*” durante la susodicha reunión, lo hacíamos en referencia a la flagrante violación de la Carta, que fue aceptada en el momento por todos los integrantes del CSNU, y automáticamente impuesta al resto de los Estados Partes.

La misma declaración incorporó comentarios y pronunciamientos como el siguiente “la proliferación de armas de destrucción masiva constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales”. Esto parece una interpretación con un contenido claro de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 39 de la Carta, en el marco de las competencias de Capítulo VII, que marcan el límite claro de la obligatoriedad de las decisiones del CSNU. Esta actividad interpretativa y/o declarativa del órgano, de definición jurídica de hechos que tiene a su consideración obliga a la comunidad internacional, esto es, a los Estados Partes. En este marco, asimismo, y en un contexto más amplio, vemos reflejos de estas potestades interpretativas en el desarrollo de todo el capítulo de las operaciones de paz, desde la propia concepción de las operaciones de mantenimiento de la paz y del llamado Capítulo VI y medio de la Carta, hasta la R2P en el seno de la Organización.

Todas estas potestades directamente emanadas de la Carta han sido tradicionalmente consideradas por la doctrina como parte de la fuente tratados, derivadas de esa fuente principal enunciada en el artículo 38 del Estatuto. Pero es justamente el ámbito de esta proyección de las normas de la Carta, en el marco de las competencias del CSNU lo que nos hace entrar de lleno en lo que es el capítulo más innovador de la actividad normativa de este órgano principal de las Naciones Unidas.

Basándose en la declaración de 1992 antes mencionada, y en la práctica derivada a partir del fin de la Guerra Fría, y como respuesta a los atentados terroristas de fines de los años 90, y en particular los del 11 de setiembre de 2001, el CSNU tomó la decisión de interpretar en forma expansiva su cualidad normativa, dictando normas de carácter general, normas de avanzada, de adjudicación y/o coordinación que no constituyen un

desarrollo de normas convencionales -por ejemplo tratados- o la solución de controversias entre partes- sentencias jurisdiccionales o fallos arbitrales.

En forma paralela al llamado Derecho Global Administrativo, esta verdadera cualidad legislativa del CSNU se manifestó especialmente a través de tres resoluciones que contemplan en sus diversos aspectos el fenómeno terrorista contemporáneo.

La primera de ellas es la resolución 1373 (2001), que establece un sistema amplio de combate al terrorismo internacional, cuyos actos constituyen “una amenaza para la paz y seguridad internacionales” (párrafo pre ambular 3).

Sin entrar a discutir el contenido de la resolución debemos anotar que establece un cúmulo de obligaciones para (todos) los Estados Partes: prevenir y reprimir los delitos de terrorismo, tipificar los mismos en sus legislaciones internas, congelar los fondos y recursos financieros o económicos de personas vinculadas con el terrorismo internacional, limitación al desplazamiento de las personas vinculadas con el terrorismo, cooperación y colaboración entre los Estados en relación con las actividades desarrolladas, obligación de proporcionar información en estas actividades y proceder, en el tiempo más corto, a hacerse parte y ratificar las convenciones y protocolos internacionales relativos al terrorismo, los cuales se publican en una lista.

No solamente se crea un nudo obligacional de carácter general, sino que se crea un mecanismo de seguimiento propio, en la forma de un Comité del CSNU según lo definido en el artículo 28 de su Reglamento Provisional.

Y la propia resolución determina este régimen general sin que existan plazos determinados para su culminación, dándole entonces la permanencia en el tiempo.

La segunda resolución relevante en el ámbito del derecho del CSNU es la 1540 (2004), sobre el combate a la proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas, el conjunto de los instrumentos de destrucción masiva.

Las obligaciones están orientadas en este caso a evitar que los Estados permitan que las entidades no estatales obtengan estos materiales y tecnologías que les permitan desarrollar armas de estas características.

Más elaborada que la resolución sobre terrorismo, casi podríamos decir más meditada, la resolución desarrolla obligaciones esencialmente de carácter técnico, que los Estados deben cumplir y a posteriori informar periódicamente a un Comité del Consejo de Seguridad, llamado Comité 1540, de composición muy específica. Este Comité tiene integración estatal (miembros del CSNU), pero basa su accionar en las actividades de un Grupo de Expertos, designados en función de la materia por el CSNU, a propuesta de la Secretaría. A su vez la Secretaría apoya las actividades del Comité, proporcionando la asistencia a través de funcionarios del Departamento de Asuntos Políticos y de la Oficina de Asuntos de Desarme.

La evolución de las resoluciones “legislativas” del CSNU pareció tomar un respiro a partir del 2004.

Recién volvieron a aparecer en 2014, luego del surgimiento y reforzamiento del llamado Estado Islámico (ISIS) en Iraq y Siria. El grado de alarma causado por las actividades de ISIS, sobre todo tras la proclamación del Califato Islámico y las atrocidades cometidas por sus comandantes en el terreno ocupado en los vacíos de poder creados en los territorios mencionados, y el desarreglo provocado por una verdadera “guerra mundial” desatada en el Medio Oriente en ancas de la Primavera Árabe.

El tercer gran “texto legislativo” del CSNU fue producto de este estado de desorden y es el de la resolución 2178 (2014). En ella se revive este ámbito normativo de legalidad, en respuesta a los avances del Estado Islámico en los territorios de Iraq y Siria.

En esta resolución se profundizan las políticas planteadas en las resoluciones 1373 y 1540:

- control de fronteras y del tránsito de personas; control de documentos;
- combate al terrorismo, en particular la radicalización y el reclutamiento por parte de las organizaciones terroristas;
- aplicación de los mecanismos de justicia de cada estado a los delitos de terrorismo; y

-ajuste de los mecanismos de control financiero de las actividades de terrorismo, asistencia y cooperación en los ámbitos administrativos, judicial y en materia penal.

Es decir, nuevamente estamos ante la norma cuasilegislativa, con resoluciones que tienen las características parlamentarias, en su negociación y en su lenguaje, y en la ejecución y contralor de las obligaciones que de ellas emanan.

4.Órganos Políticos. Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU)

La AGNU no aparece, en una primera lectura de la Carta, como un órgano normativo.

En principio tendría las más plenas capacidades en materia de dictado de sus normas de procedimiento, elección de sus autoridades (artículo 21), y las del artículo 18, referidas a la admisión, suspensión o expulsión de miembros de las Naciones Unidas (normas históricamente y escasamente aplicadas), las cuestiones relacionadas con la administración fiduciaria (inexistentes al presente pero existentes en la Carta, artículo 7, Capítulo XII) y sus potestades presupuestarias, tal vez las más importantes en el derecho interno de la Organización (artículo 18, fin del numeral 2).

En estos ámbitos, la Asamblea General emite normas que son generalmente obligatorias para los Estados Partes. Una resolución de la Asamblea General es, en los términos más adecuados, una mera recomendación a los Estados Partes, y su texto representa, por lo general, un mínimo denominador común, entre las posiciones de los distintos intereses de la membresía.

En este sentido, la creencia popular de que la Asamblea constituye una especie de “Parlamento del Mundo” plantea una capacidad normativa de la que, en términos generales, el órgano carece.

En otra visión, la doctrina insiste en que existe un área gris en las actividades de la AGNU que incluiría a las llamadas “declaraciones de principios”, incorporadas por lo general como anexos a las resoluciones adoptadas por la AGNU.

La misma doctrina y la Corte Internacional de Justicia (Opinión Consultiva

sobre la Licitud del Uso de Armas Nucleares, 8/7/1996) explican el fenómeno de las declaraciones de principio apelando a aplicaciones de *lege ferenda*. Las declaraciones de principio pueden, en un momento dado, expresar contenidos de carácter normativo que permitan el reconocimiento de la existencia de una norma jurídica (por ejemplo, una costumbre internacional, la afirmación de la *opinio juris*). Aún en estos casos sería necesario un cuidadoso estudio de los contenidos y las circunstancias de la adopción del instrumento. Porque no es lo mismo hacer referencia a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 (que en la práctica ha sido recogida en los textos de los tratados posteriores de Derechos Humanos), que a otros textos, los cuales, si bien fueron adoptados por consenso, presentan, por ejemplo las explicaciones de voto o declaraciones de los distintos Estados Partes, que limitan, cuando no cercenan directamente, los acuerdos generalmente adoptados. A los solos ejemplos explicativos, tener en cuenta la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, que emanó de la Conferencia Mundial sobre la Mujer, con sus distintas posiciones expresadas en múltiples declaraciones de los Estados y sus exquisitas danzas alrededor de los textos finalmente acordados; así como las declaraciones que acompañaron a las Conferencias sobre el Medio Ambiente, en especial las de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) y la de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible (2002), y los textos que de ellas derivaron posteriormente sobre todo los de Kyoto (1997) y París(2016).

Debemos hacer una referencia a las dos instancias en las que la AGNU tiene una capacidad normativa de cierta importancia: en materia presupuestaria y en su actividad codificadora.

En lo que hace a los aspectos presupuestarios, tenemos que la AGNU tiene una capacidad esencial de dictar normas de carácter vinculante de “considerar y aprobar” el presupuesto de la Organización, así como también a fijar las porciones o cuotas que corresponde pagar a los Estados Partes para cubrir “los gastos de la Organización” (artículo 17, numerales 1 y 2).

En este sentido, los presupuestos son negociados en el seno de la Quinta Comisión de la AGNU, en la que todos los Estados Partes, poseedores del mismo voto, contribuyen a elaborar el presupuesto en el marco de los ciclos presupuestarios

respectivos, así como a aprobar los presupuestos correspondientes a las operaciones de paz de la Organización.

Esta referencia a la norma surgida del acuerdo de las numerosas voluntades de los estados soberanos y cada uno con un voto particular, califica los ámbitos de negociación y la particular validez de una resolución que sale aprobada, en general, por consenso. Y es que el consenso resulta necesario, aunque su resultado no está respaldado en ninguna norma de la Carta o de la propia AGNU. Los llamados Grupo de los 77 y del WEOG, logran un resultado más conveniente para sus intereses a través del consenso o aprobación sin votación ni oposición.

Y esto tiene su explicación en que los países de G77 tienen los números, mientras que los países del WEOG cuentan con los mayores contribuyentes a la Organización.

Aquí entra el juego de la fijación de las contribuciones financieras de cada país a la Organización, cuestión que se negocia también en el seno de la Quinta Comisión y el del Comité de Cuotas de las Naciones Unidas. En el seno de este Órgano asesor de la AGNU, establecido como órgano subsidiario, de acuerdo al artículo 22 de la Carta.

Los criterios utilizados por la Quinta Comisión para fijar las cuotas de los contribuyentes han ido siendo modificados durante el transcurso del tiempo. En 1946 se consideraban fundamentalmente el producto nacional bruto PNB, el producto per cápita, los daños sufridos durante la Segunda Guerra Mundial, y la cantidad de divisas extranjeras que el Estado Parte poseía (Resolución 14 A(I)), mientras que en la actualidad, se toma en consideración la situación de los estados pequeños y en vías de desarrollo, los conceptos de Producto Nacional Bruto PNB, el bajo producto per cápita y la incidencia de la deuda externa de los estados sobre este producto.

Existen límites para las contribuciones generalmente previstos luego de intensas negociaciones y a instancias de los mayores contribuyentes, que veían que estados pequeños muy ricos seguían pagando contribuciones mínimas. Esta reducción de las contribuciones se reprodujo en los distintos organismos del sistema.

Las contribuciones fijadas por la AGNU son obligatorias para todos sus miembros. El no pago de las mismas hace que los estados violen una norma y sean sometidos a las disposiciones pertinentes.

Y la última gran contribución de la AGNU a la creación normativa en el derecho internacional, está constituida por sus actividades de codificación y de desarrollo progresivo del derecho internacional.

Vayamos por partes.¹

En primer lugar tenemos las normas que codifican reglas de derecho internacional consuetudinario, que, o formaban parte ya de la normativa internacional y obligaban a todos los estados; o cristalizan normas de derecho internacional consuetudinario que estaban en estado de formación y que obligan, en principio a los estados partes en el tratado que corresponda y eventualmente, y según la naturaleza de la norma, por ejemplo en el caso del derecho del Jus Cogens a todos los estados (artículo 13 de la Carta y II, par.1 (a)).

Lo que tiene de particular riqueza el proceso generado y desarrollado en el seno de la AGNU se da en la ampliación del número de participantes en el mismo. Del proceso no solamente participan los Estados Miembros de la AGNU, fundamentalmente a través del órgano subsidiario de la misma, la Comisión de Derecho Internacional (creada por resolución 174 (II)), sino que también intervienen, en particular numerosos participantes ajenos a los Estados Partes. Estas dinámicas conferencias “multi stakeholders” permiten la incorporación, en la negociación de los textos, de los distintos representantes de la “sociedad civil”, por ejemplo las asociaciones que protegen los derechos humanos o el medio ambiente, pero también los sindicatos, y las asociaciones profesionales. A modo de ejemplo, me sorprendió en algunas reuniones de UNCITRAL en la que se negociaban textos relacionados con el comercio internacional o actividades sobre contratos internacionales, en las que participaban las cámaras de armadores marítimos, o las asociaciones de arbitraje, o los representantes de los bancos o sindicatos, todos ellos con un alto nivel de especialización y profesionalismo. Los escasos representantes de los estados que se encontraban en el seno de la conferencia, a

veces tenían que realizar numerosas consultas con sus capitales para seguir el ritmo de la negociación del texto que finalmente se iba a aprobar. De alguna manera, los que contaban con representantes técnicos redactaban el texto que ellos querían mejor, casi a piacere.

Esta nueva manera de generar el derecho refirma la personalidad de la AGNU en la elaboración de la norma internacional, con un procedimiento dinámico y novedoso.

5. Conclusiones

Resulta entonces evidente que el desarrollo del derecho internacional en el último siglo, a partir de la adopción de la Carta de las Naciones Unidas, presenta lo que podemos llamar actualizaciones y desarrollos basados principalmente en la existencia de nuevos sujetos de derecho internacional, en especial los organismos internacionales. Estos nuevos sujetos son generadores de derecho y, en particular, de derecho internacional.

La existencia de estas nuevas fuentes de derecho internacional se da también en un ámbito en el cual el derecho de estas instituciones contribuye a la formación de normas a través del llamado endurecimiento del derecho blando, o sea el conjunto de normas que se origina en los principales órganos políticos de las Naciones Unidas que potencian al máximo su capacidad normativa y generan un hecho: nuevas normas de derecho internacional que exceden el catálogo tradicional planteado en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, dejando para la historia la discusión de si este texto legal era omnicomprensivo y exclusivo en su enunciación o si admitía excepciones.

En suma, creemos que si se admiten estas excepciones, y se dan en el marco de acción de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

6. Bibliografía

BIANCHI. *International Law Theories*. Oxford University Press, Scotland; United Kingdom; 2016.

CHESTERMAN, Johnstone. MALONE. *Law and Practice of the United Nations*; Oxford University Press; New York; 2016.

CONFORTI. *Diritto Internazionale*; Editoriale Scientifica; Napoli-Milano; 1992.

GALLANT. *International Criminal Courts and the Making of Public International Law. New Roles for International Organizations and Individuals*; 43 *JMarshall L. Rev.* 603; 2010.

HIGGINS. *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations*; Oxford University Press, London, New York, Toronto; 1963.

MARCHISIO. *L'ONU: Ildiritto delle Nazione Unite*; Il Mulino; Bologna; 2012.

Notas

¹ Siempre quise utilizar esta frase.



Las razones para la negociación de acuerdos de libre comercio incluyendo el comercio de servicios

Gustavo Vanerio*

Resumen

Los Acuerdos de Libre Comercio y las Uniones Aduaneras forman parte del sistema normativo de la OMC debiendo cumplir los requisitos contenidos del Artículo XXIV del GATT 94 y ser notificados a la OMC en el Comité respectivo.

Estos Acuerdos son la alternativa para acceso a mercado que no se genera en el sistema de la OMC y al mismo tiempo aseguran condiciones equivalentes entre los miembros que han negociado estos acuerdos evitando la pérdida de preferencias en los mercados de destino. Los países que no cuentan con preferencias negociadas corren el riesgo de perder espacio de mercado. Los Acuerdos de Libre Comercio incluyendo los de servicios son hoy el único instrumento para negociar una liberalización comercialmente significativa.

Ninguno de estos acuerdos limita el espacio para desarrollar políticas públicas que procuren la protección de un bien público y además en general reconocen la capacidad regulatoria de los estados siempre y cuando no exista discriminación a favor de los productos y servicios locales.

En la medida que el comercio de servicios crece y los servicios se vuelven más transables internacionalmente resulta muy importante proteger las exportaciones de estos que además apuntalan el comercio de bienes.

Nada impide en estos acuerdos mantener sectores reservados que pueden ser servicios públicos. De hecho incluso los países más vocalmente liberales tienen amplias restricciones y reservas sectoriales de mercados

En la medida que proliferan estos acuerdos se va conformando un acervo normativo que los miembros utilizarán en las negociaciones más recientes y será más

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República). Funcionario del Servicio Exterior de Uruguay. Embajador de Uruguay ante Brasil. Ex Director General de Integración y MERCOSUR del Ministerio de Relaciones Exteriores.

difícil para los países que llegan “atrasados” a estas negociaciones introducir sus preocupaciones o puntos de vista.

El crecimiento exponencial del comercio electrónico es un factor que tiene un impacto importante en cómo se hacen negocios y como se consume y por lo tanto conviene introducir algunos elementos reglamentarios en los acuerdos y asegurar también la capacidad regulatoria del estado pero aún está distante un acuerdo comprensivo en buena medida porque el comercio digital sigue en evolución a pesar de que ya vivimos en un mundo digital.

Los acuerdos de comercio preferenciales (TLCs y Uniones Aduaneras) negociados bilateralmente se han convertido en el elemento central de la diplomacia comercial y se han convertido en una alternativa al multilateralismo al menos en lo relativo a acceso a mercado.

1. Las obligaciones dimanantes de los Acuerdos del GATT y la OMC

¿Cómo se define un acuerdo de libre comercio? La definición normativa en vigor está contenida en el Artículo XXIV del Acuerdo General GATT y en el Artículo V del Acuerdo de Comercio de Servicios (*GATS General Agreement for Trade in Services*). Estos artículos contemplan una excepción al principio central del sistema multilateral, el principio de Nación Más Favorecida MFN (*Most Favoured Nation*). El principio MFN establece que toda ventaja o tratamiento más favorable concedido a un producto originario de una de las partes del acuerdo será concedido en forma automática e incondicional a los productos originarios de las otras partes contratantes. Esta es una obligación central de la normativa del sistema multilateral y la excepción de los acuerdos de libre comercio es la más importante que contiene el tejido normativo de la OMC.

Los acuerdos de libre comercio y las uniones aduaneras están amparados por una excepción al principio MFN. Esto requiere cumplir los requisitos estipulados contenidos en el Artículo XXIV. Siendo la principal excepción al principio NMF las exigencias que cumplir son importantes. Debe liberalizarse lo sustancial del comercio entre las partes que como regla general es el 90% del intercambio comercial calculado sobre un período

representativo de 3 años. Además, el Entendimiento sobre la interpretación del Artículo XXIV del GATT 94 estableció que el plazo para alcanzar la liberación del 90% del intercambio no podría superar los 10 años.¹

Ahora bien, ¿por qué se introduce una excepción de tanta importancia en el sistema? Hay dos razones. La más inmediata fue contemplar a la Comunidad Económica Europea que había comenzado su proceso de integración con la entrada en vigor de los principales instrumentos de la Unión Aduanera más tarde.² Por otro lado desde el punto de vista comercial se entendió que los Acuerdos de Libre Comercio y las Uniones Aduaneras contribuirían en forma convergente con el objetivo general liberalizar el comercio y a la larga favorecería al sistema.

En lo que respecta al comercio de servicios el Artículo V del GATS establece que los miembros podrán participar de Acuerdos de libre comercio en servicios pero que deberá haber una liberalización sustancial y no se podrá excluir ninguno de los 4 modos de suministro.

Hay que mencionar la llamada Cláusula de Habilitación que es uno de los Acuerdos del marco jurídico de 1979 que data de la Ronda Tokio y que autoriza una exención a preferencias acordadas entre países en desarrollo y también preferencias extendidas en forma unilateral por parte de países desarrollados a países en desarrollo. Los acuerdos suscritos bajo el Acuerdo de ALADI tienen el amparo de esta cláusula y la Secretaría de la ALADI notifica periódicamente los acuerdos que se suscriben.

2. Acuerdos de Libre Comercio

En el período comprendido entre el fin de los años 60 y 90, excepto por el proceso de la Comunidad Económica Europea, no se registraron acuerdos de libre comercio de gran porte. En la región la ALALC establecida a principios de los 60 fue sustituida por la ALADI suscrita en 1980 que oficia como paraguas para los acuerdos de liberalización del comercio en la región en especial los conocidos como ACE (acuerdos de complementación económica).

En 1992, en el medio de la negociación de la Ronda Uruguay, Europa avanza con el mercado único europeo y la entrada en vigor de la libre circulación de bienes y

servicios. Esto a su vez impulsa la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte NAFTA que entra en vigor en 1994. La entrada en vigor de estos importantes instrumentos en la UE y en Norteamérica, así como el cierre de la Ronda Uruguay con los acuerdos de Marrakech en 1994 dejan el espacio para una primera oleada de importancia acuerdos de libre comercio. Se pueden mencionar también el EFTA y APEC de magnitud considerable, Australia y Nueva Zelanda, los numerosos acuerdos suscritos por la UE, los suscritos por EEUU y países que no habían adoptado este camino como Japón que empiezan a negociar.

Los resultados de la Ronda Uruguay fueron importantes e innovadores pero no ofrecieron en general mejoras sustantivas y significativas en lo relativo a acceso a mercado. En el caso de los productos agropecuarios se utilizó el mecanismo de la tarificación convirtiendo todas las medidas en frontera en equivalentes ad valorem sujetos a una reducción acordada.³La tarificación resultó decepcionante apareciendo aranceles ad valorem realmente siderales incluido el recorte acordado.⁴

En materia de servicios cada país miembro asumió compromisos en acceso a mercado y trato nacional extremadamente limitados y con extensas excepciones.

Además también se mantuvieron excepciones NMF. Las listas de compromisos en servicios además de complejas, están llenas de restricciones y condiciones en los sectores incluidos. Por momentos parecen un catálogo de restricciones y limitaciones y son difíciles de interpretar.

Los escasos avances en acceso a mercado fueron una de las razones centrales para lanzar la Ronda de Doha en el 2001 o ronda del desarrollo. En dos ocasiones la Ronda Doha estuvo a punto de ser concluida. La falta de resultados en acceso a mercado en la OMC llevó a casi todos los miembros a asegurar sus condiciones de acceso a mercado en bienes y servicios recurriendo a los Acuerdos de Libre Comercio que a fines de los años 2010 ya sumaban más de 500 notificados a la OMC. Ya ningún miembro quedó afuera de esta “marea” en política comercial y de negociaciones.

La situación del comercio agrícola internacional sigue siendo absurda. Por dar algunos ejemplos la carne vacuna y la carne ovina sólo pueden ingresar a la UE a través de cuotas arancelarias cuyo monto acumulado está bien por debajo de la producción

total de carne vacuna de la UE; en arroz menos del 4% de la producción total se comercia internacionalmente y hay fuertes restricciones; la UE mantiene una prohibición al ingreso de lácteos extra regionales, y los aranceles agrícolas en promedio superan en 50% los aranceles de las manufacturas sin contar el uso de aranceles mixtos en estos productos ad valorem específicos.

3. Los Acuerdos de Libre Comercio (FTAs en inglés) desde el punto de vista comercial

Una vez que un país negocia un acuerdo de libre comercio tiene sentido negociar con otros países de modo de asegurar mejoras al acceso a mercado para su comercio, pero también asegurar fuentes de suministro en condiciones preferenciales tanto en bienes de consumo final como insumos o bienes de capital o proveedores de servicios. Ahora bien, no se trata solo de acceso a mercado sino también de disciplinas con respecto a medidas que afecten los intercambios y esto es más notable en servicios que contiene sectores en donde es cada vez más importante el factor regulatorio o reglamentario. En materia de bienes los TLCs contienen elementos fundamentales como las reglas de origen o los obstáculos técnicos al comercio o las medidas sanitarias o fitosanitarias que siguen los lineamientos en general de la OMC. En materia de servicios el aspecto regulatorio se hace muy importante y esto está contemplado en el Artículo VII del GATS, así como en las disposiciones generales que protegen y resguardan la potestad y la capacidad regulatoria de los gobiernos. Por otro lado, los mecanismos de reconocimiento y homologación se vuelven cada vez más importantes con el aumento de la complejidad de los requisitos a manufacturas y servicios.

4. Políticas públicas y la capacidad regulatoria de los estados miembros

Tanto los acuerdos aplicables a bienes como a servicios contemplan y reconocen el espacio para políticas públicas como principio importante del sistema. Por ejemplo, políticas tendientes a preservar la salud pública como bien público tutelado por el estado. Otro ejemplo concreto son las exigencias de etiquetado en los productos alimenticios. La exigencia de etiquetado se interpreta como un reglamento técnico cuya limitación más importante es que no haya discriminación con los productos importados. Los requisitos contenidos en las políticas mencionadas deben tener un impacto en la

obtención de resultados objetivos.

En servicios la situación es muy similar y el GATS contempla estos aspectos. En el preámbulo el GATS estipula “Reconociendo el derecho de los Miembros de reglamentar y/o introducir nuevos reglamentos e el suministro de servicios dentro de su territorio con el fin de realizar los objetivos de su política nacional”. Las mismas definiciones están contenidas en los Acuerdos sobre Obstáculos técnicos al Comercio (TBT) y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS). El TBT determina en su preámbulo el mismo principio: “Reconociendo que no debe impedirse a ningún país que adopte las medidas necesarias para asegurar la calidad de sus exportaciones, o para la protección de la salud y vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, para la protección del medio ambiente o para la prevención de prácticas que puedan inducir a error, a los niveles que considere apropiados, a condición que no las aplique de forma que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificado entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio internacional, y de que en lo demás sean conformes a las disposiciones del presente acuerdo”.

El principio de preservar la capacidad reglamentaria del estado está bien establecido en los acuerdos de la OMC y además apuntalado también en los resultados de controversias que marcan una jurisprudencia en el sistema. Estos principios han sido incorporados en la casi totalidad de los Acuerdos de Libre Comercio incluyendo los acuerdos referidos al comercio de servicios. Es importante recalcar que esta preservación de la capacidad regulatoria de los estados no se trata como una excepción en el acuerdo sino como un principio central y justamente por ello no tiene una interpretación restringida como podría ser si se tratara de una excepción.

5. La neutralidad en los medios de suministro y los Servicios nuevos

Esta es una cuestión instalada en la negociación de los acuerdos de libre comercio en servicios ya que el GATS no la resuelve. En el GATS en compromisos específicos se utiliza el principio de lista positiva vale decir, solo compromete lo que está registrado explícitamente en la lista de cada miembro. Por lo tanto, aquellos servicios que no están registrados no están sujetos a. compromiso y el problema no se

plantea en el caso de servicios inexistentes al momento en que negociaron las listas. El asunto cambia si se utiliza un método de lista negativa bastante frecuente en los acuerdos de libre comercio bilaterales que contienen un capítulo importante sobre servicios. Si lo único que no está sujeto a compromisos es lo registrado en las listas entonces y el resto de los servicios están sujetos a compromisos, que sucede con servicios inexistentes y que aparezcan en el futuro. ¿Están o no están sujetos a compromisos? Serían servicios no incluidos en el W120⁶ de la OMC y tampoco contenidos en la Clasificación Central de Bienes y Servicios de NNUU (CCBS o CPC en inglés). El GATS no da una respuesta definitiva. Tanto el W120 como la Clasificación Central se utilizaron para facilitar las negociaciones y padronizar los compromisos y hacerlos más comparables en la elaboración de las listas pero no para definir cuáles son nuevos o inexistentes cuando se negociaron.

La discusión sobre nuevos servicios está instalada sosteniendo algunos que no hay servicios nuevos. Simplemente se trata de nuevos vehículos de suministro especialmente a través de la red. Este sería el comercio electrónico o sea todas las transacciones que se pueden hacer a través de la red en bienes como en servicios. En materia de comercio de servicios están los servicios globales, y los servicios a las empresas sectores en pleno crecimiento en Uruguay. Las redes sociales son un caso aparte por la novedad que implican y también porque elementos que no son totalmente de naturaleza comercial. Otros sectores como el audiovisual están en plena evolución y por momentos en confusión.

6. El comercio electrónico

El comercio electrónico involucra transversalmente una serie de aspectos algunos fuera de la competencia de la OMC y en algunos casos materias no comerciales que tienen otra normativa. De cualquier forma el tema es sumamente relevante en el comercio de servicios particularmente a través del modo 1 con el que se identifica más, pero también en el comercio de bienes y por tanto los acuerdos comienzan a contener normativa sobre el tema o sobre actividades vinculadas al tema. En la OMC no hay un tratamiento específico excepto por el Declaración⁶ sobre comercio electrónico de fecha 20 de mayo de 1998 que aun siendo no vinculante establece una moratoria para no

introducir aranceles a la transmisión electrónica de datos que se ha venido cumpliendo por parte de todos los miembros. Se trata de una práctica que los miembros venían siguiendo y que se continúa hasta ahora. En 1998 esa la secretaría también elaboró una nota técnica sobre comercio electrónico extremadamente técnica y completa que por ahora no ha sido revisada. Durante la presidencia de Uruguay del Consejo del Comercio de Servicios en 2016 se intentó actualizar la nota técnica sin éxito.

La disponibilidad de hardware y el tratamiento arancelario es por donde se empieza. En la OMC se negociaron el ITA 1 y los 2 acuerdos sobre bienes de tecnología de la información. Los dos ITAs reducen los aranceles aplicables a una lista de bienes vinculados a estas tecnologías. Este es un acuerdo muy exitoso dado que sus miembros en conjunto representan un alto porcentaje de la producción de estos bienes. Se trata de una lista conteniendo chips, computadoras, pantallas, *pendrives*, etc. Es interesante destacar que el MERCOSUR no es miembro del ITA pero tiene en lista de excepciones la mayor parte de los bienes comprendidos en dicho acuerdo. El acceso a las redes de telecomunicaciones públicas o privadas es también un tema central para promover y desarrollar el comercio electrónico.

Por otro lado, están los compromisos que los miembros consignan en sus listas en la OMC y en las listas correspondientes en los Acuerdos bilaterales. Las listas en los bilaterales normalmente son más amplias que las de la OMC pero todas deben cubrir los cuatro modos de suministro. Estos compromisos se asumen en lo relativo a acceso a mercado y trato nacional. Suelen también contener otras disciplinas en lo fundamental en transparencia.

Los servicios pueden ser suministrados en el modo 1 o sea sin desplazamiento de personas físicas o presencia comercial. Entre otros se registran servicios globales a las empresas que cada vez cobran más importancia en Uruguay. Se pueden citar ejemplos de servicios sumamente variados, como servicios de arquitectura, procesamiento de encuestas de opinión pública, software especializado y mantenimiento de seguridad a distancia de discos duros que Uruguay vende en todo el mundo. Todo el sector audiovisual ha sido revolucionado por el modo de suministro lo que incluye música, TV, y cine en la red. Las redes sociales también han generado una explosión en el modo de comunicarse sin que puedan considerarse necesariamente un servicio nuevo.

Otra modalidad son las ventas a través de internet con el uso de plataformas como Amazon, Alibaba, Mercado Libre y otras. Se trata de servicios de distribución a escala planetaria. En estos servicios juega la liberación de los servicios de courier internacionales como UPS, DHL que tienen enorme interés en esta modalidad. El comercio electrónico ofrece también mejoras de acceso a las Pymes acrecentando el contacto directo con los consumidores. Otra área son los requisitos de trámites de aduana con relación a compras por internet. En numerosos miembros tienen límites en el valor de cada transacción y en el número de transacciones anuales por persona. Existe cierta preocupación que el crecimiento de las compras a través de internet puede tener impacto en el comercio local en los países. Sería interesante realizar un esfuerzo de armonización de estas prácticas ya que difieren bastante entre los miembros.

Otros temas que o están en la órbita de la OMC pero tienen gran relevancia son: la protección de la intimidad y protección de datos de los usuarios, la protección de la propiedad intelectual, la jurisdicción aplicable en caso de incumplimientos, los sistemas de pagos internacionales por la red que requieren garantías, la firma y el contrato digital y otros como la exigencia de la ubicación física de los servidores que algunos países han establecido. La pregunta que se plantea es si se debe encarar todos estos temas transversales en una discusión comprensiva lo que no se ha planteado ahora ni siquiera en los acuerdos de libre comercio. Hay un grupo especial sobre comercio electrónico en la OMC pero no ha tenido avance alguno sin lograr superar el análisis técnico contenido en la nota técnica de 1998 ya mencionada. El tema, está colocado en las agendas del Consejo General sobre Comercio de Servicios, el Consejo de bienes y el Consejo General sobre propiedad intelectual.

Comentarios finales

Los acuerdos de comercio preferenciales (que incluyen los TLCs y las Uniones Aduaneras) se han convertido en el eje central de la diplomacia comercial y especialmente en lo relativo a acceso a mercado. Estos acuerdos (PTAs) incluyen a los países más importantes del comercio mundial: EEUU, la UE, EFTA, Japón, Singapur, Canadá, Australia, N. Zelandia y México lo que hace que un porcentaje muy importante del comercio mundial se conduzca bajo régimen preferencial. La emergencia de China

también negociando acuerdos preferenciales completa el extenso plano de cobertura que representan estos acuerdos.

Además de ser GATT plus por definición dadas las exigencias de la normativa OMC como visto más arriba los acuerdos están agregando complejidad al sistema comercial como en el caso de la proliferación de reglas de origen diferenciadas. En otras áreas cuando los acuerdos promueven transparencia y buenas prácticas regulatorias aportan positivamente al comercio internacional.

Notas

¹ Entendimiento sobre la interpretación del Artículo XXIV del GATT 1994.

² El Tratado de Roma fue suscrito en 1957 pero los principales instrumentos del desarme arancelario interno y entrada en vigor de la Tarifa Externa Común se producen en el correr de los años 60 y 70 y solo hasta en 1992 Europa alcanza la libre circulación.

³ Ver Artículo 4 del Acuerdo de Agricultura.

⁴ En algunos casos en la UE aranceles del 300%.

⁵ MTN. GNS/W/120. 10 de julio de 1991. Distribución especial.

⁶ Declaración sobre comercio electrónico WT/MIN(98)/DEC/2.

Abrazar el cambio

Alberto Guani*

No es el más fuerte, o el más inteligente, aquel que sobrevivirá sino aquellos que mejor interpreten el cambio.

Charles Darwin

En tiempos de la sociedad digital, inteligencia artificial que llevan a tendencias globales para abordar los desafíos tecnológicos, de innovación e incluso el concepto de industria 4.0, no resulta para nada superficial abordar aspectos económicos y políticos que permitan avizorar el mundo del mañana y encararlo de la mejor forma.

La solución a los problemas que se nos plantean con una actitud de flexibilidad, ante el vertiginoso ritmo que arrastran los cambios que se están produciendo, no es lo contrario de estabilidad, sino que es el componente imprescindible precisamente para consolidar una estabilidad adaptada a los nuevos escenarios.

Si nos ponemos como horizonte el 2030 nuestro objetivo existencial no puede obviar la especialidad, la digitalización, una mayor inclusión de reglas en el mercado laboral y la armonización de nuevos escenarios laborales que tampoco excluyen a la diplomacia. No es que todo el mundo esté siempre al alcance sino que se obtenga más flexibilidad para que, incluso los de más avanzada edad, reciban alfabetización digital que focalice la atención para también abordar el cuidado de los niños. El mundo del trabajo será internacional, multicultural y se deberá exigir más desempeño en el manejo de idiomas extranjeros. Incluso aceptar el desafío de los refugiados y adaptarse a los requerimientos que marca la movilidad humana.

El futuro se basa en mejorar los sistemas informáticos para que se piense bien y

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

se pueda mejorar el sistema educativo en todos sus aspectos. Ello se reflejará en la competitividad y al mismo tiempo potenciará la efectividad de los procesos de selección, cuando se trata de definir carreras a seguir. Cada decisión que se toma, trae consecuencias para el sistema educativo.

Por ello se requiere que el *e-learning* sea efectivo. Que pueda haber una cultura técnica más ecuánime. Se requiere que las Escuelas Superiores y la Industria se coordinen más con los científicos investigadores y que el dialogo con las empresas emprendedoras (*start ups*) e incubadoras sean en sinergia con los objetivos del empresariado. En Uruguay ya existen programas de aceleración y de operatividad intensiva. Nuestro país cuenta con 25.000 puestos de trabajo en start ups, las cuales reclaman mejorar la escena de las empresas emprendedoras.

¿Cómo se habrá de aplicar la tecnología en el 2030? Muchas generaciones, por el momento, no tienen idea de cómo se habrá de funcionar en el futuro y cuántas empresas innovadoras se estarían duplicando en el 2030. Se necesitan generaciones bien provistas para que en los próximos años la población en las ciudades racionalice su aumento, al tiempo que son beneficiarios de más calidad de vida.

Alcanzar una vida más sana para la próxima generación con la adopción de medidas inteligentes en movilidad, reciclajes, nuevos tipos de energías, materiales reconvertidos y donde hasta los aportes de la química provean soluciones para estas nuevas tecnologías. Disponemos ya de electrónica orgánica o reutilizable. Los sensores y los equipamientos médicos digitalizados de próxima generación ya constituyen el nuevo horizonte en la medicina. Se está ya logrando fortalecer el sistema inmunológico para que se resista a los gérmenes destructivos. Se está ya alcanzando la tecnología que pueda cambiar el DNA y corregir los desequilibrios. Ya no solo los síntomas pueden atacarse sino las causas y es lo que se quiere lograr para el 2030. Tenemos que ser optimistas y llevar adelante los desafíos de la innovación para lograr una vida más saludable. Debemos proseguir en el compromiso con la Innovación y no podemos, ni debemos, quedar atrás.

¿Será que el computador tomará el lugar del hombre? Por ahora no parece que

las nuevas propuestas laborales provengan exclusivamente de la digitalización. Encontramos un nuevo modelo de negocios que si es detenidamente examinado, mediante el uso debido de internet, con una definición de a quién pertenecen los datos, identificando si la alta automatización y el contacto con los consumidores conduce a conocer cómo los clientes deciden sobre el sistema. Para detectar si el Big Data logra una fórmula de equilibrio con el sistema educativo. La digitalización es importante pero la política que se adopta lo es más aún. La protección de datos en las Escuelas y en las empresas emprendedoras será crucial en el camino por acordar en un Sistema Digital Único.

Por más que se quiera restarle trascendencia, el reto de la transformación digital radica en que de los casi 8.000 millones de personas en el mundo, 4.000 millones usan internet, 3.200 millones son usuarios activos y 5.000 millones tienen un Smartphone. Pero, las nuevas tecnologías tendrían poco sentido si el destino principal, de estas, no tuviera como destinatario al ser humano que se presenta como tal.

Profundizar en la innovación, al impulso de tecnologías emergentes y modelos de negocios disruptivos, lleva a transformar el concepto de inclusión en los servicios financieros, el emprendimiento y fomenta el desarrollo de nuevas habilidades. Para nada ello coloca a la diplomacia en un ámbito que se aleja de una adaptación a la nueva era digital. Todas razones por las cuales nos vemos obligados a actualizarnos y no seguir observando un mundo que todavía aparece en más distorsión por la resistencia a mirar realidades en constante mutación.

Si no abrazamos el cambio que está ocurriendo en forma dramática, corremos el riesgo de solamente de quedar al costado de crear la infraestructura para incorporar la digitalización. “Los datos -según la Canciller alemana Ángela Merkel- se deben considerar como la materia prima de la nueva economía”. Por ello se debe desarrollar un marco propio para la protección de datos. Que los buenos datos lleguen en el tiempo que se requieren. Una Agenda Digital efectiva es parte del objetivo País que nos debemos.

Y ello no deja de lado los Acuerdos de Libre Comercio, donde se requiere una

discusión ofensiva porque está en nuestro interés si estamos en la consideración de este punto, porque la incidencia de la economía está en todas las ramas, investigación, innovación, conocimiento e impositiva requiere un fuerte y estable ambiente económico que nos lleve a encarar, en toda su dimensión, los desafíos que se encuentran por delante.

La Escuela de Montevideo de Derecho Internacional Público

Heber Arbuet*

1. Presentación

En las relaciones internacionales, Uruguay dispone de un peso mucho mayor del que podría esperarse del cúmulo de elementos ponderables que posee en la ecuación de poder de los Estados. No lo explican su territorio, su ubicación estratégica, su población, el vigor de sus instituciones, ni la disponibilidad de cualquier tipo de riquezas. La explicación del prestigio de nuestro país en ese ámbito su funda en imponderables.

Históricamente, cualquiera fuera la legitimidad del mando interior o la orientación de los gobiernos, siempre los conductores del país y de su política exterior, con excepciones que reafirman la regla, coincidieron en aceptar e impulsar conductas que cimentaron esos imponderables. Estructuraron y siguieron una política exterior tendiente a un estado civilizado y de paz, con solución negociada de las controversias, con respeto a los Derechos Humanos, con estricto acatamiento a las normas del Derecho Internacional Público (en adelante DIP) y con fecunda contribución para que, a partir de la Carta de las Naciones Unidas (en adelante, la Carta), el mundo dispusiera de un sistema de reglas de naturaleza jurídica para regular las relaciones entre Estados soberanos, que se sometían a ellas sin afectar su soberanía, renunciando al uso de la fuerza, vinculándose en el marco de un estado civilizado, de paz y procurando la cooperación.

La trayectoria del Ministerio cuyo 190 aniversario conmemora esta Revista, es fiel muestra de lo expresado; a sus aportes¹, deben sumarse otros provenientes del área

*Ex Catedrático de Derecho Internacional Público y de Historia de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho (UdelaR). Miembro y Director del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI). Vicerrector de Investigaciones de la Universidad de la Innovación, Montevideo, Uruguay. Libre investigador en ejercicio, Premio CONICYT a la investigación jurídica, Grado III, 1999-2001. heber@arbuet.com

académica que les complementan y a uno de los cuales queremos referirnos: los de la Escuela de Montevideo de Derecho Internacional Público² creada a mediados del siglo XX a partir de los aportes a esta ciencia del Prof. Eduardo Jiménez de Aréchaga y desarrollada por este y sus discípulos.

Hay innumerables aportes doctrinarios concretados en estudios, artículos, y monografías, pero la tradición nacional de investigación y difusión de gran porte de la materia, se inicia en el siglo, XIX con su primer Catedrático Gregorio Pérez Gomar³; un año antes, Carlo Calvo, uruguayo educado en Argentina, edita en París su Derecho Internacional teórico y práctico, en 5 volúmenes. Desde la Cátedra, retoma la tradición Alberto Domínguez Cámpora, publicando en 1947 su Curso de Derecho Internacional Público y la continua en 1949 Eduardo Jiménez de Aréchaga, primero individualmente⁴ y luego junto a sus discípulos y dirigiéndolos⁵. También han hecho aportes publicando libros vinculados a la materia, otros profesores⁶.

Esta larga y valiosa tradición precede a la Escuela de Montevideo⁷ de la que expondremos sus principales aportes a la ciencia del DIP. Desde 1958, la Escuela la nutre con algunos descubrimientos importantes de E. Jiménez de Aréchaga: la trascendencia de fundar todo el sistema de la Carta en el Principio (jurídico) de la Igualdad Soberana de los Estados, sustituyendo al Principio (político) de la Soberanía de los Estados; el que este cambio permite, por primera vez, el sometimiento de Estados soberanos a las reglas de un sistema jurídico, el DIP, que, para no violentar su atributo, necesariamente, sólo tendrá estructura de coordinación puras; el que por esta y otras razones la Carta tiene la naturaleza de un pacto constitucional, con todas las consecuencias que de ello se desprenden. Además, Jiménez crea un nuevo método para determinar la existencia de las normas internacionales, su interpretación y la forma de su aplicación, al que nosotros llamamos el realismo principista. Sus discípulos⁸, primero orientados por él y después recordando sus enseñanzas desarrollaremos esos planteos y afirmaremos algunas de sus consecuencias⁹.

2. El Principio de la Igualdad Soberana de los Estados¹⁰

Esta idea recién aparece en las relaciones internacionales con la Carta en 1945.

A diferencia del resto de la doctrina, que la menciona y va poco más allá, E. Jiménez, 1958, Capítulos III, Numeral 1 y XX, Numeral 3, la analiza cuidadosamente y afirma: que es un Principio jurídico; que funda todo el sistema de la Carta; que sustituye como eje de las relaciones internacionales al Principio político de la Soberanía de los Estados; que este Principio amparaba la soberanía absoluta excluyendo toda posibilidad de sometimiento de los entes que la poseen al Derecho; y que el Principio de la Igualdad Soberana permite el sometimiento de los Estados soberanos al derecho, posibilitando la concreción de una sociedad internacional en estado civilizado, bajo un orden de tipo constitucional.

Los Estados, desiguales de hecho y en el ejercicio de los derechos, son iguales ante el derecho que los somete, sin afectar su independencia. Esto último porque se crea el DIP, con estructuras de coordinación puras y cuyos sujetos, necesariamente y por definición, deben participar directamente en la creación de las normas que les obligarán, la vigilancia del cumplimiento por los demás de las mismas y, con estos en conjunto, al castigo de los infractores. Este Principio de la Igualdad Soberana impide que los Estados ejerzan con absoluta discrecionalidad una soberanía desarreglada mediante una libertad natural, ilimitada, cruel, injusta, agotadora y a la vez permite someterlos a un poder que, sin ser absolutamente propio, tampoco les es ajeno, porque es el que resulta del libre acuerdo del conjunto de las voluntades soberanas de los Estados que reunidos como iguales se dan las reglas que, al respetarlas, les permiten vivir en armonía una libertad filosófica, más justa y disfrutable.

Primer gran aporte, un avance doctrinario, un hallazgo de la Escuela de Montevideo, que da una nueva perspectiva al enfoque de las relaciones internacionales posmodernas y a las reglas del DIP que se les aplica.

3. Naturaleza jurídica del sistema de la Carta

Un sistema jurídico debe contener reglas de esa naturaleza. Las normas jurídicas tienen caracteres compartidos con reglas de otra naturaleza (heterónomas, exteriores, etc.) y dos exclusivos de ellas y que las distinguen: son bilaterales y coercibles. Si una norma no tiene una de estas características no es jurídica y el sistema que la contiene, no

tiene esa naturaleza, sino otra.

F. de Victoria, siglo XVI y H. Grocio, siglo XVII, califican las reglas que nos ocupan como derecho, natural, de gentes, etc. y J. Bentham, siglo XVIII, las comienza a llamar Derecho Internacional. Se dio por sentado, se discutió y algunos negaron, que fueran normas jurídicas; pero nadie enfocó el asunto como un tema del derecho positivo en vigor, constatando si reunían los caracteres exigidos por este, sino que se elucubró en el plano de la filosofía del derecho.

De las reglas aplicadas a las relaciones internacionales hasta mediados del siglo XX, puede aceptarse que eran bilaterales, discutirse si eran o no heterónomas, pero resulta claro que jamás fueron coercibles; por ello el sistema no era jurídico, sino socio político con aspiraciones jurídicas. La coercibilidad de las reglas consiste en que, si su mandato no es cumplido voluntariamente por el obligado, el sistema dispone de instituciones e instrumentos capaces de forzarlo a cumplir o imponerle una sanción, mediante el desencadenamiento de una fuerza ajena a las partes involucradas, legítima, institucionalizada, reglada y previsible.

Antes de la Carta, para regular las relaciones internacionales, dominaba una idea socio política de soberanía desordenada, no había orden preestablecido, previsible y operante, ni instituciones legítimas para actuar en respaldo de los pactos; no había “derecho”; operaba el mero ejercicio de la fuerza disponible, y para atemperarla se recurría a un conjunto de reglas, más o menos pactadas y acatadas, pero que en definitiva cedían ante el ejercicio del poder; aunque doctrinos y políticos de buena fe se esforzaban por acercarlas a lo jurídico.

Hasta la Sociedad de las Naciones, si los mandatos no eran cumplidos voluntariamente no existía ninguna autoridad que pudiera obligar a hacerlo o imponer una sanción. El perjudicado recurría al Principio político de la Auto Tutela, si es que disponía de fuerzas propias; o aprovechaba el juego del Principio político del Equilibrio de Poderes, si es que le favorecían las circunstancias o recurría a alianzas políticas fortaleciéndose, si las lograba. Nunca actuaba una coerción jurídicamente legitimada, respondiendo a un mandato objetivo ante la violación de una norma, sólo operaban

recursos socio políticos al amparo de las circunstancias y las conveniencias. Con la Sociedad de las Naciones se mantiene la situación, no se concretan avances, no se crea un sistema de seguridad colectiva, ni sanciones eficaces y el único cambio, los pactos Briand-Kellogg, tienen naturaleza socio política y poco éxito.

A mediados del siglo XX, como resultante de los desastres y calamidades de dos Guerras Mundiales en 30 años, se darán las condiciones para que los Estados soberanos acepten someterse a reglas jurídicas, para poder convivir en estado civilizado y de paz. Pero, aún celosos de su independencia, condicionarán su determinación sometiendo a un sistema jurídico con estructuras de coordinación puras, donde el sujeto reglado es protagonista y participa, directa y necesariamente, en la creación de todas las reglas que les obligan y junto con sus pares, en la vigilancia de su cumplimiento y en el castigo de las violaciones. El sistema es laxo; brinda a los Estados soberanos que se le someten un gran protagonismo y discrecionalidad; permite establecer normas débiles, ambiguas, que posteriormente permitan varias interpretaciones. Pero, ese débil DIP, también legitima y permite a los Estados soberanos, si es su voluntad y la manifiestan, transitar desde él a sistemas más rígidos y comprometedores, con estructuras mixtas de coordinación y subordinación, como ya se ha hecho en la región de Europa; o incluso y con alcance mundial, crear estructuras de subordinación puras, con reservas de soberanía en algunos aspectos fundamentales para guardar su identidad e independencia.

Recién con la Carta y su sistema, la sociedad internacional entra en el estado civilizado y sus Estados soberanos regulan sus relaciones mediante normas jurídicas, aunque con las debilidades de los sistemas de coordinación y carencias institucionales que comprometen su ejecución (ver HAV, t/p 2018, Capítulo XI, Secciones I y II).

Pero las normas del DIP que crea y desarrolla la Carta son coercibles: se institucionaliza la legítima defensa tanto individual como colectiva (art. 51); se abre vía jurídica a las retorsiones; y se crean e institucionalizan autoridades, aunque no suficientemente fuertes y demasiado politizadas (el Consejo de Seguridad) que pueden legítimamente ejercer el uso de la fuerza para hacer cumplir el derecho a los Estados renuentes o, en caso contrario, imponerles una sanción (Capítulo VII de la Carta).

Con la Carta se aportan a la comunidad internacional mundial, los institutos que permiten disponer de un sistema jurídico para regular las relaciones de los Estados soberanos. El sistema creado es funcional y operativo, recepta los límites que le imponen sus estructuras de coordinación puras; abre las puertas a otros sistemas más comprometedores y eficaces para regular esas mismas relaciones; y en estos últimos más de 70 años de funcionamiento, a través de la vía consuetudinaria, han dado carácter jurídico a todos los compromisos socio políticos anteriores que fueron aceptados y respetados por los Estados¹¹. Estos también son aportes doctrinarios revolucionarios de la Escuela de Montevideo.

4. La naturaleza constitucional de la Carta

El nombre del libro de Jiménez, 1958, es significativo y él, en su texto, confirma que, bajo la forma de un tratado general, abierto, organizativo y constitutivo, la Carta establece un pacto que tiene similar gravitación y consecuencias que los pactos constitucionales respecto a las comunidades de seres humanos de los ámbitos internos de los Estados. Por otra parte, al analizar la discusión acerca de si la Carta es un tratado o una Constitución, radicalmente concluye “La respuesta exacta es que la Carta es la Constitución de la comunidad internacional, una Constitución que se ha puesto en vigor por medio de un tratado” (E. Jiménez, 1958, Capítulo XX, Numeral 3). Finalmente, afirma que el art. 2, inc. 6 demuestra la “...fuerza constitucional de la Carta...”; y al comentar el art. 103 de la misma afirma que él establece una situación que “...glosando una expresión de Hauriou (Maurice), cabría llamar de súper legalidad constitucional de este instrumento internacional...”.

Estos razonamientos abrieron vías de investigación que el Maestro siguió con su grupo haciendo importantes aportes al DIP: la Carta es una Constitución aunque con estructuras de coordinación débiles, que no impone conductas rígidamente controladas, lo que se acepta por la posición de poder desde la cual se someten los Estados en el marco de la “guerra fría” y por los problemas que estos (¿o sus gobernantes y conductores?) muestran cuando se trata de abandonar la idea política de soberanía. Debe recordarse que también las primeras constituciones otorgadas o arrancadas a los

antiguos monarcas ingleses y, más adelante, otorgadas por las monarquías ilustradas resultaban bastante débiles, especialmente en lo que refiere a los contralores sobre quienes ejercían el poder.

El desarrollo por la Escuela de Montevideo de estas ideas permite pensar que la humanidad, en la encrucijada de desaparecer o retrogradar a épocas primitivas o mantener su civilización, opte por someterse a un derecho, incluso con estructuras de subordinación y acepte autoridades comunes, como en su momento lo hicieron las comunidades internas.

5. El método de análisis

La Escuela de Montevideo desarrolla como aporte metodológico formal el método realista principista que creó y enseñó el Maestro. Es una novedosa y original opción que supera la de las Escuelas anteriores. Se acerca al positivismo voluntarista al partir de que sólo son válidas aquellas normas que crean por sí sus propios sujetos protagonistas, los Estados soberanos; pero se separa del mismo al sostener y fundar por qué, los Estados soberanos, después de obligarse, no pueden desligarse de sus compromisos por su sola voluntad. Se aproxima al jusnaturalismo, pero sin confundirse con él, al afirmar que no todo precepto es válido, cualquiera sea su contenido, sino que para ser una norma jurídica deber responder y estar acorde con ciertos Principios; pero para individualizarlos no recurre a Principios filosóficos, maleables, posibles de adecuarse a ideologías y que no aportan la imprescindible certeza y seguridad jurídicas, sino a Principios insertos en el derecho positivo al ser comprendidos en tratados multilaterales de alcance mundial, aprobados por los Estados soberanos, tales como los recogidos en la Carta o en la Declaración 2625/XXV. También se separa de las doctrinas sociológicas o de la efectividad (ver H.A.V. 2018/5, El fundamento del Derecho Internacional Público, en E. Jiménez, H. Arbuet y R. Puceiro, 2018, tomo I).

6. Conclusión

Los hallazgos y propuestas de E. Jiménez y los desarrollos que él con sus discípulos hacen de los mismos, resultan trascendentes. Fundan la teoría jurídica para

las relaciones internacionales posmodernas y posibilitan instalar a la sociedad internacional en un estado civilizado pleno y disponer de un orden constitucional que la encauce pacíficamente y evite que desaparezca o retrograde a un primitivismo intolerable.

Los aportes sobre la igualdad soberana (Numeral 2) abren una perspectiva revolucionaria y profunda. El tratamiento objetivo y científico del asunto de la naturaleza de las normas internacionales que, en solitario y por primera vez, hace la Escuela (Numeral 3), aplicando su método realista principista, separándolo de las especulaciones filosóficas y atendiendo al derecho positivo, esclarece las enormes dudas y confusiones existentes y abre camino a la idea jurídica de soberanía que permite una relación internacional civilizada y de paz. La genial inserción del removedor concepto de una constitución en las relaciones internacionales (Numeral 4), su sólida fundamentación y los desarrollos que le complementan, abren los caminos que permiten el desarrollo de una sociedad internacional posmoderna, en un marco civilizado, de paz y cooperación como única alternativa a la desaparición o la retrogradación grave. Y los aportes metodológicos (Numeral 5) aunque formales, constituyen una original manera de encarar estos asuntos, producto de las traumáticas experiencias vividas en el siglo XX, sumamente apropiada para encarar los desafíos de la posmodernidad y que ayuda a salvar los graves riesgos.

Estos avances propios de la Escuela y las consideraciones referidas en HAV, 2018/1, Numerales 2 a 5, justifican que afirmemos su existencia.

Notas

¹ Son hitos la propuesta uruguaya de arbitraje compulsorio en las Conferencias de 1907, ser el primer país en suscribir la cláusula opcional sometiendo a la Corte Internacional de Justicia, las destacadas gestiones como miembro del Consejo de Seguridad en 1965/67 y 2015/17, etc.

² Ver: Arbuet-Vignali, Heber (en adelante HAV), t/p 2018, Teoría general del Derecho Internacional Público. Para la posmodernidad y desde la Escuela de Montevideo, en trámite de publicación, Capítulos IV y V; HAV, t/p 2017, Teoría jurídica de la soberanía. Y su influencia sobre la teoría del Estado posmoderno, inédito, El Pinar, 2017; HAV, 2018: La sociedad internacional y el orden jurídico internacional, en Tratado de Derecho Internacional Público de E. Jiménez, H. Arbuet y R. Puceiro, 4 tomos, ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 7ª edición actualizada en 2018, Capítulo I.

³ Editados en 1864 y reeditados en 1968 por el Senado de la República: Conferencias sobre Derecho de Gentes y Curso elemental de Derecho Internacional Público en 2 volúmenes.

⁴ Derecho Constitucional de las Naciones Unidas, ed. Escuela de funcionarios internacionales, Madrid 1958 y Curso de Derecho Internacional Público, ed. Centro de Estudiantes de Derecho, 2 volúmenes, Montevideo 1959 y 61.

⁵ E. Jiménez de Aréchaga y otros, 1975-78, Curso de Derecho Internacional Público, 5 volúmenes, ed. Fundación de Cultura Universitaria; y, desde 1989, E. Jiménez, H. Arbuet y R. Puceiro, Tratado de Derecho Internacional Público, 4 volúmenes, 7ª. Edición actualizada a 2018, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo 2018.

⁶ Son los casos de Alfredo Eisenberg (Curso de Derecho Diplomático y Curso de Historia de los Tratados), Manuel A. Vieira (Asilo diplomático), Heber Arbuet-Vignali (Curso de Derecho Diplomático y Consular; Curso de Historia de las Relaciones Internacionales) y de este con Roberto Puceiro y Belter Garré (Antártida), y otros.

⁷ Ver HAV, 2018/1, La Escuela de Montevideo de Derecho Internacional Público. Primera entrega, en soporte digital, ed. Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (<http://curi.org.uy/archivos/ESTUDIO%20CURI%206.pdf>), Numerales 1 a 6.

⁸ Sus Profesores Agregados fueron Alfredo Eisenberg, Manuel A. Vieira y Avaro Álvarez; y los Profesores que fueron sus discípulos, corriendo el riesgo de omitir a alguno, fueron Julio César Lupinacci, Felipe H. Paolillo, Alberto Pérez Pérez, Elías Bluth, Heber Arbuet-Vignali, Roberto Puceiro Ripoll, Manuel Rama, Lía Viana, Vilma Veida, Washington Baliero, Enrique Hernández.

⁹ Junto a los aportes señalados, hay otros que omitimos dada la extensión de este trabajo. Para conocerlos y complementar los expuestos, nos remitimos a las obras citadas en este trabajo.

¹⁰ Ver HAV, 2018/1, Numeral 7 a y HAV, 2018/2: La Escuela de Montevideo de Derecho Internacional Público. Segunda entrega. CURI, Numeral 2, Edición en soporte digital <http://curi.org.uy/archivos/ESTUDIO%20CURI%207.pdf>.

¹¹ HAV, 2017: 1945: Quiebre en la historia. El arribo a la naturaleza jurídica de las normas que regulan a las relaciones internacionales, en Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, Nº 9, Asunción 2017; HAV, 2018/3: La naturaleza de las reglas internacionales, ed. CURI, en soporte digital <http://curi.org.uy/archivos/estudiocuri02del8arbuet.pdf>; y HAV, 2018/4, La Escuela de Montevideo. Tercera entrega, ed. CURI en soporte digital, 2018.



Una aproximación a la política internacional de drogas: Evolución internacional y la estrategia innovadora como herramienta de política exterior

Martín Vidal*
Ignacio González**

La temática “drogas” es por demás vasta y para comprender todas sus aristas sería necesario realizar un análisis prolongado y detallado de todas las otras áreas vinculadas con la cuestión.

Como en todo análisis, debemos decidir dónde colocar el centro de gravedad del mismo para tocar tangencialmente el resto de las materias. Es decir, ¿sobre qué queremos hacer foco cuando hablamos de drogas?, ¿sobre las sustancias?, ¿sobre la prevención?, ¿sobre las adicciones?, ¿sobre los delitos principales y conexos?, ¿sobre las cuestiones geopolíticas? Estas preguntas ya permiten vislumbrar la complejidad de la cuestión.

Naturalmente, siendo esta una Revista Diplomática, poco importaría hacer un análisis sobre las cuestiones vinculadas a la interacción de las sustancias con el cuerpo humano o los factores psicológicos o sociológicos que llevan a las personas a consumir o involucrarse de una u otra manera con las mismas.

Es por ello, que el artículo se centrará en la esfera internacional del problema mundial de las drogas, una breve introducción a la materia, la evolución jurídica en Uruguay, la posición nacional en la Comisión de Estupeficientes y la agenda innovadora como herramienta de política exterior, particularmente el vínculo entre los únicos dos países que han regulado el mercado de cannabis para uso no medicinal, Uruguay y Canadá.

* Funcionario del Servicio Exterior de Uruguay. Embajador de Uruguay ante Canadá. Ex Director General para Asuntos Políticos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

** Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República). Funcionario del Servicio Exterior. Certificate in Diplomatic Studies (University of Oxford). Summerschool en European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (Lisboa).

Las drogas, un problema internacional

Si bien se puede presuponer que entendemos por drogas, no está de más precisar el término sobre el cual vamos a hablar. Las drogas, entendido en un sentido amplio, comprendería todas aquellas sustancias químicas que influyen la función biológica. Una droga psicoactiva es una droga que influye parcialmente las funciones mentales. El ejemplo citado por Kleiman et al.¹ resulta muy ilustrativo, la penicilina es una droga, pero no es psicoactiva.

Al mismo tiempo y para delimitar más el sujeto en cuestión, es preciso distinguir aquellas drogas psicoactivas que tienen poder de abuso. Estas son aquellas que tienen efectos mentales lo suficientemente placenteros, interesantes o útiles para que ciertas personas decidan tomarlas por razones no médicas.

Finalmente, la última distinción al concepto sería su legalidad, es decir, cuando hablamos de drogas, vamos a hacer referencia a drogas psicoactivas que tienen poder de abuso y que se encuentran además consideradas como incluidas dentro de las Listas de las distintas Convenciones de Drogas.² Ejemplos de drogas psicoactivas que tienen poder de abuso pero que no se encuentran listadas son el alcohol, la nicotina y la cafeína.

Definido el término “drogas”, huelga decir que dichas sustancias han acompañado a los seres humanos durante el comienzo de los tiempos³. Desde épocas inmemoriales el ser humano, solía distinguir entre tres plantas, aquellas que le brindaban alimento, las que eran venenosas y que por tanto servían para la caza o la guerra; y aquellas que no alimentaban ni mataban pero que utilizadas alteraban el estado de consciencia de las personas⁴.

¿Qué ha sucedido entonces para que en los últimos 110 años se haya realizado semejante esfuerzo internacional para eliminar esas sustancias?

La epidemia del consumo del opio en China durante el siglo XVIII y XIX, llevó a que las autoridades chinas en 1729 establezcan edictos imperiales contra el consumo de esa sustancia. Durante esos años y hasta entrada el siglo XX, los esfuerzos para el

control de la sustancia habían sido fundamentalmente unilaterales o en el mejor de los casos bilaterales.

La primera conferencia internacional sobre drogas, denominada la “Comisión del Opio de Shanghái”, recién tuvo lugar en el mes de febrero de 1909⁵, 180 años luego de aquel primer edicto imperial. Sin que dicha conferencia arroje ningún resultado concreto tuvo el mérito de ser la antesala de Conferencia de la Haya de 1911, cuyo logro principal fue la Convención de Opio de La Haya de 1912.

Esta Convención fue el primer instrumento internacional en materia drogas, que luego de su inclusión dentro de los Acuerdos de Paz de la primera posguerra obtuvo una adhesión de las principales potencias mundiales y países vinculados con la producción, el comercio y el consumo del opio.

A los efectos del estudio de las Convenciones sobre drogas en el marco de la política internacional, resulta fundamental destacar que el artículo 23c⁶ del Pacto de la Sociedad de las Naciones vinculó el problema de las drogas a la agenda internacional como luego lo sería hecho en el ámbito de las Naciones Unidas.

Varios años después y una guerra mundial de por medio, se reunieron en el año 1961, setenta y tres delegaciones en la ciudad de Nueva York para concluir las negociaciones de lo que a la postre será la Convención Única sobre Estupefacientes. Dicha Convención resumiría todos los anteriores acuerdos sobre drogas que fueron creados en los años pasados (de ahí su nombre) para pasar a ser el marco legal internacional de referencia en la materia⁷.

Pocos años después, en el año 1971 se aprobó en la Conferencia de Viena el Convenio de Naciones Unidas sobre sustancias psicotrópicas⁸ y finalmente en 1988 la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas⁹.

De esta manera, con estas tres Convenciones quedaría completo el marco jurídico internacional en la materia. Con una membresía prácticamente universal, las políticas de drogas a nivel mundial han sido establecidas dentro de los límites

dispuestos por estos tratados internacionales.

Breve síntesis de la evolución jurídica en Uruguay

El Decreto Ley 14.294 del año 1974 revirtió lo dispuesto por la Ley 9.692 del año 1937 permitiendo una cantidad mínima para el consumo personal; previo al Decreto – Ley el consumo de estupefacientes estaba penado con la internación del toxicómano¹⁰. El artículo 31 de esta Ley, que permite la tenencia para consumo personal, fue de alguna manera una inserción extraña, teniendo en cuenta el contexto nacional e internacional¹¹ durante el cual fue aprobado.

Más allá de la aplicación de la Ley por parte de los operadores del derecho, la realidad es que Uruguay ha sido desde hace varias décadas de los pocos países que no penalizaban el consumo ni la tenencia de estupefacientes en cantidades mínimas.

Sin duda que el otro gran hito en las políticas nacionales de drogas es la Ley 19.172 sobre regulación y control del cannabis. La cual legalizó la producción, distribución y expendio de cannabis no medicinal bajo una estricta normativa.

La posición nacional en la Comisión de Estupefacientes

La Comisión de Estupefacientes es un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social (ECOSOC) encargado de, entre muchas otras tareas, asistir al ECOSOC en supervisar la aplicación de las Convenciones de Drogas¹².

De esta manera, la Comisión de Estupefacientes que se encuentra compuesta por 53 Estados Miembros¹³, realiza al menos una Sesión Anual en la cual los distintos miembros exponen su visión nacional e internacional sobre el problema de las drogas.

Uruguay a lo largo de los últimos años como miembro de la Comisión de Estupefacientes defendió la importancia de la aplicación de una política de salud pública y derechos humanos que no cause más daño que las drogas mismas. Para ello, se entiende necesario mantener un enfoque racional y proporcional, basado en una evidencia científica que pueda respaldar estas políticas.

En este sentido, es también fundamental insistir a nivel internacional con los conceptos de responsabilidad común y compartida, la despenalización de la posesión y el consumo, la proporcionalidad de las penas (incluyendo la eliminación de la pena de muerte) y el diálogo amplio entre todos los actores involucrados tanto a nivel nacional como a nivel internacional¹⁴.

Durante la última Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada en el año 2016 (UNGASS) Uruguay defendió su política de mercado regulado de cannabis, visto que es una decisión soberana que se inscribe dentro de los objetivos de las Convenciones de Drogas¹⁵ y que tampoco perjudica de ninguna manera los esfuerzos internacionales para controlar las drogas¹⁶.

Es por ello que Uruguay entiende que su estrategia sobre drogas (de regulación de mercado y reducción de daños) no colide con los objetivos centrales de las Convenciones de Drogas, entendiendo que ellas gozan de cierta flexibilidad¹⁷ que permitirían la incorporación de nuevos enfoques.

Dentro de una visión más amplia, promueve, sin necesariamente exportar su modelo, el derecho a que los países busquen estrategias innovadoras que sirvan para mejorar la salud de las personas, evitando que los países se vean señalados (en muchos casos de manera poco elegante) por organismos como la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefaciente (JIFE).

La agenda innovadora como herramienta de política exterior.

Canadá y Uruguay aliados estratégicos.

Hasta el 17 de octubre de 2018 Uruguay venía caminando este nuevo y arduo camino de la regulación del mercado de cannabis no medicinal en solitario, hasta que ese día Canadá se convirtió en la segunda jurisdicción nacional que lo hace al entrar en vigor la Ley C-45.

Tener un compañero de ruta como Canadá resulta sumamente positivo para Uruguay por varios motivos. Canadá es una nación industrializada, integrante del G7, reconocida por no sólo por su desarrollo económico sino también por la fortaleza de sus

políticas sociales y su estado de bienestar. Poseedor de un sólido sistema financiero, que incluye 5 de los 70 principales bancos a nivel mundial, estrechamente vinculado a su poderoso vecino y principal socio, los Estados Unidos. A nivel externo, Canadá es un actor activo y constructivo del sistema multilateral, y, como Uruguay, le adjudica al respeto del derecho internacional una importancia cardinal en su posicionamiento internacional.

Canadá y Uruguay comparten valores y principios fundamentales, tanto en lo que refiere a la convivencia interna como a nivel internacional. Sumado a esto, existen grandes afinidades entre los respectivos modelos de regulación, -ambos sumamente estrictos y priorizando la salud pública y la seguridad interna-, las que brindan una base sólida para profundizar la cooperación y la coordinación en los distintos aspectos vinculados a este tema, incluyendo en relación al posicionamiento externo.

Respecto a la dimensión internacional, la postura canadiense es muy similar a la que Uruguay ha venido sosteniendo, al defender que la legalización federal aprobada recientemente no contraviene los objetivos y propósitos de las Convenciones de Naciones Unidas relativas a las drogas, ya que procura resguardar el bienestar y la salud de las personas, a la vez que –en una perspectiva más amplia e integrada- prioriza los compromisos en materia de Derechos Humanos.

Hasta allí, la posición canadiense es prácticamente idéntica a la uruguaya. Sin embargo, existe un pequeño, pero relevante, matiz. Y es que aquella posición es complementada por un reconocimiento del gobierno canadiense de que su legalización, si bien no contraviene los objetivos centrales, implica el incumplimiento de algunos aspectos puntuales del marco jurídico de NNUU relativo al control de drogas vinculado al cannabis.

Tal como sucediera con Uruguay, Canadá ya ha sido objeto de críticas por parte del órgano fiscalizador independiente¹⁸, quizás hasta más duras que las dedicadas en su momento a nuestro país. Esto puede deberse a la preocupación que existe entre los principales defensores del status quo en materia de combate a las drogas, que el mayor poder específico, visibilidad y recursos de Canadá pueda generar un efecto contagio en

otras jurisdicciones que estarían contemplando explorar la estrategia de regulación.

Ante este escenario, y en función de las afinidades señaladas, fomentar un fortalecimiento del diálogo bilateral resulta elemental, el cual podría ampliarse a otros países que han dado pasos parciales hacia el mismo sentido o tienen intención de explorar un esquema regulatorio¹⁹. De hecho, conversaciones informales en este sentido, ya están teniendo lugar y producto de éstas, es que se está manejando oficiosamente una alternativa sólidamente argumentada tanto desde el punto de vista jurídico como político: la modificación ‘inter-se’²⁰.

Esta alternativa, prevista en el Art. 41 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados busca justamente encontrar un equilibrio entre la estabilidad de los acuerdos multilaterales y la necesidad de cambios en la ausencia de consensos, conclusión a la que se llega luego de un exhaustivo análisis. La misma prevé que algunos de los Estados Partes puedan modificar un tratado multilateral solo entre ellos, en la medida que no se afecte el objeto y fin del mismo.

En función del estado actual de parálisis del régimen global de control de drogas, ésta u otras opciones jurídicamente válidas podrían convertirse en una posible válvula de escape para realinear esta estrategia innovadora con las obligaciones internacionales, por lo que ameritan ser analizadas con atención.

El pasado 24 de setiembre se dieron casi simultáneamente dos episodios contrapuestos. Mientras en Nueva York, al margen de la Asamblea General de Naciones Unidas, casi 130 Estados²¹ se adherían al “Llamado global a la acción en el problema mundial contra las drogas”, promovido por el Presidente Trump, para reforzar el mensaje de combate a las drogas; en Ciudad de México, la Comisión Global de Políticas de Drogas, que reúne a personalidades como Olusegun Obasanjo, Helen Clark, Ramos-Horta, Ricardo Lagos, Vargas Llosa, Javier Solanas, César Gaviria, FHC y Richard Branson, entre otros, publicaba su último informe ‘El Control de Drogas Responsable’, recomendando la estrategia de regulación ‘responsable, cauta, incremental y basada en la evidencia’²².

Evidentemente, estas dos visiones siguen y seguirán enfrentadas por mucho

tiempo, por lo que no nos encontramos ante un escenario de reforma global en el corto plazo. Sin embargo, la apertura a nuevos enfoques reconocida en UNGASS 2016, viene recibiendo respaldos significativos como se ha señalado.

Uruguay ha asumido conceptualmente y desde la experiencia a partir de la legalización del mercado del cannabis, el enfoque regulatorio y por lo tanto se encuentra en una posición favorable para participar de manera responsable y constructiva en este renovado debate y promover la cooperación internacional.

A fin de estar preparado de la mejor manera posible para enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades que ya se están manifestando con el ascenso de la regulación, el Estado debería trabajar en el diseño de una política exterior comprensiva y sistematizada en torno a la temática de las drogas en general y del cannabis en particular (incluyendo temáticas vinculadas como salud, pública y derechos humanos, así como la cooperación internacional técnica y científica y la promoción de inversiones) la que podría resultar en una nueva herramienta de inserción internacional.

Notas

¹ KLEIMAN, Mark. R.A., CAULKINS, J.P., HAWKEN, A. *Drugs and Drug Policy: What everyone needs to know*, New York, Oxford University Press, 2011, pp. 1-2.

² Las Convenciones de Drogas de 1961, 1972 y 1988 establecieron listas a través de las cuales se clasificaron sustancias e incluso plantas de acuerdo a diferentes criterios.

³ La ilegalización de las drogas son procedimientos relativamente recientes si se compara todo el tiempo durante el cual los seres humanos las han utilizado.

⁴ HAUTEFUILLE, M. y WIEVIORKA, E. *La Légalisation des drogues: Une mesure de salut publique*. Paris: Odile Jacob, 2014.

⁵ MC CALLISTER, W.B., *Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International history*. Abingdon: Routledge, 2000.

⁶ Artículo 23. De conformidad con las disposiciones de los convenios internacionales actualmente existentes o que en lo futuro se celebrasen, y bajo la reserva de los mismos, los miembros de la Liga:

c) Confiarán a la Liga el contralor general de la ejecución de los acuerdos relativos al tráfico con mujeres y niños, así como el tráfico del opio y otras drogas peligrosas;

⁷ En el año 1972 se aprobó el Protocolo modificativo de la Convención Única de

Estupefacientes.

⁸ Esta Convención apunta fundamentalmente a las sustancias psicotrópicas que no fueron incluidas en la Convención Única, tales como el LSD o el “éxtasis”.

⁹ La Convención del año 1988 tiene como eje el tráfico ilícito, su conexión con otros actos delictivos y el control a los precursores químicos.

¹⁰ El período de internación para el toxicómano establecido en la Ley debía ser no menor a 2 meses y no mayor a dos años.

¹¹ Pocos años antes, en 1971 el Presidente Nixon de Estados Unidos, había declarado la guerra a las drogas buscando reducir las consecuencias que la adicción a los estupefacientes había llevado a los Estados Unidos. <https://www.youtube.com/watch?v=y8TGLLQID9M>

¹² Normativa disponible en: http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/ECOSOC_Res-9I_E.pdf

¹³ La elección de los Estados Miembros es por un período de 4 años con opción de reelección.

¹⁴ La presentación uruguaya en la UNGASS 1998 expresaba que “La libertad, la paz, los derechos humanos, el medio ambiente, la calidad de vida, el desarrollo humano sostenible y la erradicación de la pobreza son los desafíos de nuestro tiempo. El problema de las drogas está relacionado de alguna manera a todos esos asuntos vitales”. Esto explica de alguna manera la política uruguaya actual a nivel de la Comisión de Estupefacientes cuando se intenta involucrar en la discusión a todas las agencias de Naciones Unidas, ECOSOC, OMS, FAO, PNUD, PNUMA, UNESCO, para que las respuestas al problema no provengan únicamente desde la ONUDD”

¹⁵ Esos objetivos refieren a la “salud y bienestar públicos” y se encuentran en las tres convenciones bajo distintas enunciaciones.

¹⁶ La política de cannabis del Uruguay, expresada en la Ley 19.172 y sus decretos reglamentarios no liberalizan ni la producción ni el consumo, sino que lo regulan y de manera estricta. Ello implica que aquellos actos que no se ajusten a la normativa, serán ilegales y perseguidos debidamente. La normativa regula fuertemente la producción, distribución y expendio.

¹⁷ Discurso de EE.UU. durante la 57ª Sesión de la Comisión de Estupefacientes en la cual se comparte la visión uruguaya sobre la flexibilidad de las Convenciones. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_57/HLS/Statements/Thurs_13th_PM/07_United_States_of_America_130314_pm.pdf

¹⁸ Disponible en: <https://www.incb.org/incb/en/news/press-releases/2018/statement-by-the-international-narcotics-control-board-on-the-entry-into-force-of-bill-c-45-legalising-cannabis-for-non-medical-purposes-in-canada.html>

¹⁹ Países Bajos y México (bajo el nuevo gobierno de López Obrador que asume el 1/12/18), por ejemplo.

²⁰ JELSMA, M., BOISTER, N., BEWLEY-TAYLOR, D., ET AL. “Balancing Treaty Stability and Change: Inter se modification of the UN Drug Control conventions to facilitate cannabis

regulation. En: Policy Report 7, March 2018. Swansea, GDPO, 2018. Disponible en: https://www.tni.org/files/publication-downloads/balancing_treaty_stability_and_change.pdf.

²¹ Uruguay no se adhirió, al igual que notorias ausencias como Alemania, España, Noruega, Suiza.

²² Más información en: www.globalcommissionondrugs.org
<http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/09/2018-Report-Media-Kit-2-ENG.pdf>.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 70º aniversario: algunos aspectos sobre su elaboración y adopción

Ana María Pastorino *

Presentación

En el año en que se cumple el 70º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)¹, en este breve artículo, se señalarán algunas cuestiones sobre el proceso de elaboración y adopción de la misma, destacando, oportunamente, el papel que Uruguay² tuvo en las diversas instancias.

Ya en su primer período de sesiones, la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU)³, se abocó a la tarea de dar cuerpo a las disposiciones de la Carta, sobre el tema de los derechos humanos (DDHH). Se intentó así, desarrollar uno de los propósitos fundamentales de la nueva organización creada, a efectos de impedir que volvieran a repetirse las atrocidades cometidas en las etapas anteriores y cuyas repercusiones seguían produciéndose al momento de su adopción.

Primeros pasos

El 16 de febrero de 1946 se creó la Comisión de Derechos Humanos, como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social (ECOSOC)⁴, quedando constituida por 18 miembros⁵, incluidos los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Uruguay se encontraba entre los 13 restantes⁶. La Comisión celebró su primer período de sesiones, desde el 27 de enero al 10 de febrero de 1947. Al nuevo órgano se le encomendó la confección de diversos documentos para la protección de los DDHH⁷, y en su ámbito se creó un Comité redactor⁸, que le daría forma al pilar del sistema onusiano de protección.

* Doctora en Derecho -Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales- por la Universidad de Jaén (España). DEA en Procesos Políticos Contemporáneos (Universidad de Santiago de Compostela). Profesora Adscripta de Derecho Internacional Público (Facultad de Derecho -UdelaR). Docente - Investigadora de la FCS de la UdelaR.

Por su parte, la División de Derechos Humanos de la Secretaría, se encargó de analizar la documentación remitida por los gobiernos de los Estados miembros y por distintas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como de preparar un anteproyecto de declaración, que constaba de 48 artículos⁹. En esta etapa, Uruguay presentó ante la Secretaría, diversos artículos de la Constitución que consagraban la protección de los derechos humanos en el país.

Sobre el documento presentado por la Secretaría, René Cassin, representante francés en el Comité, y ante una propuesta británica de convención, elaboró una nueva versión, la que, conjuntamente con el documento británico, servirían de base para la discusión de los dos tipos de instrumentos, en el entendido en que varios gobiernos aceptaban la adopción de una declaración pero únicamente como instancia previa a la aprobación de un tratado.

La Comisión trataría en su segundo período de sesiones, realizado en Ginebra, en diciembre de 1947, el articulado preparado por el Comité, para, en su tercer período de sesiones, aprobar el texto sin oposición. Al pasar a consideración de la Tercera Comisión, se le introdujeron importantes modificaciones que, sin embargo, no alteraron la configuración general del texto.

Por otra parte, la insistencia de Cassin, en el carácter universal de la Declaración¹⁰, tuvo la intención de remarcar que, pese a las diferencias de todo tipo – religiosas, filosóficas, políticas, económicas- se lograría un documento aceptable para todos los Estados miembros, debiendo quedar protegidos los DDHH de todas las personas y en todos los territorios.

Elaboración y adopción

La Declaración es el resultado de un complejo proceso de elaboración. El proyecto preparado por la Comisión de Derechos Humanos fue analizado y debatido en las sesiones de la Tercera Comisión de la AGNU, encargada de los asuntos sociales, humanitarios y culturales, para luego ser sometido a la consideración del plenario de la Asamblea. Durante la larga discusión sobre el borrador que se diera en la Tercera

Comisión, fueron presentados diversos proyectos de enmienda. Finalmente, la Comisión pudo aprobar el texto, con 29 votos a favor y 7 abstenciones.

Si bien se desarrolló un sistema orgánico específico para la confección del texto, el mismo se nutrió con la colaboración de diversos actores y de las distintas delegaciones nacionales. En el caso uruguayo, esta circunstancia sería destacada por el representante Armand-Ugon, quien, en su intervención del día 10 de diciembre¹¹, señaló la activa participación del país en la enunciación de los derechos consagrados en la Declaración. En materia de religión, Uruguay se opuso a la inclusión de disposiciones de ese tipo, explicitando la separación existente en el país, entre Iglesia y Estado, más allá de la consagración constitucional de la libertad de culto y enseñanza.

Por su parte, J. Jiménez de Aréchaga, que participó como delegado de Uruguay en la III AGNU, señalaba que la discusión del texto sobre la Declaración Universal se tornaba muy problemática, debido a que formaban parte de la ONU países con posturas muy diferentes, en diversos campos (1967: 39). En especial, con respecto al derecho de propiedad, hubo grandes discrepancias entre el texto adoptado por la Comisión y la propuesta de enmienda realizada por la URSS, concediéndole a ese país, la previsión de que ese derecho podría ejercerse, tanto individual como colectivamente. Sobre el punto, Jiménez de Aréchaga señala que una enmienda realizada por Uruguay a la versión francesa de la disposición, fue finalmente adoptada, y se sustituyó el originario “derecho a poseer bienes”, por el “derecho de propiedad” (1967: 44).

Debido a la insatisfacción de la URSS respecto al informe de la Tercera Comisión (A/777), este país presentó una propuesta para aplazar la consideración del proyecto para el siguiente período de sesiones de la Asamblea. En la 183 a. sesión plenaria de la Asamblea, el proyecto de resolución presentado por la URSS¹² fue rechazado por 45 Estados miembros, obteniendo 6 votos favorables y 3 abstenciones. Uruguay fue uno de los países que votaron en contra. Se procedió luego a dar tratamiento a las modificaciones propuestas por la URSS¹³ y por Reino Unido¹⁴.

La primera enmienda soviética, encaminada a sustituir el artículo 3 (en la numeración del proyecto), pretendía reforzar la disposición originaria, introduciendo el

principio de autodeterminación de los pueblos, tratando de poner el énfasis en las situaciones de dominación colonial. Asimismo, sobre la cuestión de las minorías que la URSS quería introducir, la Tercera Comisión había concluido en que la misma debía ser objeto de un estudio más detallado. Esta enmienda fue rechazada por 34 votos en contra (Uruguay incluido), 8 votos a favor y 14 abstenciones.

La propuesta de sustituir el artículo 20 del proyecto, estaba destinada, según lo manifestaba la URSS, a realizar ajustes a la libertad de opinión y expresión, de modo de evitar la propagación de ideas fascistas. De acuerdo a Vishinsky, representante soviético, su país no podía aceptar el artículo tal como lo presentaba la Tercera Comisión porque “La libertad absoluta de difundir las ideas no resuelve el problema de la libertad de expresión. Existen ideas peligrosas, cuya difusión debe ser impedida; por ejemplo, la instigación a la guerra y las ideas fascistas”¹⁵. Esta segunda enmienda tuvo 41 votos en contra (con el de Uruguay), 6 a favor y 9 abstenciones. Quienes rechazaron la enmienda, argumentaron que la misma implicaba restricciones a la libertad de expresión, al brindarle a los Estados la posibilidad de limitarla, cualquiera fueran las razones esgrimidas.

La tercera modificación pretendida por la delegación soviética, sobre el artículo 22, apuntaba, al igual que la anterior, a reforzar los principios democráticos. La propuesta obtuvo 36 votos en contra (Uruguay entre ellos), 9 favorables y 11 abstenciones. La última enmienda soviética, proponía sustituir el artículo 30, para introducir compromisos a cargo del Estado. Al decir de Eleanor Roosevelt: “El nuevo artículo 30 propuesto por la delegación de la U.R.S.S., proclama una vez más las obligaciones del Estado, concepto que había tratado de introducir la delegación de la U.R.S.S. en casi todos los artículos de la declaración. Si se adoptara este método, el carácter de la declaración cambiaría por completo”¹⁶.

Finalmente, se sometió a votación la enmienda propuesta por el Reino Unido, cuya finalidad era eliminar el artículo 3 e incorporarlo, con ciertas modificaciones, como párrafo 2 del artículo 2, en los siguientes términos: “Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país

independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía”. La enmienda británica se aprobó con 29 votos favorables, 17 en contra y la abstención de 10 Estados miembros. Se procedió entonces, a votar el proyecto de Declaración modificado y se decidió que los siete considerandos del Preámbulo se analizaran por separado¹⁷, y luego artículo por artículo.

Luego de la aprobación de la supresión del artículo 3, se numeró nuevamente la declaración, quedando finalmente con 30 artículos. La Declaración fue aprobada por la Resolución 217 (III) de la AGNU, de 10 de diciembre de 1948¹⁸, denominada Carta Internacional de los Derechos del Hombre y que trataba varios asuntos. La Carta, en su parte A contiene los treinta artículos de la Declaración, aprobados según lo detallado, dedicándose la parte D¹⁹, a determinar los mecanismos para darle “una difusión de carácter verdaderamente popular y universal;”. El capítulo B²⁰ de la Resolución, se destina al Derecho de Petición, en tanto que el C²¹, denominado Suerte de las Minorías y el E, Preparación de un Proyecto de Pacto relativo a los Derechos del Hombre y de Medidas de Aplicación. Estas tres cuestiones, sobre las que no se había podido alcanzar una solución, fueron encomendadas al ECOSOC para continuar con su estudio.

La DUDH se aprobó por 48 votos a favor y hubo 8 abstenciones²²: URSS, Bielorrusia, Ucrania, Checoslovaquia, Polonia, Yugoslavia, Unión Sudafricana y Arabia Saudí. Los países socialistas se abstuvieron, en general, por el corte individualista de los derechos y por el celo de la soberanía estatal. En el caso saudí, la abstención obedeció a consideraciones de tipo religioso, en tanto la Unión Sudafricana, actuó consecuentemente con su política de apartheid.

Tal como lo había anunciado el representante Armand – Ugon²³, Uruguay apoyó, no solo la DUDH, sino todos los textos de resolución presentados por la Tercera Comisión, “...y se congratula de la inclusión en el proyecto, de principios fundamentales tales como el que dispone que el ejercicio de los derechos del hombre sólo podrá ser limitado por las leyes necesarias para asegurar el bienestar general en una sociedad democrática...La persona humana debe ser la razón de ser y la meta final de la comunidad y del derecho internacionales”.

Consideraciones finales

A pesar de las grandes diferencias que quedaron de manifiesto a lo largo de todo el proceso de elaboración, se logró que ningún Estado miembro votara en contra de la Declaración.

Más allá de las valoraciones que se hicieran posteriormente sobre la naturaleza jurídica y su carácter universal, la DUDH tuvo la virtud de convertirse rápidamente “en la interpretación autorizada de las disposiciones de la Carta sobre la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales del individuo” (Garrido, 2018: 100).

Respecto a las abstenciones que se manifestaron en su momento, señala Villán Durán (2018: 114) que luego de la caída del muro y el fin del apartheid, puede considerarse que siete de ellas, quedarían superadas, al adherir esos Estados, a los principios consagrados en la Declaración.

Por último, señalar la contribución de Uruguay, que, actuando coherentemente con sus principios constitucionales, y más allá de los alineamientos ideológicos, mantuvo una actitud abierta ante el tratamiento del tema central: los derechos humanos.

Bibliografía

- CASSESE, A. (1991), *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*, Ariel, Barcelona.
- CASSIN, R. (1951), “La Déclaration Universelle et la mise en oeuvre des droits de l'homme”, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, II, pp. 241-365
- GARRIDO MUÑOZ, Asier (2018). “El Valor Jurídico de la Declaración Universal de los Derechos Humanos”, en Proner C., Olasolo H., Villán Durán C.; Ricobon G., Back. C. (Coords.) *70º Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La protección internacional de los derechos humanos en cuestión*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 99-102.
- GROS, H. (1988) *Estudios sobre Derechos Humanos II*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Civitas, Madrid.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino (1967). “Cómo nació el artículo 17 de la Declaración Universal”, en *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, Vol. VIII, Núm. 2, Diciembre 1967, Primera parte, Edición Especial 1968 Año
- VILLÁN DURÁN (2018). “La obligatoriedad Jurídica de la Declaración Universal”, en Proner C., Olasolo H., Villán Durán C.; Ricobon G., Back. C. (Coords.) *70º Aniversario de la*

Declaración Universal de los Derechos Humanos. La protección internacional de los derechos humanos en cuestión, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 113-122.

Notas

¹ En términos generales, se utiliza aquí la expresión “Derechos Humanos”, más allá de otros enunciados utilizados –en español– con anterioridad, tanto para la denominación de la propia Declaración y otros documentos utilizados en su elaboración, como para la de instancias orgánicas de las Naciones Unidas que trabajaron en su redacción.

² El gobierno uruguayo se encontraba en esa época, bajo las presidencias del Partido Colorado, de Tomás Berreta (1/3/47- 2/8/47) y Luis Batlle Berres (2/8/47-1/3/51), quien sucedería al primero por su fallecimiento.

³ Resolución 43/AG (I) “Proyecto de declaración de derechos y libertades fundamentales”.

⁴ Resolución 5 (I). Se crea, asimismo, la Subcomisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, a efectos de brindar asesoramiento especial a la Comisión, a la que se le daría prontamente, la misma categoría, en el segundo período de sesiones del ECOSOC (Resolución 11 (II)). En dicha ocasión se desarrollarían las funciones de la Comisión de Derechos Humanos, mediante la Resolución 9 (II) y se crearían distintas subcomisiones: de la libertad de información y prensa; de protección de las minorías; de prevención de discriminaciones.

⁵ En un inicio se estableció un comité preparatorio que estuvo conformado por 9 miembros y que fue conocido como “comisión nuclear”. Se encargó de precisar los términos de referencia, el programa de trabajo, la composición definitiva de la Comisión, etc. (E/38/Rev.1).

⁶ Representado por el Sr. José A. Mora (E/CN.4/SR.7)

⁷ Una de las primeras discusiones en torno al tema, dentro de la Comisión fue la de si se trabajaría sobre la redacción de un tratado o en la opción que, finalmente, predominó, la de redactar una declaración que contuviera una relación de principios y reglas de carácter general.

⁸ Al principio, se había designado para el Comité, a Eleanor Roosevelt, Peng-Chung-Chan y Charles Malik. Finalmente, quedó integrado por Charles Malik (Líbano), Alexandre Bogomolov (URSS), Peng-Chun Chang (China), René Cassin (Francia), Eleanor Roosevelt (EEUU), Charles Dukes (Reino Unido), William Hodgson (Australia), Hernan Santa Cruz (Chile), y John P. Humphrey (Canadá).

⁹ E/CN.4/AC.1/3.

¹⁰ En las primeras etapas de elaboración, se denominaba Declaración Internacional.

¹¹ En la 181ª Sesión plenaria de la Asamblea (A/PV.181).

¹² A/785/Rev.2.

¹³ A/784.

¹⁴ A/778/C/Rev. 1.

¹⁵ 180º Sesión Plenaria -9 de diciembre de 1948-, A/PV.180, p. 362.

¹⁶ 180º Sesión Plenaria -9 de diciembre de 1948-, A/PV.180, p. 365.

¹⁷ El Preámbulo quedó aprobado por unanimidad, salvo en su primer considerando: “Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”, en el que hubo dos abstenciones.

¹⁸ En la 183ª sesión plenaria, celebrada en el Palacio de Chaillot, París.

¹⁹ Recibió 41 votos favorables y 9 abstenciones.

²⁰ Aprobado por 40 votos favorables y 8 abstenciones.

²¹ Aprobado con 44 votos a favor y 8 abstenciones.

²² Si bien, en ese momento, los miembros de Naciones Unidas eran 58, en esa instancia no estuvieron presentes ni Yemen ni Honduras.

²³ En la 181ª Sesión plenaria de la Asamblea (A/PV.181), p. 375.

Apoyo del Uruguay al proceso de Paz en Colombia

Martín Lorieto*

En relación con el tema que nos convoca, se destaca el compromiso histórico del Uruguay y su permanente seguimiento a la realidad política con el proceso de paz en Colombia, dada las implicancias directas en la estabilidad de esta, así como su repercusión en los países vecinos y de la región.

En este sentido, es de señalar la participación en los últimos años a través de los apoyos realizados mediante diversas acciones emprendidas al más alto nivel de nuestras autoridades con respecto a los Diálogos exploratorios de paz, al proceso de las negociaciones, iniciados oficialmente en noviembre de 2012 en La Habana, y la fase de los pos-acuerdos entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP para la finalización del conflicto armado interno durante más de 50 años.¹

La ayuda de nuestro país se realiza en un contexto en el que Colombia decidió buscar activamente apoyo político y de cooperación de la comunidad internacional previamente y durante las negociaciones, así como para la instrumentación de las diferentes políticas previstas en el escenario de posconflicto. Este objetivo se realizó de forma muy pragmática durante las diversas giras al exterior y visitas recibidas por el Presidente Juan Manuel Santos y su equipo Ministerial durante su segundo periodo presidencial 2014-2018, destacándose, entre otras, la visita pastoral del Papa Francisco del 6 al 10/09/2017.²

Asimismo, se debe puntualizar que durante este periodo la presidencia de Colombia se encontraba ante un Congreso Nacional polarizado y atomizado por diversos partidos políticos y de oposición, luego de las elecciones parlamentarias de marzo 2014. Por tal motivo, debió continuar desarrollando coaliciones con otros sectores políticos, principalmente con aquellos líderes regionales y de sectores de izquierda, a fin de

* Funcionario del Servicio Exterior de Uruguay. Magíster en Relaciones Internacionales (Universidad de la República). Licenciado en Estudios Internacionales (Universidad ORT).

proseguir con las políticas iniciadas durante su primera presidencia 2010 – 2014 con el objetivo afianzar las negociaciones de paz en curso.

Acciones bilaterales

Se registró disposición y apoyo del ex Presidente de la República José Mujica, según lo expresado reiteradamente por este en diversos ámbitos a nivel bilateral, regional y multilateral, a los procesos de negociación de paz con las FARC-EP y los que eventualmente surgirían con el ELN.

Se pueden mencionar entre otras acciones de ambos Gobiernos, los encuentros entre ex Mandatarios y ex Cancilleres en diversas instancias: visita de la Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia a Montevideo el 25/06/2013, en la que se suscribe el Memorando de Asociación Estratégica³ y el encuentro entre los presidentes José Mujica y Juan Manuel Santos y los Cancilleres realizado en Nueva York el 23/09/2013, así como en el marco de la Cumbre de los BRICs el 17/06/2014.

En la reunión mantenida por los presidentes en la “VII Cumbre de las Américas” de Panamá en abril de 2015, el Mandatario Tabaré Vázquez expresó la plena disposición en proseguir colaborando y cooperando con el proceso de Paz en La Habana, así como con el ofrecimiento de apoyar posible inicio de las negociaciones con el ELN. Durante el citado encuentro Colombia manifestó el interés en aprovechar la experiencia uruguaya en materia de desarrollo agropecuario, teniendo en cuenta que se trata de un aspecto clave en el escenario posconflicto, ya que fue el primer punto negociado en La Habana.

Asimismo, a nivel de Cancilleres se mantuvieron encuentros durante la Asamblea General de la OEA en Washington el 18/03/2015, así como en la Cumbre Presidencial y de Ministros de la Alianza del Pacífico en Paracas, Perú, el 1/07/2015, y en el marco de la Asamblea General de las NN.UU en setiembre de ese año.

Finalmente, en la “IV Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas de Alto Nivel Bilateral”, 06/04/2017, oportunidad en la que Colombia agradeció el apoyo

proporcionado por Uruguay al proceso de paz desde su inicio, tanto a nivel bilateral como desde su membresía no permanente en el C.S. NN.UU.

Un hecho a destacar fue la participación como invitados especiales en los Actos de la Firma Protocolar de los Acuerdos de Paz que se celebraron en Cartagena de Indias, el 26/09/2016 del ex Presidente y Senador José Mujica, y la Senadora Lucía Topolansky y de otras autoridades en representación del Gobierno.

Este fue presentado en el plebiscito el 02/10/2016 sin alcanzar su aprobación. Luego del intercambio de propuestas de modificación entre el Gobierno y los partidos políticos de oposición, organizaciones sociales y religiosas el 24/11/2016 en el Teatro Colón de Bogotá, se suscribió el Nuevo Acuerdo con modificaciones para la terminación del conflicto, siendo refrendado por el Congreso Nacional el 30/11 y 01/12/2016.

El Acuerdo Final en el punto 6.3 previó la creación del Componente Internacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) compuesto por dos Notables, una Secretaría Técnica y el Apoyo Técnico. Este tiene como propósito comprobar el estado y avances de la implementación, identificar retrasos o deficiencias, brindar oportunidades de mejoramiento continuo, así como contribuir a fortalecer su implementación.

De conformidad con el Acuerdo Final, la CSIVI designó el 23/03/2017 como Notables del citado Componente a los ex presidentes español Felipe González y uruguayo José Mujica.

Los Notables o Verificadores Internacionales encabezan el Componente Internacional de Verificación y tienen como función realizar pronunciamientos e informes públicos en relación con los avances que se registren en la implementación y a los puntos de discusión y controversia sobre los que podrán hacer recomendaciones.

Por otro lado, subrayar la visita del Sr. Canciller Rodolfo Nin Novoa el 28/06/2017 a la Misión de NN.UU en Colombia y al Mecanismo de Monitoreo y

Verificación (MM&V), para reiterar el apoyo de nuestro país a la implementación del Acuerdo Final de Paz, teniendo en cuenta que Uruguay integraba el C.S. de NN.UU. hasta el 31/12/2017.⁴

Mantuvo además encuentros de trabajo con la Jefa Adjunta de NN.UU. en Colombia, Tania Patriota y el Jefe de Gabinete Raúl Rosende, con el Alto Comisionado para la Paz del Gobierno de Colombia, Sergio Jaramillo, y con los integrantes del MM&V, al tiempo que se reunió con los 22 Oficiales compatriotas de los 450 Observadores Internacionales.

Acciones regionales

Se señala la visita oficial del ex Secretario General de UNASUR, Ernesto Samper, al Uruguay el 20/09/2014, durante la cual mantuvo encuentros con el Presidente José Mujica, el Canciller y otras autoridades.

En 07/2015 las delegaciones de Colombia y las FARC – EP, solicitaron el acompañamiento en la Subcomisión Técnica de un delegado del Secretario General de NN.UU y un delegado de la presidencia de UNASUR (PPT Uruguay 2015), con el fin de contribuir a poner en marcha la discusión sobre el sistema de monitoreo y verificación de cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas.⁵

Al respecto, la Presidencia de la República designó en julio de 2015 al ex ministro de Defensa Nacional, Dr. José Bayardi, para apoyar al proceso de cese al fuego y hostilidades. Esta designación fue una expresión del compromiso con el mantenimiento a la paz, considerando la experiencia y reconocida trayectoria del designado en tareas de mantenimiento y consolidación de la paz.

Acciones Multilaterales⁶

El proceso de paz en Colombia fue prioritario para Uruguay durante su participación como Miembro No Permanente del C.S. de NN.UU. para el bienio 2016-

2017. Las acciones más significativas para el proceso de paz en Colombia tuvieron lugar durante su dos Presidencias de enero 2016 y mayo 2017.

El 25/01/2016 bajó la Presidencia de Uruguay y en sesión formal presidida por el Sr. Canciller Rodolfo Nin Novoa se aprobó por unanimidad de los 15 miembros del C.S. la Resolución N° 2261/16. Esta estableció una Misión de Observación Política como componente internacional y coordinadora del mecanismo tripartito de monitoreo y verificación del cese al fuego y de las hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de armas, en los términos de lo solicitado por las partes, conformada por observadores militares de los países miembros de la CELAC.

Durante la segunda presidencia, a iniciativa de Uruguay se desarrolló una misión presidida por el Sr. Representante Permanente de Uruguay, Embajador Elbio Rosselli, como Presidente del C.S. entre el 3 al 5/05/17 integrada por los Representantes de los 15 países Miembros, quienes se trasladaron a Colombia con el propósito de expresar a las partes y al pueblo colombiano el firme respaldo de NN.UU. al proceso de pacificación de los colombianos. Este hecho fue histórico por ser la primera que se realizó en la región de América Latina.

La Delegación del C.S. se reunió con la Presidencia, Vicepresidencia, Ministerio de Defensa, y Posconflicto, Cancillería, y Alto Comisionado para la Paz. Asimismo, mantuvo encuentros con la Comisión de Paz del Congreso Nacional; Representantes del Sistema de NN.UU.; Miembros del MM&V, CSIV; Integrantes de las FARC-EP, Agencias de NN.UU. acreditadas en Colombia; y Sociedad Civil. Además, se efectuó un traslado a la una de las 26 Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) “La Reforma”, Departamento del Meta, el 5/05/17.

Otras Resoluciones adoptadas durante el bienio

- Resolución 2307 (13/09/16) autorizó a la Misión en Colombia brindar apoyo para la creación y la gestión de las Zonas Veredales y puntos transitorios para la dejación de armas, la desmovilización y la posterior reinserción de las FARC-EP a la vida civil.
- Resolución 2366 (07/06/17) estableció 2da Misión, con el propósito de verificar la

implementación de los puntos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Final, principalmente la reincorporación política, económica, y social de los miembros desmovilizados de las FARC, y la implementación de garantías de seguridad personal y colectiva y de programas integrales de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios.

- Resolución 2377 (14/09/17) aprobó los aspectos operacionales y el mandato de esta Misión.

- Resolución 2381 (05/10/17) amplió el mandato de la Verificación de la Misión de modo de iniciar tareas para verificar el alto al fuego bilateral con el ELN.

Actualmente Uruguay cuenta en la misión con 6 observadores integrados por FF.AA y del Ministerio de Interior.

Conclusiones

El apoyo ofrecido por Uruguay al Gobierno de Colombia durante los diálogos exploratorios, cronograma de negociaciones y pos-acuerdo, se canalizó a través de expresiones y visitas de las más altas autoridades de nuestro país, en la forma que las partes lo estimaron pertinente.

En la definición de las prioridades de la política exterior, la búsqueda y la construcción de la paz en Colombia ocupó un lugar destacado de la agenda exterior de nuestra Cancillería, viéndose reflejado en diversos ámbitos y canales de actuación como ser en los programas de cooperación donde nuestro país puede ofrecer, entre otros temas, intercambio de buenas prácticas en el sector agropecuario, cooperativismo en lechería, agricultura comunitaria, manejo de tierras para el desarrollo rural, así como reintegración política. Además, se ha registrado convergencia de intereses y posiciones en materia de cooperación en foros internacionales entre ambos países.

Finalmente, se reitera la mención especial que mereció el tratamiento dado a la cuestión colombiana, durante las dos presidencias en el C.S. de NN.UU, enero 2016 y mayo 2017, por parte de la diplomacia uruguaya, donde entre otras cuestiones, se mantuvo un rol muy activo en las negociaciones de las citadas Resoluciones.



Mapa geográfico de Colombia

Bibliografía:

Actuación de Uruguay en el Consejo de Seguridad durante el Bienio 2016-2017, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018.

Comunicados de Prensa Ministerio Relaciones Exteriores del Uruguay 2013-2018.

Comunicados de Prensa Ministerio Relaciones Exteriores de Colombia 2013-2018.

Notas

¹ Referido conflicto ha tenido un gran impacto político, social y económico con un número superior a los 7 millones de personas desplazadas, aproximadamente 252.000 víctimas y una cifra mayor a 80.000 desaparecidos.

² Durante esta se ofrecieron misas y encuentros con diversos colectivos en Bogotá (07/09); Villavicencio (08/09/17); Medellín (09/09/17) y Cartagena de Indias (10/09/17).

³ La agenda bilateral entre Colombia y Uruguay cuenta con una Asociación Estratégica, junio de 2013, mecanismo de Alto Nivel presidido por los Ministros y/o Viceministros de Relaciones Exteriores de ambos países, quienes se encargan de impulsar y darle seguimiento a los compromisos y proyectos binacionales.

⁴ Se indica que el acto final de dejación de armas de las FARC-EP fue celebrado el día anterior a la misma, en el Municipio de Mesetas, Departamento del Meta, en la que participaron el presidente de Colombia Juan Manuel Santos, el jefe de las FARC-EP, Rodrigo Londoño y el Jefe de la Misión de NN.UU. en Colombia, Jean Arnault.

⁵ La mencionada Subcomisión se conformó por hasta 10 miembros de cada delegación. Durante estas sesiones se analizaron las experiencias, iniciativas y propuestas que se sugieran desde cada uno de los equipos, y se escucharon a los expertos que las partes hubieran propuesto dentro del Plan de trabajo de la Subcomisión Técnica. Entre sus cometidos tuvo la elaboración de informes periódicos sobre conclusiones y propuestas a la Mesa de Conversaciones para que esta evaluara el trabajo de esta Subcomisión. Los países garantes podían asistir a las reuniones de la Subcomisión Técnica. Asimismo, contaba con la potestad de invitar a reconocidos expertos en la materia con el fin de identificar lecciones aprendidas de otras experiencias y buenas prácticas.

⁶ En 11/2016 viajaron a Bogotá seis instructores uruguayos de la Escuela Nacional de Instructores de Mantenimiento de la Paz, con el objetivo de dictar cursos de información conjuntamente con especialistas de Suiza para unos 30 Oficiales de las FF.AA. colombianas. Esta fue una instancia preparatoria para el curso definitivo de la misión de observación. (Primer curso de certificación de NN.UU a las Fuerzas Públicas colombianas).

Oportunidades de Uruguay en ASIA: el caso de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático

Ignacio Bartesaghi*
Natalia Melgar**

1. ¿Qué es la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático?

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), es un proceso de integración que se constituyó en 1967. Los miembros originales fueron: Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia. Actualmente, está integrada por 10 miembros dadas las incorporaciones de: Brunei Darussalam (1984), Vietnam (1995), Laos, Myanmar (1997) y Camboya (1999).

En sus orígenes, los principales objetivos no eran económicos sino políticos, pero en los últimos años, cobró relevancia el pilar económico y en particular, el aspecto comercial. En opinión de Taku (2011), la primera etapa se extiende hasta casi la década de los noventa y es recién después de la crisis asiática de 1997, que se busca una integración más profunda (Roldán et. al, 2010) que se alcanza recién en 2007 con la aprobación de la Carta de la ASEAN que implicó un acuerdo más profundo en términos institucionales.

La crisis mencionada que afectó muy fuertemente a las economías de la ASEAN, fue un hecho crucial que provocó que se aprobara una visión para el año 2020. Se estableció como objetivo el alcanzar una comunidad económica, que fue profundizada con acuerdos más recientes. Además, se crearon tres pilares: 1) político y seguridad, 2) económico y 3) socio – cultural (Bartesaghi, 2014).

Este bloque se está convirtiendo en el centro de la integración regional en Asia Pacífico a través de los acuerdos comerciales firmados con algunas de las economías

* Director del Departamento de Negocios Internacionales e Integración y Doctor en Relaciones Internacionales.

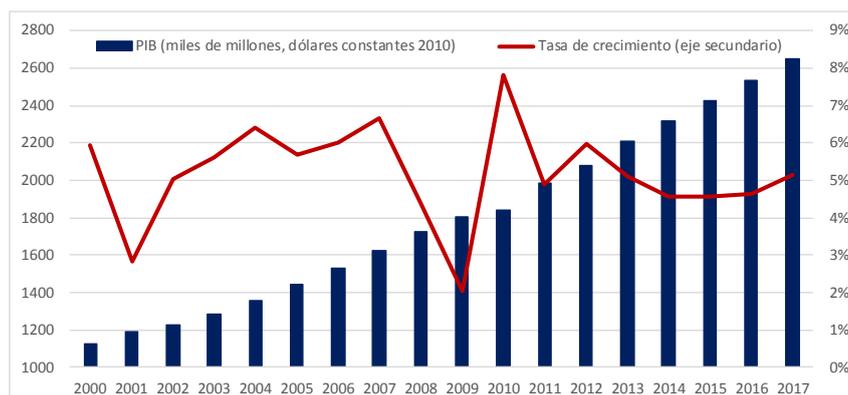
** Investigadora del Departamento de Negocios Internacionales e Integración y Doctora en Economía.

más relevantes de Asia como China, Japón y la República de Corea, así como también con India y Oceanía. Además, algunos de los miembros de la ASEAN forman parte de mega-acuerdo como el *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPATPP, 2018) o forman parte de las negociaciones de otros mega-acuerdos como: Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) o Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC). En el caso del CPATPP, cabe destacar que el mismo entraría en vigencia antes del cierre del año 2018, mientras que las negociaciones en el marco del RCEP avanzan a buen ritmo previéndose el cierre del acuerdo para el año 2019.

2. Caracterización de la ASEAN

Los 10 países miembros de la ASEAN han registrado gran dinamismo desde el año 2000. Como muestra el gráfico 1, el PIB agregado ha crecido sin interrupciones. Si bien algunos de sus miembros sufrieron los efectos de la crisis global en 2009, las altas tasas registradas en ese año en los casos de Myanmar (10,6%), Laos (7,5%), Vietnam (5,45) e Indonesia (4,6%), más que compensaron ese efecto negativo y la ASEAN creció 2%.

Gráfico 1 – PIB de la ASEAN y tasa de crecimiento (US\$ miles de millones)



Fuente: elaboración propia a partir del Banco Mundial.

En número de habitantes de la ASEAN se ha incrementado ininterrumpidamente desde el año 2000. Si bien la tasa de crecimiento es baja y se ha enlentecido (alrededor de 1,1%), el mercado de la ASEAN está creciendo permanentemente lo cual representa

grandes oportunidades para países exportadores de alimentos como es el caso de Uruguay. Al respecto, debe tenerse en cuenta que los cerca de 650 millones de habitantes del bloque, muestran una gran mejora en sus ingresos, lo que ha cambiado las pautas de consumo en bienes y servicios.

En cuanto al comercio internacional, se destaca el crecimiento registrado tanto en el caso de las exportaciones como en el de las importaciones. Si bien se está dinamizando, el comercio está aún por debajo de su potencial. Como también puede observarse en el gráfico 2, el saldo comercial siempre ha sido favorable.

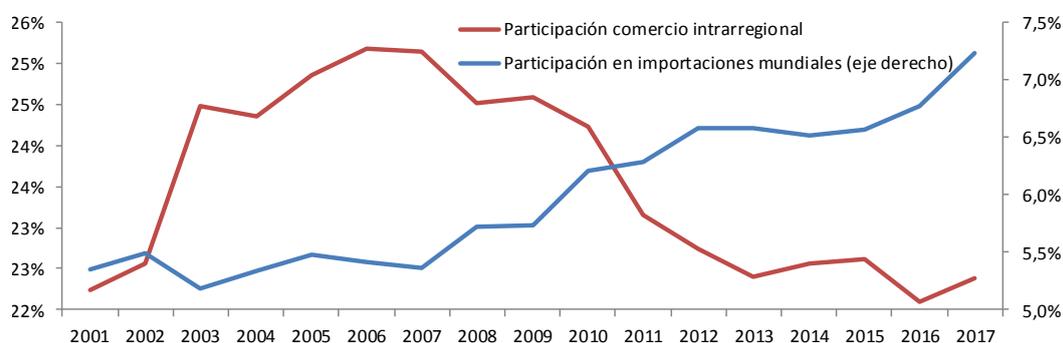
Gráfico 2 - El comercio de la ASEAN



Fuente: elaboración propia a partir del Banco Mundial.

La relevancia de la ASEAN como bloque económico, también se observa en los niveles alcanzados en su comercio intrarregional, superando entre los años 2001 y 2017, en promedio, el 23% del total de las importaciones del bloque. Además, los 10 países miembros aumentaron su participación en las importaciones globales, pasando de explicar 5,3% en 2001 al 7,3% en 2017 (ver gráfico 3).

Gráfico 3 – El comercio de la ASEAN



Fuente: elaboración propia a partir de Trade Map.

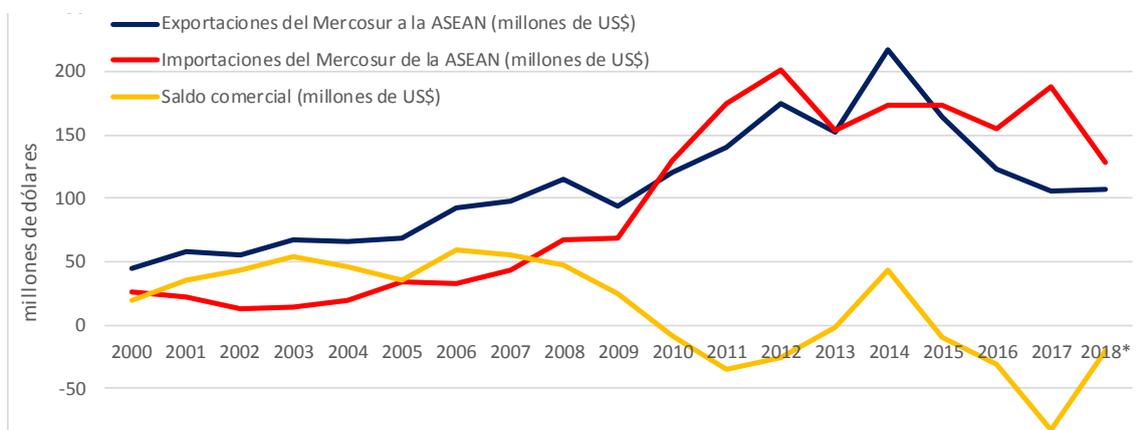
Desde que la ASEAN se convirtió en un bloque con un enfoque más económico y comercial, se registró la firma conjunta de varios acuerdos que sentaron las bases para crear un verdadero espacio de libre comercio, no solo entre sus 10 miembros, sino también con las principales economías de Asia Pacífico. Según la base de Acuerdos Comerciales Preferenciales de la OMC, los acuerdos vigentes son la propia zona de libre comercio en bienes (1993) y los acuerdos con: China (en bienes y servicios, 2005), Japón (en bienes, 2008), Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda e India (todos en bienes y servicios, 2010).

Cabe señalar que, algunos de sus miembros son de las economías más dinámicas en la firma de acuerdos comerciales que incluyen a América Latina pero aún no al Mercosur o sus miembros (el Mercosur ha iniciado negociaciones con Singapur y se han realizado contactos con Indonesia).

3. El comercio bilateral entre la ASEAN y Uruguay

Los flujos de comercio bilateral entre la ASEAN y Uruguay son bajos, sobre todo si se considera la complementariedad existente entre las economías. Los niveles actuales son muy superiores a los registrados en el año 2000 y el saldo comercial que inicialmente era favorable a Uruguay, pasó a ser deficitario, aunque los últimos datos muestran que la brecha tiende a cerrarse.

Gráfico 4 – El comercio bilateral entre la ASEAN y Uruguay (sin zonas francas)



Fuente: elaboración propia a partir de SmartDATA.

Nota: los datos de 2018 incluyen cifras hasta el mes de octubre.

Si bien tanto las exportaciones como las importaciones han crecido gradualmente, las exportaciones a la ASEAN crecieron 154% y las importaciones desde la ASEAN se incrementaron 535% al comparar 2000 y 2017. Estas evoluciones implican una tasa constante anual de 5,1% en el caso de las exportaciones y de 8% en el caso de las importaciones.

3.1. Exportaciones de Uruguay a la ASEAN

En 2017, los principales cinco productos exportados a la ASEAN alcanzaron a 86,5% de las colocaciones, ratio similar al registrado en el año 2000 (85%) aunque las participaciones por capítulo muestran cambios relevantes. Si bien el principal producto exportado ha sido pieles y cueros, su participación ha caído, pasando de 81% a 38,3% entre 2000 y 2017. Al mismo tiempo, los lácteos, la madera, las semillas y frutos oleaginosos y la carne han ganado terreno.

Cuadro 1 – Exportaciones de Uruguay a la ASEAN (Sin zonas francas)

Descripción abreviada	Monto (millones de US\$)			Participación		
	2000	2010	2017	2000	2010	2017
41-Pieles (excepto peletería) y cueros	36,1	42,3	40,4	81,1%	35,0%	38,3%
04-Lácteos y otros productos de origen animal	0,0	16,3	22,2	0,0%	13,5%	21,0%
44-Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	0,2	20,6	19,2	0,5%	17,1%	18,2%
12-Semillas y frutos oleaginosos	0,0	2,0	5,4	0,0%	1,7%	5,2%
02-Carne y despojos comestibles	0,9	15,2	4,0	2,0%	12,6%	3,8%
Resto	7,4	24,3	14,2	16,5%	20,1%	13,5%
TOTAL	44,6	120,7	105,5	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de SmartDATA.

Si se consideran los datos disponibles sin zonas francas), resulta que, en 2017, tan sólo 10 productos concentran el 70% de las exportaciones a la ASEAN. Todos ellos pertenecientes a los capítulos incluidos en el cuadro 1.

Cuadro 2 – Exportaciones de Uruguay con destino la ASEAN a nivel de producto (sin zonas francas)

Descripción abreviada	Monto (millones de US\$)			Participación		
	2000	2010	2017	2000	2010	2017
4107921010 - Cueros de bovinos curtidos al cromo, en seco	0,00	13,48	16,29	--	11,2%	15,5%
4104194011 - Cueros y pieles de bovino, húmedos	0,00	4,05	8,67	--	3,4%	8,2%
4403980000 - Madera en bruto de Eucalipto	0,00	0,00	8,32	--	0,0%	7,9%
4104413010 - Plena flor de cueros y pieles de bovinos en estado seco	0,00	16,49	6,94	--	13,7%	6,6%
0402211000 - Leche entera	0,00	4,73	6,57	--	3,9%	6,2%
4407999010 - Madera aserrada de eucalipto	0,02	6,85	5,68	--	5,7%	5,4%
0404100000 - Lactosuero	0,00	5,69	5,56	--	4,7%	5,3%
1201900000 - Las demás habas de soja	0,00	0,00	5,44	--	0,0%	5,2%
0406903000 - Los demás quesos con contenido de humedad entre 46% y 55%	0,00	0,48	5,20	--	0,4%	4,9%
4104111411 - Plena flor de cueros y pieles de bovinos en estado húmedo	0,00	5,98	5,13	--	5,0%	4,9%
Resto	44,55	62,93	31,65	100%	52,1%	30,0%
TOTAL	44,57	120,68	105,45	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de SmartDATA.

Además, vale mencionar que Uruguay es competitivo en estos productos y que tan sólo la madera aserrada de eucalipto fue exportada en el año 2000 (pero por un monto relativamente bajo, US\$ 21.269). Se destaca que el país ha logrado posicionarse en estos mercados aumentando en prácticamente todos los casos el valor de las exportaciones con destino a la ASEAN.

Por un lado, si bien como se mencionó la ASEAN está integrada por 10 países, el cuadro 3 muestra que también existe alta concentración a nivel de destino dado que, en los últimos años, casi el 60% de las exportaciones se concentra en tan sólo dos

países: Vietnam y Tailandia. En el caso de Vietnam, se destaca su crecimiento como destino de las exportaciones de Uruguay hacia la ASEAN dado que pasó de sólo 2% en el año 2000 a casi 33% en 2017.

De computarse el comercio de zonas francas, las mayores distorsiones se identifican en el caso de las ventas externas hacia Filipinas, ya que este país declaró importaciones de concentrados por US\$ 44,5 millones en 2017. Las mismas no son informadas por la base de aduanas por tratarse de colocaciones originarias de Zonas Franca Colonia (empresa Pepsi), mismo caso que los US\$ 3 millones exportados a Singapur. Además, Indonesia y Malasia han adquirido pasta de celulosa (US\$ 5 millones y US\$ 1,6 millones, respectivamente), producto también comercializado desde zonas francas instaladas en Uruguay.

Cuadro 3 – Exportaciones de Uruguay según país miembro de la ASEAN

(Sin zonas francas)

		Destino										TOTAL
		Vietnam	Tailandia	Filipinas	Singapur	Malasia	Indonesia	Brunei	Myanmar	Camboya	Laos	
Monto (millones de US\$)	2000	0,9	11,4	5,0	6,2	20,3	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	44,6
	2010	39,4	32,8	13,1	20,1	6,5	7,6	0,3	0,4	0,4	0,0	120,7
	2017	34,7	29,8	13,9	11,0	8,8	6,9	0,2	0,2	0,0	0,0	105,5
Participación	2000	2,1%	25,7%	11,3%	13,8%	45,6%	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
	2010	32,7%	27,2%	10,8%	16,7%	5,4%	6,3%	0,2%	0,4%	0,3%	0,0%	100,0%
	2017	32,9%	28,3%	13,1%	10,4%	8,4%	6,5%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de SmartDATA.

3.2. Importaciones

A nivel de producto, nuevamente se encuentra que existe un alto nivel de concentración, aunque menor que en el caso de las exportaciones. En 2017, los principales cinco productos importados desde la ASEAN representaron el 64,9% de las compras. Además, las importaciones se han diversificado dado que estos mismos productos representaban tan sólo el 26,5% en el año 2000 y 27,9% en 2010. Por lo tanto, si bien máquinas y aparatos eléctricos ha sido el capítulo más relevante, el ranking ha registrado cambios notorios como son los casos de los capítulos 15 y 54 que

han crecido sustancialmente en detrimento de los químicos (capítulo 38), caucho y sus manufacturas (capítulo 40) y telas (capítulo 59).

Cuadro 5 – Importaciones de Uruguay desde la ASEAN

Descripción abreviada	Monto (millones de US\$)			Participación		
	2000	2010	2017	2000	2010	2017
85 - Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes	6,7	15,4	61,9	26,0%	11,9%	33,0%
64 - Calzado, polainas y artículos análogos	0,0	7,5	23,9	0,1%	5,8%	12,8%
15 - Grasa y aceites animales o vegetales	0,0	1,8	14,5	0,0%	1,4%	7,7%
84 - Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos y sus partes	0,0	10,0	12,6	0,1%	7,8%	6,7%
54 - Filamentos sintéticos o artificiales	0,1	1,4	8,9	0,3%	1,1%	4,7%
Resto	18,8	93,1	65,8	73,5%	72,1%	35,1%
TOTAL	25,5	129,1	187,7	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de SmartDATA.

Si se consideran las importaciones con un mayor nivel de desagregación, se observa el mismo patrón mencionado anteriormente, si bien el nivel de concentración es alto, es menor que el presentado en el caso de las exportaciones. En 2017, tan sólo 10 productos concentraron el 50% de las importaciones desde la ASEAN. Vale destacar que en el ranking del cuadro 6, aparecen productos que no pertenecen a los capítulos presentes en el cuadro 5 como los cocos secos (capítulo 08) o guantes de goma (capítulo 40).

Cuadro 6 – Importaciones de Uruguay desde la ASEAN a nivel de producto

Descripción abreviada	Monto (millones de US\$)			Participación		
	2000	2010	2017	2000	2010	2017
8517123100 - Teléfonos portátiles	0,0	0,0	29,3	0,0%	0,0%	15,6%
8541403200 - Células solares	0,0	0,0	17,9	0,0%	0,0%	9,5%
6404190000 - Calzados con suela de caucho o plástico	0,1	0,5	10,0	0,4%	0,4%	5,3%
1516200090 - Grasas y aceites vegetales	0,0	0,2	9,1	0,0%	0,2%	4,9%
5407101910 - Tejidos de nylon con al menos 85% del peso en hilados de alta tenacidad	0,0	0,0	8,3	0,0%	0,0%	4,4%
6404110000 - Calzado deportivo	0,2	1,4	5,0	0,7%	1,1%	2,7%
1511900000 - Aceites de palma y sus fracciones	0,0	0,4	4,5	0,0%	0,3%	2,4%
0801110000 - Cocos secos	0,0	0,0	3,1	0,0%	0,0%	1,6%
6402999000 - Calzado con suela y parte superior de caucho o plástico	0,0	1,2	2,9	0,0%	1,0%	1,5%
4015190090 - Otros guantes de caucho	0,5	0,5	2,9	2,0%	0,4%	1,5%
Resto	24,7	124,9	94,7	97%	96,7%	50,5%
TOTAL	25,5	129,1	187,7	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de SmartDATA.

Por último, en cuanto al origen de las importaciones, se observa nuevamente alta concentración (ver cuadro 7). En este caso, se reitera el patrón encontrado en el caso de

las exportaciones: Vietnam y Tailandia encabezan el ranking y la participación de Vietnam ha crecido significativamente.

Cuadro 7 – Importaciones de Uruguay según país miembro de la ASEAN

		Destino										TOTAL
		Vietnam	Tailandia	Filipinas	Singapur	Malasia	Indonesia	Brunei	Myanmar	Camboya	Laos	
Monto (millones de US\$)	2000	0,8	7,5	4,6	5,8	1,0	5,7	0,0	0,1	0,0	0,0	25,5
	2010	15,4	28,4	28,4	33,2	2,5	19,2	1,8	0,2	0,0	0,0	129,1
	2017	62,6	34,0	32,4	28,3	15,0	10,9	3,9	0,4	0,0	0,0	187,7
Participación	2000	3,1%	29,2%	18,1%	22,6%	4,1%	22,3%	0,1%	0,4%	0,0%	0,0%	100,0%
	2010	11,9%	22,0%	22,0%	25,7%	2,0%	14,9%	1,4%	0,2%	0,0%	0,0%	100,0%
	2017	33,4%	18,1%	17,2%	15,1%	8,0%	5,8%	2,1%	0,2%	0,0%	0,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de SmartDATA.

4. Conclusiones

La ASEAN se ha transformado en uno de los bloques económicos de mayor importancia a nivel internacional, representado nada menos que cerca del 7% del comercio mundial y su economía crece a tasas del 5% en los últimos años. Se trata de una región que se ha convertido en la plataforma comercial de Asia Pacífico, con una estrecha relación de sus socios con China, Corea del Sur y Japón, captando inversiones y participando de las cadenas globales de valor.

Los avances registrados por la ASEAN fueron posibles gracias a la firma de acuerdos comerciales con sus socios más próximos (Australia, China, Corea del Sur, India, Japón y Nueva Zelanda). Cabe recordar que dichos acuerdos están siendo profundizados en el marco de las negociaciones del RCEP, el mega bloque liderado por China de mayor peso a nivel internacional. Además, el proceso de integración avanzó en la armonización de normas en diferentes áreas apostando a conformar un espacio económico único, lo que se hizo en paralelo con la implementación de un ambicioso plan de integración en infraestructura.

Las relaciones de Uruguay con la ASEAN muestran baja intensidad, si bien ha cambiado en los últimos años. De hecho, productos como los alimenticios, se están exportando a esta región, que liderará en los próximos años el crecimiento de la clase

media mundial junto a China e India. A su vez, países como Vietnam emergen como proveedores de bienes con alto contenido tecnológico.

Con el objetivo de profundizar las relaciones del país con el bloque, será necesario avanzar no solo en la firma de acuerdos comerciales -hoy sólo hay negociaciones entre el Mercosur y Singapur-, sino también focalizar en la promoción comercial, único camino posible para adelantarse a las oportunidades que surgirán para las empresas nacionales, ya sean exportadoras o importadoras, en un mercado que es tan pujante como atractivo.

Bibliografía

BARTESAGHI, I., 2014. La ASEAN y el MERCOSUR: similitudes, diferencias y potencialidades. Documento de Trabajo, Universidad Católica del Uruguay.

ROLDAN, A., PÉREZ, C., Y GARZA M., 2013. Arco del Pacífico Latinoamericano y ASEAN: oportunidades de cooperación birregional. Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África.

TAKU, Y., 2011. Transformation of ASEAN's Image in the 1980s: The Cambodian Conflict and the Economic Develop.

La agenda euroasiática: visiones para acercarnos a una región lejana

Ramiro Rodríguez Bausero*

Introducción

Miles de kilómetros y muchos husos horarios separan al Uruguay de las regiones que integran el corazón del espacio euroasiático. La distancia es una de las razones por las cuales Uruguay ha prestado históricamente poca atención a esta región del mundo, en la que la geopolítica y el devenir de las relaciones internacionales hizo que hoy estuviera integrada por numerosos Estados y que presente cada vez mayor trascendencia global.

Son varios los elementos que motivan este necesario acercamiento. En primer lugar, la configuración de fronteras que sobrevino tras la desaparición de la Unión Soviética, que abrió paso a una decena de actores regionales, junto a la nueva geografía energética que tiene su epicentro en la cuenca del mar Caspio.

Por otra parte, la creciente gravitación internacional de China en los asuntos globales, provocando un re perfilamiento de las dinámicas regionales de Asia y Europa, marcadas por sus recientes iniciativas de integración regional y proyección mundial, en particular, *One Belt, One Road*.

Este trabajo pretende, de manera sucinta, hacer una breve aproximación de los temas que entendemos pueden integrar una agenda de cuestiones con esa región (no) tan lejana del planeta.

*Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República) Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad de la República). Miembro del Comité de Derecho Internacional Público del CURI. Funcionario del Servicio Exterior de Uruguay.

El Cáucaso

La región del Cáucaso posee una dilatada y rica historia, por la que han pasado y establecido gran variedad de pueblos y civilizaciones, todo lo cual se refleja en su actual composición étnica, religiosa y lingüística, y contribuyendo a explicar los diferentes conflictos políticos interestatales que se registran en esa estrecha geografía.

Azerbaiyán debe el crecimiento viene experimentando desde la primera década del siglo XXI al petróleo, el gran motor de desarrollo del país, aunque el gobierno de Aliyev trata de diversificar la economía del país y su base productiva. En efecto, su motto “Tierra de Fuego”, conocido principalmente a través del deporte, el turismo y la apuesta por la multiculturalidad para promocionar a esta nación, es una de las expresiones que representan la creciente presencia de este Estado en la arena regional e internacional. Muestra de ello es la candidatura de Bakú a la Expo del año 2025 y por la organización de grandes eventos deportivos y culturales.

La economía de Georgia, marcada por el conflicto que mantuvo con Rusia a raíz de los territorios de Abjasia y Osetia del Sur, se basa en algunos cultivos como uvas, cítricos, frutas y castañas, en la extracción de manganeso, cobre y oro. A partir del 2010 y 2011 la economía retomó su senda de crecimiento al entorno del 6% y de reformas, que lo convierten en el 6º mejor lugar para hacer negocios¹. El gobierno de Tbilisi ha tratado de aprovechar la situación nodal del país, como lugar de tránsito de gasoductos, oleoductos, carreteras y vías férreas entre Asia Central y Europa.

Históricamente en la encrucijada de grandes Imperios, Armenia mantiene fuertes vínculos económicos y comerciales con Rusia – ambos miembros de la Unión Euroasiática; su condición mediterránea, junto a su estrecha base exportadora hacen a este país muy vulnerable frente a los vaivenes económicos rusos. Con sus casi 3 millones de habitantes, Armenia tiene solamente dos fronteras abiertas, con Irán al sur y

Georgia al norte, ya que sus fronteras con Azerbaiyán y Turquía están cerradas desde 1993 a raíz del conflicto con los azerbaiyanos respecto de la región de Nagorno-Karabaj. Mientras tanto, el gobierno armenio se ha planteado el objetivo de crear un entorno favorable para la inversión y los negocios, aumentar la transparencia del

entorno regulatorio y desarrollar el capital humano².

La región del Cáucaso – especialmente lo la subregión que se denomina Cáucaso Sur -se ha convertido en un entramado de ductos por donde fluyen el petróleo y el gas extraídos de los diferentes yacimientos en Azerbaiyán, y del otro lado del mar Caspio, de Kazajstán, Turkmenistán y Uzbekistán – además de la red desplegada por territorio ruso. En esta red de oleoductos y gasoductos, los intereses de las diferentes potencias regionales y extra regionales juegan un rol primordial al momento de asegurarse el continuo suministro de estos recursos, lo cual alienta la búsqueda permanente de nuevas alternativas, tales como el oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan (BTC) y el gasoducto Baku-Tbilisi-Erzurum (BTE), el TANAP (Trans Anatolia Pipeline), y el Trans Caspian Pipeline, que posibilitan el bombeo de gas desde Azerbaiyán y Turkmenistán hasta Turquía, y desde allí conectar con las redes europeas de suministro.

Hacia Oriente, sumado a los ya existentes oleoductos y gasoductos entre Turkmenistán/Kazajstán y China, se destaca el West-East Gas Pipeline, inaugurado en tramos a partir del 2005, de lo que sería uno de los gasoductos más largos del mundo, con más de 8.000km de tuberías desde Asia Central, pasando por Khorgos, en la frontera sino-kazaja, la región china de Xinjiang y desde allí hacia las grandes ciudades costeras chinas.

Se destaca también el lanzamiento y puesta en agenda de otras iniciativas regionales, tales como diferentes corredores viales y ferroviarios en la cuenca del mar Caspio y el Cáucaso, como la reciente inauguración de la vía férrea internacional Baku-Tbilisi-Kars, que contribuirá a potenciar los corredores transversales desde Irán hasta Ucrania.

El comercio de Uruguay con Azerbaiyán y Armenia fue inexistente durante el año 2017, confirmando una tendencia de muchos años, mientras que con Georgia se registraron exportaciones por casi USD 900.000 de productos lácteos (manteca), y USD 105.000 de importaciones.

Asia Central

Como fuera adelantado, durante el período de existencia de la Unión Soviética, las relaciones que Uruguay mantenía con toda esa geografía euroasiática estaban basadas casi por completo en los vínculos con Moscú.

Luego del proceso que derivó en la desaparición de la URSS en 1991 y la consecuente aparición (o reaparición, según los casos) en la escena internacional de las unidades políticas que componían aquel conglomerado, Uruguay comenzó a entablar relaciones diplomáticas con las nuevas repúblicas que pasaron a conformar el espacio postsoviético. De ese modo, Uruguay estableció relaciones diplomáticas con Uzbekistán el 26 de diciembre de 1991, con Armenia el 27 de mayo de 1992, con Kazajistán el 30 de julio de 1993, con Georgia el 11 de mayo de 1994, con Azerbaiyán el 11 de enero de 1995, con Turkmenistán el 22 de julio de 1996, y con Tayikistán el 1º de octubre de 1998³.

Desde entonces la región ha adquirido un protagonismo cada vez mayor en las relaciones internacionales, ya que se trata de una región productora y exportadora de energía y de potencial tránsito de mercaderías entre Europa y Asia oriental y entre Rusia y Asia meridional. Asimismo, la importancia política que tiene la zona fronteriza con Afganistán, incluyendo la compleja situación que atraviesa ese país, explica que confluyan los intereses tanto de potencias de la región (Rusia, China, India, Turquía e Irán), como más lejanas (EEUU y la UE).

En materia comercial, los volúmenes de comercio de bienes entre Uruguay y las repúblicas de Asia Central son muy escasos, habiendo alcanzado los USD 2 millones de comercio con las 5 repúblicas de la región, comercio superavitario para Uruguay. La mayoría del comercio se realiza con Kazajistán, que representa el 77% de todo el comercio de Uruguay con la zona.

Precisamente de esta subregión se advierte la mayor presencia internacional de Estados como Kazajistán, 9º Estado más extenso del planeta, que junto a su crecimiento económico – basado en los hidrocarburos -, se ha vuelto un actor relevante en la región.

Prueba de ello es su compromiso en acoger las Conversaciones de Astaná sobre la guerra civil en Siria, la Expo2017, o la Conferencia Ministerial de la OMC que se realizará en la capital kazaja en 2020.

Por otra parte, el lanzamiento de su iniciativa nacional de desarrollo de infraestructuras, Nurly Zhol⁴, pretende adosarse a los corredores y proyectos en el marco de la Belt and Road Initiative china.

Sobre esto último, cabe señalar que 11 Estados⁵ de esta región constituyeron el Programa Central Asia Regional Economic Cooperation, CAREC, asociación establecida en 1997, con el fin de promover el desarrollo regional a través de la cooperación en materia de transporte, la infraestructura, energía y la facilitación del comercio, áreas que figuran como prioritarios en todos estos países.

Unión Económica Euroasiática

La Unión Económica Euroasiática surgió a propuesta del Presidente de Kazajstán, Nursultan Nazarbayev en 1994, luego de los cambios que se produjeron luego de 1991 para las entonces repúblicas soviéticas.

La UEEA, creado bajo el modelo de la UE, está integrada por Armenia, Belarus, Kazajstán, Kirguistán y la propia Rusia. Colectivamente, cubren un área de 20 millones de km² -una séptima parte de la superficie terrestre del planeta-, con una población de más de 180 millones y un PIB de alrededor de USD 1.9 billones⁶. En materia económica, los países de la EAEU produjeron más del 14% del petróleo del mundo y el 20% de su gas, principalmente en Rusia y Kazajstán⁷.

También inspirada por la UE, la UEEA aspira a aplicar las “cuatro libertades” (libre circulación de bienes, servicios, trabajo y capital) a través de sus Estados miembros, extremos sobre los que se está avanzando gradualmente, tanto en términos de los sectores como de los países cubiertos según Bond (2017). Debido a que todos los miembros de la EAEU ya eran miembros del acuerdo de libre comercio de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) de 2011, la mayoría del comercio entre ellos en bienes ya estaba libre de aranceles, pero las barreras no arancelarias se

mantuvieron, por lo cual uno de los objetivos del bloque es proceder a su eliminación.

En el marco del acercamiento de la UEEA hacia el Cono Sur, y de una revitalización de la agenda externa del Mercosur, en el año 2014 ambos bloques expresaron el interés común de iniciar un diálogo en temas económicos, con posibilidad de explorar acercamientos en materia de facilitación de comercio, cooperación aduanera y asuntos sanitarios y fitosanitarios. Durante la PPTU 2018, las dos asociaciones regionales acordaron avanzar con el objetivo de firmar el Memorándum de Cooperación Económica y Comercial MERCOSUR – UEEA.

OBOR/BRI

Como fuera referido, de unos años a esta parte el corazón centroasiático ha venido cobrando mayor relevancia geopolítica, en buena parte debido a la mayor gravitación internacional que han adquirido algunos Estados de la región, como Azerbaiyán, Kazajstán, y Georgia, y también por la mirada que China ha depositado sobre su backyard centroasiático.

En el año 2013 el Presidente chino Xi Jinping realizó el lanzamiento de la iniciativa Nueva Ruta de la Seda – One Belt, One Road, OBOR, o mejor Belt and Road Initiative, BRI –, que pretende, con la recreación del concepto de la histórica Ruta de la Seda, conectar Asia y Europa mediante la inversión en grandes obras de infraestructura a través de corredores viales y marítimos que faciliten los intercambios comerciales a lo largo de su recorrido por la geografía euroasiática y africana.

El megaproyecto está compuesto de seis corredores terrestres a través de Eurasia, y mediante la llamada 21st Century Maritime Silk Road pretende consolidar una red de rutas marítimas conectando los puertos chinos con las costas de Asia meridional, África y Europa. Este proyecto chino está basado “en la defensa de un sistema económico mundial de tipo abierto y la materialización de un desarrollo diversificado, independiente, equilibrado y sostenible... destinado a profundizar la cooperación regional, reforzar el intercambio y el aprendizaje mutuo entre las civilizaciones”⁸.

Se estima que de alcanzarse las obras y los objetivos planteados por la iniciativa, la misma beneficiaría de manera directa a una población de 4,400 millones de personas – casi 2/3 de la población mundial -, con un PBI de USD 21 billones, que representa 29% del producto mundial.

El proyecto se enmarca dentro del interés de China de expandir su influencia fuera de fronteras de la mano de potenciar la inversión interna, especialmente de las regiones más atrasadas, de modo de integrarlas en un “*holistic, externally oriented developement program*”⁹ Representa también la intención de China de cambiar el modelo de desarrollo económico llevado adelante hasta entonces, bajo una estrategia “hacia afuera”.

Sin perjuicio de que todavía no han cristalizado muchas de las obras prometidas o proyectadas, se pueden ir apreciando algunos frutos de la iniciativa. Tal es el caso de la conexión de vías férreas entre China y Europa, entre China e Irán, el desarrollo de los puertos de El Pireo y Gwadar, el impulso otorgado a la ciudad fronteriza de Khorgos en Kazajstán como polo logístico en el centro de la estepa centroasiática.

La iniciativa OBOR/BRI se proyecta más allá del océano, alcanzando también a América Latina, enlazando con los proyectos de infraestructuras del continente, como la interconexión bioceánica, pasos fronterizos, puertos, carreteras, etc. A través de este proyecto, China se muestra dispuesta a conectar las estrategias de desarrollo con los países latinoamericanos, cuyas exportaciones dependen de manera creciente del mercado chino.

En este sentido, luego de 5 años de lanzada, la Belt and Road Initiative genera expectativas en materia de inversiones en materia de infraestructuras, imprescindibles para que la región pueda integrarse a cadenas globales de valor y lograr escapar de su proceso de primarización exportadora.

En el marco proceso de profundización de la relación bilateral con China – principal destino de nuestras exportaciones -, Uruguay fue el primer país del Cono Sur en incorporarse a OBOR/BRI, a través de la firma de un Memorándum de Entendimiento el pasado mes de agosto de 2018. Este instrumento, junto al Convenio

Marco para la Desarrollo de Cooperación en materia de Capacidad Productiva firmado en el año 2016, constituyen los puntos de partida desde donde confluir en proyectos e iniciativas concretas en función de las respectivas necesidades e intereses.

Reflexiones finales (o iniciales)

En los últimos años, y por diversas causas, el corazón del continente euroasiático ha venido cobrando cada vez mayor visibilidad internacional, volviendo la atención hacia esa región a la que Mackinder describía como “el pivot geográfico de la historia”.

Sin perjuicio de dejar de ponderar la histórica relación que Uruguay ha mantenido con Rusia, país con el que existe un afianzado marco de relacionamiento político, económico y cultural, se advierte la mayor presencia a nivel mundial de Estados como Kazajstán, Azerbaiyán y Georgia, adquiriendo cada vez mayor gravitación regional y visibilidad en materia política y comercial. Se trata de Estados con políticas exteriores multivectoriales y pragmáticas, que buscan aceleradamente impulsar sus propios procesos de desarrollo y convertirse en referentes regionales en materia de infraestructuras, conectividad y facilidades para hacer negocios.

Más allá de los progresos que se han realizado en materia económica y social por parte de algunos países de esa región, la evolución no ha sido uniforme, encontrándose todavía muchos aspectos que se estiman como pendientes de superación, y que apenas fueron esbozados en este trabajo: conflictos interétnicos y religiosos, cuestiones fronterizas, narcotráfico, mediterraneidad, acceso al agua, pobreza, déficit de infraestructuras, los cuales responden a la particular situación geográfica y a los vaivenes de la historia.

A esto hay que agregar la mirada que ha puesto China en esa región vecina con su frontera occidental. En efecto, la Iniciativa One Belt, One Road – no exenta de cuestionamientos y escepticismo – promete una fuerte inversión en materia de infraestructuras con el fin de conectar por vía terrestre y marítima los puertos y centros de procesamientos chinos con buena parte de Eurasia y otras regiones del planeta. La iniciativa china promete expandir el bienestar y la cooperación por toda su región

circundante. En este sentido, Kazajstán, por su ubicación geográfica en el centro de la ruta hacia Europa, y por sus recursos naturales, aparece como uno de los grandes beneficiarios del plan chino.

Desde América Latina, la apuesta que realiza China con la Iniciativa OBOR, con una retórica de inversiones y proyectos tendientes a mejorar la conectividad intra y extra regional, parecería presentarse como el momentum de acercarnos como región y como país, no solo al gigante chino – socio comercial imprescindible de todas las economías latinoamericanas - sino, a través de él, a toda su región contigua.

Precisamente en materia comercial, la distancia geográfica respecto a Asia Central y el Cáucaso, así como su situación enclavada nos impone el desafío de analizar los pros y contras de acercamiento, incluyendo la consideración de rutas comerciales, puntos de ingreso, controles fronterizos, costos de fletes, seguros, etc., todo lo cual incide directamente en el precio del producto y por ende su capacidad de ser competitivo frente a competidores más cercanos.

Por todo lo expuesto, entendemos como un desafío interesante y oportuno el de iniciar una aproximación en materia comercial, y también política y cultural, a una región que desde tiempos inmemoriales ha servido de encrucijada de culturas, civilizaciones y comercio.

Bibliografía

BOND, Ian (2017) – The EU, the Eurasian Union and One Belt, One Road, Can they work together? – Centre for European Reform, March 2017

EUROPEAN THINK-TANK NETWORK ON CHINA, Etnc (2016). – Europe and China's New Silk Roads. ETNC Report. Diciembre 2016.

FERNÁNDEZ, Rafael - El control de las rutas de exportación de petróleo y gas de Kazajstán y Turkmenistán, ARI 80/2010 – Observatorio Asia Central, Real Instituto Elcano, 3/05/2010.

JOHNSON, Christopher (2016)- President Xi Jinping's Belt and Road Initiative. Centre for Strategic & International Studies, CSIS –Marzo 2016.

KARA, Arkadi(2014) – La politique de visibilité d'Azerbaïdjan. Centre National de ressources et d'information sur l'intelligence économique et stratégique. Disponible en <http://www.portail-ie.fr/article/1110/La-politique-de-visibilite-de-l-Azerbaïdjan>.

LI, Yuan (2017) - Belt and Road: A Logic Behind the Myth. Extraído de Amighini, Alessia (Ed.) – China’s Belt and Road: a Game Changer? Istituto per gli Studi Politici Internazionali, ISPI, 2017.

MICHEL, CASEY (2015) – What Azerbaijan and Central Asia have in common? The Diplomat. Disponible en <http://thediplomat.com/2015/07/what-azerbaijan-and-central-asia-have-in-common/>.

OFICINA DEL GRUPO DIRIGENTE DE FOMENTO DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA FRANJA Y LA RUTA, (2017) – Construcción conjunta de “la Franja y la Ruta”: Concepto, práctica y contribución de China.

RODRÍGUEZ BAUSERO, Ramiro (2015) - Azerbaiyán: ¿Este u Oeste? Agosto 2015

RODRÍGUEZ BAUSERO, Ramiro (2013) - La Ruta de la Seda: ¿itinerario posible? Asia Central y el Cáucaso en la agenda comercial y política del Uruguay. Publicado en el Cuaderno de Negocios Internacionales e Integración N° 77 de la Universidad Católica del Uruguay, marzo 2013.

WORLD BANK OPEN DATA - <https://data.worldbank.org/country>

Notas

¹ <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/georgia>

² <https://www.mfa.am/en/doing-business-in-armenia/>

³ Información proporcionada por el Archivo Histórico-Diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores. En el caso de Uzbekistán es información de la ONU. Alguno de estos datos no han podido ser confirmados con documentación respaldatoria.

⁴ Literalmente, “Camino iluminado”

⁵ Afganistán, Azerbaiyán, China, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, Mongolia, Pakistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, además de seis instituciones financieras: Banco de Desarrollo Asiático, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Banco de Desarrollo Islámico, y Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Fuente: https://www.carecprogram.org/?page_id=31

⁶ <http://www.eaeunion.org/?lang=en#about>

⁷ A estos datos se pueden agregar el 5% de la producción mundial de acero, 17% de la producción global de fertilizantes, y 7% de la producción mundial de leche. Fuente: <http://www.eaeunion.org/?lang=en#about-info>

⁸ Oficina del Grupo Dirigente de Fomento de la Construcción de la Franja y la Ruta, (2017) – Construcción conjunta de “la Franja y la Ruta”: Concepto, práctica y contribución de China.

⁹ Johnson, Christopher K. (2016)- President Xi Jinping’s Belt and Road Initiative. Centre for Strategic & International Studies, CSIS –Marzo 2016.

Multilateralismo, interregionalismo y la gobernanza global

Isabel Clemente Batalla*

Introducción

La complejidad creciente de las relaciones internacionales ha profundizado la condición de anarquía que los clásicos de esta disciplina asignaban al sistema internacional: de acuerdo con este argumento, la ausencia de un gobierno del mundo hacía necesario un acuerdo sobre instituciones y normas dotadas de legitimidad y reconocimiento, que hiciera posible la solución de crisis y conflictos y la previsibilidad del comportamiento de los actores internacionales. El proceso de globalización y la transición desde una estructura del sistema internacional como sistema de Estados a una nueva estructura en la cual se suman a los Estados nuevas entidades como las organizaciones transnacionales, los organismos regionales e interregionales y la configuración multipolar del actual sistema internacional, plantean un problema nuevo: la gobernanza global.

Las alternativas en discusión tanto en la literatura especializada como en los foros internacionales son una reforma para el fortalecimiento del sistema multilateral en sus capacidades de gestión de la gobernanza global, la perspectiva de la gobernanza regional y la opción por el interregionalismo como vía para asegurar gobernanza. Las condiciones de cada alternativa en términos de capacidad para garantizar certidumbre es un tópico en discusión en la academia y en la teoría de las relaciones internacionales.

El concepto de gobernanza global

No existe una definición única de gobernanza global y puede sostenerse que se trata

* Profesora de Historia egresada del Instituto de Profesores Artigas, Magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia) y Doctora por la Universidad de Londres, Instituto de Estudios Latinoamericanos. Es profesora Agregada Grado 4 en la Facultad de Ciencias Sociales, responsable del curso Sistema Internacional y coordinadora del proyecto “Análisis de la Coyuntura Internacional.”

de un concepto polisémico. El término aparece por primera vez en el documento publicado por Naciones Unidas en 1994, con el título de *Our Global Neighborhood* es caracterizado como la suma de las diversas formas en que individuos e instituciones públicas y privadas manejan sus asuntos en común y por la cual los intereses en conflicto pueden ser ordenados mediante acciones de cooperación. Los fundamentos conceptuales de la gobernanza global se encuentran en teorías liberales que proponen la cooperación internacional como vía para la prevención o la superación de los conflictos. En ese sentido, Robert Keohane (1984) sostiene que la cooperación se hace necesaria en situaciones de ausencia de armonía entre las partes y opera mediante coordinación para los ajustes en las políticas respectivas con el fin de facilitar el acuerdo. Adicionalmente, la teoría del transnacionalismo identifica flujos de relaciones entre actores estatales y privados que trascienden el marco de relaciones interestatales y la dimensión territorial de los Estados.

En procesos de gobernanza global pueden interactuar instituciones formales y arreglos informales. Las nociones usualmente asociadas al concepto gobernanza global son legitimidad, previsibilidad, capacidad de proporcionar certezas, o consenso sobre objetivos y puede involucrar el diseño de arquitectura institucional, mecanismos de funcionamiento y formación de agenda. Un componente importante es el papel de actores no estatales: en ese sentido la teoría de la gobernanza incorpora la noción de relaciones trans-gubernamentales protagonizadas por conjuntos complejos de actores que incluyen a actores internacionales de sectores privados (Rosenau, 1990).

La idea de bienes públicos globales ocupa un lugar central en la discusión sobre gobernanza global: es el caso del derecho a un medio ambiente limpio y no contaminado. Los regímenes internacionales proponen articulaciones entre la soberanía nacional y los objetivos de la gobernanza global (Kratowill y Ruggie, 1986, p. 754). Esta aproximación ha sido objeto de críticas desde actores de movimientos antiglobalización. En un sentido opuesto, el desarrollo de regímenes internacionales fortalece el componente normativo de las relaciones internacionales, entendido como estándares de comportamiento en términos de derechos y obligaciones. Es en este marco que el multilateralismo es entendido como el sistema de instituciones dotado de la estructura y los recursos apropiados para asegurar la gobernanza global.

Multilateralismo y gobernanza global

La concepción de un sistema de gobernanza internacional ordenado sobre la base de un compromiso y una estructura de carácter multilateral es anterior a 1945. La fundación de Naciones Unidas en la Conferencia de San Francisco marcó la culminación de un proceso de discusión de ideas y propuestas y de experiencias como la de la Sociedad de Naciones creada en la Conferencia de Versalles en 1918. Plesh y Weiss alertan contra la negligencia en que, en su opinión, han incurrido los medios académicos en la investigación sobre multilateralismo: según los autores, la creciente lista de asuntos intratables que están en la agenda del sistema internacional, desde cambio climático y migraciones hasta pandemias, terrorismo e inestabilidad financiera, debería despertar el interés por el análisis del multilateralismo.

Esther Barbé sitúa el momento del despertar de un nuevo interés por el multilateralismo en el contexto de la crisis económica y financiera de 2009. Su análisis se concentra en las fortalezas del sistema multilateral en términos de gobernanza global. Según la autora, las transformaciones del sistema internacional post-guerra fría han renovado el interés por el estudio del multilateralismo.

Con base en el análisis de Ruggie (1993) Barbé desarrolla el argumento de la capacidad del multilateralismo para gestionar los cambios estructurales en el sistema internacional y adopta su observación sobre la dimensión normativa que según Ruggie es el rasgo distintivo del sistema multilateral respecto de otros modelos de gobernanza. La autora diferencia dos formas en que los Estados actúan en el sistema internacional: una sería la aproximación normativa o maximalista que se basa en la creencia del multilateralismo como forma superior de interacción; la segunda sería el multilateralismo funcional o instrumental, entendido como una opción entre otras en la conducción de la política exterior.

La transición de un orden bipolar, característico del período de la guerra fría, a una configuración multipolar ha sido contemporánea del crecimiento de las relaciones transnacionales y de la desterritorialización del poder (Barbé, 2010, p. 26). En ese contexto, el surgimiento de nuevos problemas en la agenda internacional ha puesto una vez más de relieve las potencialidades del multilateralismo en el abordaje de cuestiones

ante las cuales las negociaciones bilaterales han sido insuficientes.

Entre las contribuciones sustantivas del multilateralismo a la gobernanza global se encuentran la creación de organismos para la protección de los derechos humanos, la convención de Ottawa sobre prohibición de minas anti personales y las misiones de paz en regiones enfrentadas a crisis humanitarias.

El argumento de Barbé apela al criterio de legitimidad del sistema multilateral en dos sentidos: en primer lugar en el sentido de legitimidad interna, el sistema multilateral cumple con una serie de requisitos tales como representatividad, transparencia en el proceso de toma de decisiones, y rendición de cuentas (Barbé, 2010, p. 40); en segundo lugar, la legitimidad externa está relacionada con los resultados obtenidos y la capacidad de la organización para actuar. Este análisis debe ser balanceado con las limitaciones propias de una organización inter-gubernamental cuyos desempeños son responsabilidad no sólo de la organización sino también de los Estados parte que la conforman. Por otro lado, inciden también las limitaciones normativas que revelan la necesidad de una actualización en ese aspecto.

Regionalismo latinoamericano y perspectivas de gobernanza global

Si bien existe una voluminosa literatura sobre las contribuciones del regionalismo a la gobernanza regional, es menor la producción investigativa sobre los impactos del regionalismo en la gobernanza global. En el caso de los regionalismos latinoamericanos, el esfuerzo por fortalecer la gobernanza regional ha sido grande y se ha materializado en la aprobación de cartas democráticas, la creación de organismos y normas para la solución pacífica de controversias, en la creación de organismos legislativos tales como Parlamentos regionales con el fin de vincular la participación de la ciudadanía con la política de integración regional e incrementar la legitimidad democrática y en la participación de entidades de gobierno local en foros específicos tales como Mercociudades y la red Andina de ciudades.

En términos de gobernanza global, la participación de los regionalismos latinoamericanos se vincula con iniciativas del sistema multilateral que se efectivizan en

ámbitos regionales y subregionales. Esta última situación es la que se ejemplifica en el caso de Mercosur ante el tema del desarrollo humano sostenible y la provisión de bienes públicos. El estudio de Stuhldreher (2016) releva el efecto del modelo de desarrollo humano sustentable y afirmación de derechos, considerando el caso específico de Uruguay en una propuesta adelantada en coherencia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas.

La implementación, sin embargo, enfrenta obstáculos derivados de la persistencia de prácticas heredadas de modelos anteriores de desarrollo que no contemplaban la dimensión medio-ambiental. La autora destaca el desarrollo de capacidades negociadoras de los países y regiones ante el mundo globalizado y las oportunidades de concertación frente a los desafíos globales y la provisión de bienes públicos.

La investigación sobre regionalismos latinoamericanos demuestra la multiplicación de proyectos de cooperación en temas de la agenda social: migraciones masivas, pobreza extrema, desigualdades sociales. Según la autora, las condiciones de deterioro y vulnerabilidad requerirían la elaboración de programas específicos para el abordaje de la dimensión social. Un obstáculo para el avance en esa línea se encuentra en el bajo grado de institucionalidad de la integración latinoamericana y en el carácter inter-gubernamental de las instituciones regionales, una realidad que tiene efectos tanto en el desempeño interno de los bloques de integración como en su relacionamiento externo. A ello se suma la diversidad en los objetivos de los diferentes grupos regionales lo cual genera obstáculos para concertar posiciones comunes ante organismos externos de cooperación. En ese sentido, la creación de la AUCI sería según la autora un paso importante hacia adelante.

El inter-regionalismo y sus potencialidades de gobernanza

La celebración de acuerdos entre bloques regionales es una tendencia en desarrollo en el actual sistema internacional. Liderado inicialmente por la Unión Europea, este proceso se ha ampliado con la participación de otros actores en la formación de bloques interregionales y con la diversificación normativa a veces en

contradicción con el sistema de reglas e instituciones multilaterales. América Latina participa en la dinámica inter-regional desde la década de los 60, con un primer acuerdo de cooperación entre el Mercado Común Centroamericano y el Mercado Común Europeo. Desde fines de la década de 1990 no sólo el inter-regionalismo UE-América Latina y el Caribe ha crecido en número de acuerdos, sino que otras regiones han ingresado a la dinámica inter-regional.

El nuevo dinamismo de la cuenca del Pacífico ha dirigido el interés de Europa hacia el Asia (van Langenhove y Gharbaoui, 2015, pp. 158-165) al tiempo que la relación trans-atlántica atraviesa dificultades en torno a diferencias sobre valores. En la perspectiva de la UE la proyección al Atlántico incluye no sólo América Latina sino también al África y en el Pacífico, a China, Japón y un dinámico proceso de relación interregional con ASEAN.

Las experiencias inter-regionales de la Unión Europea tienen en común un esfuerzo de construcción regional y la difusión del Estado de derecho con apoyo en un esfuerzo cooperativo de los organismos de la UE y del Consejo de Europa dirigido a establecer principios, normas, reglamentos y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores puedan converger en las diferentes áreas de acción. (Coman y Ponjaert, 2015).

Balance y conclusiones

La globalización ha generado una creciente complejidad en las relaciones internacionales, cambios en el sistema de Estados, formación de bloques regionales y acuerdos inter-regionales. Estos procesos han tenido impactos diversos en el sistema multilateral entre los cuales se destaca la demanda de propuestas de gobernanza global.

En un contexto de gran diversificación de las dinámicas internacionales entre niveles diferentes (multilateral, regional, inter-regional), las alternativas de gobernanza global también difieren. El análisis expuesto en este artículo revela que un componente importante en la elección de esas alternativas se encuentra en la decisión sobre el sistema de normas.

Habida cuenta de la diversidad entre escalas y tradiciones normativas del sistema multilateral, los bloques regionales y subregionales y la diferente trayectoria acumulada en cada caso este artículo concluye que una posible solución a esa diferencia estaría en la adaptación a la tradición normativa acumulada en el sistema multilateral.

Bibliografía

BARBÉ, E. (2010). Multilateralismo. Adaptación a un mundo con potencias emergentes. En *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LXII, N° 2, pp. 20-50.

COMAN, R. Y PONJAERT, F. (2015). Drivers of Interregional Cooperation: the Rise and Consolidation of a European Rule of Law Regime. En Teló, M.; Fawcett, L., Ponjaert, F. *Interregionalism and the European Union. A Post-Televisionist Approach to Europe's Place in a Changing World*. Farnham, Ashgate Publishing Company, pp.193-207.

KEOHANE, R. (1984). *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, Princeton University Press.

KTRATOCHWILL, F.; RUGGIE, J. G. (1986). International Organisation: A State of the Art or an Art of the State. En *International Organisation*, Vol. 4, N° 1, pp. 753-775.

PLESCH, D.; WEISS, T. G. (2016). 1945's Forgotten Insight: Multilateralism as Realist Necessity. En *International Studies Perspectives*, Vol. 17, N° 1, pp. 4-16.

ROSENAU, J. (1990). *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton, Princeton University Press.

RUGGIE, J. G. (Ed.) (1993). *Multilateralism Matters. The Theory and Practice of an Institutional Form*. Nueva York: Columbia University Press.

STUHLREHER, A. (2016). Gobernanza Global y Regionalismo latino. Desafíos para el desarrollo humano sostenible y Agenda post-2015: una mirada desde Uruguay. En Mellado, N. (Ed.) *Latinoamérica: Inserción global e integración regional*. Córdoba; Editora Lerner, pp. 17-34.

VAN LANGENHOVE, L.; GHARBAOUI, D. (2015). Looking at the Atlantic and the Pacific from Europe. En Moreira Lima, S. E. (Ed.) *Global Governance, Crossed Perspectives*, pp. 157-206.



¿Por qué Estonia tiene una embajada de datos?

Mónica Nieves*

Entre el Mar Báltico, Letonia y Rusia, la singularidad de Estonia no solo se explica por su valor geoestratégico, ni por su reciente pasado histórico con dos declaraciones de independencia en el mismo siglo -la primera del Imperio ruso en 1918, y la segunda recuperada tras casi cincuenta años de ocupación de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1991-, ni siquiera por su dinámico desarrollo económico basado en gran medida en la innovación tecnológica. Esa pequeña república báltica ha destacado mundialmente en el siglo XXI por estar a la vanguardia en gobernanza electrónica, por ofrecer *on line* a la mayor parte de los trámites públicos que pueden digitalizarse, y por constituirse en el único Estado en ofrecer una residencia virtual y el primero en inaugurar una embajada de datos.

Internet fue declarado un servicio básico universal en el año 2000 en Estonia (AGESIC, 2017), experiencia por demás original si se tiene en cuenta que será recién en 2015 que la Carta de Derechos Humanos y Principios para Internet¹ propone que “Toda persona tiene derecho a acceder a Internet. En este derecho se basan todos los demás derechos en esta Carta”, y que este derecho deberá ser garantizado para todos sin restricciones, excepto aquellas previstas por ley (Carta IRPC, 2015, p.13).

Su derrotero cibernético tiene otro hito trascendente en 2005 cuando se celebraron las primeras elecciones con voto electrónico. Entre 2006 y 2016 Toomas Hendrik Ilves lideró desde la Presidencia de Estonia la consolidación de una república digital. En tanto, fue el Primer Ministro Jüri Ratas que en junio de 2017 acordó con el Primer Ministro de Luxemburgo Xavier Bettel, la creación de la primera embajada de datos en el mundo (Nieves, 2017). Sin embargo no todo han sido éxitos, sino que es a

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

partir de la adversidad que Estonia se constituye como ejemplo de gobernanza digital.

En abril de 2007 el Estado báltico fue objetivo de ciberagresión dirigida que azotó tanto la órbita pública como la privada.

Un *upgrade* de viejas amenazas

La vida off line y on line de los estonios se vio perturbada durante los meses de abril y mayo de 2007. Las desavenencias entre grupos sociales enfrentados iniciadas en 2006 que rememoraron (no tan) viejos enfrentamientos de la Guerra Fría, constituyeron el puntapié inicial. Durante ese año se suscitaron violentos episodios entre partidarios de la ex-URSS y simpatizantes de los movimientos nacionalista estonios, que promovieron una cierta polarización en la sociedad (Ganuza, 2011). En este contexto, la dicotomía de la sociedad estonia² sobre el rol desempeñado por la URSS con respecto a la liberación del invasor alemán durante la Segunda Guerra Mundial, provocó que un hecho que pudiendo haber pasado desapercibido, tuviera una insólita trascendencia. El 26 de abril de 2007, Tallin vivió dos días de disturbios y saqueos como consecuencia del traslado del monumento conocido como “El Soldado de Bronce” de la plaza Tonismäe al cementerio militar del suburbio de Tallin³ (Ganuza, 2011). La estatua era considerada por la comunidad rusa como el símbolo de la victoria de la URSS sobre el ejército nazi, mientras que para los estonios representaba la ocupación y dominación soviéticos (McGuinness, mayo 2017).

Los desórdenes callejeros se imbricaron con una serie de ciberataques que en un primer momento a través de la emisión de noticias falsas en medios rusos, difundían acerca de la destrucción de tumbas militares soviéticas y de la estatua (McGuinness, mayo 2017). La confusión reinó y contribuyó a incentivar un caos social generalizado. Una ola de ciberataques se sucedieron por varias semanas. La respuesta inmediata del Estonian CERT⁴ a esta primera fase de los ciberataques puede ser considerada exitosa en función de la rapidez con que se detectó la gravedad del hecho y se organizó la respuesta (Ganuza, 2011). Posteriormente la masiva acción de botnets⁵ saturó con spam los servidores, haciendo colapsar los servicios on-line del Estado, a los medios de comunicación, al parlamento, a los partidos políticos (Nieves, 2017) y al sistema

financiero, entre otros. Cajeros automáticos, servicios bancarios on line, el correo electrónico y los medios de comunicación fueron bloqueados (McGuinness, mayo 2017).

Poco a poco mientras las calles se iban apaciguando, el caos online se incrementaba en tanto los ciberataques se fueron volviendo más complejos y coordinados. La coyuntura política regional parecía tener su reflejo virtual, ya que los ciberataques aumentaron 150% hacia el 9 de mayo, fecha en que se conmemora en Rusia la victoria sobre el ejército alemán en la Segunda Guerra Mundial (Ganuza, 2011, p.180).

Entre tanto, la prensa internacional se hacía eco de la eventual responsabilidad del gobierno de la Federación de Rusia, y replicaba las palabras de Merit Kopli - directora de Postimees⁶ -, que aseguraba “Los ciberataques proceden de Rusia; no hay duda. Es político”. Sin embargo, el portavoz de Defensa del gobierno estonio Mikko Maddis llamaba a la cautela, expresando que si bien existían indicios de páginas escritas en ruso y que efectivamente procedían de Rusia, no era correcto afirmar que procedieran del Kremlin (Martínez de Rituerto, mayo 2007). Por su parte, The New York Times en un extenso artículo de Lander & Markoffmay (mayo 2007) listaba cuidadosamente todas las fases del ataque cibernético sufrido por el Estado báltico, y difundía las palabras del Ministro de defensa de Estonia Aaviksoo, manifestando que no se podían demostrar vínculos estatales directos, aunque se había rastreado una IP de la administración rusa, y que Moscú no había colaborado para localizar a los responsables.

Las relaciones entre Moscú y Tallin comenzaron a tensarse. Hacia el 2008 Lituania y Georgia fueron víctimas de nuevas ciberagresiones, lo que impulsó a que la Cumbre de Bucarest de 2008 tratara el tema de estos nuevos riesgos y amenazas. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) decidió la instalación en Tallin de un Centro de Excelencia Cooperativo en Ciberdefensa (CECD), con estatus de Organización internacional militar. El llamado “Manual de Tallin” (Schmitt, 2013) elaborado por el CECD, estudia la vinculación del Derecho Internacional y la responsabilidad del Estado en la ciberguerra.

Una década después de los ciberataques, un representante del gobierno estonio

anónimo, declaró a la BBC que existen pruebas que responsabilizan al Kremlin, aunque reconoce que luego otros actores se le unieron (McGuinness, mayo, 2017). El Primer Ministro Ratas aseguraba en junio de 2017⁷ en una entrevista para El País acerca de la creciente tensión con el gobierno de Rusia: “Somos vecinos. La relación política es cero. Tenemos algunos vínculos económicos y culturales” (Domínguez Cebrián, junio 2017).

Embajada de datos y soberanía

En la actualidad -sostiene Kissinger- son la ciencia y la tecnología el conjunto de creencias “que explica el universo” (2016). Claramente la ubicuidad de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) determina el desarrollo de la sociedad internacional y el tipo de interacción de los todos los actores internacionales. En esos términos, la posibilidad de ataques a los activos de información críticos de los Estados estarán a la orden del día, desafiándolos a repensar el binomio seguridad/defensa en virtud de los incrementales riesgos que el ciberespacio les depara.

Los perjuicios del malware⁸ que amenaza a los Estados, demuestra la permeabilidad de las fronteras físicas. Es en ese sentido que la ciberdefensa⁹ es un tema clave, por lo que frente a potenciales riesgos de ataques cibernéticos globales, los Estados buscan “blindarse” tecnológicamente (Nieves, 2017). En ese sentido Estonia es un caso paradigmático. Al recuperar la independencia a principios de los noventa, el pequeño Estado báltico se enfrentó a la necesidad de erigir nuevas instituciones democráticas y financieras, en una coyuntura económica desfavorable sesgada por la hiperinflación y un PBI en baja (Collera, abril 2018). En este sentido resultan ilustrativas las aseveraciones de uno de los responsables del desarrollo tecnológico estonio, el ingeniero y economista Linnar Viik (Collera, abril 2018):

En realidad, nosotros no quisimos crear un Estado digital. Era una cuestión de supervivencia. Enseguida nos dimos cuenta de que la Administración Pública y la burocracia gubernamental eran muy caras. Queríamos hacer las cosas a nuestra manera. Diferenciarnos de la etapa que estábamos cerrando. Esa fue una gran motivación para impulsar la digitalización. (...) en Estonia, una mezcla de músicos,

poetas, escritores y científicos. Los ingenieros estuvieron muy cerca de la creación de leyes y de la Administración.

En la actualidad Estonia es parte del Digital 9 (D9), grupo de Estados con los gobiernos más digitalizados del mundo¹⁰, del que también es parte Uruguay¹¹. Según el último informe de Freedom House, Estonia posee un “modelo nacional innovador” y ostenta el mejor puntaje de libertad de Internet. Gracias a la implementación de la plataforma X-Road para el intercambio seguro de datos en base a la tecnología blockchain, sus ciudadanos son notificados cuando las agencias gubernamentales acceden a sus archivos de datos, entre otros beneficios que ofrece dicha tecnología. Asimismo el informe destaca el “sólido marco legal de Estonia” que permite resguardar el derecho a la privacidad de los ciudadanos¹² (Shahbaz, 2018).

El caso de Estonia como ejemplo de desarrollo tecnológico en términos de ciberseguridad es paradigmático, sobre todo considerando que no solo pudo superar el duro ataque cibernético de 2007, sino que encontró las alternativas que le permitieron blindarse tecnológicamente en términos de ciberdefensa sin coartar las libertades de los usuarios de Internet. Más aún, ha duplicado la apuesta y se ha convertido en lo que algunos han dado a llamar “el más cercano a una sociedad digital”.

Las transformaciones en el sistema internacional como consecuencia de las TICs, configuran un típico fenómeno de des-territorialización y re-territorialización “de los espacios de poder tradicionales” de los que habla Del Arenal (2008, p.220). En particular incluso previamente a la experiencia del 2007, Estonia ya había considerado respaldar sus datos más importantes en sus embajadas (e-estonia, junio 2017).

En particular, la anexión de Crimea en 2014 por parte de Rusia fue determinante para Estonia a fin de dinamizar el proyecto de la embajada de datos. Las discusiones políticas giraron en torno a dos alternativas: una embajada física en un Estado amigo, o una embajada virtual para datos en una nube pública de propiedad privada. A pesar de las negociaciones llevadas adelante por el gobierno estonio y Microsoft, la segunda opción fue descartada en función que el Estado ha decidido mantener total control y jurisdicción de sus datos y sistemas (e-estonia, junio 2017).

Replicar las bases de datos informáticos fuera del territorio le posibilitaría al gobierno estonio -entre otras cosas-, continuar con la prestación de servicios públicos ante la eventualidad de una ciberagresión, minimizando sus impactos negativos a nivel social, económico y político, a través de la resiliencia de los servicios públicos.

A mediados del 2017, Ratas anunció la apertura de la primera embajada de datos de Estonia y del mundo en Luxemburgo, eligiendo la comuna de Betzdorf al este de Luxemburgo (e-estonia, junio 2017), para instalar un centro de datos de alta seguridad que almacenará copia de datos críticos y confidenciales, la que contará con la protección e inmunidad de las embajadas tradicionales.

Si bien la base técnica en que se pensó la embajada de datos que propone Estonia no es nueva, ya que las grandes corporaciones suelen replicar su información en los llamados data centers que se localizan en los territorios de distintos Estados. La originalidad de este proyecto radica en que es un gobierno el que lo lleva a cabo, involucrando su información crítica mediante el alojamiento fuera de su territorio nacional, y que de alguna manera “re-versiona” los Artículos 21, 24 y 27 (punto 5) de la Convención de Viena de 1961 en la dimensión cibernética, amparando por medio de la inviolabilidad tanto las instalaciones de la embajada de datos, como los datos alojados en ella. Desde la perspectiva de soberanía informática¹³ y pensando en clave de múltiples soberanías¹⁴, sin lugar a dudas el gobierno estonio ha iniciado un camino por demás exitoso, asegurando el acceso y el guardado de los datos.

A modo de reflexión

Las embajadas de datos no solo podrían ser consideradas como un nuevo instrumento de política exterior, sino como una eficaz manera de proteger la soberanía en clave de globalización. Sin embargo no debe perderse de vista que la réplica de información no es inmune a riesgos, y que los Estados que incursionen en esas prácticas debieran guardar los recaudos suficientes a fin de minimizarlos. La tarea no es para nada sencilla en principio por dos motivos, en primer lugar porque la dinámica evolución de las TICs no solo aumenta las vulnerabilidades de los Estados, sino que complejiza su resiliencia. En segundo término, porque el Estado que pretenda emular la

experiencia estonia deberá contemplar tanto la asignación de recursos implícitos en la creación, adecuación y mantenimiento de estos singulares data centers, así como la minuciosa planificación que implican, para lo que deberá contar con técnicos altamente especializados, responsables de la selección del lugar de instalación, del tipo de información a replicar, entre otros delicados detalles.

El ejemplo estonio como pionero en la instrumentación de una embajada de datos que garantice el normal funcionamiento ante una emergencia cibernética, responde a su madurez tecnológica conjugada con una serie de políticas meticulosamente delineadas y eficientemente instrumentadas, y con ciertas características sociales de base.

Si bien la embajada de datos no eliminará el riesgo de ciberespionaje de actores transnacionales, del Estado receptor o de un tercero, aparenta ser un buen instrumento en el proceso de adaptación de los Estados y de la sociedad en su conjunto a un mundo conectado digitalmente, en clave de adopción de nuevas capacidades y de generación de herramientas eficientes para evitar las amenazas a la vida online, que en definitiva es hoy un reflejo casi exacto de la vida off line.

Bibliografía

AGESIC (setiembre, 2017). Aprender de los referentes: Estonia y Uruguay. Recuperado de <https://www.agesic.gub.uy/innovaporta/1/v/6563/1/agesic/aprender-de-los-referentes:-estonia-y-uruguay.html>

CARTA IRPC (2015), Carta de Derechos Humanos y Principios para Internet, Recuperado de http://derechoseninternet.com/docs/IRPC_Carta_Derechos_Humanos_Internet.pdf

COLLERA, V. (abril, 2018). Estonia, el primer país digital del mundo. En El País Semanal. Recuperado de https://elpais.com/elpais/2018/04/05/eps/1522927807_984041.html

DEL ARENAL, C. (2008). Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales. En Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria- Gasteiz (Vol. 1, pp. 181–268). Universidad del País Vasco. Recuperado de http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2008/2008_4.pdfe-estonia (junio 2017). Estonia to open the world's first data embassy in Luxembourg. Recuperado de <https://e-estonia.com/estonia-to-open-the-worlds-first-data-embassy-in-luxembourg/>

Domínguez Cebrián, B. (junio, 2017). La relación política con Rusia es cero. En El País Internacional. Recuperado de

https://elpais.com/internacional/2017/06/06/actualidad/1496746060_017698.html

GANUZA, N. (2011). Situación de la ciberseguridad en el ámbito internacional y en la OTAN. En Cuadernos de estrategia, (149), 165-214, ISSN 1697-6924. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3837337.pdf>

KISSINGER, H. (2016) Orden Mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia. Buenos Aires: Debate.

LANDLER, M. & MARKOFFMAY, J. (mayo, 2007). Digital Fears Emerge After Data Siege in Estonia. En The New York Times. Recuperado de https://www.nytimes.com/2007/05/29/technology/29estonia.html?_r=1&hp&oref=slogin

MARTÍNEZ DE RITUERTO, R. (mayo, 2017) Los 'ciberataques' a Estonia desde Rusia desatan la alarma en la OTAN y la UE. En El País Internacional. Recuperado de https://elpais.com/diario/2007/05/18/internacional/1179439204_850215.html

MCGUINNESS, D. (mayo, 2017). Cómo uno de los primeros ciberataques de origen ruso de la historia transformó a un país. En BBC – Mundo. Recuperado de <http://www.bbc.com/mundo/noticias-39800133>

NIEVES, M. (may-dic.,2017) Política Exterior y ciberseguridad: e-Estonia y las embajadas de datos. En Análisis de Coyuntura Internacional, (20), 32-38, Programa de Estudios Internacionales. ISSN: 1688-7573. Recuperado de <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2017/12/informe-de-coyuntura-20.pdf>

SCHMITT, M. (Ed.) (2013). Tallinn Manual on the International Law applicable to cyber warfare. Recuperado de <http://web.archive.org/web/20140306081257/http://www.nowandfutures.com/large/Tallinn-Manual-on-the-International-Law-Applicable-to-Cyber-Warfare-Draft-.pdf>

SHAHBAZ, A. (2018). Freedom on the Net 2018. The Rise of Digital Authoritarianism. Recuperado de <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2018/rise-digital-authoritarianism>

Notas

¹ En el marco de las Naciones Unidas (NN.UU.) la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) celebró la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI). Una de las coaliciones nacidas de la segunda fase de Túnez de 2005, la Coalición Dinámica de la Declaración de Derechos de Internet (IRPC), se constituyó como una organización en el Foro para la Gobernanza de Internet de NN.UU. De esta coalición emanó la Carta de Derechos Humanos y Principios para Internet.

² Es oportuno recordar los profusos trasplantes poblacionales de rusos y bielorrusos, así como las masivas deportaciones de población estonia durante la Segunda Guerra Mundial.

³ Según el gobierno estonio, las excavaciones en plaza de Tonismäe fueron realizadas en el marco de la búsqueda de restos de militares caídos durante la Segunda Guerra Mundial.

⁴ Equipo Nacional de Respuesta ante Incidentes Informáticos de Estonia.

⁵ Colección de computadoras comprometidas por un código malicioso y controlada a través de una red. <https://niccs.us-cert.gov/glossary>

⁶ Uno de los tantos periódicos atacados.

⁷ En ocasión de haber asumido la presidencia del Consejo de la Unión Europea hasta el 31 de diciembre de 2017. Estonia es miembro de la UE desde el año 2004.

⁸ Software que compromete la operación de un sistema al realizar una función o proceso no autorizado. <https://niccs.us-cert.gov/about-niccs/glossary#M>

⁹ Entendida como “una iniciativa diseñada para ampliar los sistemas de defensa de los Estados y protegerlos de los nuevos riesgos emergentes en la sociedad de la información. (...) Tiene como misión proteger la infraestructura crítica de las naciones (...)”. Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica, 2009

¹⁰ Formado por Estonia, Israel, Nueva Zelanda, Reino Unido, Canadá, Portugal, México, Corea del Sur y Uruguay.

¹¹ Uruguay es el primer Estado latinoamericano en formar parte de este grupo.

¹² Ampliar en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2018/rise-digital-authoritarianism>

¹³ El concepto básico de soberanía informática implica tres elementos esenciales: el acceso a los datos, la forma en que se guardan los datos y las herramientas que se utilizan para generar los datos.

¹⁴ Planteado por Keith Aoki en 1998 en “Soberanías múltiples y superpuestas: liberalismo, doctrina libertaria, soberanía nacional, propiedad intelectual “global” e Internet”. Indiana Journal of Global Legal Studies, (5).



Lecciones de la experiencia de Matteo Ricci en China

Andrés Bancalari*

En el siglo XXI la presencia y relevancia de la República Popular de China (RPC) es indiscutible. En este contexto, es importante recordar la figura de Matteo Ricci y su experiencia en la China de la dinastía Ming, para comprender mejor aquellas *soft skills* que nos permitan acercarnos e integrarnos a una civilización tan diferente a la nuestra.

Hace treinta años nuestro país y la RPC establecieron relaciones diplomáticas, cerrando de esa forma un proceso de diálogo y comunicación que había comenzado el 1 de marzo de 1985 con el retorno a la democracia en Uruguay.

El establecimiento, el tres de febrero de 1988, de las relaciones diplomáticas implicó la apertura de las embajadas en Beijing y Montevideo, normalizando una situación que nuestro país debió haber realizado varios años antes, ya que desde el 15 de noviembre de 1971 la República Popular de China tomó formalmente su lugar en las Naciones Unidas y desde esa fecha se produjo un veloz incremento del establecimiento de relaciones diplomáticas por parte de los países occidentales a la RPC.

No debemos olvidar que en nuestra región la mayoría de los países ya habían reconocido a la RPC con bastante anterioridad: la República de Chile en 1970, la República Argentina en 1972 y la República Federativa del Brasil en 1974, por citar solamente algunos ejemplos de países cercanos.

A treinta años de tan destacado acontecimiento, las relaciones políticas, comerciales, educativas y culturales se encuentran en su mejor momento, y la RPC se ha

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

transformado en nuestro principal destino de exportaciones de bienes. En el año 2017, el 28% del total de las exportaciones de nuestro país tuvieron como destino ese país por un total de US\$ 2.549 millones.¹

Pese a la importancia de China como nuestro principal socio comercial, el conocimiento que desde el Uruguay tenemos de China continúa siendo limitado.

Esta limitante que está basada en las distancias geográficas y en los escasos vínculos culturales y migratorios entre nuestros países, no ha sido sin embargo un obstáculo para que las relaciones se consolidaran e, incluso desde la perspectiva uruguaya, el cuidado de dichas relaciones se haya transformado en una política de Estado. Tal es el caso, que desde 1988 a la fecha, todos los presidentes de nuestro país, independientemente del partido político que se encuentre en el poder, han realizado una visita oficial a Beijing y han procurado en cada una de sus gestiones consolidar, reforzar e incrementar los vínculos.

Adicionalmente y en coincidencia con esta fecha tan importante, y sabemos la importancia de las fechas para los chinos, es que nuestro país toma la acertada decisión de inaugurar, en agosto pasado, el Consulado General de Uruguay en la dinámica ciudad de Guangzhou, centro del comercio en esa parte del mundo desde tiempos inmemoriales y capital de la provincia de Guangdong (Cantón). Para poner en contexto la importancia de la provincia de Guangdong debemos tomar en cuenta que la misma tiene una extensión territorial muy similar a la de nuestro país (177.900 km²), pero con una población de 104 millones de habitantes.

En el comienzo de esta nueva década de relaciones diplomáticas, es conveniente recordar que China siempre ha estado ahí y siempre ha sido una potencia económica. Debemos tener presente que en este proceso de acercamiento y conocimiento mutuo, no solamente es el gobierno chino y sus ciudadanos quienes deben acercarse a “occidente”, sino que también desde “occidente” tenemos que hacer el esfuerzo por comprender mejor su visión del mundo, de las relaciones comerciales y la forma en que los vínculos se deben establecer para que sean durables en el tiempo.

Desde el año 1978 la RPC comienza una nueva etapa en la que ha

experimentado un crecimiento económico que la vuelve a colocar dentro de las tres grandes potencias mundiales. Para la mayoría de nosotros la presencia de China como una de las grandes economías del mundo puede resultar sorprendente, pero no así para los historiadores económicos y, obviamente para los propios chinos, que saben que han recuperado el lugar destacado dentro de las potencias mundiales, el cual con la notable excepción del siglo pasado, tuvieron durante diecinueve de los últimos veinte siglos.²

Es en este contexto que parece conveniente recordar la figura de Matteo Ricci, considerado por muchos el primer “Embajador” occidental en la corte imperial china y un referente para todos aquellos que buscan comprender la forma en la que el acercamiento entre culturas tan diferentes puede ser exitoso cuando se basa en el respeto, la comprensión de las diferencias y los esfuerzos que se requieren para insertarse.

Matteo Ricci fue un destacado misionero católico jesuita, nacido en Macerata (actualmente Italia) en el año 1552. Durante los últimos treinta años de su vida fue destinado por la Compañía de Jesús a Asia (Goa y principalmente China), donde predicó el cristianismo y, al mismo tiempo se destacó por sus conocimientos como matemático y cartógrafo.

Es en la comprensión de la sociedad china de su época donde su obra logra el mayor destaque, ya que se convierte en el primer misionero cristiano al que se le concede acceso a la corte de la dinastía Ming. Este acceso, que no fue fácil y donde resulta central el análisis y la comprensión que Ricci realizó de la sociedad china de su época, fue el producto de un largo proceso y de una infinita paciencia.

Su periplo comenzó en el enclave portugués de Macao (donde en la actualidad se lo sigue recordando), y continuó con idas y vueltas pasando por las ciudades de Zhaoqing, Shaozhou, Nanchang, Nanjing y finalmente Beijing donde fallece en el año 1610, siendo el primer extranjero en China en ser honrado con un entierro imperial.

Desde el comienzo de sus actividades en China, Ricci comprende que hay lecciones para aprender de las anteriores misiones jesuitas que fracasaron. Es necesario por un lado el manejo del idioma, conocer las instituciones políticas y culturales con las

cuales negociar, así como disponer de los recursos materiales y el tiempo necesario. Todo esto se resume en una palabra: preparación.

De esa forma, cada paso de Ricci estaba calculado. Cada contacto personal que se establecía era cultivado y fomentado (o no, cuando era el caso) comprendiendo a fondo el sistema de relaciones chinas Guanxi, que es un concepto central de la sociedad china y la base de las redes de contactos e influencias personales.³

Resulta imposible abarcar en pocas palabras la totalidad de la vida y obra de Ricci (considerado el fundador de la sinología⁴). Por fortuna para todos, la misma ha sido estudiada en extenso y seguramente el libro de R. Po-Chia Hsia “A Jesuit in the Forbidden City” sea uno de los más completos, ya que nos ofrece una visión integral de su vida como misionero y sinólogo.⁵

En un primer y rápido análisis podemos pensar que el paralelismo entre el contexto de la época de Ricci y el actual son diferentes, y por tanto las comparaciones infructuosas.

Reflexionemos por un momento en el mundo en el cual Ricci desarrolló sus actividades donde el cambio constante era lo cotidiano, la Reforma Protestante en pleno desarrollo y, al mismo tiempo, el conocimiento geográfico y, por ende cartográfico, se modificaba día a día con las expediciones europeas en los continentes recientemente “descubiertos”, mientras que los flujos comerciales veían su mayor desarrollo en siglos, siendo los barcos portugueses y españoles los de mayor dominio global.

Podemos cambiar los actores y el contexto de ambos escenarios, pero justamente del legado de Ricci se desprende la comprensión que realiza de la sociedad china de su época y el desarrollo de diversos instrumentos intelectuales para acercar dos culturas tan diferentes. En ese contexto, Ricci prefiere evitar profundizar en las diferencias culturales para acentuar las semejanzas a través de una actitud racional. De esa forma, su planteo frente a la sociedad china de su época se centra en presentar aquel conocimiento que resulta común y compartible.

En la actualidad, donde los problemas de intercambio y diferencias culturales

son complejos de resolver, la figura de Ricci es la de un pionero. La principal herramienta que utilizó fue la comprensión de la cultura china (y su idioma) en la búsqueda de ideas e instituciones comunes entre China y Occidente.

La vida de Ricci y sus logros reflejan las principales cualidades que todos los diplomáticos y principalmente aquellos que buscan desarrollar sus actividades en China deben tener: paciencia, perseverancia y una profunda empatía con una civilización compleja y milenaria, y al mismo tiempo fascinante.

Notas

¹ Uruguay XXI, Informe Anual de Comercio Exterior, Montevideo 2017. Disponible en <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/87c59abe46e3545ede24ac246ae7762fdc1bcd4a.pdf>

² Maddison, Angus; *Contours of the World Economy 1-2030 AD, Essays in Macro-Economic History*, Oxford University Press, 2007.

³ Wenderoth, Michael; How a better understanding of Guanxi can improve your business in China, *Revista Forbes*. 2018. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/michaelcwenderoth/2018/05/16/how-a-better-understanding-of-guanxi-can-improve-your-business-in-china/#60c2327d5d85>

⁴ Real Academia Española. *Sinología: estudio de las lenguas y culturas de China*.

⁵ R. Po-Chia Hsia; *A Jesuit in the Forbidden City. Matteo Ricci 1552-1610*, Oxford University Press. 2010.



Empresas transnacionales y derechos humanos: claves del borrador cero del convenio vinculante

Magdalena Bas Vilizzio*

1. Punto de partida: empresas transnacionales y Estados

La subjetividad jurídica internacional de las empresas transnacionales es un tema de constante debate en el Derecho Internacional Público, especialmente a partir del aumento del número de controversias inversor-Estado en el marco de los aproximadamente 3000 acuerdos internacionales de inversiones existentes en la actualidad¹. Entre las disposiciones relativas a la protección de la inversión extranjera, dichos acuerdos prevén una prórroga de jurisdicción a favor de tribunales arbitrales *ad hoc* en caso que los inversores vean vulnerados sus derechos².

La jurisdicción a la que los tratados remiten en mayor medida es la del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI)³, y consecuentemente el centro ha administrado el mayor número de tribunales arbitrales creados hasta el momento (569 de los 904 casos conocidos⁴). En aplicación del artículo 25 del Convenio de Washington constitutivo del CIADI (1965), para que un inversor extranjero demande al Estado receptor de la inversión es necesario que además de la prórroga de jurisdicción se cumplan dos requisitos más: la razón materia, esto es, que se trate de una controversias de tipo jurídico vinculada con una inversión; y la razón persona, esto es, que se trate de un inversor extranjero nacional de un Estado parte y otro Estado parte del Convenio de Washington (1965).

Por tanto en el régimen de solución de controversias inversor-Estado son únicamente los inversores extranjeros, mayoritariamente pero no exclusivamente empresas transnacionales, quienes tienen *locus standi* (capacidad procesal) y *jus standi*

* Profesora Adjunta de Derecho Internacional Público y Comercio Exterior (Universidad de la República). Profesora Titular de Derecho del Comercio Internacional (Universidad de Montevideo). Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores. Miembro del Tribunal Internacional de Arbitraje de la Comisión Administradora del Río de la Plata. magdalenabas@gmail.com

(acceso directo) ante los tribunales administrados por el CIADI. Frente a este tratamiento diferencial, es posible preguntarse si existe un régimen internacional correlativo para la protección de los derechos de los individuos, incluso los derechos humanos, si estos son vulnerados por las empresas transnacionales. La respuesta es negativa, porque como explican Theilbörger y Ackermann (2017), el Derecho Internacional contemporáneo, compuesto por regímenes autocontenidos como ser el Derecho Internacional de protección de los derechos humanos, el Derecho Penal Internacional y el Derecho Internacional de Inversiones, no fue suficiente para dar solución al problema de las empresas transnacionales como titulares de derechos pero no de obligaciones.

Frente a esta problemática, mediante la resolución 17/4 (16 de junio de 2011) el Consejo de Derechos Humanos implementó 31 principios rectores no vinculantes respecto a las empresas y los derechos humanos, que funcionan bajo tres pilares: proteger, respetar y remediar, y son una puesta en práctica del marco jurídico elaborado en 2008 por Ruggie (Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas). Aun así, dado el carácter no mandatorio de los principios y considerando los casos concretos de cuestionamiento de la responsabilidad empresarial por vulneración de derechos humanos, comienza a tomar relevancia la propuesta realizada por Ecuador respecto a iniciar la discusión tendiente a la celebración de un instrumento internacional legalmente vinculante sobre empresas y derechos humanos (24 período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, 9 al 27 de setiembre de 2013).

Mediante la resolución 26/22 (25 de junio de 2014) el Consejo de Derechos Humanos decide establecer un grupo de trabajo intergubernamental (GTI) para *“elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas en el derecho internacional de los derechos humanos”* (punto 1). El 29 de setiembre de 2017 fue emitido un informe donde se señalan los elementos centrales de la discusión en aras de redactar el borrador cero, extremo que se cumple el 16 de julio de 2018. En este marco, el presente trabajo busca realizar un análisis crítico de las características e innovaciones

del borrador cero del instrumento legal vinculante sobre empresas transnacionales y derechos humanos.

2. Empresas transnacionales y derechos humanos

2.1 Borrador cero: aspectos generales

El mencionado borrador cero cuenta con 15 artículos divididos en tres secciones. El primer elemento a subrayar es que en su preámbulo (artículo 1) destaca la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, siendo el Estado el sujeto obligado primordialmente a promover, respetar, proteger y hacerlos efectivos. No obstante, esta afirmación se torna incompleta cuando los Estados están obligados internacionalmente al cumplimiento de normas de derechos humanos y de protección de inversiones, igualmente válidas y en vigor pero que presentan soluciones contrapuestas.

La colisión entre regímenes jurídicos autocontenidos no es resuelta o tomada en cuenta por el borrador, aun cuando existen *leading cases* en la materia. A nivel internacional, ejemplos de la colisión entre dichos regímenes autocontenidos son las disputas Philip Morris contra Uruguay relativa a la salud pública (caso CIADI número ARB/10/7), Pac Rim contra El Salvador en torno a la protección del medioambiente en explotaciones mineras (caso CIADI número ARB/9/12), Chevron contra Ecuador en relación a la protección del medioambiente frente a los efectos de las explotaciones petroleras (caso CPA número 2009-23). A nivel interno es pertinente citar el caso Aguinda Salazar contra Chevron Corporation en los tribunales ecuatorianos respecto a la responsabilidad de la empresa extranjera frente a ciertas colectividades indígenas en consecuencia del episodio de contaminación en la provincia de Sucumbíos (Amazonia Ecuatoriana), directamente vinculado con el caso Chevron contra Ecuador.

En relación a las empresas, el borrador prevé que estas deben respetar los derechos humanos, especialmente evitando que sus actividades generen o contribuyan a generar consecuencias negativas sobre los derechos humanos, remediando en caso de incumplimiento. Si bien el reconocimiento de la responsabilidad de las empresas es un punto a destacar, este se hace en el preámbulo, siendo este de discutible obligatoriedad⁵.

Al definir las empresas comprendidas, lo hace poniendo foco en las actividades empresariales de carácter transnacional, esto es, actividades económicas con fines de lucro desarrolladas por personas físicas o jurídicas en dos o más jurisdicciones nacionales, o tengan consecuencias en dos o más jurisdicciones, tanto a nivel de acciones, personas o impactos (artículos 3 y 4). La definición es amplia, no se centra en el carácter subjetivo de la empresa transnacional sino en su actividad, y parece ceñirse al ámbito privado, dejando de lado las empresas estatales.

2.2. Responsabilidad y derechos de las víctimas

Las víctimas tienen derecho a presentar reclamos ante los tribunales internos del Estado donde se produjeron los actos u omisiones o el tribunal del Estado donde esté domiciliada la persona física o jurídica o la asociación de estas, que se presume que haya cometido tales actos u omisiones, sea el lugar donde tiene su sede social, administración central, interés empresarial principal filial, agencia, dependencia, subdivisión, oficina de representación o afín (artículo 5). La jurisdicción prevista es doméstica y no un tribunal de carácter internacional, aunque sea *ad hoc* como en el régimen de solución de controversias inversor-Estado.

En el informe de setiembre de 2017 del GTI, se planteaba la posible discusión sobre mecanismos domésticos e internacionales judiciales y no judiciales, incluso el posible establecimiento de una Corte Internacional sobre Empresas Transnacionales y Derechos Humanos (GTI, 2017: 13). El camino tomado impidió que se diera un cambio sustancial en el sistema, dado que hubiera reforzado la idea del *locus standi* de las empresas transnacionales con la posibilidad que sean demandadas en un foro internacional, además del actual rol de demandantes en el arbitraje inversor-Estado.

Esta norma incluida en el borrador cero fortalece la idea central del documento respecto a que la obligación primordial respecto a los derechos humanos recae en los Estados. Por tanto, la responsabilidad de las empresas transnacionales parece diluirse en el interés o la capacidad del Estado en cumplir con su obligación, con la consecuente responsabilidad estatal en caso de omisión (mencionada en el artículo 13 del borrador). La responsabilidad de las empresas transnacionales estaría ceñida a las fronteras del

Estado en que desarrollan su actividad o donde se domicilian, aspecto difícil de determinar con precisión dadas las actuales formas de desarrollo de la actividad empresarial transnacional mediante el uso de cadenas globales de valor.

Asimismo, es destacable la previsión respecto a la responsabilidad penal de las personas jurídicas y físicas por violaciones a los derechos humanos, tanto en materia de Derecho Internacional, los tratados de derechos humanos y el Derecho doméstico (artículo 10 numerales 8 y 9). Dado que la redacción de las normas puede resultar ambigua, es esencial la interpretación que puedan tener los jueces internos una vez entrado en vigor el acuerdo. Como explica López (2018), este es un punto que generará debate en las siguientes reuniones.

Una vez determinada la responsabilidad, las víctimas tienen derecho de reparación por la responsabilidad, previéndose mecanismos de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, así como garantías de no repetición (artículo 8). En materia ambiente se establece la reparación ambiental o la restauración ecológica, sin definir las, incluyendo la reubicación de las víctimas y reposición de instalaciones comunitarias. En los hechos, cualquiera de los casos anteriores presenta dificultades de ser concretado o controlado eficazmente si el acuerdo no define los términos o los estándares que pretende alcanzar, ni establece instituciones y/o mecanismos del control.

2.3. Derecho aplicable

Merece especial consideración el artículo 7 del borrador cero, referido al Derecho aplicable. Conforme a la norma, en aquellos temas no regulados por el acuerdo, los tribunales que entienden en el caso deberán aplicar sus normas jurídicas. La excepción a la *lex fori*, la presentan las normas sobre derechos humanos puesto que estos se regirán por la legislación del domicilio de la persona implicada en las actividades empresariales. En este sentido, puede derivar en un mecanismo de *cherry picking*⁶, permitiendo a las empresas transnacionales emplear su estructura organizativa para ser juzgada conforme a las normas del Estado que le resulten más convenientes.

En el informe del GTI de 2017 se planteaba la discusión sobre el posible

reconocimiento de la primacía de los compromisos en materia de derechos humanos sobre los tratados de comercio e inversiones (GTI, 2017: 3). No obstante, la disposición incluida en el borrador cero no establece una jerarquía entre normas según su objeto o su naturaleza doméstica o internacional.

2.4. Prevención

Cabe destacar que el convenio establece mecanismos de prevención en cabeza de los Estados parte, cada uno dentro de su territorio (artículo 9). El Estado es el único obligado a controlar que se respete las obligaciones de debida diligencia en las actividades empresariales de carácter transnacional, considerando los posibles efectos sobre los derechos humanos. La debida diligencia comprende la supervisión de los efectos, la identificación y evaluación de las violaciones reales o potenciales de los derechos humanos, la prevención de dicha violación, y la información pública y periódica, entre otros. No se prevén mecanismos de seguimiento.

Son los Estados quienes están obligados a establecer procedimientos internos efectivos para que las anteriores obligaciones puedan ser cumplidas, y que tales procedimientos estén al alcance de las personas físicas o jurídicas que ostenten un interés legítimo. Un mecanismo resulta adecuado si su función “*es idónea para proteger la situación jurídica infringida*” más allá de su existencia formal, como establece la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia de fondo del caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, párrafo 64.

2.5. Institucionalidad

En su artículo 14, el convenio crea una nueva institución, el Comité, compuesto por 12 expertos elegidos mediante un criterio de distribución geográfica equitativa y teniendo en cuenta los diferentes ordenamientos jurídicos y la representación de género.

El número de expertos aumentará a 18 cuando el convenio alcance las sesenta ratificaciones o adhesiones. Al Comité se le asignan las clásicas funciones de monitorio del cumplimiento de la convención, esto es, formular observaciones sobre la aplicación

de la convención, examinar y brindar observaciones y recomendaciones a los Estados parte, apoyar a los Estados en la recopilación de información de manera que la aplicación de la convención esté garantizada.

Hernández Zubizarreta y otros (2018) y López (2018) son críticos respecto a la eventual actuación del Comité, en el sentido que este no tendrá capacidad de investigación ni posibilidad de recibir denuncias, quedando tales acciones restringidas a la jurisdicción estatal.

3. Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo se buscó realizar un análisis crítico de las características e innovaciones del borrador cero del instrumento legal vinculante sobre empresas transnacionales y derechos humanos. El borrador trae a la mesa de discusión aspectos fundamentales vinculados a la responsabilidad de las empresas transnacionales en materia de derechos humanos. No obstante, restringe el juzgamiento a su conducta dentro de las fronteras estatales, sin establecer instancias internacionales, y no contempla una jerarquía normativa a la hora de aplicar el Derecho.

El entramado de acuerdos internacionales ya contempla derechos a favor de las empresas transnacionales cuando actúan como inversores extranjeros y consideran que sus derechos son vulnerados. Por tanto, este borrador en materia de empresas transnacionales y derechos humanos se trata de un primer paso para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos humanos por parte de todos los actores internacionales, sean considerados sujetos de Derecho Internacional o no. La clave, en definitiva, estará en el número de Estados que ratifiquen o adhieran al instrumento, y que dentro de estos se encuentren no solo aquellos en los que las empresas transnacionales desarrollan actividades transnacionales sino también los principales Estados en que estas se domicilian.

Referencias

BAS VILIZZIO, Magdalena (2017a). *América del Sur frente a los tratados bilaterales de inversión: ¿hacia un retorno del Estado en la solución de controversias?* Biblioteca Plural.

Montevideo: CSIC - UdelaR.

BAS VILIZZIO, Magdalena (2017b) Empresas transnacionales como sujetos de Derecho Internacional: aportes para la discusión desde el arbitraje inversor-Estado. *Suplemento de Derecho Internacional Público elDial.com* - DC2424. Buenos Aires: Albremática.

BERMEJO GARCÍA, Romualdo (2015). Las empresas transnacionales como actores y sujetos «potenciales» en la sociedad internacional. En: Barranco, María Del Carmen y otros (Coord.). *Perspectivas actuales de los sujetos de Derecho*, 90–116. Colección Gregorio Peces-Barba (2), Madrid: Dpto. de Derecho Internacional, Universidad Carlos III.

GTI (2017). *Elements for the draft legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*, 29 setiembre 2017. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/LegallyBindingInstrumentTNCs_OBEs.pdf

HERNÁNDEZ ZUBIZARRETA, Juany otros (2018). De qué va el tratado de la ONU sobre empresas y derechos humanos. *El Salto*, 19 octubre 2018. Disponible en: <https://www.elsaltodiario.com/multinacionales/tratado-vinculante-onu-ginegra-sobre-empresas-derechos-humanos>

LÓPEZ, Carlos (2018). *Hacia una Convención Internacional sobre empresas y Derechos Humanos*. Disponible en: <https://www.iisd.org/itn/es/2018/10/17/toward-an-international-convention-on-business-and-human-rights-carlos-lopez/>

THEILBÖRGER, Pierre and ACKERMANN, Tobias (2017). A Treaty on Enforcing Human Rights Against Business: Closing the Loophole or Getting Stuck in a Loop? *Indiana Journal of Global Legal Studies*. Vol. 24, No. 1, 43-79. Disponible en: <https://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol24/iss1/3>

WERHANE, Patricia (2015). Corporate Moral Agency and the Responsibility to Respect Human Rights in the UN Guiding Principles: Do Corporations Have Moral Rights? *Business and Human Rights Journal*, No. 1 (2015), 5-20. Disponible en: doi:10.1017/bhj.2015.1

Notas

¹ Sobre la subjetividad jurídica de las empresas transnacionales ver Bas Vilizzio (2017b), Werhane (2015), Bermejo García (2015), entre otros.

² Del total de 2572 acuerdos mapeados por el Investment Policy Hub de la UNCTAD, 2182 remiten al CIADI, esto es, el 85%. En Sudamérica en particular, es destacable que la prórroga de jurisdicción al arbitraje ad hoc en el marco del CIADI se encuentra presente en el 89% de los tratados bilaterales de inversión. Para un análisis más profundo de este último punto, ver: Bas Vilizzio, (2017a).

³ Le siguen la Corte Permanente de Arbitraje (CPA) con 128 disputas, las disputas sin institución administradora con 68 casos, y la Cámara de Comercio de Estocolmo con 47. Datos del Investment Policy Hub de la UNCTAD al 31 de julio de 2018, recuperados el 19 de noviembre de 2018.

⁴ Le siguen la Corte Permanente de Arbitraje (CPA) con 128 disputas, las disputas sin

institución administradora con 68 casos, y la Cámara de Comercio de Estocolmo con 47. Datos del Investment Policy Hub de la UNCTAD al 31 de julio de 2018, recuperados el 19 de noviembre de 2018.

⁵ Cabe señalar que la *pero* tomado en cuenta por la Convención de Viena sobre Derecho de los tratados entre Estados incluye al preámbulo dentro del contexto que debe tenerse en cuenta a la hora de interpretar los términos incluidos en el tratado.

⁶ La práctica del *cherry picking* consiste en seleccionar “el mejor” Derecho interno o el tratado internacional conforme a los intereses de una de las partes.



A 20 años del Estatuto de Roma: Escenarios de la justicia penal internacional

Martín Gaudin*

Introducción

La creación de la Corte Penal Internacional (en adelante la Corte) mediante el Estatuto de Roma de 1998 viene a constituir el primer y único órgano jurisdiccional penal internacional permanente, con sede en La Haya y dotado de poder para sancionar y enjuiciar a los individuos responsables de “los crímenes más graves de trascendencia internacional” (artículo 1 del Estatuto).

Es oportuno realizar un breve análisis de los antecedentes en el marco del Derecho Internacional Público (en adelante DIP) que llevaron a la toma de conciencia por parte de la Comunidad Internacional de la necesidad de juzgar a crímenes que afectan valores esenciales de la vida de las relaciones internacionales.

En este sentido, se interpretará algunos puntos más sobresalientes del mencionado Estatuto, a saber: *ratione temporis*, *ratione materiae*, *ratione personae*, *ratione loci*, la activación de la jurisdicción y el principio de complementariedad.

Finalmente, se hará referencia de la Corte a la luz del derecho interno de nuestro país y las modificaciones acaecidas en el mismo para armonizarlo con el del Derecho Penal Internacional.

De la creación de la Corte en el marco del DIP

“El Derecho Internacional es el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones, en general externas, de los miembros de la sociedad internacional a los que el sistema normativo reconoce subjetividad jurídica”.¹

* Funcionario del Servicio Exterior de Uruguay. Licenciado en Relaciones Internacionales (UdelaR). Tiene una Especialización en Derecho Internacional Público (UdelaR). Es Profesor Aspirante en Derecho Internacional Público 1 y 2 (UdelaR).

El DIP en el siglo XX entró en una etapa de especialización por materia y de humanización en cuanto a los temas que regula. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial la conciencia internacional cambió profundamente, como consecuencia de las atrocidades vividas en la primera parte del mencionado siglo.

La creación de la Corte viene a responder a la aspiración de juzgar las conductas punibles que afectan valores esenciales de la comunidad internacional.

Podemos ubicar los antecedentes de esta rama del DIP en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, más específicamente con la creación de los Tribunales de Nuremberg y de Tokyo. Recientemente se crearon tribunales (por Resolución del Consejo de Seguridad) para juzgar los crímenes perpetrados en Rwanda y en la ex Yugoslavia. Empero, la característica más destacable de estos Tribunales es su condición “ad hoc” así como su creación para crímenes cometidos “pre facto”. La innovación de la Corte, que la distingue de los mencionados tribunales, consiste en su carácter permanente. Asimismo, puede incoar acción penal luego de la entrada en vigor del Estatuto. En otros términos, su accionar no consiste en juzgar crímenes cometidos en el pasado, encargándose de aquellos cometidos luego de su entrada en vigor, afirmando un principio rector del derecho penal, la no retroactividad.

Es dable destacar que el campo de los Derechos Humanos en la segunda mitad del siglo XX asistió a una positiva ampliación. Basta recordar la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, entendiéndose que es necesaria la protección de la persona humana en el ámbito universal y regional, creándose a tales efectos instrumentos como los Pactos Internacionales para la protección de los derechos civiles y políticos, así como los económicos, sociales y culturales. Por su parte, el sistema regional europeo y el americano, a lo largo del tiempo han desempeñado una loable labor.

El Estatuto de Roma viene a ser el producto de años de esfuerzos a efectos de “poner fin a la impunidad de los autores de esos crímenes y a contribuir así a la prevención de nuevos crímenes” (Preámbulo Estatuto de Roma).

Este sistema penal comenzó a desplegar sus efectos a partir del 1 de julio de

2002. Según reza el artículo 126 del Estatuto de Roma “entrará en vigor el primer día del mes siguiente al sexagésimo día a partir de la fecha en que se deposite en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el sexagésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión”.²

La característica más notable de la Corte, en tanto entidad independiente, es el acceso del individuo a un Tribunal Internacional, pese a que sea en su aspecto pasivo. Recuérdesse que una de las notas del DIP es el hecho que niega la calidad al individuo de sujeto del sistema por carecer de legitimación procesal activa frente a tribunales internacionales. Lo cierto es que esta posición, ha evolucionado y éste posee actualmente, aunque en forma reducida y en ámbitos concretos, “locus standi in iudicio”.

Competencias de la Corte

La competencia “ratione temporis” se encuentra regulada en el artículo 11 y preceptúa que la Corte solo entenderá respecto de los crímenes cometidos después de la entrada en vigor del Estatuto, es decir, a partir del 1 de julio de 2002. De este modo, se establece la irretroactividad de su competencia en la dimensión jurisdiccional.

Este aspecto ha sido un tema polémico cuando se iniciaron los trabajos preparatorios. Si bien se ha discutido arduamente, primó la tesis de la irretroactividad por oposición a los tribunales mencionados ut supra cuyo foco de atracción era hacia el pasado. En lo que refiere a la competencia “ratione materiae”, su ámbito de aplicación queda restringido “a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto” (artículo 5.1 del Estatuto). Ellos son: a) crimen de genocidio; b) crímenes de lesa humanidad; c) crímenes de guerra; d) crimen de agresión. Todos son imprescriptibles.

Continuando con esta línea de pensamiento, cabe cuestionarse si es posible ampliar los crímenes de su competencia. La respuesta es afirmativa. Para ello es preceptivo someterlo a una Conferencia de Revisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 123 del Estatuto. Es así como se concretan la certeza y la seguridad

judicial, que son consecuencia directa del principio de legalidad. Respetándose, asimismo, un principio penal esencial: “*nullum crimen sine legge*”.

En lo referente a la competencia “*ratione personae*”, la Corte solo la tendrá respeto a personas naturales, mayores de 18 años, según se desprende de los artículos 25 y 26, que hayan cometido algunos de los crímenes regulados en el artículo 5 del Estatuto.

Es del caso mencionar que la responsabilidad penal es individual con independencia del cargo que ocupe o haya ocupado una persona. En otros términos, el cargo oficial que ostente una persona, la obediencia debida o jerárquica no constituyen per se motivo de reducción o eximente de responsabilidad. Ello marca, uno de los puntos más novedosos que componen el articulado del Estatuto, pues deroga un derecho consuetudinario, que ampara a Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y a Ministros de Relaciones Exteriores. Téngase en consideración que estas autoridades de gobierno gozan de inmunidad de jurisdicción penal.

Es pertinente preguntarse quiénes pueden activar la jurisdicción de la Corte. La respuesta la encontramos en los artículos 13, 14 y 15 del mismo.

El procedimiento frente a la Corte solo puede incoarse por un Estado parte³; por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁴, al amparo del capítulo VII de la Carta; o por investigaciones motu proprio del Fiscal⁵, cuyo procedimiento se encuentra regulado en el artículo 15.

Las víctimas no son sujetos legitimados para el establecimiento de una acción penal frente a la Corte. No obstante, ello no quiere decir que no lo puedan hacer indirectamente por medio de la denuncia de un Estado o del Fiscal.

Conviene destacar que el Consejo de Seguridad desempeña un doble rol. Por un lado, es titular de una competencia ampliatoria en el sentido que basta que el mismo entienda, como representante de la Comunidad Internacional, que en un Estado se ha cometido un crimen o crímenes de competencia de la Corte, para que se active su competencia, sin necesidad de ulteriores requisitos de admisibilidad. Por otro lado,

cuenta con una competencia restrictiva consistente en que el mismo, mediante Resolución aprobada, pueda ordenar la suspensión de una investigación por un plazo que no podrá exceder de doce meses, renovable por periodo de igual duración. Ello nace del Artículo 16 del Estatuto.

Como se mencionaba, el Fiscal, en defensa del interés de la justicia, puede iniciar ex officio una investigación. Para ello debe solicitar autorización a la Sala de Cuestiones Preliminares. La Fiscalía constituye un órgano independiente y es ante el Fiscal que se presentan los casos susceptibles de ser investigados por la Corte.

Principio de Complementariedad

El Estatuto de la Corte no establece un sistema de jurisdicción internacional exclusiva, sino que determina un sistema de competencia alternativa entre la Corte y las jurisdicciones nacionales.

Como señala Antonio Cassese, el problema de la complementariedad se plantea en aquellos casos de competencia concurrente de uno o más Estados y la CPI, respecto de los crímenes señalados en el artículo 5 del Estatuto.⁶

En este sentido, la Corte ha sido concebida como última ratio, cuando la jurisdicción penal del Estado no es ejercida en el plano de los crímenes que esta entiende. Es decir, la misma no sustituye las jurisdicciones nacionales, pero entiende y se declara competente a efectos de impedir la impunidad para los supuestos en que la inactividad de los tribunales internos (o actividad, pero con el objeto de sustraer al imputado de la justicia) pueda tener grave consecuencia. De este modo, “los jueces nacionales tienen jurisdicción preferente a la Corte, y ésta sólo podrá actuar en los casos en que la jurisdicción nacional correspondiente no pueda o no quiera ejercer su competencia primaria o, ejerciéndola, quebrante los principios del debido proceso legal. Si los tribunales nacionales tuvieran competencia absoluta, condenaría a la inoperancia de la Corte.”⁷. Por tanto, debe entenderse como un mecanismo de cooperación entre jurisdicciones que preserva el equilibrio y garantiza el principio de justicia que emanan del Estatuto.

El principio de complementariedad se encuentra enunciado en el párrafo 10 del Preámbulo, en el artículo 1 e inmerso en todo el Estatuto.

Los principios que juegan un rol de vital importancia a los efectos de determinar la atribución de Derecho Penal son el de la territorialidad y el de la personalidad. Estos permiten al Estado en cuyo territorio se haya cometido un crimen internacional, o al Estado de la nacionalidad del acusado, repeler la intervención de la Corte. Empero, no solo la ligazón territorio – nacionalidad dará derecho a ejercer prioritariamente la competencia del Estado nacional, también podrá fundarla en la jurisdicción universal siempre que el presunto responsable se halle en ese Estado. Sin perjuicio de ello, la Corte examinará de cerca la veracidad y seriedad del juicio para que en el caso de que así no lo sea, poder ejercer su jurisdicción complementaria a efectos de evitar la impunidad.

Íntimamente ligado con el principio de complementariedad se encuentra el principio de cooperación. El propio Estatuto estipula y pormenoriza la obligación general de los Estados de prestar plena cooperación en relación con la investigación y el enjuiciamiento.

La cuestión yace en cómo un Estado puede cooperar con la Institución. Ella se manifiesta en la obtención de pruebas, en localización, traslado y protección de testigos, la detención y entrega del acusado o condenado, así como la ejecución de sentencias. El artículo 88 establece que los Estados Parte deben asegurar que en su Derecho interno existan procedimientos que armonicen la cooperación con la Corte. Más aún, si sus disposiciones de Derecho interno entraran en colisión con las del Estatuto, el Estado se encuentra obligado a modificarlas. En el mismo orden, deberá adoptar una legislación a fin de dar pleno cumplimiento con las cuestiones que la cooperación judicial impone.

Por otro lado, podemos encontrar la cooperación penitenciaria. Según reza el artículo 77, “las penas aplicables pueden ser la de reclusión de hasta treinta años como máximo, hasta reclusión a perpetuidad”. Asimismo, puede imponer penas de carácter económico como complementarias de las privativas de libertad. Quedando excluida la pena de muerte.

El Uruguay y la Corte

“Uruguay suscribió el Estatuto de Roma y lo incorporó, mediante la aprobación parlamentaria, a su ordenamiento interno por Ley 17.510 de 2002. Posteriormente, con la Ley 18.026, se adoptó el texto legal sobre Cooperación con la Corte Penal Internacional en materia de lucha contra el Genocidio, los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad, de 2006. Una de las innovaciones de la Ley 18.026 fue incluir dentro de las conductas delictivas a la desaparición forzada de personas como delito de carácter permanente. Así dispone el artículo 21.2 de la mencionada Ley, “El delito de desaparición forzada será considerado como delito permanente, mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima”. Amén de que Uruguay tiene el deber de juzgar a los individuos que se hallen en su territorio por los crímenes de competencia de la Corte, sin importar la nacionalidad o lugar de comisión del hecho.”⁸

Uruguay fue uno de los primeros países en incorporar a su ordenamiento interno el Estatuto de Roma. Asimismo, legisló respecto de la cooperación con la Corte y fue más allá al regular un nuevo tipo penal interno como lo es la desaparición forzada. En el mismo sentido, jugó un rol activo en las enmiendas de Kampala del año 2010, que tipificara el crimen de agresión.

Conclusiones

La creación de la Corte es un gran logro para la Comunidad Internacional. Gracias a ella las atrocidades que vulneran la dignidad de la persona humana serán castigadas en los términos más enérgicos. Asimismo, se desalienta a que crímenes internacionales sean cometidos, y si así lo son, se cuenta con una Corte de carácter permanente para juzgar y castigar a los perpetradores.

Uruguay ratificó el Estatuto. Como consecuencia, tiene la obligación de juzgar los crímenes de competencia de la Corte. La Ley 18.026 constituye un gran logro que conviene destacar.

El año 2018 es para reflexionar. Nos encontramos a 70 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; a 40 años de la entrada en vigor de la Convención

Americana que creara la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a 20 años de la aprobación del texto del Estatuto de Roma. Con relación a esta última aún queda mucho por hacer, por ejemplo, recién se ha tipificado el crimen de agresión. La Corte es una realidad; basta augurar que en años venideros el sistema se perfeccione para cumplir con una verdadera Justicia Internacional.

Bibliografía

CASSESE, Antonio, *International Criminal Law*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

MATA PRATES, Carlos, “La fase actual del Derecho Internacional. Aspectos metodológicos y testimonio: reflexiones sobre el límite exterior de la plataforma continental uruguaya”, 2016, IASE.

RIVERO GODOY, Juan Manuel, “El Tribunal Penal Internacional”, 2015, CURI.

SEILS, Paul, “Handbook on Complementarity”, 2014, ICTJ New York.

Normativa Internacional

Carta de las Naciones Unidas

Estatuto de Roma

Enmiendas de Kampala

Ley 18.026 del Uruguay

Notas

¹ Mata Prates, Carlos, “La fase actual del Derecho Internacional. Aspectos metodológicos y testimonio: reflexiones sobre el límite exterior de la plataforma continental uruguaya”, IASE, 2016, pág. 3.

²http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/estatuto_roma_tribunal_penal_internacional.pdf.

³ Lo han hecho Uganda, Rep. Democrática del Congo, República Centroafricana y Mali.

⁴ Resolución aprobada para los casos de Darfur y Libia.

⁵ Casos de Kenia y Costa de Marfil

⁶ CASSESE, Antonio, *International Criminal Law*, Oxford, Oxford University Press, 2003

⁷ <http://www.derechoshumanos.net/tribunales/cortepenalinternacional.htm>

Trade diplomacy in turbulent times.

Sieglinde Gstöhl*

Introduction: the changing international trade structure

Recent developments in trade relations between major powers raise the question whether the world is moving towards a new trade order. For a long time after World War II, the United States (US) acted as a hegemon providing an open multilateral trading system as a collective good. The global power constellation changed significantly with the end of the bipolar structure and the dissolution of the Soviet Union. The immediate post-Cold War world was first characterized by a ‘unipolar moment’ with the United States as the unchallenged superpower. The European Union (EU) has undergone several rounds of enlargement since 1995, acquiring more economic capabilities and – like the US – gaining the status of a ‘global regulator’ (Lavenex et al. 2017). At the beginning of the new millennium, the big states with large populations and often rapid economic growth – such as Brazil, Russia, India, and especially China (BRIC) – appeared to be rising as first collective rival to the global economic dominance of the West. These emerging powers have increasingly contested the US’s and the EU’s ability to (jointly) shape the international trade order, although the expectation that the BRIC countries would act as a new bloc has not been fulfilled. Instead, China turned into a third prevalent power.

Today, the EU, China and the US are clearly the three largest trade powers. The following table shows how their relative capabilities have changed over two decades. In terms of population, China is bigger than the EU and the US together. While the European and US American shares in global merchandise trade have slightly declined, China’s share has been quadrupling from 1995 (3.6%) to 2015 (14.8%). The three

* Director of the Department of EU International Relations and Diplomacy Studies. Professor at the College of Europe in Bruges. Professor Gstöhl holds a Ph.D. in political science as well as an MA in International Relations from the Graduate Institute of International and Development Studies in Geneva and a degree in Public Affairs (lic.rer.publ. HSG) from the University of St. Gallen.

powers hold now comparable shares in this field, also in terms of gross domestic product (GDP). The Chinese proportion of trade in services has been growing as well (largely due to tourism and transport) but is still roughly half as big as the EU or US shares. Foreign direct investment (FDI) continues to be heavily dominated by the transatlantic economy despite considerable growth rates of Chinese investments abroad.

Relative power positions of the EU, the US and China

Global shares (in %) of	EU-28			US			China		
	1995	2005	2015	1995	2005	2015	1995	2005	2015
Population	8.5	7.6	6.9	4.7	4.5	4.4	21.2	20.0	18.6
GDP	24.6	21.8	16.9	20.1	19.6	15.7	5.9	9.9	17.1
Trade in goods	18.8	17.5	14.9	17.4	16.6	14.3	3.6	8.9	14.8
Trade in services	24.0	24.1	22.7	18.6	17.4	16.7	2.4	4.4	8.8
FDI inward stocks	37.3	36.9	37.8	28.2	45.7	33.3	2.8	4.4	7.3
FDI outward stocks	43.1	43.9	48.0	34.2	53.1	37.7	0.4	0.8	6.3

Sources: Population based on World Bank, World Development Indicators; GDP (PPP) and trade data (excluding intra-EU trade) for 2005 and 2015 based on European Commission (2016; 2017) for 1995 obtained from the European Commission, DG Trade. To allow for comparison, the EU-28 data (i.e. all 28 current member states) are provided for all years.

These power shifts are transforming the international trade order into an emerging tripolar structure.¹ At the same time, the nature of trade and of diplomacy have been changing too.

The changing nature of (trade) diplomacy

Diplomacy can generally be “defined as the mechanism of representation, communication and negotiation through which states and other international actors conduct their business” (Melissen 1999, xvii). These three functions of diplomacy have increasingly been challenged in the 21st century. First, whereas in the past government representatives have mainly been dealing with each other, important non-state actors such as multinational corporations, transnational associations, non-governmental organizations (NGOs), civil society and international media, but also global institutions and new groupings of states have emerged as additional players.²

Diplomacy today is therefore increasingly concerned with the creation and management of decentralized networks embracing a range of public and private actors.

Second, the channels of communication have multiplied, and news dissemination has turned into real-time information, posing new challenges for diplomacy.³ Third, with an increasing number of issues to be negotiated, the degree of complexity confronting diplomats often requires highly specialized technical expertise and outreach to other actors.

These changes have an impact on trade as well, as will be briefly illustrated. First, new actors beyond the emerging economies have entered the stage of international trade. In the EU, for instance, the Lisbon Treaty reform, in force since late 2009, has empowered the European Parliament in this field. In addition, certain trade agreements also need to be ratified by the parliaments of the EU member states. The EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) had in 2016 almost failed in this process, when a regional parliament in Belgium threatened a negative vote. CETA had mainly become controversial as a ‘spillover’ effect from the unprecedented politicization of the EU-US negotiations about a Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), which had been launched in 2013. Domestic opposition in the EU and to a lesser extent in the US came primarily from non-traditional trade actors because of the extraordinary level of cross-investment between the two economies and the importance of global value chains (Young 2016). Concerns about regulatory differences (e.g. consumer protection) and fears that through the investor-to-state dispute settlement (ISDS) mechanism big business could sue European governments for compensation outside the normal judicial process, if their investor rights were curtailed by public policies, mobilized in particular civil society groups. In response, the EU’s ‘Trade for All’ strategy proposed to replace the ISDS mechanism by a new Investment Court System that would work with publicly appointed judges and clear rules (European Commission 2015). The first agreements which incorporated this new approach were the CETA and the EU-Vietnam free trade agreement (FTA). Furthermore, the EU’s trade policy will protect the right to regulate and promote “European and universal standards and values alongside core economic interests” (ibid.).

Second, the novel channels of communication are exemplified by the ‘twitter diplomacy’ of US President Trump (Luttrell 2018). His tweets included the

announcement of new tariffs or sanctions, requests to renegotiate existing trade agreements and even company-specific issues. The rise of digital technologies (e.g. social media, cloud computing, online platforms, Internet of Things, artificial intelligence, block chain) is also transforming the very nature of trade and investment, and the adoption of trade rules for e-commerce is lagging behind the development of digital trade. For example, is trade in 3D-printed goods which involves a business producing and sending a file to a printer in another country a service or a digitally delivered good? Data flows have become a means of production, a means through which some services are traded and global value chains are organized, and they can themselves be traded. Data are increasingly stored, processed, and analysed across countries and traded among individuals, firms and states. As shown by Aaronson and Leblond (2018), based on different approaches to data governance, the US, the EU and China are currently trying to reap data-based economies of scale and scope.

Third, by encroaching more and more on ‘behind the border’ issues and by increasing the shares of trade in intermediate inputs as a result of the fragmentation of global value chains, trade policy has generated new concerns. Many issues shifted from the agenda of the quasi-universal World Trade Organization (WTO), where they could not be successfully addressed, into bilateral or mega-regional deep and comprehensive FTAs. Such ‘WTO+ issues’ include competition policy, public procurement, FDI, intellectual property, or labour and environmental standards. The traditional interest competition between export-oriented and import-competing sectors has been expanded to import-dependent firms and to civil society. Production standards abroad have become a concern of consumers and companies in importing countries.

Bayne and Woolcock (2011: 10) rightly argue that in economic diplomacy, governments try to reconcile three types of tensions: (1) the tension between politics and economics; (2) the tension between international and domestic pressures; and (3) the tension between government and other actors, such as private business and NGOs. A prime example of the new multi-stakeholder diplomacy in trade is ‘postmodern’ economic diplomacy. Besides diplomats from the ministries of foreign affairs, economic diplomacy includes diplomats from other ministries (or supranational bodies such as the

European Commission), transnational companies pursuing their interest with own business and corporate diplomats, and civil society being represented by national and transnational NGO diplomats. They promote transnational business development, bi- and multilateral trade negotiations and development assistance, and they bring socio-economic, environmental, privacy or human rights issues on the agenda. Finally, ‘geo-economic diplomacy’, which can be understood as governments willing and able to draw on their economic capabilities and instruments to advance their foreign policy goals, has been on the rise.

The major powers’ changing trade diplomacy

The US, China and the EU have reacted differently to the developments outlined above. Their current approaches can best be captured by the notions of bullying, buying and bolstering.

With his ‘America First’ approach and constant bullying of allies and rivals alike, President Trump seeks “a new trade policy that defends American sovereignty, enforces U.S. trade laws, uses American leverage to open markets abroad, and negotiates new trade agreements that are fairer and more effective” (United States 2017: 7). He promised to bring back manufacturing jobs to America, protect heavy industries like steel, promote exports while curbing imports, and to fight ‘unfair’ trade deficits – including with China and the EU. He also expressed a clear preference for bilateral deals over multilateral negotiations. Moreover, the US Administration seems to eye the WTO dispute settlement with some suspicion, for instance blocking the appointment of judges to the WTO appellate body or adopting tariffs based on the loophole provision of national security.

The Trump Administration “reject[s] the notion that the United States should, for putative geopolitical advantage, turn a blind eye to unfair trade practices” (United States 2017: 1). It has withdrawn the US from the Trans-Pacific Partnership, pushed partner countries (e.g. Canada and Mexico) to renegotiate trade agreements and started a ‘trade war’ in particular with China. The present National Security Strategy stipulates that “[r]etaining our position as the world’s preeminent economic actor strengthens our

ability to use the tools of economic diplomacy” such as trade, export promotion, targeted use of foreign assistance, sanctions, anti-money-laundering and anti-corruption measures, enforcement actions or modernized development finance tools (White House 2017: 34).

By contrast, China has been buying time and potential allies. Having joined the WTO only in 2001, the country for a long time lacked the will to assume any global leadership responsibility in trade. A self-declared developing country, it continued to pursue neo-mercantilist policies, characterized by selective multilateralism and protectionism. In response to the new US policy of the Trump Administration, however, President Xi (2017) explicitly committed to developing global free trade and investment: “China stands for concluding open, transparent and win-win regional free trade arrangements and opposes forming exclusive groups that are fragmented in nature.” Nevertheless, China has become the world’s most targeted country in anti-dumping investigations and still lacks full recognition as market economy. Certain Chinese trade practices (e.g. government-supported excess capacities in key sectors like steel, unfair competition caused by large market-distorting subsidies and state-owned enterprises, forced technology transfer, and local content requirements) are considered unfair by the US, the EU and Japan (Malmström, Seko and Lighthizer 2017).

In the government’s view, Chinese diplomacy should serve the economy, and economic diplomacy should promote mutual benefits and win-win cooperation, in line with the overall and long-term interests of China (Gao 2015). Yet with China’s growing economic importance, trade and economic diplomacy have also become important tools of its foreign policy. Beijing has, for instance, provided incentives in the form of aid and investment to many developing countries. Moreover, the implications of the Belt and Road Initiative, launched in 2013, and its massive investment in infrastructure are not only perceived positively in other parts of the world (Zhang et al. 2018).

The recent US neo-mercantilist rhetoric also contrasts with the EU’s longstanding approach of bolstering the multilateral, rules-based system. It has had the side-effect of speeding up bilateral negotiations, for instance the conclusion of an FTA with Japan.

Yet the EU also faces the difficult withdrawal of the United Kingdom as a result of the latter's Brexit referendum in 2016. In addition, the European Union currently attempts to strengthen and modernize the WTO together with a group of like-minded countries, which *inter alia* includes Australia, Brazil, Canada, Japan, Korea, and Mexico, but neither the US nor China. In recent years the EU's trade diplomacy has also become more assertive, putting more stress on reciprocity, enforcement of commitments, screening of incoming FDI and on the promotion of rules and values. The EU has turned to strategically important trade agreements, and it has adapted its anti-dumping and anti-subsidy legislation targeting WTO members like China whose prices and costs are distorted because of state intervention. In light of China's Belt and Road Initiative, the EU recently also launched its own connectivity strategy to connect Europe and Asia (European Commission and High Representative 2018).

As a latecomer to economic diplomacy, the EU has been stepping up its efforts to develop a coordinated and coherent European approach to economic diplomacy, complementing that of its member states.⁴ The European Commission's 'Trade for All' strategy promised to "develop a more coordinated approach to economic diplomacy, ensuring that all EU diplomatic assets are deployed to support EU trade and investment interests" (European Commission 2015: 10). In its 2016 Global Strategy, the European External Action Service (2016: 41) clearly stated that: "Our prosperity hinges on an open and rules-based economic system with a true level playing field, which our economic diplomacy will further promote." In the summer of 2018, the European Commission (2018) managed to put off an imminent 'trade war' with the US by restarting bilateral negotiations.

Conclusion

As this short article has shown, the international trade structure is essentially becoming tripolar, yet without a common EU-US-Chinese agenda. President Trump's rather outmoded approach to trade, with populist efforts of 'de-globalization', appears to leave global trade leadership to the two other big trade powers. Both the EU and China have spoken out in favour of an open, rules-based multilateral trade system.

However, Sino-European leadership in global trade is not likely to materialize any time soon. So far, the EU and China have not been able to agree on any trade or investment agreement between themselves – nor have the EU and the US or the US and China. In today's turbulent times, diplomacy remains crucial to avoid a 'weaponization' of trade that would make trade a tool for political aggression rather than economic progress.

References

AARONSON, Susan Arieland Patrick Leblond (2018). "Another Digital Divide: The Rise of Data Realms and its Implications for the WTO", *Journal of International Economic Law* 21(2), 245-272.

BAYNE, Nicholas AND Stephen WOOLCOCK (2011). "What Is Economic Diplomacy?". In Bayne, Nicholas and Stephen Woolcock (eds), *The New Economic Diplomacy: Decision-making and Negotiation in International Economic Relations* (pp. 1-15). Farnham: Ashgate.

EUROPEAN COMMISSION AND HIGH REPRESENTATIVE (2018). *Connecting Europe and Asia: Building Blocks for an EU Strategy*, JOIN (2018) 31 final, 19 September.

EUROPEAN COMMISSION (2018). Joint U.S.-EU Statement following President Juncker's visit to the White House, 25 July, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-4687_en.htm (accessed November 2018).

EUROPEAN COMMISSION (2017). *DG Trade Statistical Guide*, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2016). *DG Trade Statistical Guide*, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2015). *Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy*, COM (2015) 497, Brussels, 14 October.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (2016) *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Brussels, June.

GAO, Hucheng (2015) "Let Chinese Dream Lighten a Beautiful World: Study and Implement General Secretary Xi Jinping's Economic Diplomacy Thought", <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/significantnews/201404/20140400552783.shtml> (accessed November 2018).

LAVENEX, Sandra, Ivo KRIZIC AND Omar SERRANO (2017). "EU and US Regulatory Power under Strain? Emerging Countries and the Limits of External Governance", *European Foreign Affairs Review* 22(2/1), 1-18.

LUTTRELL, Regina (ed.) (2018). *Trump Tweets, the World Reacts: Understanding What Is Relevant and Why*, Lanham, MD: Lexington Books.

MALMSTRÖM, CECILIA, HIROSHIGE SEKO & ROBERT E. LIGHTHIZER (2017). "Joint

Statement”, Buenos Aires, 12 December, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc_156458.pdf (accessed November 2018).

MELISSEN, JAN (1999). “Introduction”. In Jan Melissen (ed.), *Innovation in Diplomatic Practice* (pp. xiv-xxiii). London: Macmillan Press.

UNITED STATES (2017). *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, Washington, DC, Office of the United States Trade Representative.

WHITE HOUSE (2017). *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, DC, December.

XI, JINPING (2017). “President Xi’s speech to Davos in full”, World Economic Forum, Davos, 17 January, <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum> (accessed November 2018).

YOUNG, ALASDAIR R. (2016). “Not Your Parents’ Trade Politics: The Transatlantic Trade and Investment Partnership Negotiations”, *Review of International Political Economy* 21(3), 345-378.

ZHANG, WENXIAN, ILAN ALON AND CHRISTOPH LATTEMANN (eds) (2018). *China's Belt and Road Initiative: Changing the Rules of Globalization*, Cham: Palgrave Macmillan.

Notes

¹ For comparison, Japan’s share in world trade in goods and services was in 2015 close to 5%, its share in GDP 4.5%, in FDI outward stock 7.8% and in FDI inward stock only 1% (European Commission 2017).

² Note that the concepts of non-state actors or non-governmental organizations are negatively defined as entities outside of government, reflecting the nature of traditional diplomacy as a state-centric practice.

³ This includes ‘fake news’ and illegitimate information influence activities targeting opinion formation, which are not a new phenomenon, but the speed and the technologies they use are new.

⁴ Whereas the common commercial policy of the EU is an exclusive competence and the European Commission negotiates all trade agreements, the member states can pursue their own economic diplomacy in terms of promotion of trade and investment.



Unión Europea: la migración definida como un problema de seguridad

Virginia Delisante*

La migración está hoy en uno de los primeros lugares de la agenda internacional. Sin embargo, no es un tema nuevo para Europa y se vio unida a un problema de seguridad por resolver, una vez que se comenzó a discutir la eliminación de las fronteras internas en el contexto de fines de los años 80 y comienzos de los 90². Es en esa coyuntura que el desarrollo de una política común de migración se une a un amplio proceso social, político y profesional que compromete la seguridad en la sociedad, en el que la migración se presenta como un peligro para el orden público, la identidad cultural, la estabilidad laboral y del mercado doméstico.

Resulta entonces necesario un recorrido normativo por las últimas tres décadas para entender cómo llegamos a esta actualidad. El conjunto, con su contexto, hechos que se solapan, todo va construyendo, en mayor o menor medida, este escenario.

La seguridad tiene como antecedente primero la creación del Grupo de Terrorismo, Radicalismo, Extremismo y Violencia Internacional (TREVI) en 1976. Estaba formado por los Ministros del Interior y de Justicia de los Estados miembros y tenía como objetivo la colaboración policial y coordinación en la lucha contra el terrorismo. Los trabajos de este grupo se traducirían luego, con el Tratado de Maastricht de 1992 y su tercer pilar, en el servicio europeo de policía (EUROPOL) cuya Convención finalmente fuera firmada en 1995.

A su vez, en 1985, se firma el Acuerdo de Schengen, una localidad situada al sur de Luxemburgo, vecina de Alemania y Francia que se transformaría en el símbolo de convergencia de la nueva Europa, si bien este resultado no estuvo en el origen de la firma de este acuerdo. Los intereses económicos fueron más importantes, el bloqueo de

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

1.200 camiones en la frontera entre Italia y Suiza de 1984 que por tres días trancaron el transporte internacional de mercancías, protestando por la lentitud de los trámites aduaneros, fue el disparador para que Alemania y Francia se unieran a la idea ya plasmada de libre circulación que el Benelux tenía en práctica desde 1960.

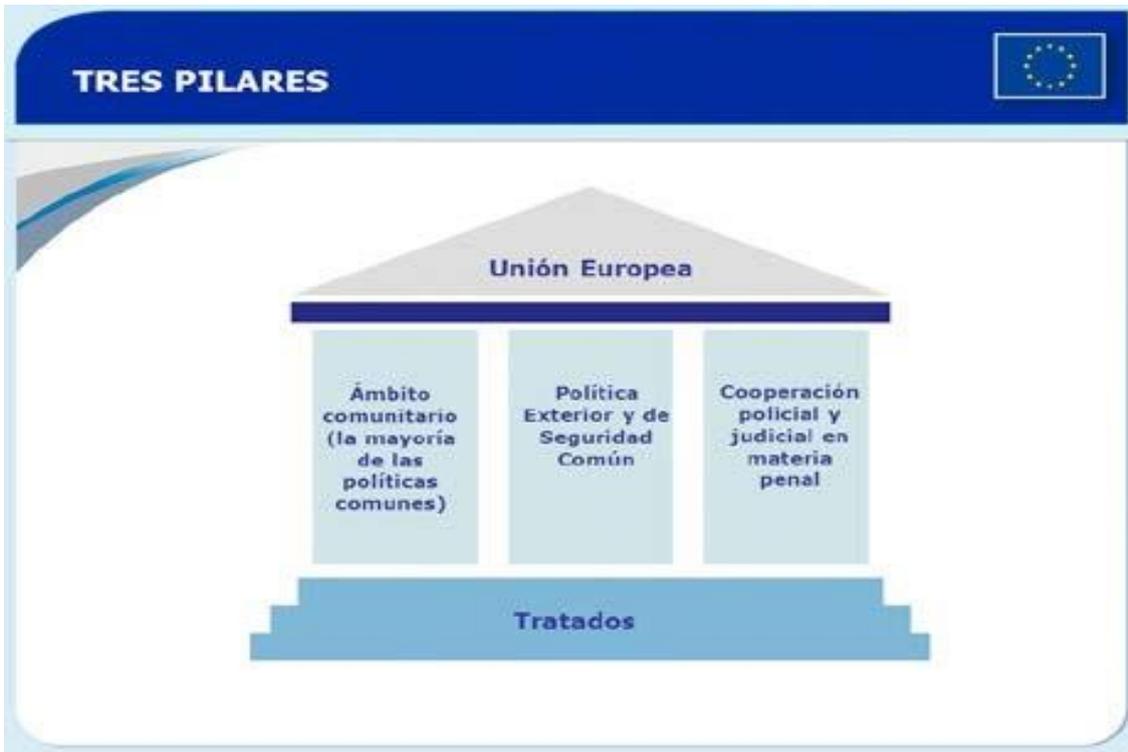
El Acuerdo de 33 artículos se divide en medidas a corto (1986) y largo (1990) plazo. Las primeras preveían un procedimiento de control simplificado a partir del cual los automóviles con pasajeros podían cruzar las fronteras sin ser detenidos. Los habitantes de comunidades fronterizas también pudieron, rápidamente, cruzar de un lado a otro sin controles. Los vehículos transportando mercaderías debieron esperar un poco más, a largo plazo se apuntaba a la abolición total de los controles en las fronteras comunes y la transferencia reforzada de los mismos a las fronteras exteriores. Para ello se planteó la armonización de las distintas leyes nacionales y acuerdos de cooperación policial, medidas contra el comercio ilegal, tráfico de drogas y armas, así como la prevención de evasión de impuestos. Todos estos temas se abordan de manera muy general en el Acuerdo, un énfasis que cambiará notoriamente con el Convenio de Aplicación de Schengen de 1990, de 142 artículos. El Acuerdo establece las libertades y el Convenio de Aplicación define el control y la seguridad de esas libertades.

Para ello crea el Sistema de Información Schengen (SIS), una base de datos que recolecta identidades y antecedentes policiales que puede ser consultada por todos los puestos fronterizos.¹

En paralelo a este proceso entre el Acuerdo y el Convenio de Schengen, el Acta Única Europea de 1986, firmada en Luxemburgo, supuso la primera reforma de los Tratados de Roma. Establecía en su artículo 8A, de manera de cumplir con el objetivo del mercado interior, “*un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales*” esté garantizada; mejorará el sistema de toma de decisiones en el Consejo ampliando los casos en los que éste pueda decidir por mayoría cualificada en vez de la unanimidad siendo la libre circulación de personas uno de ellos; impulsa en su artículo 30 la creación de una Política Exterior Común y le otorga al Parlamento Europeo (PE) mayor participación, entre otras modificaciones. El AUE crea nuevas competencias, reforma las instituciones y abre la

vía de la integración política y la Unión Económica y Monetaria: viene a dar el impulso de los cambios que quedarán establecidos en el Tratado de la Unión Europea, de Maastricht, en 1992(TUE).

El TUE profundiza la integración y divide a la UE en tres pilares:



Fuente:www.europa.eu

Los temas de asilo y migración quedarán en el ámbito del tercer pilar, la Cooperación policial y judicial en materia penal, que debe ofrecer las garantías de protección del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Conscientes de los cambios que traía el TUE, y no solo de la Unión también del propio continente desde la caída del muro de Berlín, se incluyó una cláusula de revisión previendo la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental (CIG) para 1996, que llevaría a la firma del Tratado de Ámsterdam en 1997. Esta revisión, en lo que nos compete, es fundamental una vez que pasa las medidas relativas al asilo, las normas relativas al control de fronteras externas y la supresión de los controles internos, al control de la UE, es decir, del tercer pilar al primero. Este nuevo título se

agrega al Tratado de la Comunidad Europea bajo el número IV y el nombre “Libre circulación de personas, asilo e inmigración”. Ya en 1990, con la Convención de Dublín, los Estados habían acordado que uno solo era el responsable por las demandas de asilo, es decir, el demandante sólo podrá pedir asilo en el país de llegada y si éste se lo denegara no puede ir a otro Estado miembro a pedirlo nuevamente, evitando así el “*asylum shopping*”.

Aquí resulta fundamental, como ejemplo, el estudio de Andreas Maurer y Roderick Parkes (Maurer & Parkes, 2007) sobre las perspectivas de cambio político en la política de asilo de la UE que generó la nueva reforma. La entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, en 1999, había generado la esperanza de que la Política de Asilo se alejara de la orientación securitaria que tenía hasta el momento. A pesar de seguir dominada por los ministerios de justicia e interior nacionales, el Tratado le daba mayor poder a la Comisión y al Parlamento. Los autores argumentan que el fracaso en el cambio institucional, para traducirlo en un cambio de política, se puede encontrar en la continuidad de la imagen política de la política de asilo europea relacionada con la continuidad en la percepción general de cómo debe manejarse esa política, cuyo apoyo se mueve con fines políticos.

Por tanto, el foco del tema está en qué pasa luego de lograr el cambio institucional. Estos autores sugieren que, de manera de garantizar que se puede lograr un cambio político a partir de un cambio institucional, los actores involucrados deben legitimar las alteraciones institucionales modificando la imagen política a través de dos ejes: primero deben alterarla de manera de legitimar su propia función en el proceso (dimensión funcional); por otro lado, deben hacerlo de tal manera que legitime la búsqueda de sus preferencias sustantivas (dimensión sustantiva). Los actores supranacionales (CE y PE) lograron la primera dimensión funcional, pero no ambas. Como resultado, apenas pudieron generar la idea de que cumplían una función útil a la hora de facilitar o legitimar aspectos sustantivos de la política de asilo, como los derechos humanos.

Encontraron resistencia de otros actores cuando intentaron hacer uso del poder que el Tratado les había otorgado, fueron poco exitosos también al movilizar recursos políticos más allá de su poder formal. El asilo nos muestra un rango amplio de

problemas políticos (electorales), administrativos (involucrando a su vez a la seguridad social, política económica, política exterior) así como de naturaleza legal (relacionados con los derechos e intereses de los no nacionales). Son tres niveles de análisis donde podemos encontrar, hasta hoy en día, importantes problemas de comunicación y convergencia.

En la dimensión sustantiva, la imagen de la política de asilo privilegia solo a dos de los problemas mencionados, el administrativo securitario y el político, subordinando las otras prioridades. Aquí el asilo es percibido como una amenaza, no solo para la seguridad interna sino también para la cohesión social, las estructuras socioeconómicas estatales, así como para la estabilidad política del sistema europeo. En este sentido los actores de interior y justicia desplegaron herramientas orientadas hacia una política de control de las migraciones.

La dimensión securitaria de la migración hoy se ve reforzada por los ataques terroristas moviendo la aguja de la amenaza en esa dirección. La imagen política es definida como la comprensión pública de los problemas políticos, cuyo destinatario se ve convencido a través de datos y emociones presentados por los actores políticos. Se describe a través del concepto de “expansión del conflicto”, cómo actores institucionalmente marginalizados pueden expandir sus filas politizando nuevos problemas haciéndolos dignos de la atención pública. Cuando una situación percibida como real, más allá de que lo sea o no, se hace real en sus consecuencias. Se logra así instalar este aspecto securitario de la migración a partir de muy poca evidencia, desde el discurso, construyendo una narrativa que culpabiliza al migrante.

Ámsterdam, entonces, vino a provocar un cambio en la política de asilo, empoderando tanto a la Comisión como al Parlamento, pero ninguna de las instituciones pudo cambiar la imagen política de los aspectos sustantivos que ya traía esta política. La explicación, en palabras de Maurer y Parkes, para este fracaso, está en el concepto securitizador dominante entonces. Es decir, la identificación de una amenaza de seguridad puede entenderse como parte de la construcción del proceso europeo: al identificar el problema de seguridad, éste queda creado. El uso electoral del concepto de amenaza de los migrantes para los ciudadanos termina siendo un problema mayor dada la distancia del electorado del Parlamento Europeo que poco pudo hacer

para cambiar esta dinámica.

Una vez que se criminaliza la inmigración se legitiman más las medidas reforzando el concepto de control de fronteras. De la misma manera endurecer las medidas para la demanda de asilo no siempre responde a un aumento en esas demandas, sino a desestimular la entrada de asilados y refugiados. Al ligarlo a riesgos en torno a la seguridad social y la cohesión social, se legitiman más medidas restrictivas.

En este sentido, se debate y se escribe sobre la crisis de los migrantes cuando en realidad lo que tendríamos que discutir es sobre una crisis de acogida, imagen que pone a los protagonistas en su justo lugar. Europa no está siendo capaz de decidir sobre el flujo migratorio, ni de recibir en tiempo y forma a los migrantes que intentan llegar a su costa mediterránea. Difícilmente se puede discutir que es inaceptable que este continente demore tres días en decidir qué puerto recibe un barco de salvataje marítimo, una vez que uno de sus miembros decide cerrar el acceso del mismo, siendo esto último, también inaceptable.

La Unión Europea parece hoy luchar consigo misma y si, en algún momento, la voluntad política de avanzar fue el motor del éxito de los objetivos plasmados en los Tratados de Roma de 1957, hoy su falta parece ser causa del fracaso en poder avanzar de manera rápida y eficaz en una gestión consensuada del flujo migratorio.

Aquella *solidarité de fait* que Schuman exigía en la declaración del 9 de mayo de 1950 queda en el recuerdo de su imagen en blanco y negro, demasiado distante de estos tiempos modernos.

Referencia

MAURER, Andreas; PARKES, Roderick. The Prospects for Policy-Change in EU Asylum Policy: Venue and Image at the European Level. 2007. Disponible en <http://aei.pitt.edu/7995/1/parkes-r-09c.pdf>

Nota

¹ Desde 2013 funciona la segunda generación, SIS II, que incorpora los avances tecnológicos de reconocimiento y almacenamiento de datos.

Presencia de China en América Latina

Facundo Fernández*

El avance de la influencia de China en América Latina ha sido gráfico y constante en los últimos años. Si bien este proceso parece intensificarse a partir de la crisis global –occidental- del 2008 es difícil identificar desde qué momento exacto y cómo ha sido este ingreso del gigante asiático en América Latina y el Caribe.

Al mismo tiempo conviene destacar que la presencia asiática en el continente no es homogénea ni mucho menos ha sido homogénea la respuesta de la región hacia esta presencia. Lo que si resulta categórico y común a la historia de América Latina en su conjunto es que esta ha estado siempre ligada a su relación con una potencia extranjera –primero europeas, luego de Estados Unidos- y que este vínculo ha dado en desarrollar lo que algunos autores definen como *teoría de la dependencia*, o *relaciones asimétricas*.

Un punto que resulta fundamental en el relacionamiento de América Latina y el Caribe (ALC) con China y, en comparación con lo que ha sido la histórica relación de la región con potencias extra regionales es la falta de condicionalidad impuesta por China. Parece constatar una importante diferencia entre las relaciones con Europa del siglo XIX y las políticas imperialistas de los grandes conglomerados –caso de la United Fruit Company- o con EEUU-desde la segunda mitad del siglo XX- y la política del *Gran Garrote* y lo que propone China.

Como destaca Defelipe Villa (2017) la cooperación propuesta por China no conlleva una condicionalidad política ni reformas macroeconómicas “ya que obedecen al principio chino de respeto a la soberanía política y territorial”.

Conjuntamente con este análisis conviene reseñar que la llegada de China a América Latina coincide con un retroceso de las potencias anteriormente mencionadas. Tanto la agenda interna como la internacional han hecho que Europa y Estados Unidos desvíen su atención en ALC y este espacio ha sabido ser ocupado – en el buen sentido-

* Licenciado en Relaciones Internacionales (Derecho de la Universidad de la República). Egresó del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales (Universidad de la República) y Magíster en Economía y Negocios con China y Asia Pacífico (Universidad Europea del Atlántico).

por China.

Así, la llegada de China –actor no occidental, autodenominado país en desarrollo y propulsor de un modelo de cooperación sur-sur- a América Latina y sus propuestas de relacionamiento abren nuevos escenarios y nuevos diseños de estrategias para los países.

En este apartado se intentará resumir en qué ámbitos se ha posicionado Beijing en la región y cuáles son las instancias por medio de las cuales es posible analizar las relaciones futuras.

Uno de los puntos de la relación: los vínculos económico-comerciales

El notable avance comercial de China en la escena internacional es innegable. Sin ser esta la instancia para analizar los avances que el coloso asiático ha sabido alcanzar desde su proceso de apertura al exterior es dable destacar que este crecimiento –acompañado de un gran aumento de la clase media y por ende del consumo- ha devenido en una relación en cadena a nivel del comercio internacional.

El ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio en el año 2001 potenció aún más un proceso de globalización que se había acelerado desde el fin de la segunda Guerra Mundial y las repercusiones de la *nueva* China comenzaron a sentirse a escala global. Así, poco a poco las políticas de Beijing dejaron de enfocarse en el ámbito regional y China comenzó a posicionarse como un *global player*.

A partir de una dinámica comercial bastante coherente es posible explicar los intereses comerciales de China en América Latina y el Caribe y los de esta en China.

China es un inmenso país que dispone de una gran producción agrícola y de enormes reservas de recursos naturales. Empero es también el país más poblado del mundo¹ por lo que abastecer de alimentos a toda su población sin abrirse el mundo es una empresa impensada, como también lo es proveer de materiales a su gigante industria.

Al mismo tiempo el modelo productivo que dio en comenzar a alcanzar el gran

salto adelante² está dado por la creación de zonas económicas especiales y zonas de procesamiento de exportación, con lo que China se fue convirtiendo en un productor mundial por excelencia, que le valió el epíteto de fábrica del mundo.

América Latina, por su parte y en términos amplios, es productora y exportadora de materias primas, alimentos y minerales e importadora de productos industrializados. Así las cosas y analizado de forma muy genérica, las economías resultan a simple vista complementarias.

Como reseñan diversos estudios regionales – publicaciones de la CELAC, la UNAM y consultores independientes- existe una clara tendencia a que, a medida que aumenta la economía de China han aumentado los flujos comerciales con los países de ALC.

Aun tan relevante resulta la incidencia comercial de China en la región cuando esta se mide por medio de indicadores no tradicionales del comercio internacional, como lo son las inversiones, las compras públicas o los servicios financieros.

Bajo esta línea las inversiones chinas han crecido considerablemente como también lo ha hecho la búsqueda de acuerdos comerciales – ya sea formato Tratado de Libre Comercio o Acuerdo de Protección de Inversiones-.

La llegada del Dragón: una relación con intereses más allá de lo económico comercial

Además de la complementaria relación económica que explica los vínculos entre América Latina y el Caribe y China existen otros puntos sobre los cuales se cimienta la relación.

El ejemplo más concreto de esto sea, probablemente, la adopción en el año 2008 del comúnmente conocido como “Libro Blanco para América Latina y el Caribe”. Este documento recoge los objetivos y lineamientos de la estrategia de posicionamiento de China en la región más allá de los vínculos comerciales, y constituye un hito en el relacionamiento el cual, “...hasta ese momento limitaba su relación, de manera exclusiva, a un intercambio comercial...” (Bartesaghi, 2017).

Como destaca Bartesaghi, pese a su poca extensión, el documento significa un

gran avance en el acercamiento entre las regiones. El autor da cuenta que el Libro Blanco está estructurado en cinco partes, las cuales van desde lo más general a los más particular. Así la primera parte contextualiza a América Latina y el Caribe en el mundo y se da cuenta de su rol en el quehacer internacional, por medio de la presentación de los elementos que la hacen competitiva desde el punto de vista del comercio internacional, pero también aportes que la región ha hecho en materia de paz, seguridad y medio ambiente, es decir, elementos no comerciales.

La segunda parte está abocada a una breve reseña de cómo han ido evolucionado las relaciones para lo que se identifican hechos y áreas en las que las mismas se han ido profundizando. En la tercera parte del documento se plantea la política que China llevará adelante con América Latina y el Caribe y se mencionan elementos conceptuales de vital importancia desde lo discursivo. En tal sentido se sostiene que la cooperación y la unidad con países en desarrollo es la piedra angular de la política exterior de China y que por medio de esos conceptos se darán las relaciones con ALC.

Como un claro elemento que materializa la idea de que China tiene intereses más allá de lo comercial con América Latina, la cuarta parte del documento está dada en identificar las áreas en las que China tiene intereses en ALC, las cuales son enumeradas de la siguiente forma: política, económica, cultural y social y seguridad y justicia.

Bajo este punto es interesante lo que plantea Creutzfeldt (2017), quien sostiene que para China puede ser aún más relevante el vínculo político que el comercial al posicionarse en ALC y que, por lo tanto, esta vertiente debe ser atendida con especial interés y reparo por parte de los países latinoamericanos pensando en un mayor impacto de las tradicionales relaciones comerciales.

Resulta al mismo tiempo importante el concepto planteado por el autor de que las relaciones de cooperación económica desarrolladas por China suelen basarse en la capacidad de gobernanza y los sistemas legales de cada país, con lo que, una vez más, el elemento político se entrelaza con el interés económico y resalta la idea de lo limitado, incompleto e insatisfactorio del análisis de las relaciones basado meramente en términos económicos, al que Creutzfeldt se refiere.

Finalmente, la quinta parte del documento en cuestión busca abordar las

relaciones de China con las organizaciones de la región lo cual resulta interesante puesto que el documento parte de considerar a América Latina y el Caribe como un todo por igual, lo que, dadas las enormes diferencias entre países y sub regiones dificulta una visión y estrategia homogéneas. Por tal motivo se plantea que el relacionamiento por medio de organizaciones regionales puede constituirse como un elemento generador de puentes.

Además de lo comprendido en el Libro Blanco, tomado como elemento catalizador y propulsor de una nueva etapa de las relaciones, es sumamente ilustrativo lo que se desprende a nivel discursivo, en ambas direcciones.

A partir del análisis de distintos discursos de dirigentes y figuras políticas tanto de China como de ALC, Creutzfeldt sostiene que entre el 2004 y el 2007- y antes que se publicara el Libro Blanco- tuvo lugar la época del “primer acercamiento proactivo de China” a ALC.

En el análisis de estos discursos el autor destaca la presencia de términos como desarrollo, cooperación, economía y comercio y como estos varían con el transcurso de los años. Así entre 2013 y 2015 se mantienen las referencias al desarrollo y la cooperación pero disminuyen aquellas que tienden a lo comercial y lo económico. Al mismo tiempo aparecen otros como conjuntos, mutuos, armoniosos y desarrollo pacífico al tiempo que no se registran referencias al socialismo, lo que resulta por demás interesante ya que, como destaca el autor “Un análisis del discurso tiene que mirar tanto los conceptos presentes como aquellos omitidos o ausentes...”

En tal sentido es posible identificar líneas de inclinación hacia las propuestas y modelos chinos en los discursos de presidentes de la región, quienes se ampararon en idearios y figuras políticas comunes para dirigirse a China.

Como destaca Creutzfeldt los casos de Hugo Chávez y Alan García son una muestra “innegable que las ideas chinas de distintos colores se han venido insertando en el imaginario latinoamericano”. Sin embargo, y aun cuando existe una clara política de difusión cultural de China en América Latina – principalmente por medio de los Institutos Confucio-, esto no necesariamente significa que las repercusiones de las ideas chinas sean el resultado de una estrategia si no “...de lo atractivo que resultan estas

nuevas ideas provenientes de una cultura con un medible éxito económico en un mundo medido en cifras económicas”.

Relaciones con la CELALC

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) fue constituida en el año 2011 y reúne a 33 Estados³ de la región. La diversidad de sus miembros y los procesos de integración en lo que estos participan hace que la heterogeneidad sea uno de los elementos principales y, por tanto, el hecho de plantear un diseño de una estrategia común resulta complejo.

Las relaciones con China no son ajenas a esta realidad heterogénea. A modo de ejemplo dentro de la CELAC se encuentra Paraguay, país que no tiene relaciones diplomáticas con China o países como Chile, Perú y Costa Rica con los que el coloso asiático tiene vigente Tratados de Libre Comercio⁴.

Empero, en la II Cumbre de la CELALC, en la Habana, Cuba en 2014 se creó el Foro Ministerial de la CELAC y la República Popular China, hito que Bartesaghi (2017) define como un acontecimiento que puede dar inicio a una nueva etapa en las relaciones entre las regiones.

Conviene destacar el elemento temporal en el análisis del cuando se da la creación de este Foro en relación al momento en que se creó el Libro Blanco de China para ALC. En tal sentido se constata que esta primera respuesta o primer intento de respuesta conjunta de la región a la estrategia de posicionamiento de China en esta se da seis años después de tal publicación.

Como destaca Bartesaghi un aspecto destacable del dialogo entre la CELAC y China y que da cuenta del dinamismo que se le intenta dar a esta iniciativa es que la creación del Foro le otorga institucionalidad y trasciende lo meramente discursivo.

Sin embargo y tomando la creación del Foro como un elemento que puede marcar un antes y un después por considerar, como se señaló, la dificultad de armonizar una estrategia común en una región tan heterogénea, coexisten grandes dificultades que hacen a la manera en que ALC continúa viendo a China.

Como bien analiza Bartesaghi, la mayoría de las cancillerías de ALC carecen de estudios concretos de China y el análisis que de esta se hace suele caer en generalidades de toda la región de Asia –en el mejor de los casos- o de Asia y África en su conjunto.

Si las relaciones son complejas entre CELAC y China esta complejidad se hace más notoria a nivel bilateral lo que “...obliga a contar con equipos muy profesionales en todos los ámbitos (público, académico, empresarial y sindical), capacidades que no son algo evidente en la región”

Además de las dificultades inherentes al posicionamiento de ALC como región ante China existen claras asimetrías que deben ser consideradas y evaluadas en pos de diseñar y ejecutar una estrategia que sea mutuamente beneficiosa. La primera y más evidente es que, aun cuando ALC actúe en conjunto las capacidades de incidencia en el sistema internacional son completamente menores a las que puede llevar a cabo China por sí sola.

Por otra parte, se evidencian también asimetrías dentro del bloque regional y que refieren a las diferencias ya planteadas en el trato que, a nivel bilateral, cada país otorga al gigante asiático. Esta realidad puede llevar a variar la prioridad que países con un nivel más avanzado de relaciones bilaterales con China le asignen a los mecanismos de la CELAC lo que, en definitiva, puede dar en debilitar el mecanismo en el diseño que fuera pensado originalmente.

Consideraciones Finales

Así como los vínculos comerciales, las relaciones entre ALC y China vienen creciendo considerablemente en la última década.

La presencia de un actor no tradicional en América Latina genera debates y grandes desafíos, lo que se acentúa en momentos en que las históricas potencias han sufrido reveses estructurales.

Cómo articular y dar respuesta a ese interés creciente de China parece ser el mayor desafío para una región heterogénea y con problemas para posicionarse como una unidad integrada y, por tal motivo, los elementos a considerar para esa posición no pueden ser nunca únicamente de tipo económico.

Dos elementos han de ser considerados angulares en los análisis prospectivos en

materia regional: El Libro Blanco de China para América Latina y el Foro CELAC-China.

A nivel bilateral cada país deberá analizar qué estrategia seguir y qué prioridad asignar a sus relaciones con China, lo que se torna evidente es que este análisis y esta estrategia son cada vez más necesarios.

Bibliografía

BARTESAGHI, Ignacio (2018) “El Foro CELAC-China ¿Respuesta al Libro Blanco de China para las relaciones con América Latina y el Caribe?” en: América Latina y el Caribe y China. Relaciones Políticas e Internacionales 2017 [online]. Disponible en: <http://www.redalc-china.org/v21/images/docs/RedALCChina-2017-politica.pdf>

CREUTZFELDT, Benjamín (2018) “Ontologías que buscan un cambio: la política china en América Latina” en América Latina y el Caribe y China. Relaciones Políticas e Internacionales 2017 [online]. Disponible en: <http://www.redalc-china.org/v21/images/docs/RedALCChina-2017-politica.pdf>

DEFELIPE VILLA, Camilo (2018) “Relaciones de gobernanza China-América Latina: redefinición de un concepto” en América Latina y el Caribe y China. Relaciones Políticas e Internacionales 2017 [online]. Disponible en: <http://www.redalc-china.org/v21/images/docs/RedALCChina-2017-politica.pdf>

LENGUAS EXTRANJERAS (2015) “China”. Beijing. Edición de Lenguas Extranjeras.

XINZHANG, Tan y BOYA, Song. (2014). “Interpretación de la nueva filosofía de la diplomacia china”. Beijing. China Intercontinental Press.

Notas

¹ <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>

² Consigna política fundamental del gobierno de Mao para llevar a cabo una serie de reformas sociales, políticas, económicas en China hacia fines de la década del '50 y primeros años de los '60.

³ Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

⁴ <http://rtais.wto.org/UI/PublicSearchByMemberResult.aspx?MemberCode=156&lang=3&redirect=1>

Tensiones comerciales y posibles salidas: Algunas reflexiones en defensa de un nuevo compromiso con el “liberalismo incrustado”

Nicolás Pose*

Introducción

Practicantes, analistas y el público en general nos hemos acostumbrado en los últimos años a recibir noticias sobre tensiones a nivel del comercio internacional. En la esfera multilateral, podemos mencionar desde el estancamiento de la Ronda de Doha, iniciada ya hace 17 años y aún sin conclusión, pasar por los desafíos y dificultades a los que se enfrenta el mecanismo de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), hasta llegar a la imposición de nuevas barreras arancelarias en la escalada que enfrenta actualmente a Estados Unidos con China. A nivel plurilateral y regional, la tendencia se repite. Escuchamos sobre la salida del Reino Unido de la Unión Europea (UE), el estancamiento de las negociaciones transatlánticas entre Estados Unidos y la UE, la retirada de Estados Unidos del recién firmado Acuerdo Tras-Pacífico y la creciente oposición que estos instrumentos generan en las ciudadanía nacionales. Y trayendo estos fenómenos a la región, oímos hablar sobre las persistentes dificultades en las negociaciones entre la UE y el Mercosur para alcanzar un acuerdo, que ya llevan más de 20 años sin resultados a la vista. Así, las principales ideas que rigieron las políticas comerciales durante los últimos 30 años, tanto a nivel multilateral como en materia de acuerdos preferenciales de comercio (ACP), parecen agotadas.

Sin embargo, las alternativas que aparecen no son más alentadoras. De hecho, frente al agotamiento de la agenda de liberalización comercial emergen respuestas que apelan al nacionalismo económico como fundamento doctrinario, propulsando dinámicas de búsqueda de ganancias a costa del deterioro relativo de otros países y propiciando así la generación de conflictos, en un ambiente que comienza a rememorar

*Doctorando en Ciencia Política (Universidad de la República). Magíster en Economía Política Internacional (London School of Economics). Docente e investigador de Economía Política Internacional en el Programa de Estudios Internacionales (Universidad de la República) nicolas.pose@cienciassociales.edu.uy

los problemas y las dificultades de los años 30 del siglo XX. Frente a esta situación, este ensayo busca aportar algunas reflexiones para la promoción de un camino que no implique ni el retorno a una agenda agotada ni la respuesta predominante hasta el momento. Pero antes de avanzar con este planteo, es preciso dar respuesta a una objeción escéptica clásica. Esto es, que en un mundo signado por unidades que defienden sus propios intereses, las ideas no serían relevantes frente al peso de las preferencias de los principales jugadores y su distribución relativa de poder. Sin embargo, es difícil explicar las políticas económicas de posguerra sin referir al keynesianismo, o el giro neoliberal de los 1980s sin atender a la revolución neoclásica en Economía. O la propia evolución de la arquitectura del comercio internacional, sin hacer referencia a las comunidades epistémicas de expertos y practicantes que la componen y habitan. En otras palabras, las ideas importan. Y en este espíritu, es que se retomaran algunos planteos históricos y contemporáneos para defender la necesidad de un nuevo compromiso con el “liberalismo incrustado”.

Tensiones sobre la agenda de liberalización comercial

Tomando como punto de partida la literatura sobre paradigmas de política comercial (De Ville y Siles 2018), es posible afirmar que el paradigma subyacente a nivel multilateral, en particular desde la creación de la OMC, ha sido el del libre comercio (Chorev 2005). Ciertamente es que la dinámica concreta de las negociaciones ha tenido un carácter híbrido, con rasgos incluso mercantilistas, donde la apertura propia se considera una “concesión”. Pero a pesar de esto, lo que reúne a los países es la búsqueda de lograr una *mayor* liberalización del comercio, no lo contrario, y el sentido colectivo o *zeitgeist* que emana de la organización es *cuanto más* (liberalización), *mejor*. De la misma forma, y frente a la parálisis multilateral, los ACP son justificados por sus creadores como medio para lograr avances liberalizadores y de apertura de mercados.

El principal argumento teórico a favor de esta agenda viene dado por las ganancias de eficiencia derivadas de reasignar los factores de producción hacia aquellas actividades donde son más productivos, aumentando así la cantidad de bienes y servicios producidos y el bienestar económico. Además, los consumidores se ven beneficiados por la llegada de bienes y servicios producidos a menor costo en el exterior

y de una mayor variedad, así como los exportadores encuentran en nuevos mercados oportunidades de crecimiento para sus negocios, alcanzan economías de escala, optimizan costos, y se tornan más competitivos.

Sin embargo, dado que vivimos en un mundo *significativamente liberalizado* en materia comercial, las ganancias potenciales derivadas de nuevas reducciones arancelarias y no arancelarias son por lo menos modestas –con la excepción de los mercados agrícolas. De hecho, las principales estimaciones sitúan las ganancias potenciales entre US\$ 40000 millones y US\$ 250000 millones si se eliminaran *todas* las barreras (dependiendo de los supuestos empleados en los modelos) (Scott y Wilkinson 2011). Y los ejercicios más realistas, que estiman los resultados de un eventual cierre de la Ronda de Doha, sitúan las ganancias por debajo de los US\$ 100000 millones. Para poner estos valores en perspectiva, esto supondría un incremento del orden del 0.2% del PIB global, equivalente a tan solo US\$ 15 per cápita (Gallagher 2007). En contraste, estudios sostienen que pequeños movimientos liberalizadores en materia de migraciones internacionales, el factor productivo excluido de la globalización, reportarían ganancias globales que cuaduplican o quintuplican estos valores (Rodrik 2011; Milanovic 2016).

Como contracara, una importante literatura resalta los crecientes costos distributivos relacionados con los shocks comerciales en general, y con nuevas liberalizaciones comerciales en particular (ej. Autor et al. 2016). Y a esto debe agregarse que si bien la teoría económica convencional sostiene que las ganancias derivadas del comercio deberían ser tales que los ganadores puedan compensar a los perdedores y así y todo mantener un saldo positivo, esta visión pasa por alto un *insight* de economía política clave, que es que las ganancias económicas que obtienen los ganadores redundan en poder político que refuerza su capacidad de oposición a eventuales medidas redistributivas.

Las principales ganancias potenciales derivadas de cambios en las medidas comerciales en la actualidad provendrían no de la reducción de barreras en sentido tradicional, sino de la armonización internacional de las regulaciones que gobiernan la actividad económica a nivel doméstico. Esto es, una eventual convergencia regulatoria reduciría los costos de transacción asociados al comercio transfronterizo, replicando así la lógica de un mercado nacional unificado a escala global. Sin embargo, las

regulaciones e instituciones que moldean las economías nacionales son construcciones históricas que reflejan acumulaciones singulares. Y de forma aún más importante, son también el resultado de la diversidad de preferencias y valoraciones frente a distintos temas de política pública económica y social que muestran las distintas comunidades humanas. Así, no sorprende que los intentos de armonización choquen con la resistencia de las distintas sociedades nacionales.

Pero además, incluso salvando estos problemas, tampoco es posible afirmar que en el corto plazo todos los países se beneficien de adoptar las mismas reglas y regulaciones. Por el contrario, la habilidad de los países de establecer regulaciones adecuadas de acuerdo a su estadio de desarrollo económico y productivo parece ser un elemento central a la hora de lograr transformaciones económicas estructurales y promover períodos de crecimiento sostenido (Amsden 2001; Gallagher 2007). Y de hecho, las reglas multilaterales actuales ya limitan de forma excesiva, a juicio de importantes autores, el espacio para el manejo de instrumentos claves como los subsidios (Rodrik 2011) o las políticas de propiedad intelectual (Panagariya 2003; Shadlen 2009). Los ACP modernos a su vez profundizan esta tendencia, al limitar la regulación de la inversión extranjera directa e incluso de los flujos de capital de corto plazo (Gallagher 2011; Manger 2008).

Como resultado de estas reglas, se observa una tendencia creciente hacia la concentración, así como un marcado desbalance entre ganadores y perdedores. Y también una paradoja, dada por el hecho de que aquellos países que han seguido las reglas de forma parcial, integrándose a la economía mundial pero manteniendo a la vez su espacio para la experimentación institucional y el apoyo a sectores estratégicos, han sido los principales beneficiados (siendo China el ejemplo por excelencia). Así, la insatisfacción con el estado del régimen comercial, como con la globalización económica en general, se encuentran al alza, tanto en contextos desarrollados como de países en desarrollo.

Los desafíos del resurgimiento nacionalista

Si bien existen desacuerdos sobre la magnitud de sus impactos, la literatura coincide en señalar que los efectos de la crisis global de 2008 y el “shock” derivado del

incremento de las exportaciones globales de China tras su entrada a la OMC han generado un estancamiento en los ingresos de los trabajadores de los países avanzados y, de forma concomitante, una demanda de estos “perdedores” de la globalización por un cambio en las políticas exteriores económicas de estos países. Hasta el momento, los ejemplos más salientes de cristalización de estos cambios son la elección de Donald Trump en Estados Unidos y la salida del Reino Unido de la Unión Europea (Jensen et al. 2017; Colantone y Stanig 2018), aunque también se registran tendencias similares al alza en Europa continental. Ahora bien, ¿constituyen estas reacciones una alternativa al agotamiento de la agenda de liberalización comercial?

Un rápido repaso de las principales políticas promovidas permite responder de forma negativa. Esto se debe a que las demandas de protección de los trabajadores afectados por la intensificación de la competencia asiática y la inseguridad laboral han sido respondidas mediante acciones unilaterales enmarcadas en una combinación de paradigmas de “comercio justo” y “política comercial como instrumento de política exterior” –retomando la propuesta conceptual de De Ville y Siles (2018)– que no ofrecen bases para una cooperación multilateral sostenible y que incluso propician la generación de conflictos que trasvasan las relaciones económicas internacionales.

El paradigma del comercio justo ha sido empleado especialmente por la nueva administración estadounidense, y bajo esta referencia ha denunciado políticas de terceros estados tales como el apoyo estatal a emprendimientos productivos o la falta de protección a activos intangibles en sus mercados, e incluso la mera existencia saldos comerciales bilaterales deficitarios para Estados Unidos. Sin embargo, estas críticas no reconocen que la agregación de valor tiene lugar no solo en el mercado sino también en las actividades del estado (Mazzucato 2018; para el caso de Estados Unidos ver Weiss 2005), tampoco contemplan que la protección de la propiedad intelectual envuelve un delicado equilibrio entre generadores y usuarios, donde los incentivos para la creación son importantes, como también lo son la difusión y la prevención de rentas monopólicas, ni consideran que los déficit comerciales son el resultado de los efectos generados por variadas políticas, muchas de ellas de naturaleza doméstica. Y en última instancia, ninguna noción de comercio justo producida unilateralmente es sostenible, en tanto inevitablemente surge la pregunta de *¿justo para quién?*

Pero incluso aún menos sostenible es el enmarque en el segundo paradigma, en donde la introducción de barreras al comercio y al flujo de inversión extranjera directa son vistas como instrumentos de política exterior que buscan frenar el ascenso de estados emergentes en el sistema internacional (en especial China). Esto genera una narrativa peligrosa mediante la cual una disputa económica puede escalar en un conflicto militar, y evidentemente no ofrece bases desde las cuales pensar la cooperación internacional. En tanto que el bilateralismo como norma negociadora exacerba tensiones y desconfianzas, a la vez que refuerza las asimetrías existentes.

Finalmente, cabe mencionar una variante de respuesta al descontento que ha venido tomando fuerza en diferentes países, consistente en sostener la apertura comercial y limitar al máximo los flujos migratorios –donde desde un punto estrictamente económico existen mayores ganancias potenciales de la apertura, como se ha visto–, bajo el argumento de que el movimiento de este factor enfrenta mayores problemas de integración cultural. Sin embargo, esta visión olvida que malestar económico y reacciones identitarias o culturales van de la mano (Polanyi 1944; Burgoon 2009), sin mencionar los problemas en términos de convivencia social derivados de la estigmatización y el rechazo oficial a lo “extranjero”. En definitiva, la reacción nacionalista no ofrece ni un mundo más seguro ni bases sobre las que sustentar relaciones cooperativas y mutuamente beneficiosas.

Un nuevo compromiso con el liberalismo incrustado

Frente a esta situación, propongo retomar algunos planteamientos históricos y otros contemporáneos para contribuir a la reflexión sobre una alternativa. Para ello resulta pertinente comenzar por el repaso de la idea de un “compromiso con el liberalismo incrustado”, planteada inicialmente por John Ruggie (1982). Esta idea refiere al equilibrio entre progresiva, aunque limitada, liberalización comercial, restricción de flujos internacionales de capital de corto plazo y espacio para la gestión de la macroeconomía doméstica con el objetivo de asegurar el pleno empleo, que adoptaron con variantes y vaivenes los países desarrollados a la salida de la segunda guerra mundial. Y de hecho, De Ville y Siles (2018) recogen a este conjunto de elementos como otro paradigma de política comercial, que tiene como un objetivo la

instauración de un sistema comercial legítimo, basado en compromisos internacionales que limiten el proteccionismo, pero que también contiene un segundo objetivo, que es que los estados nacionales puedan perseguir sus propias metas, sean de desarrollo económico, pleno empleo o protección social, y que para ello contempla el “medio” o la herramienta de las flexibilidades nacionales.

Estas ideas sugieren la necesidad de alcanzar un nuevo compromiso internacional que otorgue certidumbres, permita la instauración de mecanismos de protección frente a las inseguridades derivadas del intercambio económico internacional, y a la vez genere bases de apoyo suficiente que permitan y sostengan un régimen comercial abierto a la búsqueda de ganancias mutuas. Ciertamente, los instrumentos específicos incluidos dentro de las categorías “compromisos” y “flexibilidades” no tienen que ser necesariamente los mismos que los adoptados en 1945, sino que probablemente requieran adaptarse a la realidad económica y política del siglo XXI. Pero los fines de legitimidad de un sistema que evite abusos proteccionistas y que a la vez mantenga el espacio necesario para la gestión de los objetivos nacionales aparecen como guías marco dignas de preservar, de cara a orientar las negociaciones específicas.

Entre los autores más influyentes trabajando sobre estas líneas aparece Dani Rodrik, quién ha sugerido algunas de las características que un sistema de comercio internacional construido sobre estos principios debería adoptar. Entre ellas destaca un nuevo sistema de salvaguardias, pasibles de ser activadas por preocupaciones distributivas, situaciones de conflicto entre reglas multilaterales y normas domésticas o arreglos sociales, para prevenir la erosión de regulaciones domésticas, o por prioridades desarrollistas. Su validez sería supervisada por un órgano jurisdiccional, pero que no evaluaría razones de fondo sino de forma, referidas la legitimidad doméstica de la toma de decisiones, lo que representaría un plus para los países democráticos. El objetivo sería expandir el espacio para las políticas económicas nacionales, en el entendido de que el alcance de los objetivos domésticos no va en contra de un régimen comercial multilateral y abierto, sino que más bien es una precondition para su existencia. Así, las reglas multilaterales actuarían como “señales de tráfico”, dentro de las cuales diferentes modelos económicos y sociales pueden moverse e interactuar de forma cooperativa

(Rodrik 2011: 252-259).

Sean estas u otras respuestas, lo que parece claro es la necesidad de evitar la “recarga” del régimen comercial con “aspectos relacionados”, pues chocan con normas incrustadas en las economías políticas domésticas o que son necesarias para promover procesos de desarrollo acelerado, poniendo así en cuestión las bases ciudadanas de apoyo necesarias para su sostenibilidad. Y al mismo tiempo, aparece la necesidad de limitar otras fuentes de producción de inestabilidad e inseguridades –como por ejemplo los movimientos de capital de corto plazo, sobre los que coinciden renombrados académicos tan diversos como Stiglitz, Williamson o Bhagwati–, de forma de promover el apoyo al movimiento de transacciones comerciales mutuamente beneficiosas.

Pensar una alternativa también supone retomar la discusión sobre las actividades y los mecanismos de “creación y “extracción” de valor, alentada por el trabajo de Mazzucato (2018). Esto permite: 1- entender el rol de los estados en la creación de valor, y así prevenir la restricción multilateral de actividades estatales que contribuyen a este fin; 2- acomodar países con capitalismo distintos, como el caso de China, donde el peso del estado es mayor; 3- limitar movimientos financieros de corto plazo que no generan sino que extraen valor, de modo de generar estabilidad y apoyo por intercambios internacionales que sí mejoran el bienestar. El primer punto, en particular, conecta con la idea de ampliar el espacio para el apoyo estatal a actividades con capacidad de modernizar la estructura productiva de los países más rezagados tecnológicamente, con la ventaja adicional de que, a diferencia del apoyo otorgado por devaluaciones competitivas, que por definición son menos eficaces por su horizontalidad, no afecta negativamente el saldo comercial de terceros –en tanto presionan el tipo de cambio a la baja– (Rodrik 2009).

A su vez se impone redelimitar el régimen internacional de protección a la propiedad intelectual, otorgando márgenes más amplios de acción a los países de forma de contemplar intereses de creadores pero también de usuarios, y permitir a la vez la obtención de ganancias derivadas de la difusión tecnológica que apareja el comercio, que en caso contrario difícilmente se puedan materializar. Una re-delimitación con mayores flexibilidades podría establecer con mayor claridad qué es legítimo y qué no, evitar la extracción de rentas monopólicas excesivas y así beneficiar tanto a las

sociedades de los países desarrollados como de los países en desarrollo. La difusión de tecnologías de punta adquiere además especial importancia frente a los desafíos del desarrollo sostenible, en donde la implementación de las mejores prácticas productivas resulta crucial para la preservación de un bien público internacional clave como el medioambiente.

Finalmente, cabe preguntarse por la viabilidad de un nuevo compromiso con el liberalismo incrustado a escala mundial, en tanto su antecedente inmediato estuvo confinado a una pequeña porción del globo. En este sentido, hallazgos recientes muestran la articulación del pensamiento de los “new dealers” estadounidenses con las posiciones desarrollistas latinoamericanas, aunque luego este camino fuera abortado con la llegada y consolidación de la “doctrina Truman” sobre el desarrollo en Estados Unidos (Helleiner 2009). Y de hecho, la existencia de un régimen comercial reformado que deje espacio para que los países puedan experimentar con estrategias y políticas más acordes a su realidad y sus limitantes puede convertirse en una estrategia ganar-ganar, en tanto el fomento del crecimiento acelerado genera nuevos mercados de consumo hacia donde las empresas pueden expandir sus oportunidades de negocios. En síntesis, un régimen comercial internacional que renueve el compromiso con un liberalismo incrustado en las normas e instituciones domésticas puede sentar las bases para una nueva era de cooperación económica internacional para el mediano y largo plazo.

Referencias

AMSDEN, A. (2001). *The Rise of “The Rest”: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.

AUTOR, D.; DORN, D. Y HANSON, G. (2016). “The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade”. *Annual Review of Economics*, 8, 205-204.

BURGOON, B. (2009). “Globalization and backlash: Polanyi's revenge?” *Review of International Political Economy*, 16(2), pp. 145-177.

CHOREV, N. (2005). “The institutional project of neo-liberal globalism: The case of the WTO”. *Theory and Society*, 34, 317-355.

COLANTONE, I. Y STANIG, P. (2018). “Global Competition and Brexit”. *American Political Science Review*, 112(2), 201-218.

DE VILLE, F. Y SILES, G. (2018). "The role of ideas in legitimating EU trade policy: from the Single Market Programme to the Transatlantic Trade and

Investment Partnership". En Khorana, S. y García, M. (eds.) *Handbook on the EU and International Trade*. Cheltenham: Elgar, 243-262.

GALLAGHER, K. (2011). "Losing Control: Policy Space to Prevent and Mitigate Financial Crises in Trade and Investment Agreements". *Development Policy Review*, 29(4), 387-413.

GALLAGHER, K. (2007). "Understanding Developing Country Resistance to the Doha Round". *Review of International Political Economy*, 15(1), 62-85.

HELLEINER, E. (2009). "The Development Mandate of International Institutions: Where Did it Come From?" *Studies in Comparative International Development*, 44, 189-211.

JENSEN, B., QUINN, D. Y WEYMOUTH, S. (2017). "Winners and Losers in International Trade: The Effect on US Presidential Voting". *International Organization*, 71(3), 423-457.

MANGER, M. (2008). "International Investment Agreements and Services Markets: Locking in Market Failure?" *World Development*, 36(11), 2456-2469.

MAZZUCATO, M. (2018). *The Value of Everything. Making and Taking in the Global Economy*. Londres: Penguin.

MILANOVIC, B. (2016). *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge: Harvard University Press.

PANAGARIYA, A. (2003). "TRIPS and the WTO: an Uneasy Marriage". *International Trade*, University of Munich manuscripts.

POLANYI, K. (1944). *The Great Transformation*. New York: Farrar & Rinehart.

RODRIK, D. (2009). "Growth After the Crisis". Paper prepared for the Commission on Growth and Development. Washington DC, World Bank.

RODRIK, D. (2011). *The Globalization Paradox : Why Global Markets, States and Democracy Can't Coexist*. Oxford: Oxford University Press.

RUGGIE, J. (1982). "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order". *International Organization*, 36(2), 379-415.

SCOTT, J. Y WILKINSON, R. (2011). "The Poverty of the Doha Round and the Least Developed Countries". *Third World Quarterly*, 32(4), 611-627.

SHADLEN, K. (2009). "Harmonization, differentiation and development: the case of intellectual property in the global trading regime". En Sacchetti, S. y Sugden, R. (eds.), *Knowledge in the Development of Economies*. Cheltenham: Edward Elgar.

WEISS, L. (2005). "Global Governance, National Strategies: How Industrialized States Make Room to Move Under the WTO". *Review of International Political Economy*, 12(5), 723-749.

El reflorecimiento de las relaciones entre Rusia y Uruguay en el siglo XXI

Diego Hernández Nilson^{*}
Santiago Caetano Grau^{**}
Elizaveta Berezina^{***}

Rusia y Uruguay tradicionalmente mantienen un muy bueno vínculo bilateral desde que formalizaron las relaciones, a mediados del siglo XIX. El devenir histórico del mismo se ha caracterizado por sucesivos ciclos de florecimiento, profundización y enfriamiento. Debido al carácter asimétrico de la relación, estos ciclos están principalmente determinados por los vaivenes de la situación doméstica en Rusia y su dinámica de inserción en el sistema internacional. Sin embargo, en determinados períodos, la capacidad de Uruguay de desarrollar una política autónoma en relación a las potencias regionales y hemisféricas también define las posibilidades concretas de una mayor profundización, a partir de intereses comunes o coincidentes.

Sobre ese marco general, el trabajo repasa los antecedentes del relacionamiento bilateral, para luego exponer el escenario en que éste se encuentra en la actualidad. Posteriormente, se profundiza en el análisis de las relaciones políticas, económicas y culturales durante los últimos años, para finalizar presentando algunas perspectivas sobre el futuro del vínculo bilateral.

Las relaciones bilaterales en los siglos XIX y XX

El establecimiento de relaciones diplomáticas, en 1857, remite a las coyunturas particulares que ambos países atravesaban en aquel momento: recién finalizadas la Guerra Grande (1851) y la Guerra de Crimea (1856), Uruguay y Rusia necesitaban proyección hacia el exterior para afianzar su lugar en el sistema internacional. En el

* Profesor de Estudios Internacionales en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Coordinador del Observatorio de Política Exterior Uruguay. Doctor en Sociología Política por la Universidad Federal de Santa Catarina.

** Maestrando en Relaciones Internacionales en FLACSO, Argentina. Estudiante de la Especialización de Estudios Internacionales y participante del Observatorio de Política exterior uruguay del Programa de Estudios Internacionales.

*** Licenciada en Relaciones Internacionales y estudiante de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Academia Presidencial Rusa de Economía y Gobierno – RANEP.

siglo XX, el relacionamiento bilateral presenta particularidades históricas y jurídicas, influenciadas por eventos en los que Rusia es: la Revolución Rusa, el surgimiento de la URSS; su participación en la Segunda Guerra Mundial; su posición en la estructura bipolar de la Guerra Fría; su postrera disolución y la continuación de la Federación de Rusia como heredera de sus relaciones diplomáticas (Gros Espiell, 2001). Sobre este trasfondo, se proponen tres etapas de la relación bilateral, correspondientes a sendos períodos históricos de Rusia: el imperial, el soviético y el federal.

En los primeros 50 años de relaciones bilaterales, el vínculo florece lentamente, a través del intercambio de mensajes de amistad, la acreditación de representantes y la apertura de misiones diplomáticas, proceso que se cierra en 1911, con la apertura de la legación uruguaya en Rusia (Gros Espiell, 2001; Embajada Rusa, 2011). Un punto alto de este período es la invitación del Zar Nicolás II a José Batlle y Ordóñez para que Uruguay participe en la Segunda Conferencia de la Paz de La Haya (1907).

Además del vínculo interestatal, esta etapa está marcada por la inmigración rusa. Desde 1913 arriban centenares de familias, muchas de las cuales se asientan sobre el Río Uruguay, donde fundan la colonia de San Javier, la mayor colonia rusa en el Hemisferio Sur. Muchos de estos inmigrantes se nuclean en organizaciones religiosas, como la iglesia de Nuevo Israel, separada de la Iglesia Ortodoxa Rusa (Embajada de Rusia en Uruguay, 2011).

El segundo período considerado se inicia en 1917, con el triunfo de la Revolución Bolchevique, cuando Uruguay corta de hecho las relaciones con Rusia, aunque sin manifestarse expresamente sobre el no reconocimiento al gobierno soviético. Uruguay reconoce de jure a la URSS en 1926, varios años antes que EE.UU. (1933), siendo el segundo país latinoamericano en hacerlo, luego de México. El reconocimiento resulta de las gestiones realizadas por el representante de la URSS Boris Kraevosky ante el canciller, Álvaro Saralegui (Gros Espiell, 2001: 266). En 1934 la URSS abre su misión diplomática en Uruguay, al tiempo que el Gral. Eduardo Da Costa presenta sus cartas credenciales ante el Kremlin. Esta primera década de relaciones con la URSS resulta sumamente fecunda en lo comercial, destacándose el acuerdo para suministro de crudo a ANCAP por parte de la petrolera soviética Iuyamtorg, ante la negativa de las principales multinacionales a proveer a la novel

empresa pública (Rodríguez Aycaguer, 2008; Jacob, 1979).

Sin embargo, las relaciones se interrumpen nuevamente en 1935, debido a las supuestas acciones subversivas del comunismo en Brasil, que habrían sido financiadas por la Embajada de la URSS en Uruguay, según denunció en la época la Embajada de Brasil en Montevideo (Gros Espiell, 2001; Rodríguez Aycaguer, 2008). Ante la interrupción unilateral decidida por el Uruguay, el Gobierno de la URSS reclamó ante el Consejo de la Sociedad de las Naciones que con esta decisión Uruguay violaba el art. 12 del Pacto, pero dicho reclamo no tuvo asidero en el Consejo (Guani, 1938). De todos modos las relaciones pronto son retomadas, en 1943, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial y el alineamiento de ambos países con el bando aliado, tras la gestión del Embajador de la URSS en Estados Unidos, Maxim Litvinov.

Este fue el último paréntesis en las relaciones bilaterales, que luego se mantienen en buenos términos durante toda la Guerra Fría. A nivel político, en este período se destaca la coincidencia de ambos países en su postura crítica ante la invasión estadounidense a República Dominicana en 1965, durante participación de Uruguay en el Consejo de Seguridad de la ONU (García Ferreira, 2016). Asimismo, la URSS se consolida como un mercado de importancia para las carnes, lanas y cueros uruguayos (Gros Espiell, 2001).

Si bien la relación se tensa durante la última dictadura uruguaya (1973-1985), que asume posiciones anti-comunistas, los lazos diplomáticos reflorecen con el restablecimiento democrático, de la mano de sendas misiones a la URSS del canciller Enrique Iglesias y del presidente Julio María Sanguinetti (primera presidente uruguayo en visitar el Kremlin). A nivel comercial, Uruguay se torna un nodo logístico de la actividad pesquera rusa, lo que conlleva el establecimiento de una ruta comercial a Montevideo de la aerolínea Aeroflot.

La tercera etapa de las relaciones bilaterales se inicia con el colapso de la URSS, en 1991. A diferencia de lo acontecido en 1917, en esta ocasión no hay un rompimiento, pues Uruguay hace un reconocimiento tácito de la Federación Rusa como sucesora de las relaciones que mantenía con la URSS y del lugar que ésta ocupaba en organizaciones internacionales (Gros Espiell, 2001).

Pero los primeros años de esta etapa también se caracterizan por un enfriamiento del vínculo. En la década de 1990 Uruguay centra su inserción en las relaciones hemisféricas y regionales, mientras que Rusia enfrenta una crisis económica que lleva a una merma del comercio bilateral y el fin de la operativa de Aeroflot en Montevideo, en el contexto de un retraimiento general de la influencia rusa en la región (también ligada a su alineamiento con las potencias occidentales). De todos modos, se mantienen excelentes vínculos diplomáticos, como surge de la suscripción del Tratado de Amistad y Cooperación en 1997.

En resumen, luego de un lento y progresivo estrechamiento de la relación bilateral en el período de la Rusia Imperial, durante el siglo XX esta evoluciona con altibajos, determinados por los vaivenes de Rusia en relación a la política internacional y por los grados de autonomía que Uruguay desarrolla frente a las hegemonías regionales y hemisféricas. Así, el final del siglo XX llega con una relación distante, bajos flujos comerciales y pocos intereses en común.

Las relaciones en el siglo XXI

Con la asunción de Vladimir Putin como presidente, en 2000, se inicia un nuevo ciclo político en Rusia, que se mantiene con su reelección en 2004, 2012 y 2018 (siendo además Primer Ministro entre 2008 y 2012). Esto determina un proceso de reconstrucción del consenso social y la estabilidad política (Kagarlitski, 2014), así como un renacimiento de su poder y proyección internacionales (Milosevich, 2013; Davydov, 2014).

Esta recuperación del status de potencia mundial es muy visible en América Latina, donde Rusia recupera su presencia que caracterizó al período soviético, en parte en respuesta a la creciente presencia de la OTAN en sus áreas de influencia (Davydov, 2010). Para los países latinoamericanos, Rusia aparece como una valiosa contraparte para el desarrollo de algunas de las tendencias que caracterizan su proyección internacional en los 2000: el auge primario-exportador, la búsqueda de fortalecimiento del Estado y de autonomía frente a EEUU (Leiva, 2008; Riggirozzi y Tussie, 2012).

Rusia estrecha relaciones con Argentina, Brasil, y Venezuela, además de retomar

su relación privilegiada con Cuba. Estos vínculos se caracterizan por el aumento de los flujos comerciales, la compra de armamento, la captación de crédito e inversiones, el establecimiento de acuerdos de cooperación en diversas áreas (particularmente defensa) y la concertación de posiciones en el sistema internacional. Hay además una convergencia entre los intereses de ambas partes en relación al fortalecimiento del Estado y la soberanía, la prescindencia del libre comercio y el desafío al liderazgo estadounidense.

El caso uruguayo, si bien comparte elementos de esta situación general de la región, asume ciertas particularidades. Por un lado, su menor tamaño relativo, sus limitadas pretensiones de liderazgo regional y el privilegio de la búsqueda de autonomía sobre el desafío explícito a la potencia estadounidense, no hacen de Uruguay un socio especialmente valioso para la cooperación militar o para la concertación de desafíos a EEUU en foros internacionales, ni tampoco un importante comprador de armas, o receptor de crédito e inversiones rusas (a pesar del interés uruguayo en éstas).

Por otro lado, sin embargo, la especialización productiva del país en sectores que le permiten una complementariedad con la economía rusa (a diferencia, por ejemplo, de Venezuela), permiten a Uruguay encontrar en la potencia eurasiática un destino de consideración para sus exportaciones de carne, lácteos y vino, coincidiendo con el período de mayor poder adquisitivo de aquel país (previo a la crisis económica rusa de 2015-2016).

Esto es un dato importante en el marco de la política uruguaya de diversificación de mercados para sus exportaciones, objetivo fundamental de la inserción internacional luego de la crisis de 2002 y el cambio de gobierno de 2005. Asimismo, el hecho que Rusia sea una de las potencias mundiales que no apuesta a la ola de liberalizaciones comerciales bilaterales e interregionales que prevalece luego del fracaso de la Ronda de Doha, torna a este vínculo comercial especialmente valioso para un país como Uruguay, dubitativo en su adhesión a aquel nuevo modelo de comercio mundial.

Las relaciones políticas¹

El resurgimiento de las relaciones bilaterales se inicia en los primeros años de gobierno de Putin, durante el gobierno de Jorge Batlle (2000-2005), con el arribo a

Uruguay de varias misiones diplomáticas de alto nivel, integradas por el vicepresidente y autoridades de Defensa y Relaciones Exteriores.

Durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010), en el marco de la celebración de los 150 años del establecimiento de relaciones diplomáticas, Uruguay complementa la iniciativa rusa con el envío a Rusia de varias misiones de alto nivel, muchas de ellas en el marco de los Mecanismos de Consulta establecidos entre ambas Cancillerías. Durante este período se destaca la negociación para la cancelación de la deuda de la URSS con Uruguay, el reconocimiento uruguayo de Rusia como economía de mercado en el marco de la OMC y la habilitación sanitaria rusa a nuevos cortes cárnicos.

En la presidencia de José Mujica (2005-2010) continúan los encuentros de alto nivel, destacándose el encuentro entre Mujica y Putin, en el marco de la Cumbre BRICS-Sudamérica, celebrada en Fortaleza en 2014. Además, Uruguay introduce como un nuevo punto de la agenda bilateral la búsqueda de inversiones rusas en los sectores de infraestructura y energía.

Finalmente, durante el actual gobierno, iniciado en 2015, la relación se ve jerarquizada por la visita de Estado del propio presidente Tabaré Vázquez a Rusia, en 2017. La agenda bilateral se complejiza en este período, incluyendo nuevos acuerdos de cooperación en defensa y aduanas, un acuerdo de protección de inversiones, y dinámicas de cooperación en el marco de la membresía uruguaya al Consejo de Seguridad de la ONU (2016-2017), así como perspectivas de ampliar los vínculos culturales y humanitarios.

El paulatino aumento de la jerarquía de las autoridades involucradas en los encuentros bilaterales refleja la creciente importancia que la relación comienza a tener para ambas partes. A nivel de agenda, desde el punto de vista del interés nacional uruguayo, hay una evolución hacia temas más propositivos, como la captación de inversiones rusas y la cooperación política.

Las relaciones comerciales²

La dimensión económica de las relaciones bilaterales entre Rusia y Uruguay en

el período 2000-2018 está concentrada en el comercio de bienes. Uruguay exporta materias primas de escaso valor agregado (carne, cítricos) y productos agroindustriales (lácteos) e importa productos industriales con bajo componente tecnológico (productos químicos). El comercio bilateral responde así a un patrón de comercio Sur-Sur, sin mayor participación del sector servicios o bienes tecnológicos. En este marco, si bien las exportaciones rusas incluyen productos manufacturados, más intensivos en mano de obra y conocimiento, la balanza es favorable a Uruguay.

En relación a las exportaciones uruguayas, es posible identificar tres hitos de importancia: su despegue en 2006, el zenit en el bienio 2011-2012 y su declinación en 2015. En primer lugar, las exportaciones uruguayas tuvieron una explosión a partir de 2006, coincidiendo con la recuperación económica y la diversificación de mercados impulsada por el nuevo gobierno. En aquel año las exportaciones a Rusia superaron los USD 225.000.000, multiplicándose por diez en relación al promedio del quinquenio anterior (USD 20.000.000).³ Un segundo hito es el auge de las exportaciones uruguayas entre 2006 y 2015, cuando Rusia estuvo en el top 10 de principales destinos, con valores superiores a los USD 100.000.000 anuales, con un pico de casi USD 400.000.000 en 2011 y 2012. En tercer lugar, en 2015 y 2016, debido a la crisis económica rusa, las exportaciones se contrajeron en un 66 % en relación a 2014 (en torno a USD 90.000.000), volviendo Rusia a salir del top 10 de destinos, aunque el monto total se mantuvo muy por encima de las cifras de 2000-2005, recuperándose además en 2017 (USD 117.000.000).

Además de esta evolución del valor total de las exportaciones uruguayas, también es interesante desagregar su composición por producto. En 2016 las mismas están compuestas casi en un 50 % por manteca, queso, leche y nata, dato valioso, al ser los lácteos uno de los sectores exportadores que más contribuye a la generación de empleo y la actividad agro-industrial. El resto de las exportaciones está compuesto por carne bovina congelada, carne caballar, cítricos y pescado, también actividades con valor agregado. Las exportaciones a Rusia permiten así reducir el peso de la producción cerealera y forestal en el total de las exportaciones uruguayas fuera de la región, siendo estos sectores dos de los menos intensivos en valor agregado y utilización de mano de obra.

La cooperación educativa, científica y cultural

En el marco del auge de las relaciones bilaterales, también se estrechan los lazos en educación, ciencia y cultura, áreas en las que, a su vez, hay un gran potencial de profundización. Existen numerosos convenios entre instituciones universitarias públicas y privadas de ambos países que respaldan esta dinámica cooperativa, además de acuerdos con instituciones culturales. Recientemente, la Universidad de la República suscribió convenios con la Universidad Técnica Estatal Bauman de Moscú; la Universidad Nacional de Investigación de Tecnologías Informáticas, Mecánicas y Ópticas de San Petersburgo; y la Universidad Rusa de la Amistad de los Pueblos.

En este sentido, cabe destacar una serie de factores que permiten proyectar este potencial. Uno de ellos es el volumen de la colonia rusa en Uruguay, potenciado por la Embajada de Rusia a través de constantes políticas de promoción cultural. Otro factor es el exilio en la URSS de importantes científicos uruguayos durante la última dictadura, que propició el establecimiento de lazos que se mantienen en la actualidad y que explican muchos de los convenios entre universidades antes mencionados. Al respecto, un dato interesante es que los dos últimos candidatos a rector de la Universidad de la República, Roberto Markarian y Álvaro Rico, realizaron estudios de grado y posgrado en Rusia. Por último, un tercer factor es el potencial para la cooperación científica a partir de intereses comunes, por ejemplo, en el área antártica, de creciente importancia para Rusia, y donde ambos países mantienen instalaciones a escasa distancia.

Conclusiones

El relacionamiento entre Uruguay y Rusia vive un nuevo auge en las primeras décadas del siglo XXI, en el marco de una tendencia compartida con otros países latinoamericanos, pero especificada en el caso uruguayo por una serie de factores políticos, económicos y culturales. Este proceso es además fortalecido por la existencia de una serie de objetivos comunes o coincidentes, derivados de los respectivos intereses nacionales y perspectivas sobre el sistema internacional. En el contexto actual del realineamiento interamericano de los países vecinos, la incertidumbre sobre el futuro de la integración regional y, se estima que Uruguay debe apostar a mejorar este vínculo, sacando jugo de su tradicional neutralidad frente al

esbozo de una nueva bipolaridad del sistema internacional.

Bibliografía

DAVYDOV, Vladimir, M. (2010). Rusia en América Latina (y viceversa). Nueva Sociedad, 226.

EMBAJADA DE RUSIA EN URUGUAY (2011). Los Rusos en el Uruguay: Historia y Actualidad, Montevideo: Embajada de Rusia en Uruguay.

GARCÍA FERREIRA, Roberto (2016). Uruguay y su retorno al Consejo de Seguridad de la ONU: historia y actualidad. Boletín Trimestral del Observatorio de Política Exterior Uruguaya, 9.

GROS ESPIELL, Héctor (1999). Temas internacionales. Madrid: Melibea Ediciones.

GUANI, Alberto (1938). Algunos Recuerdos de “La Carrera”, (hasta 1936), Montevideo, 1938.

JACOB, Raúl (1979). Inversiones extranjeras y petróleo: la crisis de 1929 en Uruguay. Montevideo: FCU.

LA POLÍTICA EXTERIOR DESDE MOSCÚ (2014). Nueva Sociedad, 25.

LEIVA, Fernando Ignacio (2008) Toward a critique of Latin American neostructuralism. Latin American Politics and Society 50 (4).

MILOSEVICH, Mira (2013) ¿Hacia dónde va Rusia? Cuadernos de pensamiento político, 2013.

RIGGIROZZI, Pía; Diana TUSSIE (2012). The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. Springer, Dordrecht.

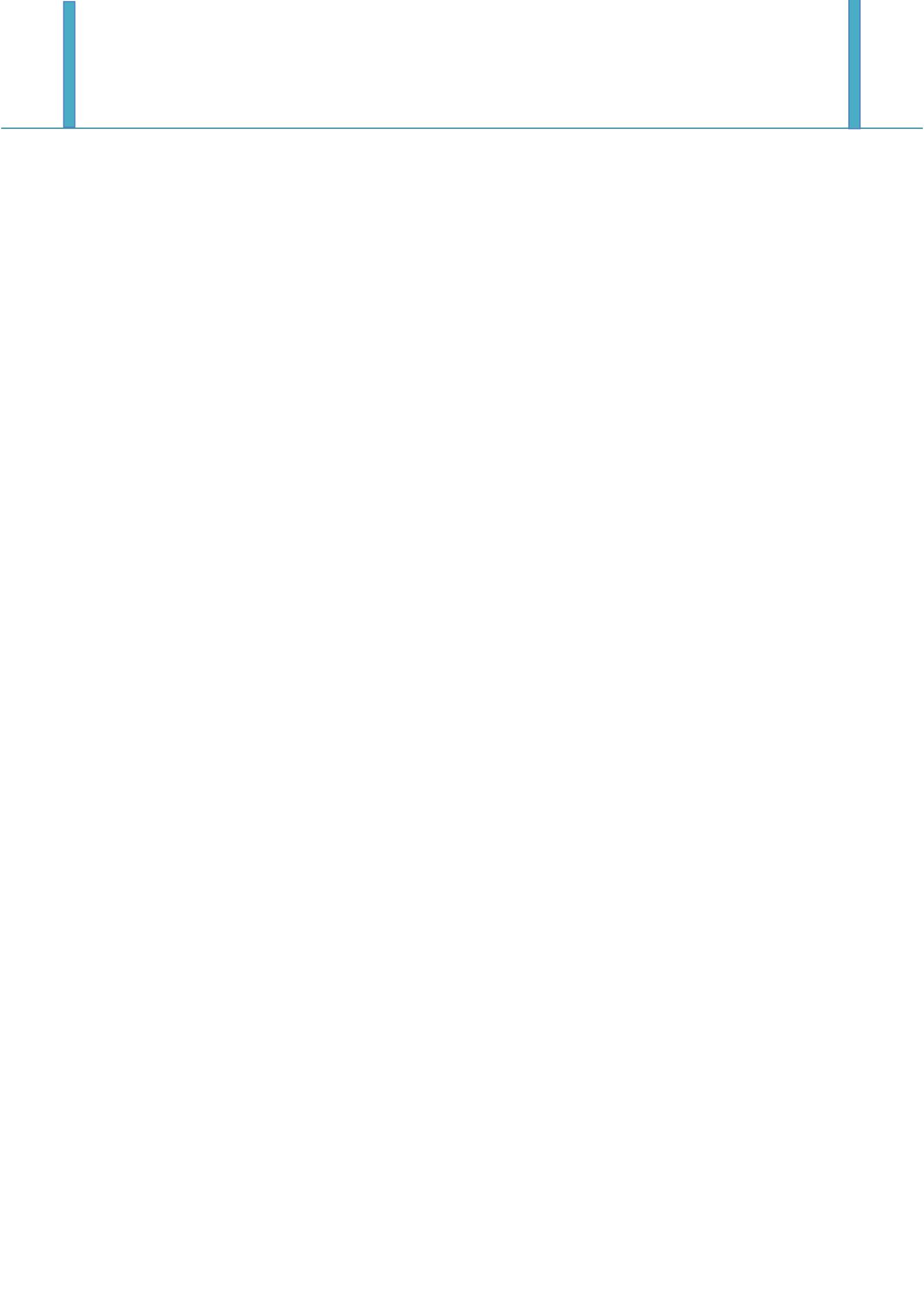
RODRÍGUEZ AYÇAGUER, Ana María (2008). La diplomacia del anticomunismo: la influencia del gobierno de Getúlio Vargas en la interrupción de las relaciones diplomáticas de Uruguay con la URSS en diciembre de 1935.”Estudios Ibero-Americanos 34 (1).

Notas

¹ Los datos de este apartado surgen de las memorias anuales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

² Los datos de este apartado fueron aportados por el Instituto Uruguay XXI.

³ Sobre este último dato, la escasa participación de Rusia como destino de las exportaciones uruguayas del quinquenio 2001-2005 no responde a los efectos de la crisis de 2002, pues el año que el dato asume un menor valor es justamente en 2001. La explicación más bien está en la poco diversificada actividad exportadora uruguaya, concentrada en el mercado regional y estadounidense, y en la lenta recuperación rusa luego de la recesión de la década de 1990.



Algunos apuntes sobre el establecimiento de las relaciones diplomáticas entre Uruguay y la República Popular China en 1988

Andrés Raggio Souto *

La introducción y su contexto

La República Popular China y la República Oriental del Uruguay tienen relaciones diplomáticas desde el 3 de febrero de 1988, coincidiendo con el primer gobierno post-dictadura en el país suramericano. En aquel entonces, muchos países de la región latinoamericana ya habían establecido relaciones diplomáticas con la China continental (Connelly y Cornejo 1992), mientras que Uruguay contaba con relaciones diplomáticas con Taiwán. Antes de esa fecha, el relacionamiento con la isla no parecía ser del todo importante para las autoridades de la época, pero tampoco había una posición clara respecto al tema

Dada la importancia actual de China para la región en general y para el Uruguay en particular -ya no solo desde el punto de vista comercial y de inversiones, sino también desde lo político y estratégico- se hace necesario revisar la historia de estas relaciones, partiendo de su establecimiento. Este trabajo apunta a describir el proceso de establecimiento de relaciones diplomáticas entre Uruguay y la República Popular China (RPC) en base a las diferentes dimensiones de política exterior.

Encuadre Teórico

Para los autores basados en la teoría realista, como Raymond Aron (1985), la política exterior es una política de poder, donde el Estado es el actor central, al tiempo que no reconoce otro poder tan grande como el de este. El Estado es capaz de aplicar la

* Investigador del Programa de Estudios Internacionales (UdelaR) e Investigador del Sistema Nacional de Investigadores. Lic. en Ciencia Política (UdelaR), diplomado en Estudios Internacionales (UdelaR). Los temas de sus trabajos se basan en las relaciones de la República Popular China con América Latina, así como más específicamente sobre ésta y Uruguay. andresraggio@gmail.com

fuerza y acumular recursos que lo hagan potencialmente un actor poderoso, y a su vez, este tiene un interés nacional determinado, por el cual vela en la arena internacional. Los modelos teóricos clásicos del realismo tienen el inconveniente de no tomar en consideración otro tipo de actores clave que inciden en la decisión final, a pesar de no contar con un poder formal. Pero más importante aún, es que se observa al Estado como un actor unitario, no permitiendo analizar los procesos internos que dan origen a un resultado (output), es decir, una política exterior.

El chileno Alberto Van Klaveren, consciente de lo anterior, diseñó a comienzos de los 90' un modelo analítico de política exterior donde se dividen los factores externos e internos. El autor entiende por política exterior “aquellos comportamientos dentro de un cierto país que son dirigidos o pueden ser referidos a su medio externo” (Van Klaveren 1992: 174). El autor entiende que este modelo de análisis, si bien separa los factores, hace complementarias las dimensiones más que excluyentes.

Una de las definiciones más utilizadas de política exterior en la región es la del argentino Roberto Russell, quien la divide también en tres dimensiones analíticamente separables pero complementarias. Para él, la política exterior es “el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables – político-diplomática, militar-estratégica y económica - y que se proyecta en el ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral” (1990: 255). Es decir, Russell, al igual que Van Klaveren, comprende que para el análisis de una política exterior es necesario romper con los esquemas clásicos de un Estado como actor unitario e indisociable.

Las alternativas decisionales en un marco de política exterior, a diferencia de la política nacional, suelen ser más difíciles de visualizar ya que el “terreno de juego” no está dado. El crecimiento en el estudio de este tipo de procesos de toma de decisiones, ha pasado, como ya se ha mencionado, de tomar la decisión en política exterior como una acción dada y unitaria (black box - output) a ser entendida como un proceso gradual donde existe la posibilidad de intervención -y presión- de múltiples actores -tanto desde el exterior como del interior-. Cada uno de estos actores tienen sus propios intereses, al

tiempo que este proceso suele ser caracterizado como competitivo, es decir, que las preferencias pueden no ser estáticas.

Por otro lado, es claro que en las relaciones entre Estados la falta de conocimiento e información juega aún más un rol preponderante. El poder relativo de cada Estado y su posicionamiento a nivel internacional también son factores que inciden en la decisión.

Algunos antecedentes

Uno de los primeros antecedentes que se pueden mencionar refiere al de gobierno uruguayo de fines de los 40', de la mano del entonces presidente colorado Luis Batlle Berres (1947-1951). El ex presidente entendía que los factores de tamaño de China, y más aún de su población, eran más que contundentes para reconocerla. Claro está que la postura uruguaya de la época se encontraba bajo el paradigma occidental, así que, por más que quisiera, realmente no existían otros incentivos tangibles como para buscar el reconocimiento de la parte continental de China.

Luego de planteado el tema de las Chinas en Naciones Unidas, a comienzos de los 70', el presidente Batlle Berres llegó a hacer campaña para que se reconozca a la China Popular, pero no en detrimento de Taiwán. En 1955 el ex presidente decía (Semanao Jaque Nº209, 1987: 11)¹:

(...) no creo que sea conveniente para el mundo que esté lejos de nosotros una nación con 400 millones de habitantes y que tiene -como tiene sin duda alguna- una inmensa influencia en continentes cuya población es superior a la mitad de la población del mundo. (...) ¿Que hay problemas entre la China comunista y la China nacionalista? Es un problema de ellos. No creemos nosotros que Naciones Unidas tenga que sufrir un problema tan particular de esas dos Chinas como para decirle a 400 millones: 'A Uds. no los dejamos entrar.

Ese contexto interno contrasta con el escenario internacional de los 70', ya que desde 1971 la RPC era miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, producto de la Resolución 2758 de la Asamblea General del organismo, a la cual Uruguay votó en contra. Al mismo tiempo, y en gran parte producto de la anterior,

la RPC comenzó a tener reconocimiento en la región, el primero de todos fue Cuba (1960), luego lo hicieron Chile (1971), Perú (1971), México (1972), Argentina (1972) y Brasil (1974), entre otros. Además de considerar que, entre los 70' y 80', varias organismos internacionales reconocieron a la RPC. Algunos de los ejemplos más claros son la Organización Mundial de la Salud (1972), el Fondo Monetario Internacional (1980), al mismo año que el Banco Mundial.

Incluso gobiernos ideológicamente opuestos a la RPC, como el Chile de Pinochet, mantuvieron relaciones. Existe documentación donde este gobierno le manifestaba al uruguayo que la RPC no mostraba intenciones de entrometerse en la política interna (Bonilla, et al. 2007: 6).

En otro orden, según Luján (1993) el estilo de la diplomacia uruguaya puede ser categorizada como ideologizada, la cual rige en base a una estructura de valores y creencias inamovibles, bajo lo cual se interpreta el mundo. A la vez que también puede ser pragmática, donde el cuerpo aplica normas más racionales de acción, que se erigen en base al interés nacional. En este caso, la cúpula militar se ubicaba más que nada en un estilo de diplomacia ideologizada, centrada en el argumento de una China comunista.

Factor económico

Cabe preguntarse, ¿cuán importante era el vínculo comercial entre Taiwán y Uruguay para que este último se diferenciara del resto de la región? Si se considera el periodo pre-democrático de 1979 a 1984 (en Bonilla et al 2007), se puede apreciar que las exportaciones uruguayas hacia Taiwán crecieron sostenidamente, los productos que se vendían hacia este país eran maíz, sorgo, cuero y soja. En el caso de las importaciones sucede lo opuesto, conforme pasa el periodo mencionado decrece el monto total.

En el caso de la RPC, los guarismos tanto en exportaciones como importaciones no son muy distintos, si se considera solamente el periodo 1979-1984, se destaca la exportación de lana top (más del 90%). Recién en 1984 se produce un punto de quiebre en las exportaciones de Uruguay hacia la China continental, exportándose más de US\$ 35 millones, mientras que a la isla fueron un poco más de 25.

Por otro lado, gracias a los datos proporcionados por la Cámara de Comercio Uruguay-China², se observa que el peso relativo de la RPC en las exportaciones uruguayas, es decir, su participación porcentual en el total, se disparó a más del doble de 1987 a 1988 (5,22% a 11,26%, respectivamente e incluyendo a Hong Kong), lo que indica que el vínculo comercial con la RPC ya era considerable. Mientras que la participación de la RPC en el mercado importador uruguayo se mantuvo estable, superando el 1% recién en 1990. Aunque cabe destacar que de 1985 a 1988 creció más del doble (0,4% a 0,96%, respectivamente).

Por tanto, no se podría confirmar rápidamente la hipótesis de que Uruguay mantuvo las relaciones diplomáticas con Taiwán por motivos principalmente económicos. Aunque cabe resaltar que sí existieron algunos incentivos por parte de la isla. Este paquete de medidas incluía compra de lana (que era el producto que más exportaba Uruguay a la RPC), financiamiento por US\$ 6 millones, US\$ 500 mil para algunas obras del puerto de Montevideo, inversiones en la industria automotriz, y más financiamiento vía organismos internacionales. Si Uruguay decidía reconocer a la China continental, debía lograr compensar la pérdida, ya no solo por lo económico, sino más que nada para contar con un sólido argumento político.

Por tanto, cabe preguntarse, ¿qué fue lo que se consideró para poder cambiar esta visión sobre China Popular? algunos documentos de la época firmados en 1988 permiten inferir que la RPC iba a contemplar esta situación y cooperaría de forma similar. En el propio Memorando de Entendimiento de Intenciones (1988), decía expresamente: “El gobierno de la República Popular China toma nota de los programas de cultivo de soja que se están llevando a cabo en la República Oriental del Uruguay y hará esfuerzos para comprar al precio aceptable para ambas partes (...)”³. Incluso se comprometía a la compra programada de miles de toneladas de soja en grano, principalmente en los primeros tres años.

El acuerdo más importante a nivel comercial fue firmado casi al mismo tiempo de establecimiento de las relaciones, el Convenio Comercial entre ambos dio institucionalidad y diálogo comercial entre los gobiernos, creándose la Comisión Mixta Comercial (Art. VII).

Por último, es importante marcar que existió un hecho clave en 1986 que seguramente incidió de forma positiva para el reconocimiento de la RPC por parte de Uruguay, el cual refiere a la fundación de la Cámara de Comercio Uruguay – China.

Esta cámara fue un actor clave debido a que llevaron adelante una política de promoción de las relaciones, porque se consideraba fundamental que se regule el comercio entre las partes. Al mismo tiempo es también relevante considerar que este actor fue creado en 1986, dos años antes de tener relaciones con la RPC. La Cámara tenía para ese entonces cierto recorrido en vinculación con los asiáticos, lo que generó un acercamiento del gobierno hacia ella y no necesariamente al revés. Un buen ejemplo de la promoción fue la muestra titulada “Miles de años en pocos días”, que el 20 de marzo de 1987 hizo la China Council for the Promotion of International Trade (CCPIT), en la Intendencia Municipal de Montevideo. Para tal evento dicho organismo chino trajo a varias corporaciones nacionales de aquel país, y fue inaugurado por el vicepresidente del organismo.

Dimensión Política-diplomática

Dado el hecho fáctico del reconocimiento en 1988 ¿cuáles fueron las principales razones esgrimidas por el gobierno uruguayo para tal decisión?; ¿Qué rol jugó el sistema político nacional?

Uruguay fue el veintavo país latinoamericano en establecer relaciones diplomáticas con RPC, y el 140 en el mundo, por lo que puede considerarse que la decisión llegó más tarde que temprano, tal como lo consideran varios actores que formaron parte de aquel proceso. Aunque no todo el gobierno ni la oposición tenían la misma idea de que era el momento de tomar una decisión que tenía más sabor a una deuda histórica y que tenía bajo valor ideológico.

Si bien es cierto que antes de que culmine el período de facto en el Uruguay se habían dado importantes contactos entre este y el gobierno comunista, el impulso democrático, y aún más, la importancia que el gobierno colorado le daba a la reinsertión internacional del país, sumado a la activa diplomacia china para que esta relación se concrete, hacían cada vez más inminente el cambio.

Otro hecho considerado clave desde el punto de vista político fue cuando, en 1986, Uruguay invitó a la RPC a formar parte de las negociaciones del General Agreement on Tariff and Trade (GATT), reunido en Punta del Este y con el Cr. Enrique Iglesias como Canciller y negociador de especial destaque, situación que hasta el día de hoy es considerada muy importante por la parte china, debido a que fue la primera vez que la RPC participaba de un evento como este a nivel comercial.

Si bien no todo el sistema político estaba de acuerdo con cambiar de postura respecto a China, más que nada dentro del Parlamento (dentro del propio Partido Colorado), la decisión se consideraba inminente en un marco de reinserción internacional del país, al mismo tiempo que, dada las características demográficas de la RPC, así como el poder relativo que iba tomando con los años, hacía ineludible un camino diferente.

Bibliografía

- ARON, Raymond. 1985. Paz y Guerra entre las Naciones. Alianza Editorial, Madrid.
- BIZZOZERO, Lincoln. 1989. Uruguay y las dos chinas: definición de política exterior, toma de decisión y oportunidad de resolución. Universidad Academia de Humanismo Cristiano, PROSPEL, Santiago de Chile.
- BONILLA SAUS, Javier, Diego Da Ronch, Guzmán Castro y Pablo Brum. 2007. “Un caso exitoso de negociación diplomática: el reconocimiento de la República Popular China”. En Documento de Trabajo N°34. Universidad ORT, Uruguay.
- CONNELLY, Marisela y Cornejo Bustamante, Romer. 1992. China-América Latina: génesis y desarrollo de sus relaciones. El Colegio de México, Centro de Estudios de Asia y África, México.
- LUJÁN, Carlos. 1993. Cambio de Régimen y Política Internacional: El Caso Uruguayo. Dirección de Cultura de la Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo.
- RUSSELL, Roberto. 1990. Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas. En Roberto Russell (edits). Política exterior y toma de decisiones en América Latina, RIAL-GEL, Buenos Aires.

Notas

¹ Disponible en base de datos de la Facultad de Información y Comunicación, UdelAR: <http://anaforas.fic.edu.uy/jspui/handle/123456789/3036>.

² Basado en datos del Banco Central del Uruguay y Uruguay XXI.

³ Memorando de Entendimiento de Intenciones entre la República Oriental del Uruguay y la República Popular China, 1988.

