



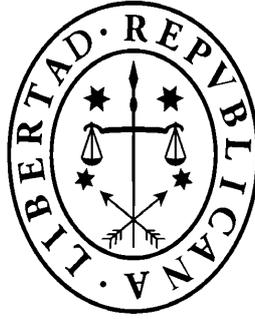
Revista Diplomática

2ª ÉPOCA - VOLUMEN 2, Nº 2

2020



Instituto Artigas del Servicio Exterior



Revista Diplomática

2da. ÉPOCA - VOLUMEN 2, Nº 2

ENERO-DICIEMBRE 2020

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Ministro

Embajador FRANCISCO BUSTILLO BONASSO

Subsecretaria

Embajadora CAROLINA ACHE BATLLE

Director General de Secretaría

Embajador DIEGO ESCUDER

INSTITUTO ARTIGAS DEL SERVICIO EXTERIOR

Director

Embajador HUGO CAYRÚS

Directora Académica

Embajadora CRISTINA CARRIÓN

Revista Diplomática

2ª Época – Volumen 2, Nº 2, Enero-Diciembre 2020

© Ministerio de Relaciones Exteriores - Instituto Artigas del Servicio Exterior

ISSN: 2393-7858

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

EDITOR RESPONSABLE

Embajador Hugo Cayrús

CONSEJO REDACTOR

Embajador Hugo Cayrús

Embajadora Cristina Carrión

COORDINACIÓN EDITORIAL

Patricio Ortiz

Rossana Percovich

Carolina Blanco

Leticia Malán

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

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

Prólogo

Esta edición de la Revista Diplomática nos encuentra en un año marcado por el contexto de pandemia a nivel mundial derivado del COVID-19.

La presente publicación comienza con la exposición del Sr. Ministro de Relaciones Exteriores Embajador Francisco Bustillo realizada el día 20 de julio de 2020.

A ella le siguen diversos trabajos que abordan variados temas de interés en el ámbito de las relaciones internacionales con relación a nuestra realidad nacional, cuyos autores son colegas diplomáticos así como académicos de nuestro país.

Entre los trabajos incluidos se recuerda el primer tratado firmado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1904 que se denominó Convención Sanitaria y se destacan los desafíos que se enfrentan actualmente en el mundo ante la situación derivada del coronavirus. Otros artículos abordan las relaciones entre Japón y Uruguay, el relacionamiento de Uruguay con la OCDE, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y la nueva arquitectura financiera internacional, el tema del arbitraje inversor-Estado en la Unión Europea, así como UNASUR. Asimismo, se incluyen trabajos sobre la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad y sobre Paulina Luisi e Isabel Pinto de Vidal - Pioneras uruguayas en el sistema multilateral. Al mismo tiempo, otros artículos analizan los temas de Inteligencia Artificial y Política Exterior, así como el Derecho Internacional del Mar y Cambio Climático.

El Instituto Artigas del Servicio Exterior desea agradecer especialmente todas las contribuciones recibidas para esta edición de la Revista Diplomática, así como a todos aquellos que hicieron posible la publicación de la misma.

Embajador Hugo Cayrús
Director del Instituto Artigas del Servicio Exterior

Montevideo, noviembre de 2020.

Tabla de Contenido

<i>Exposición del Sr. Ministro de Relaciones Exteriores</i> Francisco Bustillo Bonasso	1
<i>Las inspiradas empresas que traen oleaje del pasado a nuestra vida</i> Guillermo Valles Galmés.....	5
<i>Las relaciones entre Japón y Uruguay</i> Ignacio Bartesaghi	9
<i>Relacionamiento de Uruguay con la OCDE: El caso de la graduación de Uruguay y la consolidación del desarrollo en transición</i> Alejandra De Bellis y Carolina Villarrubia	19
<i>El AIIB y la nueva arquitectura financiera internacional El caso de Uruguay</i> Ramiro Rodríguez Bausero	29
<i>¿Es el fin del arbitraje inversor-Estado en la Unión Europea?</i> Magdalena Bas Vilizzio	39
<i>UNASUR: Origen, auge y crisis</i> Juan José Arteaga y Ronald Trenchi	49
<i>La Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad: Una perspectiva desde Uruguay y la región</i> Beatriz Núñez, Noelia Martínez y Martín Vidal	67
<i>Paulina Luisi e Isabel Pinto de Vidal: Pioneras uruguayas en el sistema multilateral, de la Sociedad de las Naciones a la creación de las Naciones Unidas</i> Laura Dupuy Lasserre y Cristina Mansilla Decesari	75
<i>De los Misiles a los Algoritmos: Inteligencia Artificial (IA) y Política Exterior</i> Gabriela Civila	93
<i>Derecho Internacional del Mar y Cambio Climático El problema de la elevación del nivel del mar</i> Ignacio Guido Sarries	107

Exposición del Sr. Ministro de Relaciones Exteriores Embajador Francisco Bustillo Bonasso

20 de julio de 2020

Ha sido un profundo honor recibir la invitación del Señor Presidente de la República, Luis Lacalle Pou, para asumir el cargo de Ministro de Estado de Relaciones Exteriores.



Permítaseme expresar mi gratitud por la confianza que ese gesto representa y por el honor que me confiere estar a su lado. Acepté este desafío con gran sentido de responsabilidad y lealtad al Presidente, consciente en lo que representa en la vida de un diplomático de carrera. Comparto este sentido del deber en el servicio a la Patria con todos los colegas de esta casa, diplomáticos y alumnos todos de la academia diplomática, el Instituto Artigas del Servicio Exterior.

El día primero de marzo, el Presidente de la República trazó las líneas generales de las políticas públicas a desarrollar, dejando claro para la diplomacia uruguaya el rol que deberá desempeñar para coadyuvar con los esfuerzos del Gobierno en el plano interno, procurando que las relaciones internacionales del Uruguay sean un instrumento de apoyo e impulso a esas políticas, empezando por la política macroeconómica.

El Uruguay tiene una rica tradición en materia de política exterior, factor que le ha permitido posicionarse prestigiosamente en la esfera internacional. Porque un país pequeño puede ser, efectivamente, un país enorme cuando su política exterior está fundada en valores y principios que han identificado y distinguido al Uruguay desde siempre: la promoción de la paz, la autodeterminación, la no intervención en los asuntos internos, el respeto al derecho internacional, la solución pacífica de las controversias, la defensa del régimen democrático, el respeto y promoción de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y la defensa y promoción del multilateralismo.

Sin embargo, lo anterior dejaría de ser posible si no comprendemos que la política exterior debe procurar siempre conformar una política de Estado. Es decir, política que busca acuerdos y diálogo permanente, dentro y fuera de fronteras, entendiendo que todos los actores de la vida política nacional –los que forman parte del gobierno, los que integran la oposición y demás actores de la vida nacional, Poder Legislativo y Poder Judicial– tienen importantes aportes que realizar a la política de este Ministerio.

En ese marco incluyente de una política de Estado, la práctica y la experiencia acumulada por esta Cancillería será el eje sobre el que actuaremos, no sin reconocer la importancia de los cambios operados en el concierto internacional y la necesidad imperiosa de continuar preparando y calificando a nuestros cuadros diplomáticos.

Esto fortalece el respeto de la búsqueda de la paz como bien supremo de nuestra nación y garantiza el mejor camino para una ponderada política exterior. Somos plenamente conscientes de nuestra realidad nacional y, tal como lo expresara Luis Alberto de Herrera en alguna oportunidad, “el Uruguay requiere de una indumentaria diplomática a la medida de su propio cuerpo”. Tal indumentaria no es de ninguna manera un *corset*, sino materia flexible, ajustada a las diversas coyunturas, sin perder nunca de vista la importancia que tienen términos como *integración, solidaridad continental y derecho a la autodeterminación de los pueblos*.

El país enfrenta hoy importantes desafíos, varios de los cuales se centran en dar certeras respuestas a esta gran crisis económica, de dimensiones planetarias, que afectará tanto a nosotros como a otros países de la región. Encontrar las alianzas y dinamizar nuestra política exterior promoviendo acuerdos comerciales, ejecutando acciones de promoción comercial, promoviendo al país como destino para las inversiones, será, sin duda, el eje central de nuestra política. No repararemos en ideologismos ni en posiciones apriorísticas.

Para ello entendemos fundamental una coordinada relación con los Ministerios del área productiva –Economía, Industria, Ganadería, Turismo, Medio Ambiente, Educación y Cultura y Trabajo–. Promoveremos el concepto de alianza entre el

Ministerio de Relaciones Exteriores y el sector privado. Trabajaremos estrechamente con las cámaras empresariales, el PIT-CNT y demás actores del quehacer nacional.

A este respecto, el servicio exterior será el instrumento motor de la inserción comercial internacional del país.

El Ministerio de Relaciones Exteriores trabajando estrechamente junto al Ministerio de Economía establecerá una posición amplia en materia económica-comercial, sin miramientos a las inclinaciones políticas e ideológicas de los demás países.

No habrá otra vocación respecto de lo regional, que una actitud de hermandad, aplicando principios de ayuda recíproca porque la integración es parte esencial de un pensamiento y una tradición que compartimos.

Nuevos mercados y nuevas alianzas son imprescindibles, permitiéndonos superar las inequidades dentro del bloque, al tiempo que evitando falsas oposiciones, tales como: “Mercosur sí o Mercosur no”.

No podemos renunciar al sueño de un proceso de integración ideal, pero debemos trabajar junto a los restantes socios con pragmatismo para lograr el “mejor MERCOSUR posible”. Al decir del Presidente Lacalle Pou, mercorrealismo.

El MERCOSUR que anhelamos es una escalera al mundo y no un camino de piedras, o al decir de la academia “*stepping blocks* en lugar de *stumbling blocks*”.

Un lugar importante en nuestra agenda de trabajo estará dado por los esquemas de integración hidrográfica y en tal sentido procuraremos alentar y promover la hidrovía del Río Uruguay.

Nuestra mirada del mundo nos acerca rápidamente a cientos de miles de compatriotas residentes en el exterior. A este respecto, el reconocimiento que les debemos a nuestros funcionarios consulares se trasuntará en un mayor apoyo a sus tareas siempre trascendente y pocas veces reconocida. En tal sentido, trabajaremos

intensamente para ofrecer un servicio consular comprometido y eficiente acorde a los nuevos tiempos.

Convencidos que sobre el puente de la cultura se desarrollan más y mejor todas las demás actividades humanas, renovaremos el compromiso de apoyar y promover a todos aquellos compatriotas que a través de sus ricas expresiones culturales han sabido representarnos en el exterior, sin distinción más allá de sus talentos y virtudes.

En un mundo que se entiende cada vez más impredecible, la política exterior debe tener capacidad de adaptación y de autonomía respecto a formas y modelos que no siempre se ajustan al momento histórico o epocal. Sin embargo, hay principios que no cambiarán nunca y es que la política exterior bien conducida debe ser un instrumento para la defensa de la Patria, de sus intereses y sus necesidades, de sus tradiciones y de sus más genuinos proyectos de futuro.

La política exterior es y será la más importante defensa de la integridad territorial del país, del ejercicio de su soberanía y de la unidad nacional. Una unidad que entendemos como un poderoso espíritu comunitario, que nos conecta con ideas y afectos que son propios.

Así creo que debe ser la política exterior del Uruguay.

Muchas gracias.

Las inspiradas empresas que traen oleaje del pasado a nuestra vida*

Guillermo Valles Galmés**

El 12 de junio de 2020 se cumple el 116º aniversario del primer tratado firmado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, cuatro entonces (1904) jóvenes repúblicas.

Frente a la adversidad, la historia suele ser fuente de inspiración y guía, tanto para las sociedades, como para los individuos. Esto es particularmente así para aquellos espíritus que, ante la desolación, encuentran su refugio aunando Fe y Razón, convencidas en la capacidad de elevación y superación de la civilización humana. Estos son los signos distintivos de los pueblos optimistas y el Uruguay lo fue, lo es hoy y lo seguirá siendo.

Este tratado, tan primigenio como olvidado, fue suscrito en la capital brasileña de Río de Janeiro a impulsos de su insigne y recordado canciller, el Barón de Río Branco, y se denominó Convención Sanitaria. La misma fue aprobada sin dilación alguna por los parlamentos de los cuatro países y sus instrumentos de ratificación fueron intercambiados exactamente seis meses después, el 12 de diciembre de 1904, en el despacho del Sr. Ministro de Relaciones Exteriores don José Romeu, en Montevideo.

Atrás se había dejado el feroz fratricidio de la Triple Alianza y el objetivo primordial de los cuatro gobiernos era “(...) *salvaguardar la salud pública, sin traer inútiles obstáculos a las transacciones comerciales y al tránsito de viajeros.*”.

* Artículo originalmente escrito el 17 de marzo de 2020.

** Actualmente Embajador del Uruguay en Brasil. Sirvió en Japón, Argentina y fue el primer Embajador uruguayo en China; Embajador en la Unión Europea, Bélgica, Luxemburgo y ante la Organización Mundial del Comercio y NNUU en Ginebra. Fue Vice Ministro de Relaciones Exteriores y Canciller interino en múltiples oportunidades entre 2000 y 2004. Trabajó para las NNUU como Director de la División de Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de Materias Primas de la UNCTAD. Fue el principal negociador diplomático del Mercosur entre 1992 y 1996. Es árbitro-panelista del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Es graduado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República con el título de Doctor en Diplomacia. Ha sido Profesor en las Universidades ORT, Católica y de la República. Dicta cursos en el Colegio de México. Ha recibido condecoraciones de Brasil, Chile, Paraguay e Italia, y reconocimientos de la Federación Rusa y la W.W.F.

Este avanzado convenio “mercosuriano” regulaba sobre lo que hoy se llamarían principios de notificación temprana, regionalización y reconocimiento mutuo; sobre profilaxis terrestres, marítimas y fluviales, sobre sistemas de vigilancia sanitaria, sobre clasificación de navíos y tratamiento de buques, sobre puertos, pasajeros enfermos o sanos, sobre tripulación y carga. La Convención tenía por finalidad específica “*evitar la importación y diseminación (...) de la peste de Oriente ¹, el cólera asiático y la fiebre amarilla*”.

En ese crucial año nuestra República se hallaba envuelta en su última guerra civil y su gobierno atendía distintos frentes; en Argentina el General J.A. Roca, en su año final de gobierno, mantenía un cruento enfrentamiento con los trabajadores portuarios; el Paraguay se embarcaba en una revolución liberal armada y Brasil, con su capital en Río de Janeiro, se enfrentaba ni más ni menos que a la *Revolta da Vacina*, un período de desobediencia y revuelta civil carioca contra una incipiente vacuna de la fiebre amarilla. Las tensiones y desmanes hicieron eclosión final en noviembre de ese año, dejando saqueos, 30 muertos y más de 110 heridos.

La empresa de combatir la fiebre amarilla tenía serias justificaciones en los cuatro países y nos basta el recuerdo del magistral cuadro de Juan Manuel Blanes (Episodio de la fiebre amarilla en Buenos Aires) para recordar las olas de dolor, impotencia y tragedia, particularmente urbana, que dicha enfermedad nos traía. En 1857 se estima que el 10% de la población montevideana había perecido por ésta, en Buenos Aires la epidemia de 1871, se había llevado cerca de 15.000 almas. En Río de Janeiro, donde el mal era endémico, sus víctimas fueron 60.000 entre 1850 y 1908.

El esfuerzo diplomático era pues necesario y la preservación de la salud humana debía llevarse a cabo sin entorpecer el flujo de bienes, mercancías y personas. La Convención tiene a este respecto una marcada orientación cooperativa, abierta, práctica e integradora. Doce de sus cincuenta y tres artículos están destinados a garantizar franquicias, ofrecer reconocimientos mutuos y evitar restricciones innecesarias.

Este enfoque de apertura era conteste con una economía global en tendencia creciente y una sociedad y comercio abiertos. Argentina, por ejemplo, en 1904 recibía

¹Peste bubónica, cuya bacteria había logrado ser aislada por Alexander Yersin, en Hong Kong, diez años antes.

160.000 inmigrantes, encabezaba las cifras de exportaciones mundiales de alimentos y tenía un PBI per cápita mayor que el de Francia o Alemania. La región estaba a la cabeza de la expansión y la atracción de inversiones, mayoritariamente inglesas. Era el primer ciclo de globalización. Las exportaciones mundiales globales, mantenían una tendencia creciente hasta llegar en 1914 a un pico del 13% del PBI mundial. Esta cifra luego caería con la primera guerra mundial, la crisis de 1929 y el proteccionismo comercial que contribuyera a la segunda gran guerra. Aquel grado de apertura de la economía mundial, solo se recuperaría en los años 1970 bajo los auspicios del GATT y el multilateralismo. Recordémoslo, sin comercio no hay crecimiento, sin crecimiento no habrá desarrollo. Comercio y crecimiento son condiciones no suficientes pero sí necesarias para atender las demandas del desarrollo, incluyendo la salud.

Ese era el contexto que rodeaba la Convención y que la explicaba en su intención de apertura y de conciliación de intereses entre proteger la salud y abrirse al mundo. Dicha Convención Sanitaria entre nuestros cuatro países tenía varios antecedentes de tratados y acuerdos bilaterales, lo cual da también cuenta de nuestro activismo internacionalista.

Cabe destacar muy especialmente la creación de la Oficina Sanitaria Internacional en 1902, como fruto de la fuerte cooperación hemisférica existente. Fue esta oficina la precursora de la Organización Panamericana de la Salud y de la muy posterior Organización Mundial de la Salud. En la conferencia constitutiva, celebrada en Washington D.C. en diciembre de 1902 participaron no solo las más altas autoridades sanitarias de los Estados Unidos de América, sino también -en una demostración de liderazgo internacionalista- su Secretario de Estado y su Secretario del Tesoro. En nombre de Uruguay asistió activamente el Dr. Luis Alberto de Herrera, bisabuelo de nuestro Presidente y encargado de negocios en dicho país. Por su parte, en el caso de Uruguay, entre los acuerdos bilaterales de cooperación sanitaria celebrados, figuran seis con Argentina, suscritos desde 1892 hasta 1901, así como uno trilateral junto al Brasil en 1899 y otro con Paraguay en 1901.

¿Por qué todos estos recuerdos, por qué todas estas evocaciones?

Pues bien, en estas inciertas horas todos tenemos el presentimiento del sacrificio y la angustia de lo desconocido. De alguna manera todos intentamos sondear el futuro, sabiendo que a esta grave crisis sanitaria, le seguirá -particularmente si se prolonga- una muy fuerte recesión económica global, más importante que la acontecida una década atrás. Probablemente nada vuelva a ser como antes. Las consecuencias sociales también pueden ser graves. Nadie lo sabe con certeza, ni en qué grado, ni cuándo.

La cuarentena y el distanciamiento social son esenciales para luchar contra el Corona Virus, la nueva fiebre amarilla, pero para sostener la economía mundial se necesita exactamente lo contrario.

Frente a estas horas de incertidumbre es por lo tanto necesario reafirmar valores, principios y enseñanzas. Entre ellas está la convicción de que nadie es una isla. Ni las personas ni las naciones. Tanto a título individual como colectivo y sobre todo en el campo internacional se hace necesaria la cooperación, la solidaridad y el diálogo. El proteccionismo, el nacionalismo económico, la erosión de los organismos y normas multilaterales que precedieron a esta crisis, socavarán todo intento de reconstrucción del tejido económico, si no hay en su momento un liderazgo activo y un cambio profundo de mentalidad.

En el campo económico, al igual que en el campo sanitario, nos mostrarán que nadie es una isla. En el campo internacional, tanto la mitigación de los males actuales, como la reconstrucción de la economía deberán consecuentemente fundarse en la cooperación, el multilateralismo y el Derecho. No existirán otras bases más sólidas.

Entre tanto, recordando al Sr. Canciller don José A. Mora Otero decimos con él *“(...) es necesario afirmar una diplomacia estimulante y manantial de nuestras actitudes históricas(...una diplomacia) que esté en un tránsito constante entre la vida y la historia (...) asentada con profundos cimientos en la realidad, alerta a sus llamados, unida a los intereses vivos y materiales de la nación, será una diplomacia positiva y técnica; pero sabrá conservar libre, en su región cimera, un ámbito propicio a los esclarecidos designios y las inspiradas empresas que traen oleaje del pasado a la vida o adentran el presente en la historia. Diplomacia que trabaje con el fervor del artesano y las manos de unción que elevaron las líneas de las catedrales. En verticalidad”.*

Las relaciones entre Japón y Uruguay

Ignacio Bartesaghi*

Cuando en Uruguay se habla de Japón, se presentan muchas imágenes, pero las más visibles suelen estar relacionadas con su historia reciente, en particular con su desarrollo económico, sobre sus avances tecnológicos y las grandes empresas de fama mundial.

No se debe olvidar que se está frente a una historia milenaria, cargada de hechos significativos como sus orígenes culturales y sus primeras organizaciones políticas, los gobiernos guerreros, los emperadores, la reunificación, las reformas internas, el período de aislamiento, las invasiones externas, su período de modernización, su expansión como potencia, su presión demográfica, su poderío militar, sus intervenciones externas, su delicada relación con China, las guerras mundiales y sus desafíos más recientes en el desarrollo económico.

Existe en Japón una definida visión sobre el esfuerzo para alcanzar el desarrollo, lo que generó una enorme capacidad para enfrentar los desafíos que se le fueron y siguen presentando. Debe tenerse en cuenta que en siglo XIX, Japón mostraba un menor desarrollo relativo con respecto a sus vecinos, se encontraba aislado y sufría las presiones imperialistas, lo que llevó a que una elite japonesa inicie un proceso de desarrollo que lo transformó en una potencia regional económica y también militar. Luego tuvo que resurgir de las cenizas por los dramáticos episodios de las bombas atómicas lanzadas por Estados Unidos en su territorio, posicionándose poco tiempo después, nuevamente entre las principales economías a nivel global.

* Decano de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay (UCU) y director del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la UCU. Profesor Titular de la UCU. Postdoctorado en Integración Económica, Doctor en Relaciones Internacionales. Integra el Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

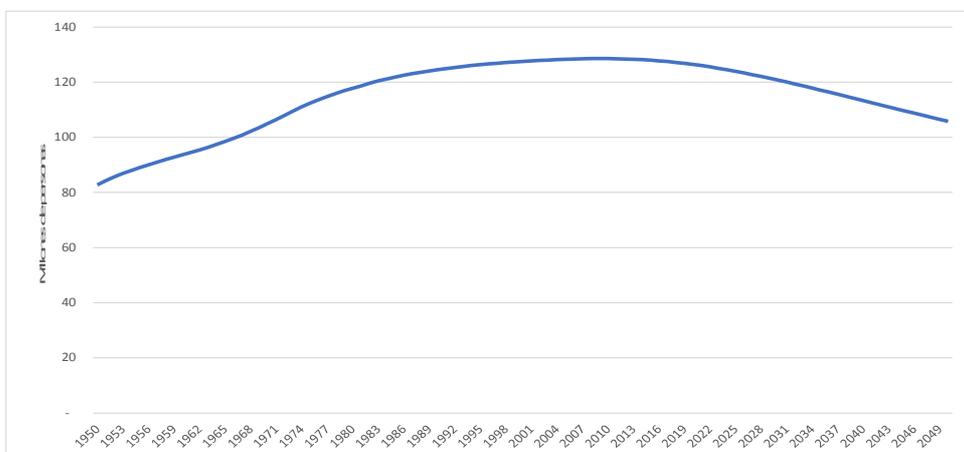
1 – Japón en el escenario global

Actualmente, Japón es la décima potencia más poblada del mundo con más de 120 millones de habitantes, pero ocupa la posición N°63 en territorio, el que además de ser relativamente pequeño, se encuentra conformado por miles de islas. Si bien la evolución de la población está claramente en declive, se trata de una nación que tuvo una historia marcada por su presión demográfica.

Ya desde hace al menos una década que la población de Japón decrece a tasas aceleradas, proyectándose de acuerdo con datos de Naciones Unidas que para el año 2050 el país asiático contará con 105,8 millones, unos 20 millones de habitantes menos que en la actualidad (aproximadamente seis veces la población de Uruguay). Se trata de uno de los mayores desafíos nacionales y que impone el debate sobre las necesarias reformas estructurales que debe enfrentar el Estado japonés en los próximos años, en especial por la relación que este fenómeno tiene en la pérdida de mano de obra económicamente activa, la baja de los ingresos fiscales y el manejo de una enorme deuda pública.

De cualquier forma, más allá de estas tendencias, las grandes aglomeraciones son parte del presente de Japón, no solo en Tokio y sus ciudades satélites como Yokohama, que sigue siendo la urbe más poblada del mundo, sino también en otras ciudades industrializadas como Osaka y su cercana Kobe o Nagoya, por cierto, todos centros urbanos conectados por una red de trenes de alta velocidad de las más avanzadas del mundo. Otros puntos de Japón como Kioto mantienen aún un nivel de población menor y una calma que rememora la historia de una ciudad capital, que fue sede de la Corte Imperial luego trasladada a Tokio por el emperador Meiji.

Gráfico 1 – Evolución de la población de Japón



Fuente: elaboración propia en base a UNCTADStat.

En cuanto al crecimiento económico, desde la Segunda Guerra Mundial el país asiático comenzó un proceso de recuperación que asombró al mundo, mucho más si se tiene en cuenta los efectos tan demoledores de la guerra. La visita por diferentes ciudades de Japón muestra una particularidad especial en ese sentido, ya que en muchos casos se trata de ciudades que debieron ser reconstruidas en su totalidad, lo que le otorga características muy especiales en cuanto a su arquitectura y organización territorial.

Japón muestra crecimientos muy magros de su economía, con tasas del 1,1% en 2019 y proyecciones que previo al COVID-19 ya mostraban de acuerdo con el Banco Mundial una baja para los próximos años (0,7% en 2020, 0,6% en 2021 y 0,4% en 2022), lo que naturalmente se verá ajustado por los impactos de la crisis sanitaria global. En los hechos, el último informe sobre Perspectivas Económicas del Fondo Monetario Internacional prevé que la economía japonesa se contraiga un -5,2% este año, mostrando en 2021 una recuperación del 3%.

El bajo crecimiento de Japón ha estado en el centro de las políticas lideradas por su primer ministro Shinzo Abe, al punto tal que sus propuestas económicas impulsadas desde el año 2013 en adelante para expandir la economía japonesa se denominaron “Abenomics”. Esta política estuvo basada en tres pilares: un estímulo monetario,

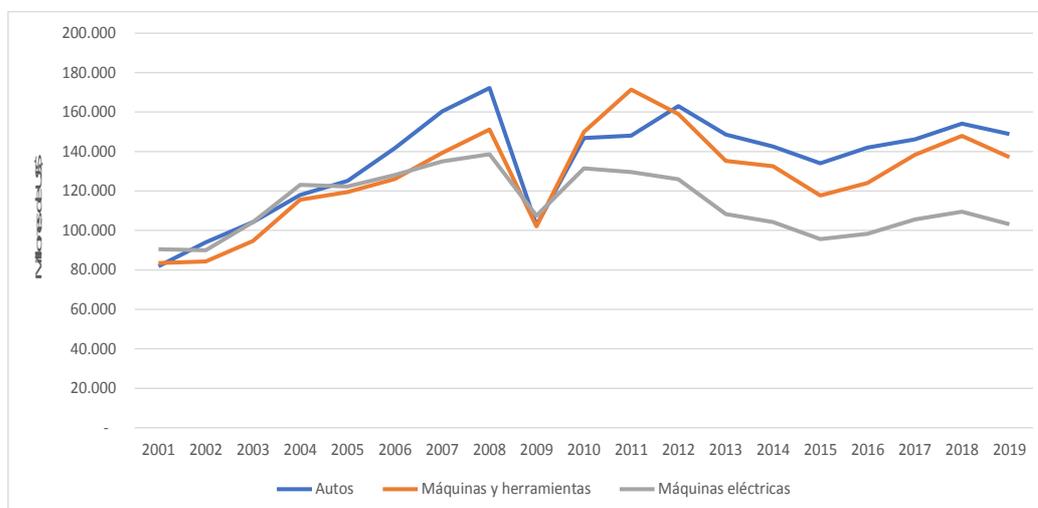
políticas fiscales flexibles y reformas estructurales que promuevan la inversión privada. Tras años en el cargo y ya llegando al fin de su mandato, la política de Abe no ha tenido para muchos el resultado esperado, especialmente por los efectos generados por la tensión existente entre la presión fiscal y los incentivos a la economía.

De todas maneras, la evolución de su PIB per cápita siguió aumentando en los últimos años, con caídas pronunciadas en la crisis asiática (1997 – 1998) y en la conocida como la crisis de las hipotecas de 2008. En 2018 llegó a una cifra cercana a los 42.000 dólares de renta per cápita, lo que lo ubica dentro de los 40 países con mayor ingreso a nivel mundial.

En el plano comercial, Japón es en la actualidad el cuarto importador mundial de bienes (con importaciones por US\$ 721 mil millones en 2019), y el quinto exportador global con US\$ 705 mil millones de dólares (una suma cercana a las exportaciones de México y Brasil sumadas). En el comercio de servicios, el país asiático ocupó en 2019 el octavo lugar como importador mundial (US\$ 200 mil millones) y el noveno como exportador (con US\$ 192 mil millones). Sus principales socios comerciales son China, país con el que ha generado una importante concentración de su comercio de bienes y servicios desde el año 2001 (ingreso de China a la OMC), Estados Unidos, República de Corea, Taiwán, Hong Kong, Australia, Arabia Saudita, Emiratos Árabes, Tailandia y Alemania.

En cuanto a sus exportaciones a nivel de producto, se destacan en los tres primeros lugares los vehículos y sus partes (US\$ 140 mil millones en 2019), las máquinas y herramientas (US\$ 137 mil millones) y las máquinas y aparatos eléctricos (US\$ 103 mil millones). Un análisis de las colocaciones externas de los tres productos estrella de Japón, también refleja los desafíos que enfrenta el país en este sentido, ya que se trata de bienes que muestran una caída de sus exportaciones desde el año 2010 – 2011 en adelante. Tomando todo el período 2001 – 2019, los vehículos y sus partes reflejan un mejor desempeño en relación con las otras dos categorías (una tasa anualizada de 3,4% frente al 2,8% de las máquinas y un 0,7% de las máquinas y aparatos eléctricos), si bien muchos estudios prospectivos ubican a la industria automotriz en una fase de madurez y estancamiento.

Gráfico 2 – Principales exportaciones de Japón



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

En el caso de las importaciones, se destaca en primer lugar las compras de combustibles minerales, seguido por las máquinas eléctricas, las máquinas y herramientas. Existe en el país asiático un patrón de comercio intraindustrial, especialmente explicado por la relación con sus principales socios comerciales (no se replica con los países latinoamericanos). En ese sentido, para el caso de Japón la concentración de su comercio con China en los últimos años no ha sido la excepción, en especial en el rol que esta última economía juega en la proveeduría de partes y piezas para la industria japonesa, lo que por cierto está siendo parte de un debate interno en Japón y en otros países a nivel mundial, dados los impactos generados por el COVID-19 en la cadena de suministros a nivel global, donde como es sabido, China ocupa un lugar de privilegio. Se trata de un fenómeno que, más allá de que ya muestra cierto agotamiento y cambios estructurales por el denominado proceso de *Reshoring* impulsado por algunas políticas públicas lideradas por Estados Unidos y por los avances tecnológicos, sigue siendo muy relevante en términos industriales para las empresas japonesas.

Japón es miembro de la OMC e ingresó al GATT en el año 1955. Si bien es una economía abierta con un arancel (NMF) promedio de 4,4%, en los productos agrícolas se está frente a un país muy proteccionista (arancel promedio del 15,7%), más allá de los recientes esfuerzos realizados en los acuerdos con la Unión Europea y el TPP 11

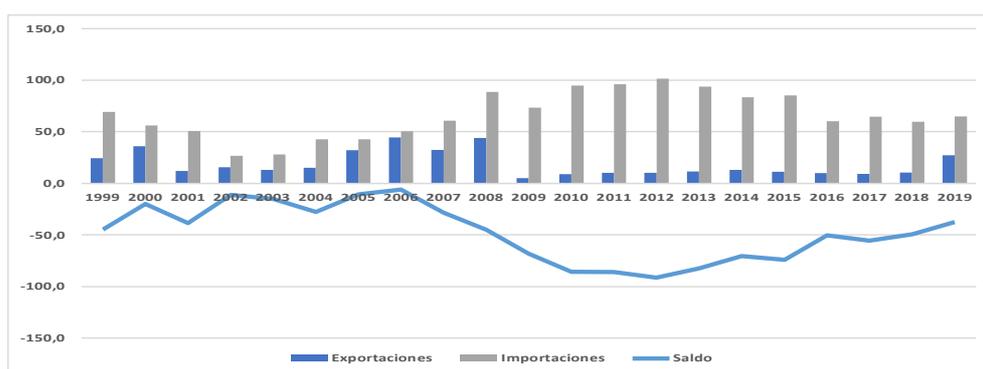
(también en las conversaciones comerciales con Estados Unidos). Corresponde resaltar que, en los bienes agrícolas, la potencia asiática cuenta con niveles arancelarios consolidados que son muy superiores a los aplicados, lo que le permitiría a Japón aplicar subas de sus tarifas en diferentes circunstancias a aquellos socios como Uruguay que no cuentan con un acuerdo comercial vigente. En el sector agrícola, los aranceles más elevados a nivel promedio (NMF) se enfrentan en productos lácteos (95,1%), cereales y otras preparaciones (37,5), azúcares y artículos de confitería (26%) y bebidas y tabaco (15%), los que en todos los casos son exportados con elevados niveles de competitividad por los países de América Latina.

2 – Las relaciones bilaterales con Uruguay

El comercio exterior de bienes entre Japón y Uruguay muestra un magro desempeño en los últimos años, ya que las exportaciones entre los años 1999 – 2019 crecieron a una tasa anualizada del 1%, mientras que las importaciones muestran una tasa del -0,3%. El pico máximo en las exportaciones se alcanzó en 2006 (44,4 millones) y en el caso de las importaciones fue en el 2012 con US\$ 101 millones.

Gráfico 3 – Comercio exterior Uruguay – Japón

(Bienes, sin zonas francas)



Fuente: elaboración propia en base a SmartDATA.

La balanza comercial ha sido históricamente favorable a Japón, si bien en los últimos años viene decreciendo por un mayor dinamismo de las exportaciones uruguayas con destino a la potencia asiática. Relevando las exportaciones de Uruguay a

Japón, la carne ocupa un rol central en las colocaciones de los últimos años, tanto la bovina refrigerada como la congelada, si bien esta última perdió importancia en relación con el año 1999. Las ventas nacionales con destino a la potencia asiática muestran un elevado nivel de concentración, ya que tan solo tres productos explicaron nada menos que el 80% de las colocaciones uruguayas totales hacia Japón. Entre los años 1999 y 2019 se destaca la caída en las ventas de pescado que llegó a explicar el 15% del total de las ventas hacia este destino en 1999. También cayeron las colocaciones de harina de polvo de carne y de pescado que en el mismo año representaron el 11% del total de las ventas uruguayas con destino a dicho mercado.

Replicando el análisis para las importaciones se observa una mayor diversificación, ya que, en este caso, 24 categorías explicaron el 80% de lo adquirido desde Japón en 2019 (en el caso de las exportaciones solo 3 categorías explicaron ese porcentaje).

A nivel de empresas, en 2019 fueron un total de 8 las que alcanzaron a exportar más de un millón de dólares, mientras que en 1999 un total de nueve empresas superaron ese monto de exportación. El número de empresas que superó exportaciones por los US\$ 100.000 en 2019 alcanzó a 16, mientras que en 1999 treparon a 32, lo que evidencia el nivel de concentración que está explicando la relación entre los dos socios comerciales. Repitiendo el análisis para las importaciones, se observa que son muy pocas las empresas que superaron el millón de dólares de importaciones en 2019 (un total de 12), mientras que, en 1999, ese número trepó a 10. Ahora bien, el número se expande notoriamente cuando se computan las empresas instaladas en Uruguay que en 2019 importaron más de US\$ 100.000, unas 87 (en 1999 fueron 102).

3 – Algunas conclusiones

Japón enfrenta muchos desafíos en su futuro próximo, lo que una vez más tiene que ver con sus presiones demográficas (envejecimiento de la población) y el estancamiento de su economía, lo que obliga al país a la necesidad de implementar reformas estructurales. Más allá de estos asuntos, la potencia asiática sigue siendo una de las economías más desarrolladas del mundo, con una destacada presencia en la industria de la tecnología y un elevado nivel de ingreso per cápita.

La permanencia de su cultura y tradición siguen ocupando un sitio de privilegio en la historia, la que además se continúa fortaleciendo y es motivo de orgullo para todo el pueblo japonés. Sus costumbres milenarias están presentes en cada rincón de Japón y perduran con el paso de las generaciones. Estas características hacen que la combinación cultural con un país de costumbres occidentales como Uruguay, derive en una experiencia que remueve y hace reflexionar.

Si bien las relaciones comerciales entre Japón y Uruguay muestran un enorme potencial, hoy debe reconocerse que es una relación pausada por un muy bajo flujo bilateral de comercio e inversiones. Esta realidad no debe dejar de lado la importancia que presenta Japón en otros ámbitos, tales como el de la cooperación internacional, lo que se concreta con una activa participación de su Embajada en el país y las diferentes agencias japonesas a través de planes de cooperación ejecutados a través de JICA, como por la potencialidad de la agenda política internacional donde existen muchos puntos de contacto en los principales asuntos de la agenda global.

Las relaciones diplomáticas entre Japón y Uruguay se acercan al centenario en el año próximo, lo que es una muy buena oportunidad para otorgarle un nuevo impulso a los contactos bilaterales, los que contaron con algunos hitos destacados en los últimos años, tales como la firma del acuerdo de inversiones y las visitas presidenciales (tanto Vázquez como Abe visitaron los respectivos países en misiones oficiales). De cualquier forma, los nuevos contactos necesitan de más instrumentos para potenciar las relaciones comerciales y las inversiones.

Lamentablemente la firma de un acuerdo comercial con el Mercosur no ha sido un camino posible en el último tiempo, si bien es cierto que el reciente cierre de las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea y del mencionado bloque con el EFTA, así como el inicio de un proceso para suscribir un TLC con Corea del Sur, han despertado nuevamente el interés de Japón en el Mercosur. Al final, se trata de una posibilidad que siempre queda sujeta a la espera de la reacción de Brasil y Argentina, dos economías que ya demuestran reparos en dar el paso con Corea del Sur, lo que muy probablemente se repita con Japón.

Esta realidad y las reestructuras internas que pueden darse en el Mercosur por los impactos del COVID-19 imponen la necesidad de que las dos partes implementen una estrategia bilateral. Uruguay puede jugar un rol como país de avanzada en la profundización comercial, abriendo luego la posibilidad de que las otras economías del bloque decidan dar el paso necesario para suscribir un acuerdo de libre comercio.

Cabe recordar que Japón se ha vuelto muy activo en la suscripción de acuerdos comerciales, ya no solo contando con preferencias con prácticamente todos sus vecinos más próximos (miembros de la ASEAN, Australia e India), sino también cerrando un acuerdo con la Unión Europea, los integrantes del TPP 11 y más recientemente con Corea de Sur y el Consejo de Cooperación del Golfo. Algunos países latinoamericanos como Chile, Perú y México ya cuentan con tratados de libre comercio vigentes con Japón.

El año 2021 debería estar marcado por actividades que hagan posible que en el país se conozca más sobre la historia, la cultura y las tradiciones de Japón, pero también sobre el presente de la relación bilateral y en especial sobre su potencial. Será necesario ampliar la agenda bilateral, ya sea a través del aumento de los flujos comerciales en bienes y servicios, como en un mayor desarrollo de la agenda económica (inversiones), política y de cooperación.

Relacionamiento de Uruguay con la OCDE:

El caso de la graduación de Uruguay y la consolidación del desarrollo en transición

Alejandra De Bellis*
Carolina Villarrubia**

I. OCDE: de “club de países ricos” a foro de *like-minded countries*

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha transcurrido un largo camino desde su creación hasta nuestros tiempos.

Desde su concepción, en 1960, y durante buena parte de su existencia, la OCDE fue considerada como un “club de países ricos”. Era la organización integrada por y para países de Europa Occidental, Estados Unidos y Canadá, como sucesora de la organización encargada de implementar el Plan Marshall.

Hoy en día, la Organización es percibida más como una agrupación de países que comparten ciertos valores y políticas (*like-minded countries*), con aspiraciones que se centran en, pero trascienden a, sus 37 Estados Miembros.

En efecto, en la actualidad la OCDE sirve de plataforma de diálogo de políticas e intercambio de mejores prácticas entre sus países miembros y otros actores relevantes, a través de foros, eventos, y discusiones en más de 300 órganos; elabora análisis y revisiones de políticas, así como proporciona datos y estadísticas para informar el debate político internacional; formula y da seguimiento a 450 estándares internacionales, y brinda orientación sobre un amplio espectro de políticas y desafíos en materia de crecimiento y desarrollo económicos.

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

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

Hoy la Organización ha logrado tener visibilidad y reconocimiento en un sistema multilateral que claramente difiere del contexto de postguerra en que fue concebida.

Además del hecho que los países miembros de la OCDE y sus socios estratégicos congregan el 80% del comercio e inversión mundiales, algunos de los factores que explican esta visibilidad son: la expansión de su agenda temática (que trasciende sus competencias económicas tradicionales para incluir nuevos temas de la agenda internacional, en materia social, medioambiental y de desarrollo); el haber asumido la tarea de asesor y proveedor de análisis al G20; su posicionamiento como fuente confiable de estadísticas en el proceso de monitoreo de varios indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

A ello se suma: una fuerte capacidad de acción e iniciativa de la Secretaría, la proactiva impronta personal del Secretario General Gurría, y un relacionamiento con Estados no miembros que comprende toda una gama de situaciones, desde una modalidad más estructurada orientada a determinados países, a otra más general y *ad hoc*.

Un ejemplo claro de lo anterior es el reconocimiento a su liderazgo en temas de: transparencia fiscal internacional, integridad y lucha contra la corrupción, transformación digital o evaluación en educación y competencias.

Los análisis que realiza sobre el desempeño de los países en temas tan diversos como: agricultura, inversiones, competencia, ciencia y tecnología, gobernanza pública, crecimiento verde y desarrollo sostenible, son una referencia general para gobiernos, otras instituciones internacionales, sector privado y calificadoras. En ese sentido, la aplicación de sus estándares es percibido como una garantía de calidad, confiabilidad y previsibilidad, en particular en áreas de competencias donde el organismo se ha posicionado como el espacio válido para la definición de estándares. Su trabajo es complementario con el rol de otras organizaciones internacionales y de hecho en los últimos años, y frente a la necesidad de respuestas colectivas en tantos temas, se observa un aumento de las asociaciones y del trabajo conjunto de la OCDE con actores intergubernamentales.

En términos de coyuntura, la Organización transita una situación especial, marcada por tensiones entre sus principales miembros. Si bien no es un fenómeno exclusivo de la OCDE, ello ha imposibilitado en los últimos años alcanzar consenso en varios temas básicos y se ha traducido en un estancamiento del proceso de reflexión sobre una nueva ampliación.

II. El relacionamiento de Uruguay con la OCDE

A partir de 2009, Uruguay comenzó a involucrarse progresivamente en los trabajos de la Organización. Ya lo había hecho en el pasado en temas puntuales como: agricultura, educación (PISA), pero, a partir de 2009, comienza una estrategia sostenida de acercamiento.

Ello implicó participar en las iniciativas que en ese momento se fueron abriendo a los países no miembros (con un claro impulso del Secretario General Gurría), y, al mismo tiempo, explorar y aproximarse a otras instancias y órganos de trabajo específicas de la OCDE que fueran de interés para el país.

Como paso significativo del acercamiento, en 2015 Uruguay ingresó al Comité de Asuntos Fiscales y al Centro de Desarrollo de la OCDE. En 2016, Uruguay fue miembro fundador del Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe. A su vez, se encuentra en curso una solicitud de Uruguay para adherir a otro órgano.

En la actualidad, la participación de Uruguay en instancias OCDE se concentra fundamentalmente en los siguientes capítulos: asuntos fiscales; Centro de Desarrollo de la OCDE y seguimiento de temas vinculados con la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible; inversiones; agricultura, Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe; y otros foros y espacios dentro de la Organización.

III. El caso de la graduación de Uruguay y la consolidación del concepto de “desarrollo en transición”

El Centro de Desarrollo de la OCDE surgió en 1961, a instancias del Presidente Kennedy, como un foro entre países desarrollados y en desarrollo, para promover el

diálogo político e intercambio de conocimientos y datos, así como la elaboración de análisis en materia de desarrollo sostenible a largo plazo. El Centro de Desarrollo tiene una amplia agenda, que trasciende la dimensión de cooperación económica y guarda estrecha relación con todos los aspectos que refieren al desarrollo de los países.

Si bien existía un relacionamiento previo –en especial, debido a que en 2012 Uruguay fue uno de los tres países piloto en realizar un Estudio País Multidimensional sobre Desarrollo–, desde su ingreso como miembro pleno en 2016, Uruguay impulsó en el Centro una serie de temas, entre los que se destaca la necesidad de adoptar un enfoque que contemple los aspectos sociales, económicos y medioambientales, tanto en lo que es la concepción, como el abordaje, las métricas y demás discusiones referidas al desarrollo. El enfoque multidimensional del desarrollo supone entonces que el desarrollo no sea determinado exclusivamente en base a un criterio económico limitado a los umbrales de ingreso.

Ante su inminente “graduación” de la lista de países receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) del Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC/CAD), Uruguay emprendió una serie de acciones.

Una de las más destacadas consistió en un esfuerzo conjunto ante el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (DAC). Así, en mayo de 2016 los Cancilleres de Uruguay, Chile, y Antigua y Barbuda plantearon formalmente al entonces Presidente del DAC su posición sobre los criterios para la graduación de los países de una categoría de ingreso a la otra y la defensa de una concepción multidimensional del desarrollo. Mediante esta acción coordinada entre los tres países, se solicitó la revisión de los actuales criterios de graduación y el establecimiento de una moratoria para la entrada en vigor de la graduación, entre otros.

En línea con la posición tradicional de resistencia a la revisión de los principios para la transición de los países de una categoría de ingreso a otra por varios países miembros, en noviembre de 2017 el Comité para Ayuda al Desarrollo (DAC), resolvió quitar a Uruguay, Chile, y Seychelles de la lista de países receptores de la ODA, con efectos a partir del 1° de enero de 2018 (proceso denominado “graduación”).

Sin perjuicio de ello, como resultado de los esfuerzos realizados por Uruguay en articulación con otros actores, se registraron considerables avances en el debate de este tema en otros espacios y, en particular, en el Centro de Desarrollo de la OCDE.

En efecto, en paralelo a la gestión ante el DAC, Uruguay llevó adelante acciones para posicionar el tema en la agenda del Centro. En junio de 2016, Uruguay planteó por primera vez la discusión sobre la revisión de los criterios de graduación del DAC en una reunión del Consejo Directivo (*Governing Board*) del Centro, y también apoyó y promovió su tratamiento en otros espacios clave como: CEPAL, Comisión Europea, SEGIB, CELAC y diálogo birregional con el DAC.

A partir de entonces, y gracias al apoyo de varios países miembros del Centro (en especial de la región de América Latina y el Caribe, aunque también de España, Italia, Grecia y Portugal, entre otros), así como de la Dirección del Centro y la Comisión Europea, el tema fue progresivamente consolidándose en la agenda del Centro de Desarrollo, hasta llegar a la situación actual, en donde forma parte de su Programa y Presupuesto.

La Dirección del Centro de Desarrollo fue un socio clave en la sensibilización y posicionamiento del tema en la agenda de la Organización y también en otros foros socios. Apoyó firmemente la visión defendida por Uruguay; movilizó múltiples actores dentro y fuera de la OCDE, recabó evidencia y generó los contenidos técnicos que sustentaron esta posición, acuñando el término “desarrollo en transición” (*development in transition*), que cristaliza los desafíos de los países que transitan de una categoría a otra de ingresos.

Asimismo, a la interna del Centro, la Secretaría organizó, con apoyo de varios países –incluido Uruguay–, iniciativas conjuntas con socios afines a este enfoque, alentó la inclusión del tema “desarrollo en transición” en las Reuniones de Alto Nivel del Centro de 2017 y 2019, incluyó la cuestión en los Programas de Trabajo y Presupuesto del Centro, promovió la creación de una instancia específica para dar seguimiento a los Estudios Multidimensionales de Desarrollo que parten de esta visión del desarrollo y que se convirtieron en una de las principales herramientas para analizar los cuellos de botella al desarrollo sostenible en los países.

Por su parte, como resultado de la 4ta Reunión de Alto Nivel del Centro (2017), los Estados Miembros mandataron la conformación de una plataforma de diálogo dedicada al tema “desarrollo en transición”, incluida la realización de seminarios en el marco del Consejo Directivo del Centro.

Uno de los principales resultados concretos de las alianzas establecidas por el Centro con otros socios estratégicos, fue el establecimiento en 2018 por parte de la Unión Europea, de un Marco de Financiamiento sobre Desarrollo en Transición en América Latina y el Caribe (*EU Facility for Development in Transition in Latin America and the Caribbean*).

La referida iniciativa está destinada a apoyar a los países de la región para llevar a cabo proyectos que apalanquen sus procesos de transición hacia el desarrollo sostenible, en el contexto más amplio del Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2017 y la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible. La *Facility* se estructura en varios pilares, incluido el financiamiento del Informe sobre Perspectivas Económicas en América Latina y el Caribe (Informe LEO), así como el co-financiamiento de proyectos de cooperación nacionales. En el marco de la referida *Facility*, Uruguay se benefició del co-financiamiento para tres proyectos.

En base a la experiencia de la región América Latina y el Caribe, a fines de 2019 la UE decidió replicar la iniciativa con la creación de una "*Facility*" para Desarrollo en Transición dedicada a Asia. Y en la propuesta de Programa de Trabajo 2021-2022 del Centro de Desarrollo se sugiere centrar los trabajos en la región de Asia-Pacífico en el tema “desarrollo en transición”.

Otro resultado concreto del posicionamiento del tema en la agenda del Centro de Desarrollo fue que la edición 2019 del Informe sobre Perspectivas Económicas de América Latina y el Caribe (Informe LEO) estuviera dedicada al tema “desarrollo en transición”. En el Informe se plantea que hay cuatro “trampas” al desarrollo, de carácter: social, económico, institucional, y medioambiental; se propone articular las estrategias nacionales de desarrollo con dimensiones externas, y se sugieren varias líneas de acción.

Otro ejemplo de experiencias conjuntas del Centro con actores estratégicos que involucra a Uruguay, fue la realización, en octubre de 2019 en Montevideo, del IX Foro de Reflexión EU-LAC, “Construir sociedades inclusivas bajo el nuevo paradigma de desarrollo”, co-organizado por Cancillería, AUCI, el Centro de Desarrollo de la OCDE, CEPAL, el Programa EUROsociAL+, y SEGIB.

La narrativa actual sobre “desarrollo en transición” en el Centro de Desarrollo de la OCDE hace hincapié en que el desarrollo sostenible comprende desafíos en múltiples áreas de políticas, incluidos aspectos tan diversos como: movilización de recursos domésticos (incluidas recaudación y redistribución tributaria, recomposición de la moral impositiva), niveles subnacionales de gobierno, urbanización, educación y competencias, infraestructura, empleo de calidad, productividad, inclusión social, digitalización, fortalecimiento institucional y participación ciudadana, entre otros.

En ese sentido, la discusión sobre “desarrollo en transición” refiere también a la cuestión más amplia del financiamiento para el desarrollo. En ese contexto, la cooperación internacional es un aspecto ineludible, dentro del debate más extenso sobre la multiplicidad de medios para alcanzar el desarrollo sostenible.

Más allá del Centro de Desarrollo, en 2019 el DAC elaboró estudios sobre “*financiamiento de transición*” y participó en una segunda instancia de Diálogo con los países de América Latina y el Caribe. El referido evento fue en sí mismo una comprobación del camino recorrido, ya que permitió mantener un verdadero intercambio sobre temas de interés mutuo, incluida la cuestión de “desarrollo en transición” y se planteó una continuidad en el futuro inmediato.

IV. Continuidad de la relación en tiempos de cambio

Es así que el proceso de reflexión sobre la graduación impulsado desde 2016 a la fecha por Uruguay junto a otros países, se traduce actualmente en un *momentum* del tema desarrollo en transición, con la materialización de avances concretos.

La situación mundial provocada por la pandemia Covid-19 no hace más que confirmar la pertinencia de aquel planteo, la necesidad de repensar las narrativas de

progreso y explorar modelos de desarrollo alternativos, que no se definan únicamente en términos de crecimiento económico y que estén al servicio de las personas y del planeta.

Todas las organizaciones internacionales, incluida la OCDE, se han abocado en sus ámbitos de competencia a dar respuesta a la crisis. Se trata de un esfuerzo colectivo donde la cooperación internacional y la solidaridad serán más que nunca fundamentales.

Para la Organización es también un momento de reposicionamiento. La OCDE ha lanzado un fuerte mensaje a los gobiernos para que la reactivación económica post pandemia se realice de forma más verde e inclusiva, que el retorno de la actividad no sea únicamente fuente de ingreso y empleo, sino que se articule alrededor de objetivos más generales, que incluya una acción fuerte a favor del clima y la biodiversidad y refuerce la resiliencia.

En ese sentido, la labor de la Organización se mantiene vigente; sin embargo el desafío será adaptarse a la situación actual. La Organización ya lo ha hecho en el pasado y de forma exitosa. En comparación con su integración y finalidad originales, la OCDE se ha abierto al mundo. Hoy la OCDE combina dos conceptos que Karns y Mingst (2013) aplican para las organizaciones intergubernamentales en el siglo XXI: la diplomacia de red (*network diplomacy*) y la diplomacia de club (*club diplomacy*). Al exterior, logra convocar, movilizar, incidir y es respetada por sus aportes y contribuciones analíticas y de datos. A su vez, al interior, son pares que comparten valores y una narrativa pero que, sobre todo, comparten la acción. Como bien indica el *motto* “*Better policies, better lives*”, el foco de la Organización está en la implementación de políticas.

En este nuevo contexto evolucionará también el relacionamiento de Uruguay con la Organización. La experiencia en materia de desarrollo en transición ilustra al mismo tiempo las oportunidades y limitaciones que afronta un país no miembro. Sin embargo, existe un muy importante espacio para ampliar esa colaboración en áreas que sean de especial interés para Uruguay.

Teniendo en cuenta que la OCDE seguirá siendo un actor relevante de la arena internacional, y a la luz del camino recorrido hasta ahora con la Organización, es un buen momento para reflexionar sobre el futuro del relacionamiento, construyendo sobre

la base de una estrategia de involucramiento progresivo que ha sido sumamente positiva, y focalizando en las áreas que el país considere que serán un verdadero aporte o valor agregado para sus políticas.

Bibliografía

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Página web:
www.oecd.org

OCDE et al. (2019). *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*, Recuperado de: <https://www.oecd.org/publications/latin-american-economic-outlook-20725140.htm>

Karns, M. y Minsgt, K. (2013). *Chapter 7. International Organizations and Diplomacy*. En “The Oxford Handbook of Modern Diplomacy”, editado por Cooper, A., Heine, J., y Thakur, R. 2da edición. Nueva York: Oxford University Press

El AIIB y la nueva arquitectura financiera internacional

El caso de Uruguay

Ramiro Rodríguez Bausero*

1 –La nueva distribución del poder y la nueva arquitectura financiera

La distribución del poder internacional ha venido reconfigurándose desde el final de la Guerra Fría. Efectivamente, las dinámicas acaecidas luego del fin del bipolarismo han llevado a un mundo caracterizado como unipolar, multipolar o incluso, como señala Bremmer (2012), ante un planeta sin liderazgo, en el que parece que *“many countries are now strong enough to prevent the international community from taking action, but none has the political and economic muscle to remake the status quo”*¹. En definitiva, un planeta en el que *“no one is driving the bus”* (Bremmer, 2012, p. 10).

En este contexto, el gran crecimiento de la economía china – por no mencionar la creciente importancia de todo el continente asiático en materia comercial y tecnológica-, sumado al aparente repliegue de Estados Unidos de muchos aspectos y ámbitos de la arena multilateral, está posicionando a estos dos países como las únicas potencias capaces de confrontar la una con la otra, contribuyendo a conformar un mundo bipolar caracterizado por la sensación de amenaza que el crecimiento y mayor protagonismo de Beijing infunde al hasta hace poco tiempo incuestionado liderazgo norteamericano.

* Consejero del Servicio Exterior de Uruguay. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay, Licenciado en Relaciones Internacionales, UDELAR. Magister en Política y Economía Internacionales, Universidad de San Andrés, Argentina. Profesor (Gr.2) de Historia de las Relaciones Internacionales, UDELAR. Miembro del Comité de Derecho Internacional del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales, CURI.

¹ “muchos países ahora son lo suficientemente fuertes como para evitar que la comunidad internacional tome medidas, pero ninguno tiene el poder político y económico para modificar el statu quo”. En definitiva, un planeta en el que “nadie está conduciendo el ómnibus” (Traducción personal).

Todo esto ha llevado a que las instituciones creadas al abrigo de un mundo cuya distribución del poder ya no es tal se reformulen de modo de reflejar precisamente una nueva estructura de ese poder a nivel global.

En este sentido, más allá de las instituciones financieras de *Bretton Woods*, creadas al final de la Segunda Guerra Mundial, y las que surgieron bajo esa concepción que podríamos llamar occidental –BID, CAF, BERD, etc.–, este mundo post Guerra Fría es el escenario de la creación de nuevas instituciones impulsadas por potencias emergentes, o especialmente, desde una mirada asiática.

Sobre este punto merece destaque la incipiente arquitectura financiera que comienza a construirse desde esa perspectiva, como es el caso del *Export-Import Bank of China*, del *China Development Bank*, del *New Development Bank* (NDB) en el marco de los BRICS, de los mecanismos financieros de la Organización de Cooperación de Shanghai y, en el caso que nos ocupa, del *Asian Infrastructure Investment Bank*, el AIIB.

2 – El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, AIIB

Con un capital inicial de USD 100.000 millones, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, AIIB por sus siglas en inglés, comenzó sus operaciones en enero de 2016 con 57 países miembros – 37 regionales y 20 de fuera de la región asiática. A la fecha, la institución financiera cuenta con 81 países miembros, 44 de la región² y 37 fuera de ella³, al tiempo que 21 nuevos países esperan completar su proceso interno de integración al Banco⁴ (AIIB, 2020B).

²Afganistán, Arabia Saudita, Australia, Azerbaiyán, Bahrein, Bangladesh, Brunei, Camboya, China, Chipre, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, Fiji, Filipinas, Georgia, Hong Kong, India, Indonesia, Irán, Israel, Jordania, Kazajistán, Kirguistán, Laos, Malasia, Maldivas, Mongolia, Myanmar, Nepal, Nueva Zelandia, Omán, Pakistán, Qatar, Rusia, Samoa, Singapur, Sri Lanka, Tayikistán, Tailandia, Timor Leste, Turquía, Uzbekistán, Vanuatu y Vietnam.

³Alemania, Argelia, Austria, Belarús, Bélgica, Benín, Canadá, Costa de Marfil, Dinamarca, Ecuador, Egipto, España, Etiopía, Finlandia, Francia, Ghana, Grecia, Guinea, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Madagascar, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Ruanda, Rumania, Serbia, Sudán, Suecia, Suiza y Uruguay.

⁴ Armenia, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Croacia, Djibouti, Islas Cook, Kenia, Kuwait, Líbano, Libia, Marruecos, Papúa-Nueva Guinea, Perú, Senegal, Sudáfrica, Togo, Tonga, Túnez y Venezuela.

Uno de los objetivos de su constitución es el de contribuir a completar la brecha estimada por entonces de USD 21 billones existente entre las demandas por infraestructuras –USD 40 billones–, y las fuentes de financiamiento disponibles (AIIB, 2017).

Según su instrumento constitutivo, los tres ejes prioritarios de trabajo del Banco son infraestructura ambientalmente sostenible, la búsqueda de soluciones innovadoras para fomentar los movimientos de capital, y la conectividad interregional, “*prioritizing cross-border infrastructure, ranging from roads to rails, to ports, energy pipelines and telecoms across Central Asia, and the maritime routes in South East and South Asia, and the Middle East, and beyond*”⁵ (AIIB 2020A).

Precisamente, uno de los objetivos de la creación del AIIB fue el de servir para el financiamiento de este tipo de inversiones en infraestructura, logísticas y viales que faciliten la concreción del proyecto chino de la *Franja y la Ruta* –OBOR/BRI⁶–, iniciado en 2013. Sin embargo, como será señalado más adelante, últimamente la institución financiera ha tratado de desprenderse de su imagen de Banco destinado únicamente a financiar proyectos en el marco de la BRI, de modo de ampliar su alcance y en cierto modo alejar la identificación –particularmente frecuente en Occidente– que se realizó de los intereses de la institución con los propios de la República Popular China.

Este nuevo componente de la arquitectura financiera internacional –que sólo tuvo a Brasil como *Prospective Founding Member* por la región latinoamericana (AIIB, 2020B)⁷–, parece desafiar por su membresía y objetivos a las instituciones del orden internacional de cuño occidental en materia de financiamiento para el desarrollo e inversiones de este tipo.

⁵“priorizando la infraestructura transfronteriza, desde carreteras a ferrocarriles, a puertos, ductos de energía y telecomunicaciones en Asia Central, y las rutas marítimas en el sudeste y sur de Asia, Oriente Medio y más allá” (traducción personal).

⁶La iniciativa china fue denominada en un principio One Belt, One Road, para luego ir mutando su referencia hacia Belt and Road Initiative.

⁷Brasil suscribió el Acuerdo Constitutivo de esta Institución el 29 de junio de 2015. Al no haber concluido el proceso de integración a la institución, se le otorgó mayor plazo para hacerlo (Financial Times 2017).

Por el interés que despertó por parte de los principales países del mundo en ser parte del AIIB, se estima que su constitución fue un gran éxito diplomático para China, especialmente luego de la incorporación de Estados de la importancia de Australia, Corea del Sur, Reino Unido, Canadá, Francia, Alemania e Italia, frente a lo cual Estados Unidos y Japón acabaron aislados⁸. En efecto, esta institución es percibida como “*a decisive victory against US in a global soft power battle*” (Miner, 2016, p.14)⁹.

Al mes de mayo de 2020, el Banco Asiático aprobó 71 proyectos con un valor de más de USD 14.000 millones (AIIB, 2020C), los cuales involucran a 21 países¹⁰, todos los cuales se encuentran dentro de la masa continental eurasiática, prácticamente todos países que se sumaron o que integran alguna de las rutas terrestres o marítimas de la BRI/OBOR¹¹. Las áreas principales sobre las que se enfocan los proyectos financiados son energía y transporte.

Del análisis realizado por Gabusi (2017) sobre los primeros préstamos realizados por el AIIB, se puede inferir que esta institución ha promovido en un principio los intereses geopolíticos y comerciales chinos. No se debe perder de vista que China tiene el mayor porcentaje de participación en las decisiones del Banco, incluyendo poder de veto en algunas decisiones que requieren mayorías especiales (*The Lowy Institute*, 2018). Sin embargo, en los últimos tiempos el Banco parece haber tomado la dirección hacia el enervamiento de la identificación de la institución como enteramente al servicio de la BRI promovida por China. Como señala Chin (2019, p. 573), “*Chinese authorities and finance officials are showing further support for multilateralism, and restraint in their relations with the AIIB, in their handling of the relationship between the BRI and the AIIB*”¹².

⁸ Según comenta Gabussi (2017), Estados Unidos había expresado dudas acerca de la falta de transparencia y del cumplimiento de la operativa del Banco de los estándares internacionales.

⁹ “una victoria decisiva contra Estados Unidos en una lucha por el *soft power* mundial” (traducción personal).

¹⁰ Azerbaiyán, Bangladesh, Camboya, China, Egipto, Filipinas, Georgia, India, Indonesia, Kazajistán, Laos, Myanmar, Nepal, Omán, Paquistán, Rusia, Singapur, Sri Lanka, Tayikistán, Turquía y Uzbekistán (AIIB 2020C).

¹¹ Se trata de Azerbaiyán, Bangladesh, Egipto, Filipinas, Georgia, India, Indonesia, Myanmar, Omán, Pakistán, Tayikistán, Turquía, y la propia RPC (AIIB 2020).

¹² “Las autoridades chinas y los funcionarios de finanzas están mostrando un mayor apoyo al multilateralismo y moderación en sus relaciones con el AIIB, en su manejo de la relación entre el BRI y el AIIB” (traducción personal).

Sobre este punto es importante considerar al factor India, país que no integra la Franja y la Ruta, por distintos motivos que van desde la resistencia a la mayor presencia china en el océano Índico, hasta la disputa fronteriza en el Tíbet o la fuerte relación política y económica entre China y Pakistán. Sin perjuicio de ello, India es socio de China en los BRICS, en la Organización de Cooperación de Shanghái, y en el caso que nos ocupa, es el miembro más importante del AIIB luego de la propia República Popular China, con un 7,6% de participación.

En tal sentido, al decir de Chin (2019), es clave el rol de los países miembros de Europa y Asia en perfilar el diseño del AIIB hacia la adopción de estándares en materia ambiental, social y de gobernanza, establecidos para otros bancos de desarrollo multilaterales (MDBs).

3 – El AIIB en América Latina

Como lo expresaba Méndez (2019, p. 639), “*the AIIB has expressed a clear interest in Latin American and the Caribbean, and has accepted eight LAC countries as prospective members pending receipt of their capital contributions*”¹³. En orden cronológico, esos países son Brasil, Perú, Venezuela, Bolivia, Chile, Argentina, Ecuador y Uruguay.

Entre los problemas estructurales que debe enfrentar la región en su conjunto a los efectos de alcanzar su desarrollo, el autor de la *London School of Economics* (LSE) enfatiza en que el continente tiene una de las peores situaciones en materia de infraestructuras, concluyendo –citando a la CEPAL– en que los costos de transporte de las importaciones de América Latina son el doble que el promedio mundial, y el tiempo de tránsito es el doble del correspondiente a las economías avanzadas (Méndez 2019, p. 640). Según este autor, el déficit en infraestructuras “*is so enormous that neither the IDB, CAF nor the World Bank together can cover it*” (p. 640)¹⁴.

Con este diagnóstico, en mayo de 2017 el AIIB y el Banco Interamericano de

¹³ “El AIIB ha manifestado un claro interés en América Latina y el Caribe, y ha aceptado a ocho países de ALC como posibles miembros a la espera de recibir sus contribuciones de capital” (traducción personal).

¹⁴ El déficit en infraestructuras “es tan enorme que ni el BID, ni la CAF, ni el Banco Mundial sumados pueden cubrirlo” (traducción personal).

Desarrollo formalizaron un acuerdo marco de cooperación entre ambas instituciones, al tiempo que en el año 2019 el Ministro de Finanzas chino junto con ocho Bancos multilaterales de desarrollo de todo el mundo –incluyendo la CAF y el BID por la región latinoamericana– acordaron crear el *Multilateral Cooperation Center for Development Finance (MCDF)*, con el objetivo de “*collectively foster high quality infrastructure and connectivity investments for developing countries, advocating a transparent friendly, non-discriminatory and predictable financing environment, and taking into account debt sustainability in mobilizing finance* (MCDF 2019, p. 2)”¹⁵.

En esto radica la importancia y la oportunidad que significa para las economías de la región integrarse al AIIB.

El pasado 28 de abril de 2020, a través de la integración del primer pago del capital, Uruguay se convierte en el segundo miembro pleno sudamericano del Banco y en el miembro número 80 de la institución. Cabe señalar que el proceso de incorporación llevado adelante por el país ha sido el más corto de todos los otros países de la región. En efecto, le ha tomado 377 días a Uruguay completar ese proceso, el cual ha sido mucho más rápido que el llevado a cabo por el otro miembro (Ecuador, 683 días), y otros miembros prospectivos que aún siguen en proceso como Brasil (miembro fundador, 1772 días), Chile (1089 días) o Argentina (1054 días).

4 – Uruguay, miembro del AIIB

En el año 2018 comenzaron los distintos contactos entre representantes del AIIB y del Gobierno de Uruguay con el fin de estudiar la posibilidad de que el país se incorporara a la institución financiera. Efectivamente, el 26 de diciembre de 2018, se remitió una nota expresando el interés del país en ingresar como miembro del Banco. Luego de que el Directorio del AIIB comunicara el visto bueno con esa expresión de interés –22 de enero de 2019–, se inició el proceso de membresía, que consistió en la suscripción de 50 (cincuenta) acciones, de las cuales 10 (diez) se integrarían en efectivo (*paid-in*) y 40 (cuarenta) como acciones exigibles (*callable*). El valor nominal de cada acción es de USD 100.000, por lo que el capital total a integrar es de USD 5.000.000, de

¹⁵ “Fomentar colectivamente inversiones en infraestructura y conectividad para los países en desarrollo, abogando por un entorno financiero transparente, amigable, no discriminatorio y predecible, y teniendo en cuenta la sostenibilidad de la deuda” (traducción del autor).

los cuales, USD 1.000.000 debería integrarse en efectivo.

El pago se efectuaría en 5 cuotas anuales e iguales. El primer pago se realizaría en o antes de la fecha del depósito en el Banco del instrumento de ratificación, aceptación o aprobación por parte del solicitante, momento en el cual la República se convertirá en miembro pleno. La segunda cuota vencerá al año de la fecha en que la entrega del instrumento se haga efectiva. Las 3 cuotas restantes, serán exigibles sucesivamente en un año a partir de la fecha del vencimiento de cada cuota precedente.

El 11 de febrero de 2019 se remitió la solicitud formal (*“Letter of Application”*), en los términos propuestos. El 23 de abril de ese año, la Junta de Gobernadores del AIIB comunicó la aprobación de la solicitud de ingreso del Uruguay. Una vez cumplidos los requisitos para ingresar como miembro pleno, el país tendrá derecho a designar al Gobernador titular y suplente, así como la asignación de sus votos a un director ya elegido en representación de los no regionales, con el acuerdo de los Gobernadores ya representados por ese director.

Finalmente, mediante la ley 19.842 del 19 de diciembre de 2019 Uruguay se incorpora al AIIB, bajo los términos de su Convenio Constitutivo.

Las eventuales líneas de crédito a las que Uruguay podría acceder en el AIIB pueden estar orientadas al desarrollo de infraestructuras con impacto directo en los flujos de comercio con el continente asiático. Con más del 30% de las exportaciones de Uruguay a ese continente –principalmente a China–, cualquier proyecto de infraestructura –vial, energético, portuario, etc.– relacionado con las exportaciones podría ser pasible de ser atendido por una línea de crédito dentro de los ejes prioritarios del Banco referidos *ut supra*, incluyendo energías renovables, ciudades sostenibles e infraestructura digital (Chin, 2019, p. 570).

5 – Reflexiones finales

La creación del AIIB es otro producto de la nueva configuración en la distribución del poder a nivel mundial. El crecimiento económico y mayor gravitación que viene asumiendo Asia, principalmente China, ha llevado a que la arquitectura financiera internacional heredada de la postguerra vea surgir nuevos componentes,

desde una concepción asiática y/o conformados por países emergentes (entre ellos, el AIIB, el NDB de los BRICS, o los mecanismos financieros de la OCS).

La institución financiera ha ido desvinculándose de su estricta identificación con objetivos geopolíticos chinos, hacia el cumplimiento de estándares internacionales y una mirada más abarcadora, acorde con una creciente membresía compuesta por países emergentes y grandes economías desarrolladas.

Con un alcance inicial a los países de la geografía eurasiática y del área del Pacífico, acompañando la expansión e interés generado por la *Belt and Road Initiative*, el AIIB ha concitado la atención de algunos países de América Latina, los cuales han ido desarrollando su proceso de incorporación a diferentes velocidades.

Uruguay es el segundo país de la región en incorporarse al AIIB, tras haber llevado adelante el proceso de incorporación en el plazo más corto de toda la región. Para un país que todavía presenta importantes desafíos en materia de infraestructura y conectividad, la membresía al AIIB implica la posibilidad de tener a disposición otra fuente de financiamiento, adicional a las que el país ya posee con otras instituciones financieras internacionales y regionales, especialmente teniendo en consideración su condición de país de ingreso alto que “lo ha desplazado de algunas iniciativas de ayuda internacional, y empieza a afectar su acceso al Banco Mundial, particularmente en préstamos a plazos más largos” (Exposición de Motivos ley 19.842, p. 3).

Finalmente, más allá de las líneas de crédito tradicionales que el AIIB ha desarrollado desde su creación, la institución ha lanzado recientemente una línea de crédito de entre USD 5.000 y 10.000 millones a efectos de contribuir a paliar los impactos económicos, financieros y en materia de salud pública ocasionados por la pandemia de COVID-19. En efecto, según lo informado, “*the facility could support emergency public health needs, such as health infrastructure for emergency preparedness and clients whose infrastructure investments are severely impacted by the pandemic. It could also provide the financing needed to preserve the productive capacity of other productive sectors, including manufacturing, that have been hit by COVID-19 (AIIB 2020D)*”.

Por todo lo expuesto, la integración de Uruguay al AIIB puede considerarse una

apuesta del país a la búsqueda de vías alternativas de financiamiento para la consecución de sus objetivos de desarrollo nacional, hacia una institución de liderazgo asiático, en el sentido de la reconfiguración del poder mundial.

6 - Bibliografía

Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB 2017) Business Plan en Budget 2017. Disponible en https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/business-plan-2017/aiib-2017-business-plan-and-budget.pdf. Fecha de consulta: 9/5/2020.

Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB 2020A). Strategies. Disponible en <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/strategies/index.html>. Fecha de consulta: 9/5/2020

Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB 2020B), Members and Prospective Members of the Bank. Disponible en <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>. Fecha de consulta: 9/5/2020

Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB 2020C). Approved projects. Disponible en <https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html>. Fecha de consulta: 9/5/2020

Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB 2020D). AIIB Looks to Launch USD5 Billion COVID-19 Crisis Recovery Facility. Disponible en <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2020/AIIB-Looks-to-Launch-USD5-Billion-COVID-19-Crisis-Recovery-Facility.html>. Fecha de consulta: 9/5/2020.

Bremmer, Ian (2012). *Every Nation por itself. Winners and Losers in a G-Zero World*. New York: Portfolio Penguin.

Chin, Gregory T. (2019). *The Asian Infrastructure Bank – New Multilateralism: Early Developments, Innovation, and Future Agendas*. *Global Policy*. Volume 10. Issue 4. University of Durham. Noviembre 2019.

Exposición de Motivos, ley 19842. Incorporación de la la República Oriental del Uruguay al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB), de conformidad con el Convenio Constitutivo de la referida Institución. Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay.

Gabusi, Giuseppe (2017). *Crossing the River by Feeling the Gold: The Asian Infrastructure Bank and the Financial Support to the Belt and Road Initiative*. Extraído de *China & World Economy*, Vol. 25, No.5, 2017. Institute of World Economics and Politics. Chinese Academy of Social Sciences.

Memorandum of Understanding on Collaboration on Matters to Establish the Multilateral Cooperation Center for Development Finance (MCDF 2019). Disponible en https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/partnership/_download/collaboration-on-matters.pdf. Fecha de consulta 9/5/2020.

Méndez, Alvaro (2019). *Latin America and the AIIB: Interests and Viewpoints. Global Policy. Volume 10. Issue 4. University of Durham.* Noviembre 2019.

Miner, Sean (2016). *Economic and Political Implications – Extraído de Djankov, Simeon and Sean Miner (Eds.). China's Belt and Road Initiative. Motives, Scope and Challenges. Peterson Institute for International Economics.*

Rodríguez Bausero, Ramiro (2019). *La Franja y la Ruta: China y su rol protagónico en la escena internacional. Impacto en su región y proyección en América Latina (tesis de Maestría).* Universidad de San Andrés, República Argentina.

The Lowy Institute (2018). The misunderstood AIIB. Disponible en <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/misunderstood-aiib>. Fecha de consulta: 3/05/2020.

¿Es el fin del arbitraje inversor-Estado en la Unión Europea?

Magdalena Bas Vilizzio*

Punto de partida

La posición de la Unión Europea (UE) respecto al arbitraje inversor-Estado presenta dos realidades en paralelo. A partir de las controversias Achmea y Micula, las instituciones comunitarias han manifestado una posición firme respecto a los arbitrajes que involucran a un inversor nacional de un Estado miembro que invierte en el territorio de otro Estado miembro. Particularmente en la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) en el caso Achmea¹, se señaló con claridad la incompatibilidad del mecanismo de solución de controversias inversor-Estado previsto en un tratado bilateral de inversiones (TBI) y el Derecho de la Unión. Conforme al artículo 344 del Tratado de Funcionamiento de la UE, los tribunales domésticos de los miembros y el propio TJUE son las únicas instituciones jurisdiccionales que tienen competencia para interpretar el Derecho de la Unión, no así un tribunal arbitral².

Este cuestionamiento del arbitraje inversor-Estado, aunque parcial y exclusivo a los casos intra-UE, se suma a otros que se hacen desde la academia, la sociedad civil y

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

¹ El arbitraje *ad hoc* se desarrolla en Alemania en función del artículo 8 del TBI Países Bajos – Checoslovaquia. El laudo que condena a Eslovaquia al pago de una indemnización por 22,1 millones de euros, el cual es objeto de recurso de anulación y posterior casación ante el Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, que decide presentar una cuestión prejudicial al TJUE respecto a la compatibilidad del mecanismo arbitral inversor-Estado previstos en el artículo 8 del TBI en cuestión con el Derecho de la Unión. Sentencia del TJUE del 6 de marzo de 2018 disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62016CJ0284>

² La Comisión Europea, en su comunicación al Parlamento de fecha 19 de julio de 2018 (COM(2018) 547), también afirmó que los TBI celebrados entre miembros de la UE son un riesgo para la autonomía, eficacia, primacía y efecto directo del Derecho de la Unión. Texto disponible en: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-547-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

algunos Estados. Asimismo, desde la institución tradicional de la gobernanza del sistema, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por su sigla en inglés), en 2003 se reconoció el impacto del régimen en el espacio de política pública, base de la soberanía³, al indicar que

*“Although host countries already limit their regulatory autonomy as a result of liberalization policies—and have their autonomy limited as part of the wider process of economic globalization—IAs create distinctive issues in this connection. Such international agreements, like other legal texts, are specifications of legal obligations that limit the sovereign autonomy of the parties.”*⁴ (UNCTAD, 2003: 145)

Con estas ideas en mente, el presente trabajo tiene como objetivos: 1) analizar el camino hacia el Acuerdo de terminación de los TBI intra-UE, con especial valoración del contexto en el cual se da la celebración; y 2) evaluar si este tratado implica el fin del arbitraje inversor-Estado en la UE.

El camino hacia el Acuerdo de terminación de los TBI intra-UE

A consecuencia del caso Achmea, el 15 de enero de 2019, 22 de los miembros de la UE⁵ firmaron una declaración⁶ en la que se comprometieron a terminar los TBI entre ellos, reafirmando la primacia del Derecho de la Unión. El 24 de octubre de 2019, la Comisión Europea anunció el cierre de la negociación de un acuerdo multilateral de

³ Los mecanismos arbitrales pueden incluirse en diferente tipo de acuerdos internacionales de inversiones (tratados bilaterales de inversiones -TBI, tratados de libre comercio con capítulos de inversiones, acuerdos plurilaterales en otras materias que también regulen inversiones, etc.), así como leyes de inversiones, o contratos entre inversores y Estados.

⁴ “A pesar que los Estados receptores de la inversión limitan su autonomía regulatoria como resultado de políticas de liberalización –y tienen su autonomía limitada por ser parte de un proceso más amplio de globalización económica– los acuerdos internacionales de inversiones generan problemas particulares en relación a este punto. Estos acuerdos internacionales, como otros textos legales, son especificaciones de obligaciones legales que limitan la autonomía soberana de las partes.” (Traducción propia).

⁵ Estos son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Eslovenia, España, Estonia, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania.

⁶ Texto disponible en:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190117-bilateral-investment-treaties_en.pdf

terminación de los TBI intra-UE⁷, lamentando que un pequeño grupo de miembros no participara. Asimismo, recordó su posición respecto al inicio de procedimientos de infracción por incumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados (artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la UE), respecto a los miembros que no terminen sus TBI intra-UE⁸. No hay referencia a los TBI extra-UE.

Si bien el rol de la Comisión es velar por el cumplimiento de los tratados fundamentales, la intención de iniciar los procesos de infracción manifiesta una clara posición política frente a los arbitrajes intra-UE. Ya sea que prime la narrativa jurídica o la narrativa política, ambas influyen desde la estructura del régimen internacional (UE) sobre la conducta de sus miembros, con el fin de encauzarlo al cumplimiento del Derecho. Dadas las características de organización internacional supranacional, la UE es uno de los casos donde se percibe con mayor claridad la construcción de estructuras de manera bidireccional (interna – externa).

El Acuerdo para la terminación de los TBI entre los miembros de la UE es finalmente celebrado el 5 de mayo de 2020⁹. Éste es firmado por 23 Estados, sin alcanzar a Austria e Irlanda (signatarios de la declaración de 2019), y sumándose Croacia, Eslovaquia, Hungría, y Luxemburgo. Permanecen fuera desde el inicio del proceso negociador Suecia y Finlandia, y en la última etapa Reino Unido producto del Brexit. Dado el anuncio de la Comisión respecto al procedimiento de infracción y el antecedente del dictamen del TJUE en torno al caso Achmea, es posible visualizar una suerte de negociación coercitiva. Esto es, Estados que sin ser firmantes de la declaración

⁷ Texto del anuncio disponible en:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/191024-bilateral-investment-treaties_en.pdf. Al cierre de este trabajo el texto de acuerdo plurilateral no se encuentra disponible públicamente.

⁸ El procedimiento de infracción tiene una etapa inicial prejudicial que comienza con una notificación de emplazamiento al Estado incumplidor del Derecho de la Unión. Este tiene un plazo para responder, habitualmente dos meses, pero en caso que la Comisión entienda que el Estado no cumple con el Derecho, emite un dictamen motivado instándolo a hacerlo. Si persiste el incumplimiento, la Comisión tiene facultad para llevar el caso ante el TJUE quien emite sentencia. Si la sentencia no es cumplida o no se informa su cumplimiento, el artículo 260 numerales 2 y 3 da la posibilidad de un seguro recurso de infracción ante el TJUE. Para un examen específico, véase: Regí Rodríguez (2016).

⁹ Disponible en:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200505-bilateral-investment-treaties-agreement_en.pdf

inicial decidieron adherir al acuerdo plurilateral, en el entendido que fuera del nuevo *status quo* estarán en peores condiciones que siendo parte (Krasner, 2011: 21305).

El texto del acuerdo establece la terminación de los TBI en vigor entre los firmantes, 125 instrumentos jurídicos (listados en el anexo A), e innova al determinar que las cláusulas de ultractividad en ellos contenidas no producirán efectos jurídicos (artículo 2). En otras palabras, una vez terminados los TBI en cuestión, sus disposiciones no continuarán siendo aplicables por efecto de las cláusulas de ultractividad. En el anexo B se incorpora una lista de 11 TBI terminados cuyas cláusulas de ultractividad dejarán de producir efectos jurídicos una vez que el acuerdo entre en vigor.

En relación a las controversias inversor-Estado, el texto jurídico es categórico al indicar que: 1) no se iniciarán nuevas (artículo 5); 2) las terminadas no se verán afectadas ni se reabrirán (artículo 6); 3) para las que se encuentran pendientes de resolución, el Estado demandado debe informar al tribunal de las consecuencias jurídicas del caso Achmea e iniciar procesos de anulación o no ejecución de los laudos ante la jurisdicción doméstica que corresponda (artículo 7). En este último punto es importante recordar que en otras oportunidades, los tribunales arbitrales *ad hoc* han hecho caso omiso a los eventuales efectos jurídicos que la decisión del TJUE tuvo sobre el caso Achmea. Tal es el caso de Eskosol contra Italia (caso Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones - CIADI número ARB/15/50) o Masdar contra España (caso CIADI número ARB/14/1), por brindar dos ejemplos¹⁰.

Dos elementos más a destacar del acuerdo de terminación de los TBI intra-UE. En primer lugar, los Estados deben garantizar el acceso a los recursos ante tribunales nacionales a todos los inversores, incluso en las controversias pendientes, si es que no lo hicieron previamente (artículo 8 y siguientes). En segundo lugar, en relación a aspectos no sustantivos del acuerdo, se prevé que éste entre en vigor una vez sea depositado el segundo instrumento de ratificación, aprobación o aceptación ante el Consejo de la UE (artículos 11 y 16).

¹⁰ De hecho, todas las disputas contra España en el sector energías renovables cumplen con la doble condición de ser arbitrajes intra-UE e iniciados con posterioridad a la sentencia de Achmea, con excepción del caso Eiser (caso CIADI número ARB/13/36).

El contexto: la pandemia de covid-19

Ahora bien, el acuerdo de terminación de los TBI intra-UE es celebrado en una coyuntura internacional de excepción: la pandemia de covid-19. Esta representa una crisis dentro de la crisis de la globalización, más amplia y de procesos más lentos (Sanahuja, 2020: 29). La crisis global de 2008 marcó un punto de quiebre en la globalización, entendida como modelo histórico articulado en torno a dos ideas fuerza: el debilitamiento del Estado y la dispersión del poder para incluir a otros actores no estatales y la presencia de nuevas dinámicas de dependencia, desigualdad, dominación y exclusión (del Arenal, 2009).

Al mismo tiempo que se desarrolla la crisis de la globalización, el sistema internacional enfrenta otra: la decreciente legitimidad del multilateralismo. Aplicando los conceptos de Keohane (2006) al régimen de solución de controversias inversor-Estado, la crisis de legitimidad, tanto jurídica como sociológicamente, se manifiesta cuando las audiencias relevantes rechazan los principios del sistema. Este aspecto se percibe en la posición de las instituciones comunitarias respecto a los arbitrajes intra-UE, aunque no se extienda a los arbitrajes extra-UE y de lugar a una posición fragmentada.

Por tanto, en este contexto, se destacan dos acciones: 1) el reconocimiento por parte de la UNCTAD del riesgo de aumento de arbitrajes inversor-Estado a consecuencia de las medidas adoptadas en el marco de la pandemia de covid-19; y 2) la propuesta de la UE para la modernización del Tratado de la Carta de la Energía (1994), acuerdo que es la base jurídica para gran parte de los arbitrajes inversor-Estado contra España¹¹ o Italia, especialmente en el sector energías renovables¹².

¹¹ Para un análisis particular del caso de España y los arbitrajes de energías renovables véase Bas Vilizzio (2019).

¹² Conforme a datos del *Investment Policy Hub* de la UNCTAD, al 31 de diciembre de 2019, España es el segundo Estado más demandado del mundo con 52 controversias, 47 de estas basadas en el Tratado de la Carta de la Energía (1 discontinuada, 30 pendientes de resolución, 12 favorables al inversor y 4 favorables al Estado). Por su parte Italia cuenta con 11 disputas, todas basadas en el Tratado de la Carta de la Energía (7 pendientes de resolución, 2 favorables al inversor y 2 favorables al Estado).

La primera acción tiene lugar el 4 de mayo de 2020, cuando la UNCTAD hizo público un informe sobre las respuestas a la pandemia en materia de políticas de inversiones. Si bien los acuerdos internacionales en materia de inversiones no fueron creados con el objetivo de erosionar el espacio de política pública de los Estados, más aún en una situación de emergencia sanitaria, la UNCTAD reconoce que dichos tratados fueron celebrados en un momento histórico diferente, en el cual se tenía menor consideración por los “*global challenges relating to public health and the environment*”¹³ (UNCTAD, 2020: 12).

Dentro de las posibles medidas que podrían ser objeto de demandas de manos de inversores extranjeros, se encuentra la suspensión del cobro de peajes por parte de Perú, la nacionalización temporal de hospitales privados en España, la producción obligatoria de artículos médicos impuesta en Estados Unidos, o incluso el cierre temporal de comercio de venta al por menor dentro del paquete de medidas de confinamiento, entre otras (Corporate Europe, 2020).

Si bien la situación de una pandemia global es excepcional y podría enmarcarse en alguna de las excepciones a la responsabilidad internacional de los Estados (peligro extremo o estado de necesidad), no deja de ser un aspecto susceptible de interpretación por parte del tribunal *ad hoc* que entienda en cada caso. En otras oportunidades los inversores extranjeros han iniciado arbitrajes a consecuencia de medidas tomadas en el marco de la política antitabaco en Uruguay y Australia e impulsada desde la Organización Mundial de la Salud (caso Philip Morris contra Uruguay, CIADI número ARB/10/7, caso Philip Morris Asia contra Australia, Corte Permanente de Arbitraje número 2012-12), el acceso al agua potable en Bolivia (caso Aguas del Tunari contra Bolivia, CIADI número ARB/02/3), o la protección del Páramo de Santurbán como zona de mayor reserva de agua dulce de Colombia (caso Eco Oro, CIADI número ARB/16/41, por dar un ejemplo).

Al planteo de la UNCTAD debe sumarse que el día 6 de mayo de 2020¹⁴, desde la academia y la sociedad civil se llama a una moratoria inmediata de los arbitrajes inversor-Estado en curso y una limitación permanente al acceso a nuevos arbitrajes que

¹³ “Retos globales relativos a la salud pública y el medioambiente” (Traducción propia).

¹⁴ Texto disponible en: <http://ccsi.columbia.edu/2020/05/05/isds-moratorium-during-covid-19/>

tengan como objeto cuestionar los efectos económicos, sociales y sanitarios del covid-19¹⁵. El motivo es que los Estados también están obligados a proteger la salud pública de su población, y por tanto tomar medidas en este sentido, conducta que no debería estar condicionada por posibles demandas de inversiones extranjeras.

En segundo elemento a tener en cuenta es la propuesta de la UE tendiente a la modernización del Tratado de la Carta de la Energía, presentada públicamente el día 27 de mayo de 2020¹⁶. En el articulado del Acuerdo de terminación de los TBI intra-UE no hay referencia al mencionado tratado, a pesar de ser la base jurídica para gran parte de los arbitrajes inversor-Estado contra España o Italia, especialmente en el sector energías renovables. Únicamente Italia lo denuncia unilateralmente, efectivizándose el 1 de enero de 2016, aunque las inversiones existentes en ese momento son protegidas hasta 2036 conforme al artículo 47 numeral 3¹⁷.

La propuesta de la UE mantiene el arbitraje inversor-Estado como mecanismo para resolver disputas (artículo 26), agregando como opción el tribunal multilateral de inversiones. Este tribunal es parte de la estrategia de reforma del régimen por parte de la UE, que tiene como instancia intermedia un sistema de tribunales de inversiones previsto en tratados bilaterales como el Acuerdo Económico y Comercial Global entre la UE y Canadá (CETA), o la modernización de los TBI con Singapur y Vietnam.

¹⁵ El llamamiento está firmado, entre otros, por: Phil Bloomer (Director Ejecutivo de Business & Human Rights Resource Centre), Juan Pablo Bohoslavsky (Ex Experto Independiente de Naciones Unidas sobre Deuda y Derechos Humanos, 2014-2020), David R. Boyd (Relator Especial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Medioambiente), Sharan Burrow (Secretaria General de la Confederación Sindical Internacional), Carlos Correa (Director Ejecutivo del South Centre), Olivier De Schutter (Relator Especial de Naciones Unidas sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos), Kerry Kennedy (Presidenta de la organización no gubernamental Robert F. Kennedy Human Rights), Justin Yifu Lin (Profesor y Decano de Economía de la Universidad de Pekin, Ex Economista Jefe del Banco Mundial), José Antonio Ocampo (Miembro del Comité de Políticas de Desarrollo de Naciones Unidas, Profesor de la Universidad de Columbia), Dani Rodrik (Profesor Ford Foundation de Economía Política Internacional de la Universidad de Harvard, Presidente Electo de la Asociación Internacional de Economía), Jeffrey D. Sachs (Profesor de la Universidad de Columbia, Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas), María Fernanda Espinosa Garcés (Presidenta de la 73ª Sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, 2018-2019, Ex Ministra de Relaciones Exteriores de Ecuador, 2017-2018).

¹⁶ Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/may/tradoc_158754.pdf

¹⁷ La UE, como organización internacional, es parte del tratado, independientemente que todos sus miembros lo sean, a excepción de Italia.

Asimismo, la UE y sus miembros invitan a los demás Estados parte del tratado a considerar este sistema como una alternativa al tradicional arbitraje inversor-Estado.

Adicionalmente, en el comunicado en el que se presenta la propuesta de modernización, la Comisión Europea reafirma su opinión respecto a que el arbitraje inversor-Estado previsto en el Tratado de la Carta de la Energía no es aplicable a los casos de un inversor que sea nacional de un miembro de la UE e invierta en el territorio de otro miembro¹⁸. Por tanto, se infiere que mientras el sistema alternativo del tribunal multilateral de inversiones no se encuentre vigente, el arbitraje inversor-Estado es aplicable a las disputas que involucren a Estados o inversores extra-UE. Tampoco está prevista la terminación de los TBI de los miembros de la UE con terceros Estados.

Reflexiones finales

El caso de la UE es paradigmático ya que muestra una dualidad en la postura ante el régimen de solución de controversias inversor-Estado. A su interior, el 5 de mayo de 2020, 23 miembros celebraron un tratado que tiene como objetivo terminar 125 TBI entre ellos y deja sin efectos las cláusulas de ultractividad. Este acuerdo tiene como base la convicción que el régimen es contrario al Derecho de la Unión y éste tiene primacía sobre los TBI. Si bien el acuerdo comenzó a negociarse en 2019, el momento de su celebración es pertinente ya que coincide con la pandemia de covid-19 y el riesgo de aumento de arbitrajes por las medidas tomadas por los Estados para paliar los efectos de la emergencia sanitaria.

No obstante, en la esfera externa, no se han dado pasos tendientes a terminar los TBI con Estados que no sean parte de la UE. Respecto al Tratado de la Carta de la Energía, la propuesta de la UE para su modernización mantiene el régimen, mientras no esté vigente la alternativa del tribunal multilateral de inversiones. El sistema de tribunales de inversiones previsto bilateralmente en otros acuerdos, como el CETA con Canadá, es considerado compatible con las normas comunitarias, sin infringir el espacio de política pública¹⁹.

¹⁸ Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2148>

¹⁹ Dictamen del TJUE 1/17 de fecha 30 de abril de 2019 disponible en:

[http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=215650&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=12661214)

[text=&docid=215650&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=12661214](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=215650&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=12661214)

En suma, ¿es el Acuerdo de terminación de los TBI intra-UE el fin del arbitraje inversor-Estado en el bloque? La respuesta necesariamente debe ser negativa. Podrá ser el fin del arbitraje inversor-Estado para los 23 signatarios entre sí, pero esto no abarca a todos los miembros de la UE ni a terceros Estados. Por otra parte, resta conocer la interpretación que realizarán los tribunales arbitrales *ad hoc* para las controversias en curso y nuevas demandas, así como los tribunales nacionales que entiendan en procesos de anulación de laudos ya emitidos. Ahora bien, para que las normas sean efectivas deben permear en la realidad, aspecto que requiere tiempo, más si se trata de una realidad fragmentada y por consiguiente más compleja.

Referencias

BAS VILIZZIO, M. (2019). Arbitrajes inversor-Estado intra Unión Europea: Problemática actual y escenarios futuros. *Revista Diplomática - 2ª Época*. Vol. 1, No. 2, 61-70. Instituto Artigas del Servicio Exterior. Montevideo.

CORPORATE EUROPE (2020). *Cashing in on the pandemic: how lawyers are preparing to sue states over covid-19 response measures*. Disponible en: <https://corporateeurope.org/en/2020/05/cashing-pandemic-how-lawyers-are-preparing-sue-states-over-covid-19-response-measures>

DEL ARENAL, C. (2008). Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 2008, No. 2, 181-268. Bilbao: Servicio Editorial de la universidad del País Vasco.

KEOHANE, R. (2006). *The contingent legitimacy of multilateralism*. NEWMAN, E. Y OTROS (Eds.). (2006) *Multilateralism Under Challenge: Power, International Order, and Structural Change*, 56-76. Nueva York: UNU Press.

KRASNER, S. (2011). *Changing state structures: Outside in*. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 108, Suplemento 4, 21302 – 21307. Princeton: Princeton University, Disponible en: <https://doi.org/10.1073/pnas.1100244108>

REGÍ RODRÍGUEZ, J. (2016). La tutela del Derecho de la Unión Europea: La cuestión prejudicial y el recurso por incumplimiento. *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, No. 16. Universidad de Jaén. Disponible en: <https://doi.org/10.17561/rej.n16.a6>

SANAHUJA, J. A. (2020). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. En: MESA, M. (Coord.) (2020). *Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19*. *Anuario CEIPAZ 2019-2020*, 27–54. CEIPAZ. Madrid. Disponible en: <http://ceipaz.org/images/contenido/2020-ANUARIO%20COMPLETO.pdf>

UNCTAD (2020). *Investment policy responses to covid-19 pandemic. Investment Policy Monitor.* Special Issue No. 4, Mayo 2020. UNCTAD. Ginebra. Disponible en: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcbinf2020d3_en.pdf

World Investment Report 2003. FDI Policies for Development: National and International Perspectives. **UNCTAD (2003).** Ginebra. Disponible en: https://unctad.org/en/Docs/wir2003light_en.pdf

UNASUR: Origen, auge y crisis

Juan José Arteaga*
Ronald Trenchi**

Trabajo preparado para su presentación en el Primer Simposio sobre Historia de las Relaciones Interamericanas Comité de Relaciones Interamericanas – Comisión de Historia. Organizado por el Instituto Panamericano de Geografía e Historia, organismo especializado de la Organización de los Estados Americanos.

San Juan, Argentina. 11, 12 y 13 de noviembre de 2019

Resumen

El presente trabajo tiene como cometido analizar el proceso de integración regional en América del Sur a través de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR). Concretamente se investigará el origen, auge y crisis del organismo regional que prometía ser una plataforma global para Sudamérica.

* Doctor en Historia por la Universidad Complutense de Madrid (España) y Licenciado en Historia por la PUCRGS (Brasil). Ha sido profesor de Historia del Uruguay y Director del Instituto de Historia en la Universidad Católica del Uruguay, de Historia Comparada de los países del Mercosur en el IASE y actualmente es profesor de Política Exterior del Uruguay en la Universidad ORT. Ingresó al Servicio Exterior por concurso en 1976. Fue Director General de Asuntos Culturales, Director General de Asuntos Políticos y Director Académico del IASE. Fue Embajador en Venezuela y Perú. Pasó a retiro en 2016. Entre sus obras se cuentan: *Esquema de la Evolución Constitucional del Uruguay* (1991, con Héctor Gros Espiell), *Las consecuencias del Tratado de Madrid en la desarticulación de la frontera demográfica de la Banda Oriental, 1750-1761* (1999), *Uruguay. Breve Historia Contemporánea* (2000, México y 2008, Buenos Aires), *Conflicto y Jesuitas en las Fronteras del Imperio* (2015, Lima), *Historia Contemporánea del Uruguay* (2018). Es miembro del Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay y del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI). Ha sido distinguido con la Orden de Isabel la Católica de España, la Legión de Honor de Francia, del Libertador Simón Bolívar de Venezuela y del Mérito Civil de Perú.

** Licenciado en Estudios Internacionales de la Universidad ORT Uruguay, realizó un semestre en *Sciences Po Paris*. Coautor de un libro sobre la integración regional en América del Sur publicado por *Konrad Adenauer Stiftung*. Después de realizar un *traineeship* en la Delegación de la Unión Europea en Uruguay y una pasantía de investigación en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), trabaja como profesor asistente de las materias de Política Exterior del Uruguay y Diplomacia, en la Universidad ORT Uruguay. Actualmente se encuentra en la ciudad de La Haya, realizando un *MSc in Political Science: International Organisations* en la *Leiden University*.

La investigación busca demostrar que UNASUR al igual que otras iniciativas de integración regional, fue proclive a una alta ideologización y a un poco efectivo accionar, esto tanto como consecuencia de sus diseños institucionales, así como por sus amplios y difusos cometidos; resultando en su actual crisis.

Para comprender la iniciativa de UNASUR, por un lado, tendremos en cuenta el cambio en la concepción sobre el rol de la integración, pasando del regionalismo abierto hacia un regionalismo post liberal. Por otro lado, se tendrán en consideración los antecedentes institucionales y el contexto en la región que permitió una reconfiguración de la integración regional, así como los principales actores que impulsaron su creación y desarrollo.

Posteriormente, analizaremos el periodo de auge en el cual estuvo operativo el proceso de integración regional. Tendremos en consideración diversas iniciativas en infraestructura (IIRSA-COSIPLAN) y defensa (Consejo Suramericano de Defensa), las cuales fueron áreas de importancia para el funcionamiento de UNASUR.

Por ultimo, el trabajo analizará los factores que derivaron en la parálisis institucional de la organización y su posterior declive. Como resultado UNASUR se suma a los múltiples foros y organismos regionales caracterizados por continuos y radicales cambios refundacionales que imposibilitan una efectiva integración. Es necesario impulsar la convergencia de la integración regional basada en objetivos concretos que permitan superar los eventuales intereses ideológicos, una integración pragmática que sirva como plataforma económica de la región al mundo y que defienda la democracia y los derechos humanos.

Palabras Clave: UNASUR, Integración regional, Regionalismo

Integración Regional: Puntualizaciones conceptuales

La integración regional es una idea fuerza fundamental en las Américas, a lo largo del siglo XX diversos proyectos fueron creados para fomentar la cooperación política, económica y social, así como el intercambio comercial. Los procesos de integración adquirieron diverso carácter según la coyuntura histórica y los intereses políticos de los Estados, desde el panamericanismo reflejado en la Organización de

Estados Americanos hasta los múltiples organismos y foros como ALADI, CAN, MERCOSUR, CELAC, Grupo de Rio, CARICOM, SICA, ALBA, Alianza del Pacífico, UNASUR y recientemente PROSUR.

Es necesario analizar conceptualmente las bases del proceso de integración regional en América del Sur. En la siguiente investigación nos centraremos en el pasaje del regionalismo abierto al llamado regionalismo post liberal. A modo introductorio es necesario establecer una definición mínima con respecto a qué se entiende como integración regional. Ernst Haas considera la integración como una estrategia voluntaria mediante la cual países vecinos deciden unirse, esto implica la cesión de atributos de soberanía y al mismo tiempo el desarrollo de nuevas alternativas para resolver desafíos conjuntos.¹

La definición de Haas, implica la creación de instituciones supranacionales y reglas de carácter vinculante, sin embargo, en América Latina los procesos de integración se caracterizan por una gran debilidad en las instituciones y el incumplimiento de las normas y compromisos regionales. Esto debido a la decisión por parte de los Estados de priorizar la soberanía nacional por encima de las instituciones comunes, consecuentemente devienen en procesos que son conducidos exclusivamente desde los Estados.²

Considerando estos aspectos característicos de la integración, podemos analizar las dos concepciones que han modelado las diversas iniciativas regionales. Los múltiples procesos de integración regional se basan en diversas concepciones sobre el por qué es necesario que los Estados de la región unan esfuerzos para crear un nuevo organismo. En primera instancia analizaremos brevemente el regionalismo abierto que fue la base teórica para la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en la última década del siglo XX y el punto de referencia a partir del 2003 en el cual se

¹ Haas, Ernst. *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing* International Organization, Vol. 24, No. 4, Regional Integration: Theory and Research, 1970. pp. 607-646

² Jost, Estefan. *Los obstáculos y costos de la No integración de América Latina*, KAS Papers N.8 Fundación Konrad Adenauer. Marzo 2010.

https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=cf3c7774-4229-59ff-f08c-e4de7918de19&groupId=287914 [consultado el 20 de octubre de 2019]

desarrolla la concepción post liberal, la cual sentó las bases para la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

El regionalismo abierto puede ser entendido como una integración flexible en búsqueda de crear una plataforma para insertarse en la economía global a través del comercio internacional y las cadenas globales de valor. Bergsten, entiende el regionalismo abierto como la oportunidad de conciliar el regionalismo con el sistema internacional de comercio, señala que “...*regional agreements will in practice be building blocks for further global liberalization rather than stumbling blocks that deter such progress*”.³

En América del Sur esta concepción fue clave para la creación del MERCOSUR constituido como una herramienta para consolidar la democracia de sus asociados y principalmente para promover el libre comercio con el objetivo de aumentar la competitividad y la inserción comercial en la economía internacional.⁴

Inicialmente exitoso en promover el comercio y el mercado común, el MERCOSUR fue víctima de su debilidad institucional y la falta de coordinación macroeconómica entre sus miembros ya que, ante un contexto internacional desfavorable, Brasil principal socio del proyecto, devaluó su moneda afectando la estabilidad económica de los restantes miembros del bloque.

Como resultado, el MERCOSUR y la integración regional en América del Sur sufrieron un radical cambio en cuanto a sus objetivos y principios. A partir del año 2003 la región experimentó un giro político y económico al asumir en las presidencias de Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Chile y Paraguay, sumado a Venezuela en 1999, gobiernos que se caracterizaron por coincidencias ideológicas acerca del rol que debían cumplir los proyectos de integración regional.

³ Bergsten, Fred. “Open Regionalism” WP97-3, Peterson Institute for International Economics, 1997. P. 545

⁴ INTAL. “Los futuros del MERCOSUR: Nuevos rumbos de la integración regional”. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, BID. 2017.

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-futuros-del-MERCOSUR-Nuevos-rumbos-de-la-integración-regional.pdf> [consultado el 20 de octubre de 2019]

El nuevo contexto regional marcado por un giro a tendencias de izquierda significó el abandono del regionalismo abierto y del comercio internacional como un objetivo primordial de la integración. El Regionalismo post-liberal se define por una postura contraria a las características aperturistas de la integración regional, se ponderan los aspectos de cooperación política y social en la agenda de desarrollo como los principales ejes de los organismos regionales.⁵

En esta nueva concepción se considera necesario el retorno del Estado como actor central en la defensa de la soberanía y autonomía en el sistema internacional que tiende hacia la multipolaridad.⁶

El proyecto regional que representa el regionalismo post-liberal es la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), tanto en su estructura sin ningún tipo de institución supranacional como en sus múltiples objetivos de cooperación donde lo comercial es dejado al margen. Sumado a estos aspectos, debemos considerar elementos como la autonomía a través de la limitación geográfica y política en la región de América del Sur.

Desde un punto de vista político y económico, la conformación de UNASUR significó dejar de lado a América del Norte (Estados Unidos, México y Canadá) y un bloqueo a la iniciativa para crear un Área de libre comercio en las Américas. UNASUR fue desarrollado con un marcado interés ideológico contrapuesto con la OEA, buscando un espacio autónomo y exclusivo para Sudamérica.⁷

Es importante en nuestro análisis, comprender qué países y cuáles intereses fueron los impulsores de la creación de este nuevo espacio de concertación política y cooperación en la región sudamericana.

⁵ Sanahuja, José. “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR” En: Ed. Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi; Ramanzini, Haroldo. *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Buenos Aires, Argentina, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012, pp 19-71. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/03/anuario2012.pdf> [consultado el 20 de octubre de 2019]

⁶ Sanahuja, José. “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”

⁷ Ibid.

El gran impulsor de los proyectos que darían lugar a la creación de la UNASUR fue Brasil. Este proyecto responde a intereses nacionales del Brasil por encima de circunstanciales gobiernos. El interés histórico de Brasil de posicionarse como una potencia regional y global, son elementos fundamentales para comprender el accionar de la política exterior brasileña y su particular impulso a un organismo centrado en América del Sur.

En 1993 el gobierno brasileño con Itamar Franco como presidente, plantea la creación de una zona de libre comercio sudamericana, sin embargo, ésta no parecía prosperar y las negociaciones eran muy lentas. Es por esto que el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, impulsó la creación de IIRSA para fomentar la coordinación e integración en infraestructura regional. La llegada al gobierno brasileño del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, apoyado en la cercanía ideológica con el resto de los gobernantes de Sudamérica, significó la oportunidad de profundización del interés brasileño en rediseñar la integración y en su ambición de posicionarse como el líder regional en un mundo multipolar.⁸

Brasil fue impulsor y articulador de UNASUR, sin embargo, es importante señalar el rol de la Venezuela de Hugo Chávez en su creación. Giacalone señala que Venezuela se centró en evitar la convergencia de los procesos de integración comercial (CAN y MERCOSUR), y darle un marcado perfil ideológico a la organización para confrontar con Estados Unidos y cualquier gobierno de la región que no compartiera su visión del llamado “Socialismo del Siglo XXI”.⁹

Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR

Origen

El proyecto de integración y cooperación que abarcó en su totalidad a los Estados de la región sudamericana, tiene su origen en la Primera Cumbre Presidencial

⁸ Trinkunas, Harold. “*Brazil’s Global Ambitions*” *Brookings Institution*, 2015.

<https://www.brookings.edu/articles/brazils-global-ambitions/> [consultado el 20 de octubre de 2019]

⁹ Giacalone, Rita. (2013). Venezuela en Unasur: integración regional y discurso político.

Desafíos, 25(1), pp. 129-163 [http://www.scielo.org.co/scielo.php?](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-40352013000100005)

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-40352013000100005 [consultado el 20 de octubre de 2019]

Sudamericana, impulsada por Fernando Henrique Cardoso y celebrada en Brasilia en agosto y setiembre del 2000. Durante la misma, Surinam y Guyana se unen al proyecto brasileño y se crea la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Esta iniciativa tiene “...el objetivo central de avanzar en la modernización de la infraestructura regional y en la adopción de acciones específicas para promover su integración y desarrollo económico y social”.¹⁰

Serían dos años después que esta iniciativa tendrá avances, cuando en julio de 2002 en la Segunda Cumbre Presidencial Sudamericana, en Ecuador los mandatarios acordaron el denominado consenso de Guayaquil¹¹, el cual establece la necesidad del “...impulso de acciones de coordinación y cooperación con miras a la conformación de un espacio común sudamericano...”.¹²

En el mismo documento se declara Sudamérica como una Zona de Paz marcando “...que la paz, la seguridad y la cooperación deben sustentarse en compromisos que afiancen la confianza mutua e impulsen el desarrollo y el bienestar integral de sus pueblos y de la región en su conjunto...” y marcando la necesidad de “... cooperación y la consulta permanente en las áreas de la seguridad, la defensa, la actuación coordinada...”.¹³

La Tercera Cumbre Presidencial Sudamericana se llevaría a cabo los días 8 y 9 de diciembre de 2004 en Cuzco. En la misma Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, firman la Declaración de Cuzco, la cual estableció la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), el antecedente institucional más próximo de UNASUR.

¹⁰ IIRSA. “Antecedentes: Primera Cumbre de Presidentes Suramericanos”, IIRSA-COSIPLAN <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=41> [consultado el 20 de octubre de 2019]

¹¹ Consenso de Guayaquil 2002 https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Dcmaration_de_Guayaquil_2002.pdf [consultado el 20 de octubre de 2019]

¹² Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana 2002 http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Listos%20para%20subir%20III/Integraci%F3n-Latinoamerica/UNASUR/2002_declaracion_zona_paz_sudamericana.PDF [consultado el 20 de octubre de 2019]

¹³ *Ibíd.*

La declaración sienta la bases del proyecto de integración, donde se promovía la coordinación del relacionamiento externo de la región, la convergencia de los diversos bloques regionales y la integración en diversas áreas de infraestructura.¹⁴ En esta instancia los gobiernos de Perú y Brasil, ante el creciente papel del Asia-Pacífico en el comercio internacional, firman un acuerdo para la construcción de tres carreteras interoceánicas en el marco de la iniciativa de infraestructura regional IIRSA que será parte fundamental del accionar del proyecto naciente de UNASUR.¹⁵

La Cuarta Cumbre Presidencial Sudamericana se celebra el 30 de setiembre de 2005 en Brasilia, en la misma se adoptaron las Declaraciones de Brasilia sobre Convergencia de los Procesos de Integración de América del Sur y sobre la Integración en el área de Infraestructura.

En la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Cochabamba en diciembre de 2006, se aprobó una Declaración donde se reflejaba el consenso obtenido sobre principios y objetivos en la conducción del proceso de integración y su profundización. Se definió también la institucionalidad que tendría la Comunidad, se destacó la necesidad de actuar con una sola voz tanto en foros políticos como económicos.

En el marco de la primera Cumbre Energética Sudamericana, en abril de 2007 en la Isla Margarita (Venezuela), CSN pasa oficialmente a llamarse UNASUR. El 23 de mayo de 2008 en Brasilia finalmente se realiza la firma del Tratado Constitutivo de la UNASUR. En el año 2011, pasa a estar operativo como organismo regional.

UNASUR: Auge

La creación de la UNASUR dio por primera vez espacio a un bloque de integración exclusivamente sudamericano y fundamentalmente político. El mismo se presentó con una estructura basada en diversos consejos sectoriales, lo que posibilitaría

¹⁴ Declaración de Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, III Cumbre Presidencial Sudamericana, Cusco Perú 2004.
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/fd/200/200412/20041216_03_d.pdf [consultado el 20 de octubre de 2019]

¹⁵ Comunidad Andina. Toledo y Lula sellaron primer acuerdo de integración sudamericana. Diciembre 2004. [consultado el 20 de octubre de 2019]
<http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=729&accion=detalle&cat=AP&title=toledo-y-lula-sellaron-primer-acuerdo-de-integracion-sudamericana>

la cooperación regional para el desarrollo, afianzar las relaciones entre los Estados miembros y el compromiso con la defensa de la democracia y los derechos humanos.

UNASUR fue utilizada como una iniciativa para introducir temáticas de gran importancia para la integración regional. Particularmente, políticas centradas en defensa y seguridad, desarrollo de infraestructura con consejos específicos para estas áreas. Por otra parte, la organización se presentó como una iniciativa para la mediación en conflictos regionales e impulsar una voz de América del Sur a escala global.

Consejo de Defensa Sudamericano

En marzo del 2008 Brasil propuso afianzar la relación entre los países del subcontinente en materia de defensa; de este modo, el presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva plantea la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS).¹⁶

El proceso para establecer el CDS tiene comienzo en la Cumbre de Costa do Sauipe, Brasil en diciembre de 2008 donde es aprobado el Estatuto para la creación del CDS, centrado en la cooperación regional en materia de defensa y seguridad.

En marzo de 2009 se constituye oficialmente el CDS en Santiago de Chile, con el objetivo de consolidar a Sudamérica como zona de paz y crear una identidad sudamericana en el ámbito de defensa, basada en la confianza y transparencia.¹⁷ Se concordó que el CDS fuera una instancia de consulta y cooperación; por lo tanto, Sanhuaja, señala que este Consejo no es "...una alianza militar, ni una organización defensiva, al no contar con la cláusula de defensa mutua colectiva...el CDS se basa en respeto de la soberanía y la no intervención...".¹⁸

¹⁶ Sanahuja, Antonio; Verdes-Montenegro, Francisco. "Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR" Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Anuario de Integración 10, Buenos Aires, Argentina, 2014. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/11/19-Sanahuja-Montenegro.pdf> [consultado el 20 de octubre de 2019].

¹⁷ Mijares, Víctor. "Los Límites del Consejo de Defensa Suramericano" Americas Quarterly, 2014. <https://www.americasquarterly.org/content/los-limites-del-consejo-de-defensa-suramericano> [consultado el 20 de octubre de 2019].

¹⁸ Op. Cit. Sanahuja, Antonio; Verdes-Montenegro, Francisco. "Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR"

Teniendo en consideración el carácter consultivo del CDS, fue creado el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa para generar una visión común en materia de defensa y articular una visión a través de posiciones regionales. Su sede fue instalada en Buenos Aires. Las investigaciones del CEED buscaban generar un conocimiento común que permita la confianza mutua entre las diversas fuerzas armadas de la región y fomentar el trabajo en conjunto.¹⁹

UNASUR en su rol de crear relaciones de confianza entre los Estados miembros tuvo participación en la mediación de conflictos regionales. Según Clemente, este organismo en materia de mediación obtuvo "...resultados exitosos en Bolivia en 2008, con la salida del conflicto generado por movimientos separatistas en territorios del oriente boliviano y, en 2009, con la superación de la crisis entre Colombia, Venezuela y Ecuador...".²⁰

IIRSA y COSIPLAN

El continente sudamericano, de enormes dimensiones, adolece históricamente de una gran carencia en cuanto a vías físicas aptas para el transporte de bienes y servicios y es por ello que durante la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur celebrada entre el 30 de agosto y el 1° de septiembre de 2000 en Brasilia por invitación del entonces Presidente Fernando Henrique Cardoso se dio inicio al foro Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

Con la creación de UNASUR, IIRSA fue incluida dentro del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) el cual tiene por misión "planificar e implementar la integración de la infraestructura de América del Sur, en compromiso con el desarrollo social, económico y ambiental".²¹

¹⁹ Op. Cit. Sanahuja, Antonio; Verdes-Montenegro, Francisco. "Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR"

²⁰ Clemente, Isabel. "Transición en los regionalismos sudamericanos: Dinámicas domésticas y factores globales" Revista Aportes para la Integración Latinoamericana. Año XXIII, N° 37/Diciembre 2017. pp 6. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/4114/3924> [consultado el 20 de octubre de 2019].

²¹ IIRSA – COSIPLAN. "Misión" Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento. <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=119> [consultado el 20 de octubre de 2019].

COSIPLAN fue creado en 2009 con objetivos similares a los del IIRSA, centrados en promover la conectividad e integración física. Esta iniciativa cuenta con el apoyo a través del Comité de Coordinación Técnica de diversos organismos financieros como el BID (Banco Interamericano del Desarrollo), la CAF (Comisión Andina de Fomento) y el FONPLATA (Fondo Financiero para el desarrollo de la Cuenca del Plata).²²

Según datos publicados en el año 2017, existen 562 proyectos de integración, por una inversión estimada de US\$ 198.901,4 millones y se han concluido 153 proyectos por un valor de US\$ 48.496 millones. Estos proyectos están distribuidos a lo largo de Sudamérica, en base a criterios geográficos y de desarrollo.²³

Relaciones extra-región

Luiz Inácio Lula da Silva, presentó a UNASUR como un proyecto regional que permitiría a la región ganar una estatura de actor global y transformarse en un nuevo actor de la geopolítica; en palabras de Lula, “*Uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro de poder no mundo*”.²⁴

UNASUR como plataforma hacia el mundo, buscó promover instancias de diálogo sur-sur y con regiones en desarrollo. Las principales iniciativas fueron las cumbres América del Sur – Países Árabes ASPA y América del Sur – Unión Africana ASA. Estas iniciativas buscaban remarcar el carácter autónomo y la intención de ser un actor relevante en la gobernanza internacional.²⁵

²² IIRSA – COSIPLAN. “Estructura Operativa” Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento. <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=44> [consultado el 20 de octubre de 2019].

²³ IIRSA – COSIPLAN. “Informe de Actividades 2017” Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, Comité de Coordinación Técnica. Buenos Aires, Argentina 2017. <https://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-actividades-2017.html> [consultado el 20 de octubre de 2019].

²⁴ Lula da Silva, Luiz Inácio. “Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União Sul- Americana de Nações – Unasul” *Presidência da República Secretaria de Imprensa*. Brasília, Brasil. Mayo 2008. <http://bit.do/fj5uL> [consultado el 20 de octubre de 2019].

²⁵ Díaz Navarro, Álvaro. “Prosur y las lecciones aprendidas de Unasur” *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, agosto 2019. <http://revistafal.com/prosur-y-las-lecciones-aprendidas-de-unasur/> [consultado el 20 de octubre de 2019].

Finalmente, se puede señalar un esfuerzo por construir una visión conjunta de los países de UNASUR a nivel multilateral, cuando el organismo presentó un documento común en la Conferencia UNGASS 2016 sobre el Problema Mundial de las Drogas.²⁶

Crisis de UNASUR

La creación de UNASUR como hemos analizado fue el resultado de un cambio en la interpretación de los objetivos de la integración regional, donde los aspectos políticos debían primar por encima del comercio. Esto fue sustentado en circunstanciales coincidencias ideológicas de los diversos gobiernos a lo largo de la región que bajo el discurso que promovía la autonomía y soberanía regional impulsó la creación de UNASUR.

Coincidentemente, Carlos Malamud señala que la “...politización excesiva de la integración latinoamericana, favorecida por el peso de los regímenes presidencialistas y la llamada 'diplomacia presidencial', contagió a algunas instituciones como Mercosur. La creación de UNASUR y la CELAC como instancias de pura concertación política así lo confirman”.²⁷

La prevalencia de las preferencias ideológicas por encima de una mirada estratégica y pragmática al momento de impulsar los organismos regionales ha sido un elemento característico de la integración en América Latina. Esto se agravó particularmente, según Malamud, con el llamado “... 'giro a la izquierda' por la creencia de que una mayor sintonía política e ideológica no sólo facilitaría la integración, sino también la aceleraría”.²⁸

²⁶ Presidencia de la República Oriental del Uruguay. “Preparación para UNGASS 2016: Unasur acuerda posición común respecto a varios ejes de problemática mundial de drogas” Montevideo, Uruguay. Mayo 2015. <https://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/reunion-unasur-drogsa-montevideo> [consultado el 20 de octubre de 2019].

²⁷ Malamud, Carlos. “Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas” Documento de trabajo 15/2015, Real Instituto Elcano. Madrid, España. pp. 7 <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3d13cd804a592a37adfbaf207bacc4c/DT15-2015-Malamud-Integracion-cooperacion-regional-America-Latina-diagnostico-propuestas.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=3d13cd804a592a37adfbaf207bacc4c> [consultado el 20 de octubre de 2019].

²⁸ Ibid.

UNASUR fue particularmente, una expresión de los problemas derivados de una integración ideologizada y con una débil estructura institucional. Este nuevo organismo se caracterizó por una gran debilidad institucional, en el proyecto de UNASUR no existían órganos de carácter supranacional, consecuentemente cualquier decisión era de la exclusiva voluntad de los Estados miembros. Sabatini, consideraba en el año 2012 que “...has failed to produce any legal, normative basis or institutional structure... UNASUR risks becoming just a roving series of summits and high-minded declarations, with little capacity to follow through on them on the ground”.²⁹

A partir del año 2015, diversos factores como son el fin del ciclo virtuoso de los *commodities* que había significado un boom económico en América Latina, el giro autoritario de Venezuela y la llegada de nuevas administraciones de centro derecha y liberales con una visión mas pragmática del regionalismo; significó que los problemas estructurales de UNASUR y de la integración regional se hicieran visibles.

Por una parte, después de una década marcada por el bloqueo de la inserción comercial, tanto Argentina como Brasil decidieron privilegiar el MERCOSUR e implementar una agenda basada en el regionalismo abierto. Se comenzaron a negociar acuerdos de libre comercio con Canadá, Corea del Sur, Singapur y se avanzaron los tratados con EFTA y la Unión Europea. En línea con este nuevo perfil de apertura, se marcó como objetivo la convergencia con la iniciativa regional mas dinámica y exitosa, la Alianza del Pacífico (Chile, Perú, Colombia y México).³⁰

Por otra parte, un factor relevante a analizar es Venezuela. La democracia venezolana bajo la consigna del socialismo del siglo XXI y beneficiada por el precio internacional del petróleo vivió un boom económico que permitió a Hugo Chávez financiar programas sociales y expandir su influencia a lo largo de la región, al mismo tiempo, debilitó la democracia y atacó la libertad de prensa. La llegada de Nicolás Maduro significó la deriva hacia un régimen autoritario, caracterizado por la

²⁹ Parish, Nathaniel. *Explainer: “What Is UNASUR?” Americas Society/Council of the Americas*. Noviembre 2012. <https://www.as-coa.org/articles/explainer-what-unasur> [consultado el 20 de octubre de 2019].

³⁰ Bartesaghi, Ignacio; Melgar, Natalia. “Análisis del proceso de convergencia iniciado entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur” *Análisis y Perspectivas*, No 23. Fundación Konrad Adenauer, Diciembre 2018. <https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/dnii/analisis-del-proceso-de-convergencia.pdf> [consultado el 20 de octubre de 2019].

persecución política y la sistemática violación de los derechos humanos; esto sumado a la pésima gestión económica desencadenó la mayor crisis humanitaria y migratoria de América Latina.³¹

La crisis venezolana se transformó en el eje de las relaciones regionales, la crisis de UNASUR se encuentra en parte ligada a Venezuela y al régimen dictatorial de Nicolás Maduro. El organismo regional, ante la crisis venezolana se ha caracterizado por la pasividad y una actuación sesgada por parte del último Secretario General, el expresidente colombiano Ernesto Samper. UNASUR, a pesar de contar con un protocolo para la defensa de la democracia, éste no fue utilizado, perdiendo su legitimidad como garante de ésta. Por último, el veto por parte de Venezuela al candidato argentino a la secretaría del organismo, José Octavio Bordón, dio como resultado que la UNASUR quedara institucionalmente paralizada.³²

Como consecuencia, en el año 2018 los principales críticos de esta situación, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Paraguay decidieron suspender su participación y posteriormente retirarse de manera definitiva del organismo regional. A principios del 2019, este grupo de siete sumado Guyana decidieron crear un nuevo organismo regional, el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), que por ahora no ha obtenido el consenso necesario en la región.

Conclusión

Los organismos regionales a lo largo de las Américas se caracterizan por su debilidad institucional y la primacía de intereses ideológicos. Como resultado los cambios políticos en los gobiernos de la región generan sobre la integración regional inestabilidad y un continuo espíritu refundacional, buscando eliminar los bloques regionales que no responden a la visión de turno.

³¹ Cara Labrador, Rocio. “*Venezuela: The Rise and Fall of a Petrostate*”, *Council on Foreign Relations*, Enero 2019. <https://www.cfr.org/backgrounder/venezuela-crisis> [consultado el 20 de octubre de 2019].

³² Armendáriz, Alberto. “Sumida en la crisis, la Unasur tiene un destino cada vez más incierto” *La Nación*. Agosto 2018. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/sumida-en-la-crisis-la-unasur-tiene-un-destino-cada-vez-mas-incierto-nid2159558> [consultado el 20 de octubre de 2019].

La proliferación de instituciones regionales basada en eventuales coincidencias políticas y no en un análisis estratégico y pragmático de cuáles son los objetivos concretos de la integración, terminan generando una superposición de organizaciones débiles y sin capacidad institucional para responder a los desafíos regionales y globales.

El origen, auge y crisis de UNASUR es una representación de las fallas sistemáticas de la integración regional. UNASUR fue creado como un proyecto antagónico con respecto a todas las instituciones previas y sustentado en coincidencias ideológicas, esto sumado a su débil institucionalidad lo transformó en un foro político donde los compromisos y normas fueron ignorados.

La integración necesita al menos de una mínima cesión de soberanía, con instituciones capaces de controlar el cumplimiento de los compromisos y actuar en caso que un miembro incumpla con los mismos.

En un contexto marcado por la debilidad del multilateralismo, conflictos comerciales, crisis migratorias, el cambio climático, entre otros desafíos, la integración regional es de suma necesidad para poder actuar de manera conjunta. Es necesario, superar la obsesión con crear nuevos organismos y buscar la convergencia en la integración regional en base a objetivos claros y un accionar dinámico; basada en objetivos que trasciendan a la visión política de los gobiernos que crean las instituciones.

Por un lado, la integración regional debe marcar como base fundamental el compromiso con la defensa de la democracia y los derechos humanos. Por otro lado, es necesario crear una real integración económica, comercial y de las cadenas globales de valor, que sea una verdadera palanca para el desarrollo y permita a la región ser un actor relevante en el escenario internacional caracterizado por la presencia de grandes bloques económicos.

Bibliografía

Armendáriz, Alberto. “Sumida en la crisis, la Unasur tiene un destino cada vez más incierto” La Nación. Agosto 2018. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/sumida-en-la-crisis-la-unasur-tiene-un-destino-cada-vez-mas-incierto-nid2159558> [consultado el 20 de octubre de 2019].

Bartesaghi, Ignacio; Melgar, Natalia. “Análisis del proceso de convergencia iniciado entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur” *Análisis y Perspectivas*, No 23. Fundación Konrad Adenauer, Diciembre 2018. <https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/dnii/analisis-del-proceso-de-convergencia.pdf> [consultado el 20 de octubre de 2019].

Bergsten, Fred. “*Open Regionalism*” *WP97-3, Peterson Institute for International Economics*, 1997. P. 545

Cara Labrador, Rocio. “*Venezuela: The Rise and Fall of a Petrostate*”, *Council on Foreign Relations*, Enero 2019. <https://www.cfr.org/background/venezuela-crisis> [consultado el 20 de octubre de 2019].

Clemente, Isabel. “Transición en los regionalismos sudamericanos: Dinámicas domésticas y factores globales” *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*. Año XXIII, N° 37/Diciembre 2017. pp 6. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/4114/3924> [consultado el 20 de octubre de 2019].

Comunidad Andina. Toledo y Lula sellaron primer acuerdo de integración sudamericana. Diciembre 2004. [consultado el 20 de octubre de 2019]
<http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=729&accion=detalle&cat=AP&title=toledo-y-lula-sellaron-primer-acuerdo-de-integracion-sudamericana>

Consenso de Guayaquil 2002
https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Dclaration_de_Guayaquil_2002.pdf [consultado el 20 de octubre de 2019]

Da Silva, Luiz Inácio Lula. “*Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União Sul- Americana de Nações – Unasul*” *Presidência da República Secretaria de Imprensa*. Brasília, Brasil. Mayo 2008. <http://bit.do/fj5uL> [consultado el 20 de octubre de 2019].

Declaración de Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones , III Cumbre Presidencial Sudamericana, Cusco Peru 2004.
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/fd/200/200412/20041216_03_d.pdf [consultado el 20 de octubre de 2019]

Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana 2002
http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Listos%20para%20subir%20III/Integraci%F3n-Latinoamerica/UNASUR/2002_declaracion_zona_paz_sudamericana.PDF [consultado el 20 de octubre de 2019]

Díaz Navarro, Álvaro. “Prosur y las lecciones aprendidas de Unasur” *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, agosto 2019. <http://revistafal.com/prosur-y-las-lecciones-aprendidas-de-unasur/> [consultado el 20 de octubre de 2019].

Giacalone, Rita. (2013). Venezuela en Unasur: integración regional y discurso político. *Desafíos*, 25(1), pp. 129-163 http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-40352013000100005 [consultado el 20 de octubre de 2019]

HAAS, Ernst. *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing* International Organization, Vol. 24, No. 4, Regional Integration: Theory and Research, 1970. pp. 607-646

IIRSA. “Antecedentes: Primera Cumbre de Presidentes Suramericanos”, IIRSA-COSIPLAN <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=41> [consultado el 20 de octubre de 2019]

IIRSA – COSIPLAN. “Estructura Operativa” Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento. <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=44> [consultado el 20 de octubre de 2019].

IIRSA – COSIPLAN. “Misión” Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento. <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=119> [consultado el 20 de octubre de 2019].

IIRSA – COSIPLAN. “Informe de Actividades 2017” Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, Comité de Coordinación Técnica. Buenos Aires, Argentina 2017. <https://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-actividades-2017.html> [consultado el 20 de octubre de 2019].

INTAL. “Los futuros del MERCOSUR: Nuevos rumbos de la integración regional”. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, BID. 2017. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-futuros-del-MERCOSUR-Nuevos-rumbos-de-la-integración-regional.pdf> [consultado el 20 de octubre de 2019]

JOST, Estefan. “Los obstáculos y costos de la No integración de América Latina”, *KAS Papers N.8 Fundación Konrad Adenauer*. Marzo 2010. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=cf3c7774-4229-59ff-f08c-e4de7918de19&groupId=287914 [consultado el 20 de octubre de 2019].

Malamud, Carlos. “Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas” Documento de trabajo 15/2015, Real Instituto Elcano. Madrid, España. pp. 7 <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3d13cd804a592a37adfbaf207bacc4c/DT-15-2015-Malamud-Integracion-cooperacion-regional-America-Latina-diagnostico-propuestas.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=3d13cd804a592a37adfbaf207bacc4c> [consultado el 20 de octubre de 2019].

Mijares, Victor. “Los Límites del Consejo de Defensa Suramericano” *Americas Quarterly*, 2014. <https://www.americasquarterly.org/content/los-limites-del-consejo-de-defensa-suramericano> [consultado el 20 de octubre de 2019].

Parish, Nathaniel. Explainer: “*What Is UNASUR?*” *Americas Society/Council of the Americas*. Noviembre 2012. <https://www.as-coa.org/articles/explainer-what-unasur> [consultado el 20 de octubre de 2019].

Presidencia Republica Oriental del Uruguay. “Preparación para UNGASS 2016: Unasur acuerda posición común respecto a varios ejes de problemática mundial de drogas” Montevideo, Uruguay. Mayo 2015. <https://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/reunion-unasur-drogsa-montevideo> [consultado el 20 de octubre de 2019].

Sanahuja, José. “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR” En: Ed. Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi; Ramanzini, Haroldo. El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012, Buenos Aires, Argentina, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012, pp 19-71. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/03/anuario2012.pdf> [consultado el 20 de octubre de 2019]

Sanahuja, Antonio; Verdes-Montenegro, Francisco. “Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR” Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Anuario de Integración 10, Buenos Aires, Argentina, 2014.

<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/11/19-Sanahuja-Montenegro.pdf> [consultado el 20 de octubre de 2019].

Trinkunas, Harold. “*Brazil’s Global Ambitions*” *Brookings Institution*, 2015. <https://www.brookings.edu/articles/brazils-global-ambitions/> [consultado el 20 de octubre de 2019]

La Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad: Una perspectiva desde Uruguay y la región

Beatriz Núñez*
Noelia Martínez**
Martín Vidal***

En 2020 se cumplen una serie de importantes aniversarios de consensos fundamentales logrados por la comunidad internacional para avanzar los Derechos de la Mujer y la Equidad de Género. Este es el caso de la icónica Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la cual reconoció por primera vez los efectos de la guerra sobre las mujeres y la contribución de éstas a la resolución de conflictos y a la paz sostenible, echando a andar la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS), que en octubre de este año cumplirá su 20º aniversario.

El presente artículo es un esfuerzo conjunto en aras de contribuir a generar mayor concientización en Uruguay sobre la agenda de MPS, tanto respecto al debate multilateral como a las interconexiones de la misma con problemáticas regionales, alentando a la vez a diversos actores nacionales a aunar esfuerzos para que Uruguay participe de manera sustantiva y sostenible en el desarrollo de esta temática.

* Ministra Consejera, ingresó al Servicio Exterior por concurso en 1987. Actualmente cumple funciones en la Misión Permanente del Uruguay ante las Naciones Unidas, donde está encargada de la coordinación política y de la Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión), con responsabilidades sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Se desempeña además como experta en temas de mujeres, paz y seguridad; protección de civiles; y niños y conflictos armados. En el exterior fue además Cónsul General en Montreal y Cónsul Adscripta al Consulado General en Nueva York. Cumplió funciones como Directora General Adjunta para Asuntos Culturales, Sub-Directora de Asuntos Multilaterales; y en la Dirección General para Asuntos de Integración y Mercosur; Dirección Regional Asia, África y Oceanía; Dirección de Información; y Dirección General para Asuntos Consulares. Es Doctora en Diplomacia, cursó estudios de post-grado en el *Institut Universitaire de Hautes Études Internationales* de Ginebra, obteniendo un certificado en “*Diplomatic Studies*”, y posee un certificado en “*Global Affaires*”, otorgado por la *New York University* de Nueva York.

** Ministra Consejera del Servicio Exterior. Directora de Asuntos Multilaterales y Punto Focal para la Red de Puntos Focales sobre Mujeres, Paz y Seguridad.

*** Embajador de Uruguay en Canadá y Representante de Uruguay ante la OACI. Ex Director General para Asuntos Políticos y ex Representante Alterno ante Naciones Unidas

A partir de la Resolución 1325 (2000), que constituye la piedra angular del sistema, se fue construyendo una densa arquitectura gracias a la adopción de sucesivas resoluciones complementarias: 1820 (2008); 1888 (2009); 1889 (2009); 1960 (2010); 2016 (2013); 2122 (2013); 2242 (2015); y 2467 (2019); que permiten hoy apreciar una evolución y consolidación significativa de esta agenda a nivel de Naciones Unidas, sin que ello, lamentablemente, signifique que los avances tangibles en el terreno sean de una magnitud similar.

Este complejo y completo marco normativo se ha articulado en torno a cuatro pilares principales: **protección, prevención, participación y recuperación**. El pilar de Protección se refiere a acciones para mejorar la seguridad física y la protección de mujeres y niñas en los conflictos, lo cual incluye las situaciones humanitarias y de emergencia, tales como las que se generan en los campos de refugiados. Estrechamente vinculado al pilar anterior se encuentra el de Prevención que busca promover estrategias que prevengan la violencia y los abusos contra los derechos humanos de las mujeres, incluyendo medidas para evitar la violencia sexual en los conflictos. El pilar sobre Participación se refiere al desarrollo de acciones tendientes al aumento de la participación de las mujeres en todos los niveles de toma de decisión a nivel nacional, regional e internacional, así como en los mecanismos de prevención y resolución de conflictos, en los procesos de paz, en las operaciones de mantenimiento de la paz, y en la reconstrucción post-conflicto. Finalmente, el pilar sobre Socorro y Recuperación busca garantizar que se proporcione a las víctimas medidas de alivio y recuperación, acordes a sus necesidades particulares, incorporando una dimensión de género en las actividades de reintegración.

Este vigésimo aniversario de la Resolución 1325 (2000) encuentra a Uruguay jugando un rol activo y protagónico en esta agenda, tanto a nivel global, a través de la co-presidencia junto a Canadá de la Red Global de Puntos Focales sobre Mujeres, Paz y Seguridad, como a nivel regional, promoviendo un debate Hemisférico sobre esta temática y, a nivel nacional, definiendo un Plan de Acción Nacional impostergable.

La defensa y promoción de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, del Derecho Internacional Humanitario, de la Protección de Civiles en Conflictos Armados, de los Derechos de la Mujer y la Igualdad de Género, de los

Derechos de los Niños (se encuentren o no en situaciones de conflicto), integran ya de manera inherente la agenda de política exterior del Uruguay, reflejando hacia el exterior valores y principios que, de manera intrínseca nos identifican y aglutinan como Nación.

En este contexto, no sorprende que en estos veinte años Uruguay haya apoyado políticamente la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en el ámbito multilateral y, de manera puntual, haya contribuido a implementar algunos de sus pilares, como el de protección, cada vez que ayuda a implementar mandatos de protección de civiles, a través de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Sin embargo, a muchos países que no sufren directamente o de cerca una situación de conflicto armado, o no son grandes contribuyentes de tropas o países donantes, les ha costado encontrar su lugar en esta agenda, tal es el caso, en gran medida, de nuestro propio continente.

Fue con este desafío en mente y atendiendo al claro llamado del Secretario General de Naciones Unidas de pasar de la retórica a la acción¹, que se convocó a distintos actores del continente a debatir asuntos vinculados con esta temática en el lanzamiento de la co-presidencia Uruguay-Canadá de la Red Global de Puntos Focales sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Dicho encuentro, que se realizó en Montevideo en diciembre pasado², permitió reflexionar sobre esta agenda relevante, no solo para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, sino también para la construcción y sostenibilidad de sociedades pacíficas, tolerantes e inclusivas.

Como punto de partida, no puede ignorarse que esta discusión se dio en un contexto regional de conflictividad política y social. Sin perjuicio de los matices existentes, es denominador común la dramática situación en materia de violencia y de desigualdad basada en género que se vive en el continente. En Uruguay, como en el resto de la región, esta es una problemática que se manifiesta cotidianamente en los hogares, en los espacios públicos, en los lugares de estudio y de trabajo y que impacta decisivamente en las posibilidades de las mujeres de generar ingresos propios, de emprender, de superar la pobreza y de desarrollarse profesional y personalmente.

¹ *Report of the Secretary-General on women and peace and security* (S/2019/800)

² Taller: Oportunidades para la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en las Américas, Edificio MERCOSUR, Montevideo, 16 y 17 de diciembre de 2019.

Las inquietudes que nos planteamos desde la región también están relacionadas con todas estas problemáticas y, si bien la agenda de MPS no necesariamente cuenta con todas las herramientas adecuadas para abordar las cuestiones estructurales que están en la raíz de estos problemas, sin duda que hay acciones, programas y lecciones aprendidas que se intersectan y que pueden contribuir a mejorar la situación, como es el caso, por ejemplo, de las medidas de prevención.

De allí y en función de la visión holística que el abordaje de esta cuestión requiere, se presenta la inquietud de reflexionar sobre cómo gobierno y sociedad civil pueden trabajar juntos para alinear y conectar estos esfuerzos, teniendo en cuenta las diferencias de cada contexto, para abordar las causas estructurales de la inequidad de género y su relación con la violencia basada en género, tanto en tiempos de paz como en situaciones de conflicto.

Principales constataciones vinculadas al contexto regional que emanaron del taller de referencia:

- En las Américas, la agenda de MPS debe ser contextualizada de acuerdo a la realidad regional, lo que, por ende, va más allá de la noción tradicional de conflicto armado que ha dominado el debate global sobre mujeres, paz y seguridad;
- Los recientes incidentes de violencia e inestabilidad en la región señalan la necesidad de fortalecer el liderazgo de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos;
- Es fundamental abordar los bajos niveles de participación política de las mujeres, ya que ello contrasta con el enorme liderazgo de base ejercido por las mujeres en sus comunidades a nivel local;
- El liderazgo de las mujeres, cuando es reconocido y apoyado, se convierte en un componente fundamental de cualquier iniciativa de prevención de conflictos y paz sostenible;
- Las barreras que enfrentan las mujeres de la región para desplegarse en las operaciones de paz de las Naciones Unidas incluyen la desigualdad de género en las

culturas latinoamericanas, los estándares de la ONU, el reclutamiento de mujeres en las Fuerzas Armadas, la falta de representación y liderazgo y los roles de género arraigados en nuestras sociedades.

- Los equipos de enlace mixtos (“*mixed engagement platoons*”) representan una nueva herramienta para mejorar la protección de civiles que realizan las operaciones de paz, al facilitar un mayor involucramiento con la comunidad.

Entre los principales resultados de este encuentro vale la pena destacar:

- Se logró una mejor comprensión de cómo la agenda de MPS es relevante para el contexto de las Américas.
- Se sentaron las bases para futuras discusiones regionales sobre MPS y se identificaron oportunidades claras para mayores esfuerzos en las Américas que Canadá y Uruguay, entre otros países del hemisferio, podrían ayudar a promover.
- Se trabajó en mejorar la confianza y las conexiones entre representantes de la sociedad civil, policía, fuerzas armadas y gobiernos en la región, en torno a esta temática.
- Se identificaron redes ya existentes o potenciales de mujeres constructoras de paz, mediadoras, cascos azules, militares y policías.
- Se constató un mayor compromiso de las instituciones policiales y militares de la región para abordar posibles barreras a la participación de mujeres en las operaciones de paz y respecto a los desafíos que enfrentan las mujeres en las organizaciones militares y policiales.

Tomando en consideración los resultados señalados, Uruguay tiene en esta agenda una oportunidad propicia para integrar a nivel nacional y regional elementos de la agenda de MPS que a nivel multilateral hemos priorizado y promovido de forma proactiva, tanto en los ámbitos políticos como desde el terreno. A nivel regional quedaron establecidas varias líneas de trabajo y de acciones posibles y es evidente que Uruguay tiene hoy todas las condiciones para asumir un rol de facilitador o coordinador

de estos esfuerzos. A nivel nacional, sin duda que estamos ante una oportunidad inmejorable para avanzar en la adopción inmediata de un impostergable Plan de Acción Nacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad, que sea ambicioso, medible y, en la medida de lo posible, con recursos para su implementación.

En tal sentido, partiendo de los avances ya conquistados por Uruguay, existe consenso entre los diferentes actores nacionales involucrados en que los objetivos del Plan deberían ir en la siguiente dirección:

- En el área de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, abordar de manera decisiva el desafío de una mayor participación de personal femenino en las OMPs de Naciones Unidas, por ejemplo a través de la participación en la Iniciativa Elsie³.
- Fortalecer la perspectiva de Mujeres, Paz y Seguridad en política exterior, trabajando la temática en ámbitos regionales y promoviendo la mediación como una de las formas más eficaces para la prevención y la resolución de conflictos.
- Propiciar una mayor participación de las mujeres en ámbitos de responsabilidad y espacios de toma de decisiones a nivel de todo el Estado.
- Desarrollar una visión desde la seguridad humana para atender, con perspectiva de género, los nuevos desafíos planteados en materia de seguridad, tráfico y movilidad de personas, etc.

El Plan no es solo un instrumento de cumplimiento de las obligaciones internacionales establecidas en la Resolución 1325 (2000), sino que es una herramienta que permite reflexionar y crear conciencia sobre esta agenda, coordinar acciones entre todos los organismos de gobierno competentes, la sociedad civil y otros actores nacionales, y recopilar de un modo orgánico las políticas, estrategias y buenas prácticas del Uruguay en materia de mujeres, paz y seguridad. Las leyes y políticas de avanzada de nuestro país en materia de derechos de las mujeres y la creciente participación femenina en las operaciones de mantenimiento de la paz, entre otros, pueden representar aportes sustantivos para la región y para el mundo.

³ https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/gender_equality-egalite_des_genres/elsie_initiative-initiative_elsie.aspx?lang=eng

En este sentido, la coordinación interna es de extrema importancia en el diseño de estrategias a ser incluidas en el Plan Nacional y que podrían ser compartidas con el resto de la comunidad internacional. Sobre ello ilustra, por ejemplo, el trabajo conjunto entre el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el marco de la Iniciativa Elsie, promovido inicialmente por Canadá⁴.

Para finalizar, no puede dejar de mencionarse el impacto que el COVID-19 puede llegar a tener sobre la agenda de mujeres, paz y seguridad, potenciando los desafíos que enfrenta o incluso pudiendo llevar a un retroceso en los avances logrados hasta el momento, en particular en cuanto al riesgo de un aumento de la violencia sexual y basada en el género y efectos adversos en el acceso de las mujeres a servicios esenciales como la salud o la educación, así como las nefastas consecuencias económicas de la crisis con relación al empleo, todas las cuales revisten aún mayor gravedad para mujeres en contextos de emergencia y de conflicto.

Pero de las peores crisis también emergen nuevas oportunidades. En el mundo y en la región, muchas mujeres forman parte de la primera línea de lucha contra el COVID-19, integrando el personal médico y de salud, incluso en zonas de conflicto y post-conflicto. Otras continúan su trabajo como defensoras de derechos humanos y constructoras de paz, a la vez que realizan campañas de difusión contra el virus y distribuyen ayuda y alimentos en sus comunidades. En muchas partes del mundo hay también mujeres que siguen integrando misiones de paz en entornos operacionales complejos y de emergencia, a causa de la difusión de la pandemia.

Uruguay y la región tienen en sus manos la oportunidad de aprovechar mejor esta agenda que hasta el momento les ha sido esquiva. Hoy resulta más imperativo que nunca impulsar algunos de los cambios estructurales que la misma promueve y generar la voluntad política que permita, finalmente, pasar de la retórica a la acción.

Montevideo, Nueva York, Ottawa - 29 de mayo de 2020

⁴ Uruguay participa en uno de los ocho programas pilotos (el único en las Américas) para identificar las barreras que existen para incrementar la participación de personal femenino (militar y policial) en las OMPs de NNUU.

Paulina Luisi e Isabel Pinto de Vidal:

**Pioneras uruguayas en el sistema multilateral,
de la Sociedad de las Naciones a la creación de las Naciones Unidas**

Laura Dupuy Lasserre*
Cristina Mansilla Decesari**

A Belela Herrera¹.

“Así las mujeres serían colocadas en posiciones que resulten -funcionales- para los intereses dominantes en cada momento histórico. Este enfoque -poco dialéctico- lleva a considerar a las mujeres en general como objetos pasivos más que sujetos de la historia o posibles agentes de cambio”.

Silvia Rodríguez Villamil (1992, pp.74)

* Actualmente es Embajadora del Uruguay ante el Reino de los Países Bajos. En 2015-2017, en tanto Directora General para Asuntos Técnico-Administrativos del MRREE, integró el Consejo Nacional de Género, y apoyó la celebración en Montevideo en 2016 de reuniones internacionales en la materia (dd.hh. personas LGBTI; mujer/CEPAL) y las negociaciones del Capítulo sobre género y comercio con Chile. Fue Presidenta del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2011-2012), habiendo sido la primera mujer en ejercer dicho cargo. Previamente se desempeñó como Directora de Derechos Humanos y Derecho Humanitario (2008-2009), Representante Alterna ante la OEA (2002-2007) y delegada ante ONU-Ginebra (1995-2000). Es Lic. en Relaciones Internacionales e ingresó al MRREE tras concurso de oposición y méritos de noviembre de 1990.

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

¹ “María Bernabela «Belela» Herrera Sanguinetti (1922, Montevideo) es una profesora y política uruguaya. Fue la primer vicecanciller mujer del Uruguay entre 2005 y 2008. Estando en Chile durante el golpe militar, su coraje y determinación permitió salvar la vida de decenas de uruguayos. Desde 1973, es funcionaria del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en países tales como Argentina, México, España, Perú, Brasil, Chile así como también en países de América Central y el Caribe. Dentro de la ONU ocupó el cargo de Sub Directora de la División de Derechos Humanos en una misión de la ONU en El Salvador. También trabajó de observadora de DD HH en la misión que hicieron en conjunto la ONU y la OEA en Haití. También trabajó de observadora de DD HH en las elecciones de Sudáfrica.” Belela Herrera (2017). En: Wikipedia, la enciclopedia libre. 27 de octubre. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Belela_Herrera [Consultado el 24 de mayo de 2020].

“En este país, que sin embargo es el mío, carezco de la autoridad requerida para hablar de asuntos serios, científicos o sociales, porque la pícara naturaleza no me concedió el privilegio de pertenecer al sexo masculino”.

Paulina Luisi (Beramendi. S/f)

La Organización no establecerá restricciones en cuanto a la elegibilidad de hombres y mujeres para participar en condiciones de igualdad y en cualquier carácter en las funciones de sus órganos principales y subsidiarios.

Artículo 8 de la Carta de Naciones Unidas (1945).

1 – Introducción

El presente artículo pretende ser un esbozo de la actuación, en el ámbito multilateral internacional, durante la primera mitad del Siglo XX de dos mujeres uruguayas: Paulina Luisi e Isabel Pinto de Vidal, rescatando la participación femenina en la política exterior del Uruguay y su proyección y legado al mundo.

Ambas mujeres, nacidas con exactos diez años de diferencia, serán parte de un grupo notable y mucho más extenso de lo que la historia pretende recordar, de mujeres activistas dedicadas a la obtención del reconocimiento de sus derechos civiles y políticos y de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en general, así como a la reformulación del rol asignado a las mismas dentro de la sociedad.

Ambas tendrán una destacada actuación nacional, y gran tenacidad en tejer redes internacionales para consagrar los derechos de la mujer, y ello en un contexto societal que no reconocía a la mujer su capacidad, ni tampoco sus derechos civiles y políticos. Ningún avance se dio sin enfrentar duras oposiciones.

Basta ver el pensamiento en 1874 de Justino Jiménez de Aréchaga, quien sobre la base del concepto de soberanía popular promovió una representación política plural (aunque un tanto selecta, no una representatividad sociológica) e impulsó en 1884 el voto universal masculino, combatiendo la exclusión de analfabetos y también de extranjeros, privilegiando la residencia sobre la nacionalidad, pero sin embargo dejando afuera a la mujer.

Aun cuando reconocía en la mujer las mismas facultades y los mismos derechos del hombre, no le acordaba derechos políticos porque creía que la mujer tiene su misión especial en el hogar.

[A]demás porque los derechos políticos que no son otra cosa que la garantía de los derechos individuales sólo debe concederse a quienes no pueden dañar con su ejercicio la colectividad, que dado el actual estado de las sociedades es indudable que la mujer, cuya educación social no ya política ha sido completamente descuidada, no ofrece garantías para ejercitar con acierto e independencia el derecho de sufragio. (Umpierrez Blengio, 2018, pp.86).

Unas décadas más tarde, Justino Eugenio Jiménez de Aréchaga publicaba, en 1915, una obra denominada: "El voto de la mujer: su inconstitucionalidad", la cual se construía sobre el análisis de la expresión "hombres libres", incluida en el Artículo 11 de la Constitución de 1830, la cual, a juicio del catedrático, dejaba categóricamente fuera a las mujeres, no siendo una expresión neutra. El ingreso a cargos públicos también estaba entonces acotado a los "ciudadanos".

Resulta menester tener presente que si bien el sufragio femenino sería reconocido por ley 8.927 en diciembre de 1932, las mujeres uruguayas pudieron recién votar en elecciones nacionales en 1938, tras la dictadura de Gabriel Terra, es decir 108 años después de la jura de la primera Constitución, y que una ley de 1946, la 10.783, fue la que eliminó normas del Código Civil que relegaban a la mujer a un estado de incapacidad. Merece destaque como antecedente vanguardista el Decreto de la Corte Electoral para el plebiscito local de Cerro Chato, celebrado el 3 de julio de 1927, que habilitaba a inscribirse a "las personas sin distinción de nacionalidad y sexo", dando lugar así al primer voto femenino en Uruguay y en América Latina.

Nada de ello hubiera sido posible sin el activismo de inicio del siglo XX de mujeres como Paulina Luisi, primera Doctora en Medicina recibida en 1908 en Uruguay (y primera mujer bachiller en 1899), ginecóloga, que abogó por la educación sexual, fundadora del Partido Socialista en 1910 y de los primeros sindicatos de trabajadoras uruguayas (telefonistas y costureras), así como de organizaciones y publicaciones feministas; y de Isabel Pinto, abogada, del ala batllista del Partido Colorado, quien fuera

una de las primeras dos Senadoras de la República electas en 1942.

La Revista "Acción Femenina", que inició sus actividades en julio de 1917², era el órgano de prensa del Consejo Nacional de Mujeres de Uruguay (CONAMU), fundado el 30 de septiembre de 1916. Entre las fundadoras del Consejo se encontraban Paulina Luisi, acompañada de las señoras Dolores Estrázulas de Piñeyrúa, Margarita Sierra de Sánchez y Carmen Cuestas de Nery y las doctoras Francisca Beretervide, Isabel Pinto de Vidal y Clotilde Luisi, entre otras.

Paulina Luisi fue la primera presidenta del Consejo, hasta 1922, en tanto Isabel Pinto estaba al frente de la Comisión de Trabajo, la cual tenía como objetivos de su programa de acción, entre otros puntos: informar sobre el trabajo de la mujer y el niño en el Uruguay, la reglamentación del trabajo de la mujer, la protección a la mujer embarazada y establecimiento de salas-cunas y Ley de la silla (Acción Femenina, 1917). La segunda presidenta del Consejo será Pinto, asumiendo en 1922, año en el que Luisi inicia su alejamiento de éste.

Sus reivindicaciones encontraron eco en otros grupos de mujeres en el exterior, con los que se asociaron en una Alianza Mundial para el Sufragio Femenino, generando una plataforma muy eficaz (la globalización del feminismo), y encontraron asimismo cabida en actores políticos de la época, desde Emilio Frugoni, hasta los Presidentes José Batlle y Ordóñez (quien incluso escribía en favor de los derechos de la mujer en el diario *El Día* bajo el seudónimo de Laura), Baltasar Brum, y el filósofo Carlos Vaz Ferreira.

A la proyección nacional de Luisi y Pinto debe sumarse, en ambos casos, la consideración de una trayectoria internacional de relevancia, con participación decisiva, en momentos claves para las mujeres. Los escenarios en los que participaron fueron distintos: la Sociedad de las Naciones y la Organización de las Naciones Unidas. Luisi tendrá una activa actuación en la década del 20 hasta 1933, año del golpe de estado de Terra, hecho que la motiva a distanciarse del gobierno (McGee Deutsch, 2017). Pinto por su parte tendrá un rol clave, junto a las otras tres delegadas latinoamericanas presentes en la Conferencia de San Francisco, en 1945, respecto a la inclusión de una

² A la colección completa de la revista Acción Femenina se puede acceder en el sitio web: <http://anaforas.fic.edu.uy/jspui/handle/123456789/31429>

perspectiva de género en la Carta constitutiva de la ONU.

Reconstruir la participación de Luisi y Pinto no resultará necesariamente una tarea fácil a nivel documental (y no solo por la imposibilidad actual coyuntural de revisar archivos físicos), siendo un deber ahondar más en la participación de las mujeres en la historia y en la política exterior nacional (sea en posiciones de definición, como de representación).

Sin perjuicio del excelente libro de Inés Cuadro Cawen, "Feminismo y Política en el Uruguay del Novecientos. Internacionalismo, culturas, políticas e identidad de género (1906 – 1932)", el que permite acercarnos a la faceta nacional de la actuación de Luisi y del conjunto de las organizaciones feministas del momento, los artículos de Eugenia Scarzanella abajo referidos o el reciente libro "*Feminism for the Americas. The making of an international human rights movement*" de Katharine M. Marino (2019), investigadora de la Universidad de Carolina del Norte, aún resulta escasamente investigado el mencionado eje de las mujeres en la política exterior uruguaya, así como del papel jugado por distintas mujeres a lo largo de esos años en el área internacional.

Como señala Yves Denéchère, en su artículo "*La place et le rôle des femmes dans la politique étrangère de la France contemporaine*" : *Ces quelques remarques, qui, volontairement, posent plus de questions qu'elles n'apportent de réponses, cherchent seulement à pointer quelques raisons qui expliquent que la place des femmes dans les relations internationales en général, et dans la politique étrangère de la France en particulier, demeure dans l'ombre de l'histoire. Pourtant, les domaines à explorer sont nombreux et nous proposons d'en évoquer quelques-uns ici, avant de définir une méthode de travail.*³

2 – Paulina Luisi, la Comisión Interamericana de Mujeres y la Sociedad de las Naciones: de la protección a la igualdad

Como bien lo decía, en toda cuestión social, lo primero que hay que hacer es

³ Estas pocas observaciones, que voluntariamente plantean más preguntas que respuestas, solo buscan señalar algunas razones que explican por qué el lugar de la mujer en las relaciones internacionales en general, y en la política exterior de Francia en particular, permanece en la sombra de la historia. Sin embargo, hay muchas áreas para explorar y proponemos discutir algunas de ellas aquí, antes de definir un método de trabajo. (Traducción de las autoras)

empezar.

Eugenia Scarzanella, quien ha estudiado el desempeño de Luisi en el marco de la Comisión Consultiva de la Trata, creada en 1921, y específicamente de la Comisión contra la Trata de Mujeres y Niños en la cual se subdividió en 1925, señala:

La Sociedad de las Naciones (SDN), se ocupó, durante los años entre las dos guerras, de cuestiones relacionadas con las mujeres: condición jurídica, salud, trabajo, prostitución. Las organizaciones femeninas internacionales eligieron a la Sociedad como campo para sus batallas. Los estados miembros incorporaron representaciones femeninas en sus delegaciones a Ginebra, para tener en cuenta la opinión pública de sus respectivos países (aquellos en los que las mujeres ya votaban o estaban por hacerlo), tanto por razones de prestigio como para pasar por modernos (Scarzanella, 2000).

Muchos gobiernos respaldaban la idea de introducir en las relaciones internacionales las cuestiones femeninas, entendiéndolas como cuestiones sociales y humanitarias. No se podía prescindir de las mismas si se quería alcanzar el objetivo de la paz y la cooperación entre las naciones. En la "comunidad imaginada" internacional las mujeres (y los niños) tenían la misma función simbólica que en cada una de las naciones: representaban el "bien común", que había que proteger por encima de cualquier diferencia. El internacionalismo humanitario de la Sociedad hundía sus raíces en el mismo terreno que el nacionalismo, es decir, se basaba en una visión tradicional de las relaciones entre los géneros e imaginaba la comunidad internacional según el modelo de la familia patriarcal (Scarzanella, 2001).

La última edición de la revista Acción Femenina, en 1925, estuvo dedicada a homenajear a la Dra. Paulina Luisi. Entre los detalles de su biografía se resaltaban las múltiples misiones que, en nombre del Estado uruguayo, había desempeñado en el exterior: Delegada del Uruguay en la Comisión Consultiva para la protección de la Infancia y la Juventud de la Sociedad de las Naciones; Miembro, por América del Sur, de la Comisión de Técnicos contra la Trata de mujeres y niños (participación a título personal, siendo la italiana María Cristina Giustiniani Bandini la otra técnica, integrante femenina de la Comisión); Delegada a los Congresos Internacionales de Mujeres en Ginebra (1920) y Christiania, Noruega (1920); y Delegada a la Cuarta Conferencia

Internacional del Trabajo en 1922, donde integró la Subcomisión de desocupados. También fue delegada en la Conferencia Internacional sobre el Desarme, a la cual sólo asistieron cinco mujeres de todo el mundo, en 1932, y fue la única mujer en la II Asamblea Extraordinaria de la Sociedad (o Liga) de Naciones por el conflicto chino-japonés, ese mismo año (Beramendi, s/f). Fue miembro de la Comisión sobre Mandatos, y única delegada latinoamericana en la primera Asamblea de la Sociedad de las Naciones, celebrada el 15 de noviembre de 1920, habiendo sido Uruguay, uno de los 32 países firmantes del Tratado de Versalles de 1919, conjuntamente con otros nueve Estados de Latinoamérica. Luisi no fue la única delegada que participó en la Sociedad de Naciones, sino que también Marta Vergara (Chile) y María Brigard de Pizano (Colombia) lo hicieron en tanto delegadas, y la italiana Maria Cristina Giustiniani, en su calidad de técnica de la Comisión contra la Trata, pero la proyección de Luisi parece haber sido la de mayor envergadura. Los temas sobre los cuales trabajó con ahínco se inscribieron en una órbita que pudiera considerarse "eminente femenina": el combate a la trata y tráfico de mujeres, abogando por una visión abolicionista de la prostitución, incluso cuando Uruguay recorría la vía reglamentarista, pero como se reseñara, Luisi también participó de otras instancias en que aún hoy día hay una presencia mayoritariamente masculina.



Paulina Luisi en la Asamblea Extraordinaria de la Liga de Naciones por el conflicto chino-japonés. Ginebra, 14 de febrero de 1932. (Cardoso, 2014, pp. 1)

Como se señalara, con el golpe de estado de Terra, ya no ocuparía lugares en la arena internacional y por ello Luisi no sería parte de la Séptima Conferencia Internacional Americana, de Montevideo, 1933; momento cúlmine de largos años de esfuerzos, en la cual se aprobaría la Convención sobre la Nacionalidad de la mujer⁴, el primer tratado internacional que recoge el principio de la igualdad entre hombres y mujeres. La delegación de EE.UU. (encabezada por su Presidente Franklin Delano Roosevelt, estrenando su política del buen vecino) se terminó sumando, aunque la posición oficial era no apoyar el reconocimiento de los derechos de las mujeres vía tratados (sino solo vía leyes protectoras, de resorte doméstico, como las laborales, según consta en las instrucciones). Nótese que en 1930 en la Conferencia de La Haya sobre Codificación del Derecho Internacional había fracasado el intento por recoger este principio, promovido por las representantes de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), presidida por Doris Stevens -feminista de EE.UU.-; las cuales fueron excluidas de ciertas áreas del Palacio de la Paz para que no propagaran sus ideas (algo que hacían de todas formas apoyadas en la prensa). En la misma Conferencia de Montevideo se aprueba otro tratado de igualdad de derechos entre hombres y mujeres, pero solo sería suscrito por 4 países: Cuba, Ecuador (con sufragio femenino desde 1929), Paraguay y Uruguay. Reflejando mejor lo que era el sentir de esa época, la Resolución sobre derechos civiles y políticos de la mujer, de 1933, habla aún de “concesión” de derechos “de resorte privativo de los cuerpos soberanos de cada Estado”, pero que sin embargo “es aconsejable hacerse eco del clamor y de las peticiones fundadas de la CIM la que solicita esta igualdad de derechos”, y por ello resuelve “recomendar a los gobiernos de las Repúblicas de América que procuren, dentro de lo posible y en las más cómodas circunstancias para la situación peculiar de cada una de ellas, establecer la mayor

⁴ El valor que tuvo la VII Conferencia Americana fue la de introducir este asunto a nivel internacional y servir como punto de partida para una rediscusión del tema que llevó a que los países de América volvieran a pensar en la igualdad civil de las mujeres. La principal interlocutora uruguaya sobre los derechos civiles de las mujeres fue la Dra. Sofía Álvarez Vignoli de Demicheli. “(...) la delegada uruguaya se destacó por sus discursos en defensa del tratamiento sobre la igualdad de los derechos civiles. En un discurso pronunciado el 17 de diciembre en la sub comisión que estudiaba el proyecto expresó: 'Estamos en una sesión histórica (...) vamos a sentenciar sobre el porvenir de miles de mujeres que (...) aguardan (...) un nuevo día de justicia'. Más adelante alega a favor del movimiento feminista y de las luchas que este ha iniciado a favor de los derechos políticos y civiles: 'El feminismo, es una de las tantas fuerzas que tienden a conquistar el novel que por derecho le corresponde. No es creación caprichosa y antojadiza (...), sino que hunde sus raíces en la realidad dolorosa (...) de la misma vida'.” García Alonso. A. y Osta Vázquez. M. (2019).

igualdad entre hombres y mujeres en todo lo que se refiera a la posesión, goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos.” Se avala asimismo la continuación del trabajo de la CIM (que había sido establecida temporariamente en La Habana en 1928 -ante la presión para hacer oír sus demandas, y constituyéndose así en el primer organismo intergubernamental en el mundo al que se le encomendó expresamente que velara por el reconocimiento de los derechos civiles y políticos de la mujer-); ahora para contar con proyectos “que permitan llevar a la práctica, en las diversas legislaciones, el principio de igualdad de derechos entre hombres y mujeres, preconizado en las recomendaciones de la Quinta Conferencia Internacional Americana.” La CIM -foro en el que era activa Luisi- había presentado 22 tomos de las legislaciones vigentes en el hemisferio, detallando las desigualdades radicales de la situación jurídica entre hombres y mujeres en todo el hemisferio (“el informe Montevideo”).

Ya en 1924 en la Alianza Internacional, Luisi, en apoyo a la idea de igualdad de derechos, expresó que las leyes de protección de las mujeres buscaban más bien regularlas (dado que no participaban en su elaboración siquiera).

El tema no prosperó en la Sociedad de Naciones por más que delegaciones latinoamericanas (Argentina, Bolivia, Haití, Honduras, México, Panamá, Perú, Rep. Dominicana y Uruguay) plantearon en 1934 -en nombre de la CIM- incorporar el tema en la Asamblea en 1935 y 1936. La mayoría entendía no era tema para abordar normativamente en lo internacional.

3 – Isabel Pinto de Vidal y la Conferencia de San Francisco: su rol en la inclusión de la igualdad de género en la redacción de la Carta de Naciones Unidas

Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas.

Preámbulo de la Carta de Naciones Unidas

En 1942, fueron electas las primeras legisladoras del continente: Magdalena Antonelli del Partido Colorado y Julia Arévalo por el Partido Comunista en la Cámara

de Diputados y Sofía Álvarez Vignoli e Isabel Pinto, por sectores diferentes del Partido Colorado en el Senado. Dicha elección como Senadora era la culminación en términos de carrera política para Pinto; una carrera que había tenido como norte los derechos de la mujer, y a cuyo reconocimiento internacional contribuyó, en los años posteriores, fruto de una actitud proactiva y de avanzada.

Esa bancada de legisladoras, aun cuando no actuaron en ese formato, promoverá un proyecto de ley consagrando la igualdad de derechos que, con algunas modificaciones, fue finalmente aprobado en 1946 (Cardoso, 2014), convirtiéndose en la Ley 10.783: derechos civiles de la mujer.

Con la II Guerra Mundial, y la lógica de la democracia versus la dictadura, las mujeres latinoamericanas aspiraban a compartir con los hombres las responsabilidades que conlleva la ciudadanía y la búsqueda de soluciones. La CIM trabajó durante la guerra en favor de la inclusión de las mujeres en la planificación y reconstrucción de la postguerra. Para 1943 sólo tres países latinoamericanos habían consagrado el derecho de las mujeres a votar y a ser electas.

El discurso del Presidente Roosevelt en 1941 enunciando las cuatro libertades de todas las personas, de vivir sin necesidades ni miedos, con libertad de religión y de expresión, fue un puntapié para el diseño de la futura Organización internacional; abriéndose en 1942 a la firma la Carta Atlántica como compromiso con sus principios, suscrita por 19 países latinoamericanos. El texto de base para la Conferencia de establecimiento de la ONU sería redactado en Dumbarton Oaks en 1944 entre EE.UU., Gran Bretaña y la URSS, y como reacción, los gobiernos latinoamericanos convocaron la Conferencia Interamericana sobre los problemas de la guerra y la paz, Chapultepec, México, febrero-marzo de 1945, de la que surgieron más de 140 propuestas de enmienda al texto de la futura Carta. El tema predominante fue el reconocimiento de la protección de los derechos humanos como intrínseco en la promoción de la paz, pidiendo incluso algunas delegaciones una Declaración de derechos y una Comisión específica para el monitoreo de su cumplimiento. El acta final de Chapultepec incluyó un compromiso con los derechos civiles y políticos de las mujeres, y reconocía el derecho de las mujeres a participar en el diseño de la política internacional. La misma fue distribuida a todas las delegaciones de la Conferencia de San Francisco, celebrada

entre los meses de abril a junio de 1945, y a la cual se invitó a 46 países, entre ellos Uruguay⁵. Si bien la coyuntura histórica no permitió a Polonia asistir, se le reservó un lugar vacío durante la Conferencia y pudo firmar, en octubre de 1945, la Carta de las Naciones Unidas, por lo que se le considera uno de los países fundadores. Además, la Conferencia invitó a Bielorrusia y Ucrania (ambas Repúblicas Socialistas en dicho momento), Dinamarca y Argentina. En total cincuenta naciones y 850 delegados se reunieron para debatir, sobre la base de las propuestas de Dumbarton Oaks, la redacción de un instrumento aceptable para todas las partes (Naciones Unidas).

El rol jugado por las mujeres, fuera en carácter de delegadas, asesoras o como miembros de las ONG que participaron, directa e indirectamente, del proceso de la Conferencia de San Francisco y de la redacción de la Carta de las Naciones Unidas, constituyó un hito cardinal en la larga lucha entablada en favor de la igualdad entre hombres y mujeres, que se ve reflejado en el Preámbulo y los Artículos 1 sobre los propósitos de la ONU (derechos humanos y principio de no discriminación en base a sexo y otros motivos); 8 sobre participación abierta tanto a hombres como a mujeres y 55 sobre cooperación (que retoma el propósito de promover “el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”). El texto final fue el presentado por las potencias organizadoras, EE.UU., Gran Bretaña y la URSS, pero tras iniciativas latinoamericanas, y la sucesiva aceptación por la URSS de la mención a la no discriminación y por EEUU, del concepto de derechos humanos.

La senadora uruguaya Isabel Pinto de Vidal, fue parte del reducido grupo de mujeres que, con carácter de delegadas participaron en la citada Conferencia de 1945. Junto a la Dra. Bertha Lutz, Delegada de Brasil; la señora Cora T. Casselman, Delegada de Canadá; la Dra. Wi Yi Fang, Delegada de China; la señorita Minerva Bernardino,

⁵ Nuestro país participó en este evento histórico con una poderosa delegación encabezada por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores José Serrato quien integró el *Steering Committee*. Además, presidió la Comisión de Arreglos pacíficos. Jacobo Varela, quien había sido Ministro de Relaciones Exteriores, Juan Carlos Blanco, Embajador del Uruguay en los Estados Unidos, Roberto E. MacEachen, Embajador del Uruguay ante Gran Bretaña, la Senadora Isabel Pinto de Vidal, los Senadores César Charlone y Ciro Giambruno, el Capitán Héctor Luisi, Viceministro de Defensa y los diputados Juan F. Guichón y Héctor Payssé Reyes fueron parte de dicha delegación. (Naciones Unidas, 1945, pp.12, 43 -44)

Delegada de la República Dominicana y de la señora Virginia Gildersleeve Delegada por los Estados Unidos (*Women's Bureau*, 1947, pp. 105), Pinto de Vidal pudo ser parte de una representación femenina que hubiera podido ser descripta por los más escépticos como anecdótica, si no fuera porque ninguna de estas Delegadas permaneció al margen de las intensas sesiones de trabajo y dieron, de modo general, su personal batalla en lo referido a la igualdad entre hombres y mujeres.

Esta última aseveración no supone que todas ellas hayan decidido que el camino se recorría de la misma forma. La bibliografía sobre el tema es conteste sobre el papel que Virginia Gildersleeve desarrolló, en oposición a la creación de una comisión específica sobre la situación de la mujer, entendiéndolo contraproducente para la reivindicación nacional de leyes laborales protectoras, mientras que las latinoamericanas y australiana, Jessie Street, lo veían como necesario para salvaguardar los intereses de las mujeres, dado que su situación exigía mejoras radicales a la luz de la denegación previa de derechos. Tampoco apoyaba la cláusula de participación en posiciones de la ONU abierta a hombres y mujeres, entendiéndolo de la jurisdicción doméstica, mientras que las latinoamericanas insistían en una cláusula explícita ya que en el pasado se las excluía, interpretándose se aplicaba solo a los hombres.

Para cuando Pinto arribó a San Francisco tenía 59 años. Gran parte de su vida había luchado en el terreno nacional (aún contra otras mujeres que les reconocían prerrogativas a los hombres, al tiempo que veían como un dislate y una utopía que la mujer pudiera llegar a ser senador o ministro). Abogada, integrante del Consejo Nacional de Mujeres, legisladora, y primera mujer en presidir la Asamblea General. La Conferencia constituyó para Pinto la oportunidad de poder unir esfuerzos con otras delegadas, a las cuales ya había tenido la oportunidad de tratar, para poder poner sobre la mesa con decisión el tema de la igualdad de género en el marco de la nueva arquitectura mundial.

El proceso para incluir la igualdad de la mujer dentro del texto constitutivo de la nueva Organización debía partir de una propuesta oficial realizada por alguna de las delegaciones presentes y ser aceptada por la Conferencia. A partir de una propuesta de preámbulo redactada por la Delegación de Sudáfrica, se incluyó una frase referida a la igualdad entre hombres y mujeres. La delegada norteamericana, una de las pocas

participantes femeninas del evento, como se señaló, se opuso a la redacción propuesta, aduciendo que incluir expresamente la mención de dicha igualdad constituía un retroceso (Butterfield, 2012).

Once delegaciones presentaron enmiendas o adendas en el sentido señalado, cuatro de ellos fueron países latinoamericanos, de los cuales tres tenían delegadas presentes en la Conferencia: Brasil (Bertha Lutz), República Dominicana (Minerva Bernardino) y Uruguay (Isabel Pinto), mientras México contaba con Amalia Ledón como asesora, bregando porque toda mención a la no discriminación explicitara los motivos de raza y sexo. Chile, sin delegada mujer, también presentó propuesta de no discriminación en razón del sexo. Uruguay, a través de Isabel Pinto, presentó una propuesta que hacía referencia a raza, sexo, creencia o estatus social y, además, llamaba a la definición de esas libertades y derechos en una Carta especial⁶. Todas fueron incorporadas de alguna forma. Tuvieron el apoyo de delegaciones como la de la India, que promovió especialmente la igualdad racial (tema que fue rechazado en Versalles, en 1919, cuando fuera propuesto por Japón), y de la australiana, Jessie Street.

Otro frente abierto respecto a la igualdad, en el marco de la Organización creada, tuvo que ver con la participación de las mujeres en la misma estructura, tal y como establecía el Artículo 7 del Pacto de la Sociedad de Naciones: “Todos los cargos dependientes de la Liga o con ella relacionados, inclusive la Secretaría, serán accesibles igualmente a los hombres y a las mujeres”. Aquello que se aprobó en 1919, ahora encontraba mayor resistencia. Nuevamente Uruguay, Brasil, República Dominicana y México fueron quienes promovieron la necesidad de incluir una disposición similar. Canadá también apoyó la medida. Se estableció un subcomité para la redacción de ese artículo, reseña Skard, en el cual nuestro país se integró. La propuesta inicial fue aceptada, pero luego reformulada dando lugar al Artículo 8. La Organización no

⁶ Su primer éxito, al lograr una declaración general de no discriminación, emanó originalmente de una enmienda conjunta presentada por Lutz, Bernardino y Ledón. Simbolizaba años de su ardua labor para exigir igualdad con los hombres. Varias naciones ya habían introducido enmiendas exigiendo la inclusión de la igualdad racial en la Carta. El contingente latinoamericano se esforzó por asegurar que cualquier artículo de no discriminación incluyera el sexo y la raza como categorías protegidas. Para ayudar en su iniciativa, Isabel Pinto De Vidal, una senadora uruguaya prominente y delegada de la conferencia, también presentó una propuesta contra la discriminación que incorporó la igualdad sexual y racial.” (Butterfield, 2012).

establecerá restricciones en cuanto a la elegibilidad de hombres y mujeres para participar en condiciones de igualdad y en cualquier carácter en las funciones de sus órganos principales y subsidiarios. En este punto cabe resaltar que Isabel Pinto de Vidal introdujo su propia enmienda⁷, desde Uruguay, que explícitamente llamaba a la inclusión de mujeres en todos los órganos de la ONU. Bertha Lutz y Minerva Bernardino se convirtieron en voces fundamentales que apoyaron su enmienda en las reuniones del comité después de que Pinto de Vidal tuvo que abandonar la conferencia (Marino, 2019, pp. 209).

“Resulta cardinal resaltar que las delegaciones de los países latinoamericanos proponentes de la inclusión de referencias a la mujer fueron proactivas como un todo respecto a esas propuestas, siendo tomadas seriamente como propuestas nacionales y no individuales” (Skard, 2008).

4 – Conclusiones

La Carta de la ONU se aprobó por unanimidad, y el concepto de derechos humanos sería luego desarrollado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), del 10 de diciembre de 1948, cuyo Artículo 1º expresa que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. El Artículo 8 de la Carta habilitaba a las mujeres a participar en esta nueva Organización, incluyendo las deliberaciones de esta Declaración de derechos humanos.

En el 75º aniversario de las Naciones Unidas, y celebrándose, en 2020, los veinticinco años de la Conferencia de Beijing, los veinte años de la Resolución No 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujer, Paz y Seguridad, y los diez años de

⁷ *The principal question arose over the wording of an amendment introduced by the Uruguayan Delegation to the effect that ‘Representation and participation in the organs of the Organization shall be open both to men and women under the same conditions.’ This was open to the objection that it implied that members of the Organization might be obligated to apply the principle in appointing their representatives on various organs of the Organization. It was argued that the Organization could not place restrictions upon members in the appointment of their own representatives. Consequently, after considerable discussion, it was agreed that it would be more suitable if the Charter merely provided that the Organization should ‘place no restrictions on the eligibility of men and women to participate in any capacity and under conditions of equality in its principal and subsidiary organs.’ This is the phraseology now found in Article 8 (United States Department of Labor y Women’s Bureau, 1947, pp.17).*

la creación de ONU Mujeres, es propicio rescatar cómo se construye la política exterior, como política de Estado, pero con una dimensión humana fundamental, y cómo se forjan foros e instrumentos internacionales para la solución de desafíos globales y locales.

Honramos la memoria de estas mujeres pioneras que apostaron a la cooperación mutua y solidaridad, al multilateralismo y los tratados internacionales en apoyo a sus justas reivindicaciones, dejando un legado que alcanza a todas las personas y sociedades sin distinción.

Visibilizar su trabajo denodado y sus logros en favor de la justicia social debe servir de inspiración para hombres y mujeres, para seguir apostando por ese cambio cultural, que ha avanzado a distintas velocidades en las distintas sociedades, de forma de erradicar la violencia, la explotación, el abuso, la discriminación, la exclusión y disparidades varias, en la legislación o en otras medidas y en la práctica, que limitan o socavan el efectivo goce de sus derechos y libertades fundamentales, incluyendo su participación en la toma de decisiones y posiciones de liderazgo o representación, y su potencial de contribuir al desarrollo, político, económico, social y cultural y de beneficiarse del mismo. La perspectiva de derechos humanos y la de género debe permear los esfuerzos de desarrollo sostenible, para no dejar a nadie rezagado o fuera. Se requiere activismo y voluntad política y apoyo de una diversidad de actores.



Octava Sesión de la Asamblea General de la ONU, 1953: de izquierda a derecha: Karen Johnsen, Dinamarca; Minerva Bernardino, República Dominicana; Vijaya Lakshmi, India (primera mujer electa presidenta de la Asamblea General para el período 1953-1954); Isabel Pinto de Vidal, Uruguay, Lina Tsaldaris, Grecia y Oswald B. Lord (Department of State Publication, 1954, 105).

Bibliografía

Aguilar. P., (s/f). *Tras las huellas de la OIT en la regulación del trabajo femenino: Un ejercicio de archivo “transnacional”*. Disponible en: <https://www.unicen.edu.ar/iehs/II%20jornadas%20de%20la%20mujer/11-Paula%20Aguilar.pdf> Consultado el 13 de mayo de 2020].

Beramendi. F., (s/f). *Paulina Luisi. La pícaro naturaleza de una pionera*. Sindicato Médico del Uruguay. Disponible en: <https://smu.org.uy/publicaciones/noticias/noticias93/luisi.htm>. Consultado el 13/05/2020.

Butterfield, Jo Ella. (2012). *Gendering 'universal' human rights: international women's activism, gender politics and the early cold war, 1928-1952*. PhD (Doctor of Philosophy). Tesis University of Iowa, <https://doi.org/10.17077/etd.rhbotyt3> (o <https://ir.uiowa.edu/etd/2187>) Consultado el 03/05/2020.

Cardoso. M. (2014) *Mujeres. Nuestro Tiempo*, 2. Disponible en: <http://bibliotecadigital.bibna.gub.uy:8080/jspui/bitstream/123456789/1062/5/nuestro-tiempo-02.pdf> . Consultado el 13/05/2020.

Consejo Nacional de Mujeres. (1917) *Acción Femenina*, 1. Disponible en: <http://anaforas.fic.edu.uy/jspui/handle/123456789/31430> Consultado el 13 de mayo de 2020].

Consejo Nacional de Mujeres. (1925). *La Doctora Paulina Luisi. Datos biográficos. Acción Femenina*, 51, pp. 3 -10. Disponible en: <http://anaforas.fic.edu.uy/jspui/handle/123456789/32558>. Consultado el 02/05/2020.

Cuadro Cawn, I. (2018). *Feminismo y Política en el Uruguay del Novecientos. Internacionalismo, culturas, políticas e identidad de género (1906 – 1932)*. Montevideo: Asociación Uruguaya de Historiadores (AUDHI) y Ediciones de la Banda Oriental.

Denéchère. Y. (2013), *La place et le rôle des femmes dans la politique étrangère de la France contemporaine. Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2 (78), pp. 89 – 98. Disponible en : <https://www.cairn.info/revue-vingtieme-siecle-revue-d-histoire-2003-2-page-89.htm>. Consultado el 03/05/2020.

United States Department of Labor y Women's Bureau (1947). *International documents on the status of women. Bulletin of the Women's Bureau*, 217. United States: Government printing office.

Departament of State Publication (1954). *The United Nations, an Appraisal for 1954*.

Disponible en: https://books.google.fr/books?id=TIJKAQAAMAAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q=uruguay&f=false. Consultado el 13/05/2020.

García Alonso, A y Osta Vázquez, M. (2019). “Cuando las mujeres plantearon la igualdad civil. Importancia y propuestas en torno a la VII Conferencia Internacional Americana de Montevideo”, 1933. Revista de la Facultad de Derecho, 46. Disponible en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2301-06652019000100422, Consultado el 02/05/2020.

Herrera, Belela (2017). En: Wikipedia, la enciclopedia libre. 27 de octubre. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Belela_Herrera. Consultado el 24/05/2020.

McGee Deutsch, S (2017). *Hands Across the Río de la Plata: Argentine and Uruguayan Antifascist Women, 1941-1947*. Revista Contemporánea, Año 8, vol.8, 2017, Montevideo, pp. 29-54.

Marino, K. M. (2019). *Feminism for the Americas: the making of international humans rights movement*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Naciones Unidas. (s/f). *1945: Conferencia de San Francisco*. Disponible en: <https://www.un.org/es/sections/history-united-nations-charter/1945-san-francisco-conference/index.html> . Consultado el 03/05/2020.

Naciones Unidas. (1945) *Documents of the United Nations. Conference on International Organization. San Francisco, 1945. Vol. 1*. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/1300969>. Consultado el 12/05/2020.

Reglamento de la Séptima Conferencia Internacional Americana. (1933). Montevideo. Disponible en: <https://www.dipublico.org/14583/reglamento-de-la-conferencia-septima-conferencia-internacional-americana-montevideo-1933/>. Consultado el 14/05/2020.

Rodríguez Villamil, S. (1992). Mujeres uruguayas a fines del siglo XIX: ¿Cómo hacer su historia?, *Boletín americanista*, 42 -43, pp. 71 - 85. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2937068.pdf>. Consultado el 03/05/2020.

Scarzanella, E. (2000) Feminismo y diplomacia. Paulina Luisi, María Cristina Giustiniani Bandini y la Comisión de la Sociedad de las Naciones contra la trata de mujeres y niños. *La alijaba*, V. Disponible en: <http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/aljaba/v05a01scarzanella.pdf>. Consultado el 13/05/2020.

Scarzanella, E. (2001). Proteger a las mujeres y los niños. El internacionalismo humanitario de la Sociedad de las Naciones y las delegadas sudamericanas. En

Potthast.B y Scarzanella. E (Editoras). “Mujeres y naciones en América Latina. Problemas de inclusión y exclusión”. Disponible en: https://publications.iai.spk-berlin.de/receive/riai_mods_00002421. Consultado el 14/05/2020.

Skard. T. (2008) *Getting Our History Right: How Were the Equal Rights of Women and Men Included in the Charter of the United Nations?* *Journal Forum for Development Studies* , 35. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08039410.2008.9666394?tab=permissions&scroll=top>. Consultado el 04/05/2020.

Umpierrez Blengio. C. (2018). Los derechos políticos de la mujer en la evolución constitucional uruguaya. *Revista de Derecho Público*, 54, pp. 83-100. Disponible en: <http://www.revistaderechopublico.com.uy/ojs/index.php/Rdp/article/view/105>. Consultado el 14/05/2020.

Women' s Bureau. (1947). *International Document on the status of Women. Bulletin of the Women' s Bureau*. Disponible en: <https://books.google.fr/books?id=qDc4u6QFnAUC&pg=PA105&lpg=PA105&dq=isabel+pinto+de+vidal+1945+san+francisco&source=bl&ots=qo-60kDigG&sig=ACfU3U1bHadV-D8CNARXSeyFC2y6dQiguQ&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwiNodzw3pLpAhWHyoUKHZRXCxYQ6AEwBHoECAkQAQ#v=onepage&q=isabel%20pinto%20de%20vidal%201945%20san%20francisco&f=false>. Consultado el 04/05/2020.

De los Misiles a los Algoritmos: Inteligencia Artificial (IA) y Política Exterior

Gabriela Civilá*

“Knowledge is power, and whoever is able to develop or acquire a kind of knowledge that is sought by others, and whoever can control the channel by which it is communicated and the access to stores of knowledge, is able to dominate”.

Susan Strange (1987).¹

La Inteligencia Artificial (IA) ha cobrado creciente relevancia debido a su vertiginoso desarrollo en años recientes. Esto ha comenzado a incidir en la agenda global y en las relaciones entre sus diversos actores, incluido Uruguay. El concepto se encuentra en evolución y no existe una definición universal de IA, pues varía en función de la aproximación disciplinaria que se adopte (ingeniería, robótica, filosofía, etc.). Podría decirse que la IA consiste en un conjunto de tecnologías informáticas, que se nutren de sistemas capaces de reproducir, a distintos niveles, características similares a las de la inteligencia humana, mediante algoritmos que incluyen mecanismos de automatización a partir de los que pueden encontrar soluciones y tomar decisiones ante nuevas situaciones.

Se intentará abordar de forma sucinta los siguientes objetivos: 1) identificar los principales impactos de la irrupción del tema en la agenda internacional (políticos, económicos, éticos y jurídicos); 2) considerar su influencia en el reposicionamiento del tablero de poder mundial; 3) identificar elementos para readaptar ante este escenario la Política Exterior de Uruguay y su diplomacia.

* Ministra Consejera, funcionaria de carrera del Servicio Exterior. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales y Licenciada en Relaciones Internacionales, egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (UdelaR).

¹ “El conocimiento es poder y será capaz de dominar, quien sea capaz de desarrollar o adquirir alguna clase de conocimiento que otros busquen, así como quienes puedan controlar los medios de comunicación y el acceso a ese conocimiento”. (Traducción propia).

Disrupción y transversalidad

La IA es descrita por los expertos como un elemento disruptivo. La palabra disrupción es definida por la Real Academia Española (RAE) (2019) como “Rotura o interrupción brusca”. El efecto disruptivo de la IA viene dado por los niveles de conocimiento y de desarrollo alcanzados, así como por la transversalidad de sus aplicaciones, lo que implicaría un cambio abrupto en todos los sistemas de relacionamiento y producción, que iría en aumento a medida que las tecnologías de IA continúen evolucionando.

A seguir, se mencionarán algunas de las principales características de las dimensiones política, económica, jurídica y ética del impacto de la irrupción de la IA en la agenda internacional. Este enfoque multidimensional, se adoptó debido a la transversalidad del fenómeno y su característica disruptiva.

Dimensión política. La creciente investigación en materia de IA posiciona su desarrollo como un amplificador de poder. Se observa una "carrera" por el control de estas tecnologías, que tiene como principales protagonistas a Estados Unidos y a China. Estados Unidos ha generado un desarrollo en la órbita privada a nivel de centros de estudio y ecosistemas de empresas, y está a la vanguardia en el análisis de grandes volúmenes de datos o “*big data*” (Trejo Campos, 2019). En China, por otro lado, el gobierno destina a IA “una agresiva inversión pública, en torno a 7.000 millones de dólares anuales, dentro de un ambicioso plan nacional de acción para generar una industria de 150.000 millones en 2030” (Blanco y Cohen, 2018, p.5). Israel también destaca en desarrollo de IA con un ecosistema que ha crecido cerca del 120% en los últimos cuatro años (Mizroch, 2019). Otros actores de peso son Canadá y Japón. Canadá apostó a una estrategia que contempla la financiación público privada y la atracción de talentos, y Japón destinó un presupuesto para IA que ascendió en 2018 aproximadamente a 720 millones de euros (Blanco y Cohen, 2018). A nivel europeo la Comisión Europea ha intentado coordinar las iniciativas nacionales de sus Estados miembros destacándose las Directrices éticas sobre Inteligencia Artificial de la Comisión Europea (CE) (2019) del 08/04/2019.

Por otra parte, observando el indicador relativo a la distribución global de

startups de IA y conforme datos recabados por la consultora Asgard y Roland Berger (2018), el ranking mundial es encabezado por Estados Unidos (concentra alrededor del 40% de las empresas de IA) seguido por China (11%) e Israel (11%). Liderando en el ámbito europeo, el Reino Unido (7%) se sitúa en cuarto lugar. Le siguen Canadá (3,8%) y Japón (3,1%). En el 7º y 8º lugar a nivel mundial figuran otros dos países europeos, respectivamente Francia (3,1%) y Alemania (3%). En la coyuntura actual y con miras a disminuir la brecha tecnológica entre los Estados, más allá de constituir una fuente de oportunidades, la IA debería percibirse como una necesidad.

Dimensión económica. Se trata de un habilitador tecnológico. Se producirán múltiples impactos tanto a nivel de Estados, como de grupos transnacionales económicos, empresas e individuos. El papel de los Estados es fundamental para orientar adecuadamente este fenómeno como un incentivo para la economía global y no como un instrumento para ampliar la brecha económica entre países. Como se infiere del análisis de *McKinsey Global Institute* realizado por Manyika y Bughin (2018), la 4ta revolución industrial o revolución 4.0, implicará para los actores estatales y empresas privadas importantes desafíos que determinarán adaptaciones principalmente en dos variables asociadas a la competitividad: la productividad y el empleo.

Resulta particularmente interesante el papel que juegan los bloques de interés transnacional (TIB por sus siglas en inglés) que según afirman Cox y Wartenbe (2018) nuclea a “numerosos actores corporativos, empresariales y políticos que están unidos por el proceso de producción global” (p.18). Este proceso de producción global viene dado por las cadenas globales de valor (CGV). Cox y Wartenbe (2018) sostienen que el TIB es liderado por el poder estructural e instrumental de las corporaciones transnacionales a gran escala que obtienen los mayores beneficios de la cadena de valor. Para estos autores, estas grandes corporaciones en la cima de la CGV, han concentrado las tareas de investigación, desarrollo, diseño y *marketing*, delegando en las empresas intermediarias o contratistas el relacionamiento con las empresas manufactureras que se encuentran en la base de la CGV.

En similar sentido, el documento de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) basado en el trabajo de la Comisión Mundial de Ética del Conocimiento Científico y la Tecnología (COMEST)

(2019) titulado "Estudio preliminar sobre la ética de la Inteligencia Artificial" hace referencia al importante papel que desempeñan las compañías multinacionales en el desarrollo de IA, señalando: "21. La tecnología de IA ha madurado bajo la conducción de compañías multinacionales que no están restringidas por controles locales o nacionales" (p.8).

Según el análisis de Cox y Wartenbe (2018) la concentración de creación de propiedad intelectual se situaría en el norte y las etapas de manufactura mayormente en el sur, con una distribución de los beneficios ascendente, mientras que los riesgos y costos de ajuste serían absorbidos por la parte más débil de la cadena de valor. No obstante, en el caso de China, puede observarse una apuesta diversificada en toda la CGV. Cabe destacar, que en el esquema que plantean estos autores, parece reproducirse una distribución del poder económico y político mundial similar a la que se observa al analizar los parámetros objetivos de distribución de investigación y desarrollo de IA y de acumulación de *start-ups* de IA por países y por regiones.

Dimensión jurídica. Dadas las múltiples connotaciones de la irrupción de la IA, así como sus características transnacionales y el necesario empleo de datos en cantidades masivas para alimentar sus sistemas, se hace necesario formular una regulación jurídica acorde, tanto a nivel nacional como internacional. Resulta trascendente perfilar un marco jurídico que precise derechos y obligaciones, con miras a garantizar valores fundamentales de derechos humanos (autonomía, privacidad, dignidad, no discriminación) ante una eventual situación de subordinación y dependencia creciente de la tecnología. También es preciso contemplar la seguridad de los productos y correspondientes garantías para los consumidores, incluida normativa adecuada de responsabilidad en caso de daños.

En cuanto a la evolución más reciente en materia de IA, se destacan a nivel europeo, las ya mencionadas Directrices éticas sobre Inteligencia Artificial de la Comisión Europea (CE) (2019) del 08/04/2019.²

² Estos lineamientos fueron elaborados por un Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Inteligencia Artificial (AI HLEG, por sus siglas en inglés) y enfatizan el enfoque de la IA centrado en los seres humanos, considerando que el objetivo del desarrollo y uso de estos sistemas, es la mejora del bienestar de las personas.

En el ámbito intergubernamental, resulta trascendente la adopción por parte del Consejo Ministerial de la OCDE, el 22 de mayo de 2019, a propuesta del Comité de Políticas para la Economía Digital (CPED), del primer estándar intergubernamental sobre IA, titulado “Recomendación del Consejo sobre Inteligencia Artificial”. El objetivo de esta Recomendación de la OCDE (2019) es respaldar “la innovación y la confianza en la IA, promoviendo la orientación responsable de IA confiable, asegurando el respeto por los derechos humanos y los valores democráticos” (p.1).

En el marco de la UNESCO, el debate respecto a la IA ha enfatizado en los aspectos éticos, dado el profundo impacto social de las aplicaciones de estas tecnologías y su incidencia cultural y científica. A nivel intergubernamental, esta discusión se aborda en el Comité Intergubernamental de Bioética (CIB). Cabe mencionar que Uruguay es miembro de este Comité hasta 2021 y ejerce actualmente su presidencia. Asimismo, la COMEST órgano consultivo y de reflexión en el ámbito de la UNESCO, en un grupo de trabajo extendido sobre la ética de la IA, elaboró un documento denominado "Estudio preliminar sobre la ética de la Inteligencia Artificial" que fue dado a conocer en febrero de 2019. El último capítulo (III.) del estudio preliminar en cuestión se centra en cuál sería el tipo de instrumento jurídico adecuado para el abordaje de esta temática. Durante la 40 Conferencia General de la UNESCO, que tuvo lugar en noviembre de 2019, se mandató comenzar a desarrollar una recomendación sobre IA con miras a su aprobación en 2021.

Dimensión ética. La transparencia y la responsabilidad son dos condiciones que se observan reiteradamente en las diferentes instancias que intentan sistematizar ciertos principios éticos en materia de IA. Otra característica requerida, es que los datos que se utilizan para el desarrollo de sistemas de IA sean verdaderamente representativos e inclusivos, para evitar la interferencia de prejuicios o discriminaciones inherentes al diseño del propio sistema.³

Se entiende que se podrían identificar las siguientes facetas o inquietudes en

³ Se han detectado sistemas de IA con efectos discriminatorios, debido también a que el perfil de los desarrolladores de IA es muy homogéneo, tratándose generalmente de hombres jóvenes, siendo un medio con escasez de mujeres y afrodescendientes, extremo que se pretende corregir, por ejemplo, fomentando el desarrollo de capacidades a nivel educativo y ampliando el espectro de sujetos involucrados en la formación avanzada en IA.

materia de derechos humanos: 1) el enfoque humano céntrico que impera en los fundamentos éticos de los intentos de regulación internacional en desarrollo; 2) la eventual vulneración del ser humano mediante la utilización de IA en experimentación científica y medicina -se destaca la existencia del transhumanismo-; 3) la necesidad de datos libres para alimentar los sistemas de IA, sin vulnerar la protección de la privacidad y los datos personales.

En la actualidad, en medio de la pandemia provocada por el COVID-19, surgen nuevos cuestionamientos éticos al uso de herramientas y aplicaciones de IA para la prevención y abordaje de asuntos sanitarios. El CIB y la COMEST de la UNESCO (2020), emitieron el pasado 6 de abril una declaración respecto al COVID-19: Consideraciones éticas desde una perspectiva global.⁴

Una reconfiguración de poder

Considerando el impacto transversal de la IA así como los cambios que provocará en las distintas estructuras de relacionamiento, se optará por valorar el escenario de una reconfiguración del tablero de poder mundial desde la perspectiva de la teoría del poder estructural de Susan Strange (1987).

El poder estructural es según Strange (1987) el poder de elegir y de dar forma a las estructuras de la economía política global dentro de las cuales deben operar otros Estados, sus instituciones políticas, sus empresas "*and (not least) their professional people*" (p. 565). Distingue cuatro estructuras primarias interrelacionadas en las que reside el poder estructural. Las ejemplifica con los cuatro lados de una pirámide, siendo cada uno soporte y sostén de los otros. A nivel de la economía política global las cuatro estructuras primarias son importantes. Estas fuentes del poder estructural son: 1) la estructura de la seguridad; 2) la de los sistemas de producción de bienes y servicios; 3) la de las finanzas y el crédito; y 4) la estructura del conocimiento, que puede ser tanto técnico, religioso o ideológico y que incluye también a quienes controlan la obtención,

⁴ En su punto 9. se refiere a las tecnologías digitales y a la IA, y señala que es de crucial importancia asegurar que los asuntos éticos, sociales y políticos relativos al uso de estas tecnologías se encaucen adecuadamente. Destaca la necesidad de salvaguardar el respeto a los derechos humanos y que los valores de privacidad y autonomía sean cuidadosamente balanceados con los de seguridad y protección.

comunicación y almacenamiento de conocimiento e información. Tomando en cuenta la transversalidad del tema, es evidente que las cuatro se verán afectadas, puesto que además se encuentran interrelacionadas. La cuarta estructura, la del conocimiento, asumirá un papel fundamental, pues es en ella donde se promoverán la investigación y el desarrollo tecnológicos y los avances científicos en materia de IA.

Strange se refirió a la hegemonía de los Estados Unidos en los años ochenta. En ese contexto, destacó el liderazgo de ese país en los sectores tecnológicos avanzados. En 2008, Sanahuja retoma la teoría de Strange y observa que en las estructuras de la producción, crédito y finanzas y conocimiento, existe una multipolaridad creciente respecto a los actores estatales, siendo el rasgo más evidente la difusión y la redistribución del poder. Según el análisis de Sanahuja (2008) de aquel momento, se trataría de un sistema internacional multicéntrico en transición, con importantes carencias de gobernanza. En la actualidad Estados Unidos todavía se encuentra a la vanguardia en IA, en particular en cuanto al análisis de *big data*, pero su rol hegemónico ha desaparecido, puesto que China se halla prácticamente a la par y otros países como Israel, Japón o los europeos se han sumado a la carrera de la IA, con miras a contrarrestar las ventajas alcanzadas por Estados Unidos y China. Podría decirse entonces que en el tablero de poder mundial actual configurado por la IA, se observa un bipolarismo atenuado, liderado por Estados Unidos y China.

En otro orden, Krasner (1982) explora el concepto de regímenes internacionales.⁵ Cabe preguntarse si en el caso de la regulación internacional de la IA podría llegar a desarrollarse un régimen internacional, dado que nos encontraríamos ante una situación “*win-win*”, que debería enfocarse más hacia una aproximación de cooperación que de conflicto. A la luz del enfoque que aporta Krasner, podría ser uno de los regímenes internacionales por excelencia a considerar en un futuro no tan lejano. Ese régimen podría organizarse en torno a una institución internacional (organización internacional existente o a crearse) y establecer su regulación multilateral (entre los miembros).

Como último punto de este apartado, resulta interesante mencionar el

⁵ Según Krasner (1982) los regímenes internacionales “son definidos como principios, normas, reglas y procedimiento para la adopción de decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada.” (p.185).

cuestionamiento a las teorías de las relaciones internacionales en general, que realiza Kiggins (2018) en base a la irrupción de sistemas de IA capaces de tomar decisiones que produzcan efectos en la política global. Esto generaría una crisis del poder explicativo de las relaciones internacionales (RRII), que solo podría ser superada mediante una postura consecuente con el hecho de que estos objetos materiales sean considerados como sujetos de las RRII.

Uruguay. Un plan ineludible, la necesidad de readaptación de su Política Exterior y su diplomacia

Uruguay cuenta con ciertas condiciones favorables para su readaptación. Además, ya ha comenzado a desarrollar una estrategia en materia de IA que involucra a un espectro amplio de entidades estatales y a otros actores implicados en la temática.⁶

En términos generales, se destacan dos elementos favorables principales, la buena calidad de su formación en recursos humanos (aunque la oferta en IA no es tan amplia como en otras áreas) y la buena infraestructura en conectividad.

Entre los principales desafíos se encuentra la falta de financiación concreta por parte del Estado para el incentivo a la investigación y desarrollo de IA, tanto a nivel gubernamental como de fomento a las empresas. En el mismo sentido, aunque se trata de un problema que padecen la mayoría de los países, resulta escasa la cantidad de talentos con formación adecuada para trabajar en el desarrollo de IA y para lidiar con problemas de IA avanzada. Se observa incluso, que la propia estrategia esbozada por Transforma Uruguay (2019) se enfoca en oportunidades para el uso y aplicación de soluciones de IA, y no en el desarrollo de tecnologías de IA.

⁶ Transforma Uruguay (2019) ha diseñado la Hoja de Ruta “Ciencia de Datos y Aprendizaje Automático” en materia de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) que facilitará la incorporación de tecnologías de IA mediante acciones prioritarias y proyectos específicos, y crea una gobernanza en la materia. De forma complementaria y coordinada, específicamente en lo atinente a IA y gobierno electrónico, la Agencia para el Gobierno Electrónico (AGESIC) (2019) se encuentra desarrollando el documento vivo “Principios generales y recomendaciones sobre el uso de Inteligencia Artificial para el Gobierno Digital. Propuesta a consulta pública” aportando estándares para la utilización de IA en la administración pública. Recoge principios generales, que coinciden con los identificados en foros e iniciativas internacionales vinculados a la ética en materia de IA y el ser humano como prioridad.

Recomendaciones para la Política Exterior y la diplomacia de Uruguay

Se deberían incorporar nuevas prácticas y modalidades de acción con miras a abordar los puntos de la agenda donde las relaciones internacionales se ven afectadas por la IA. A continuación, se presenta una “nube” de propuestas que podría contribuir a esta discusión.

- Adopción de posiciones país en torno a las implicancias de la IA en el sistema internacional. Labor de coordinación a la interna, de forma que los actores estatales y no estatales especializados participen en el proceso, para que las posiciones adoptadas sean en lo posible producto de un consenso, con objetivos y compromisos que involucren a todos los implicados.

- Recopilación de información y monitoreo sobre evolución de la IA en otros países y el debate en los foros internacionales.

- Intercambio de experiencias y consolidación de compromisos internacionales en distintos ámbitos: 1) bilateral que podría implicar la negociación y concreción de acuerdos y la consolidación de instancias de cooperación; 2) regional con la inclusión del tema en la Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología (RECyT) del MERCOSUR, o la creación de algún Grupo de Trabajo específico también dentro del MERCOSUR; y 3) multilateral, procurando adoptar posiciones consolidadas en las discusiones sobre IA en los foros.⁷

- Reforzar el vínculo con la diáspora calificada y los talentos uruguayos en el exterior, generando canales de vinculación específicos.⁸

- Diseño e implementación de un marco institucional para IA dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. Eventual creación de una Unidad, un

⁷ Respecto a este punto, cabe mencionar la iniciativa francesa denominada “Asociación Mundial sobre IA” o “*Partenariat Mondial sur l’IA*” (PMIA). En 2019, en el marco del G7, Francia obtuvo el reconocimiento a ésta por parte de los Jefes de Estado de los países que lo integran y de los cuatro Estados invitados a la sesión relativa a las nuevas tecnologías, Australia, Chile, India y Sudáfrica. Una vez que la PMIA sea lanzada, de existir interés, Uruguay podría candidatearse para ser parte de los miembros de esta Asociación.

⁸ Proyecto “Atracción de Talentos y articulación con la diáspora calificada” de la Hoja de Ruta de Transforma Uruguay.

Departamento o una Dirección a cargo de un Embajador/a. También podría designarse un punto focal del Ministerio de Relaciones Exteriores en el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) que se especialice en asuntos de nuevas tecnologías y/o específicamente de IA, en los ámbitos en que la IA se entrecruza con las cuestiones relevantes de la agenda internacional, tales como, aspectos éticos, cooperación específica, asuntos de seguridad.

- Formación que permita a los funcionarios diplomáticos adaptarse a los cambios en el trabajo y conocimientos generales en el área.

- Inclusión tanto de hombres como de mujeres en el diseño, planificación e implementación de las acciones que el Ministerio de Relaciones Exteriores lleve adelante en materia de IA. Esto generaría una aproximación más inclusiva, que contribuiría a no replicar el patrón imperante a nivel general en materia de IA, de escasez de mujeres involucradas.

- Mejora de la capacidad informática en el Ministerio de Relaciones Exteriores, con miras a la implementación de sistemas y aplicaciones de IA.

- Herramientas para la mejora y eficiencia en cuanto a trámites, procesamiento y análisis de datos de utilidad, e incluso, en el futuro, incidir en alguna instancia intermedia de la toma de decisiones.⁹

- Empleo de aplicaciones de IA para actualizar bases de datos sofisticadas, recolectar información y efectuar análisis de datos a efectos de fundamentar la toma de decisiones, y preparar insumos para medios diplomáticos.

- Aporte técnico de personas con conocimientos sólidos en temas de ciencia y tecnología, provenientes por ejemplo de entidades estatales que se ocupen de los aspectos de fondo relativos a las nuevas tecnologías y la IA.¹⁰

⁹ *Chatbots* para la evacuación de consultas consulares. Análisis de textos para eliminar y reducir contenidos. Corrección de textos de tratados y correlación de normas. Intercambios de candidaturas utilizando aplicaciones, por ejemplo, para concentrar la información y preseleccionar candidatos.

¹⁰ Estos funcionarios podrían resultar relevantes en cuanto a aspectos técnicos, en las mesas de negociación de los foros internacionales, e incluso a nivel bilateral, especialmente en países altamente desarrollados en cuanto a estas tecnologías.

Resultados y conclusiones

El resultado del objetivo 1 es la confirmación de un nuevo panorama mundial, con la IA como amplificador de poder, que determina una “carrera” entre Estados por su desarrollo. Para el objetivo 2, a la luz de la teoría del poder estructural de Susan Strange, el resultado observado es que el desarrollo de la IA incidirá decisivamente sobre las estructuras donde reside el poder. Como resultado del objetivo 3, se identificaron algunos desafíos para la readaptación de la Política Exterior y la diplomacia de Uruguay ante este fenómeno.

La conclusión del objetivo 1 es que los países se agrupan en torno a dos enfoques respecto al desarrollo de IA: lucha por la primacía (Estados Unidos, China); y abordaje humano-céntrico (bloque europeo, otros países como Canadá) centro de debate en los foros internacionales.¹¹ La conclusión del objetivo 2 es que en el tablero de poder mundial se observa un bipolarismo atenuado, liderado por Estados Unidos y China. Como conclusión del objetivo 3 se destaca la importancia de que las acciones sobre IA se enmarquen en una Política de Estado. Otra conclusión del objetivo 3, es la necesidad de adoptar medidas en materia de Política Exterior y para la readaptación de la diplomacia, habiéndose mencionado algunas ideas.

En síntesis, resulta evidente la necesidad de los países de contar con Servicios Exteriores bien planificados y diplomáticos capaces de afrontar estos nuevos desafíos, elemento esencial para poder desarrollar una Política Exterior acorde a los retos que la IA ha comenzado a plantear en la agenda internacional. Sin perjuicio de ello, la mayoría de las tareas que forman parte de la esencia de la diplomacia, como la representación, la negociación y la toma de decisiones finales, no serán susceptibles de ser reemplazadas por aplicaciones de IA. La IA puede apoyar el desarrollo de la función diplomática pero no sustituirla.

¹¹ El enfoque adoptado por los distintos países puede observarse en las estrategias nacionales trazadas. Al respecto, pueden resultar de interés los siguientes enlaces: Dutton, T. *An Overview of National AI Strategies* (28 de junio de 2018). *Medium*. Recuperado de <https://medium.com/politics-ai/an-overview-of-national-ai-strategies-2a70ec6edfd>
Dutton, T. *Building an AI World: Report on National and Regional AI Strategies* (6 de diciembre de 2018). *CIFAR*. Recuperado de <https://www.cifar.ca/cifarnews/2018/12/06/building-an-ai-world-report-on-national-and-regional-ai-strategies>

Bibliografía

Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). (Mayo de 2019). “*Principios generales y recomendaciones sobre el uso de Inteligencia Artificial para el Gobierno Digital. Propuesta a consulta pública*”.

Recuperado de

https://www.gub.uy/participacionciudadana/consultapublica/legislation_proposals/3-consulta-publica-propuesta-de-la-estrategia-de-inteligencia-artificial-para-el-gobierno-digital/show_pdf.pdf

Asgard y Roland Berger (2018). *Artificial Intelligence Strategy for European Start-ups*.

Recuperado de

https://www.rolandberger.com/publications/publication_pdf/roland_berger_ai_strategy_for_european_startups.pdf

Barrio Andrés, M. Robótica, inteligencia artificial y Derecho. (11 de setiembre de 2018). *Real Instituto Elcano*. Recuperado de

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?

WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari103-2018-barrioandres-robotica-inteligencia-artificial-derecho

Blanco, J.M. & Cohen, J. Inteligencia Artificial y Poder. (24 de julio de 2018). *Real Instituto Elcano*. Recuperado de

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?

WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ciberseguridad/ari93-2018-blanco-cohen-inteligencia-artificial-poder

Comisión Europea (2019). *Directrices Éticas para una IA fiable*. Recuperado de

<https://ec.europa.eu/futurium/en/ai-alliance-consultation/guidelines>

Comisión Mundial de Ética del Conocimiento Científico y la Tecnología (COMEST -UNESCO-). (2019). “*Preliminary Study on the Ethics of Artificial Intelligence*”,

SHS/COMEST/EXTWG-ETHICS-AI/2019/1. Recuperado de

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367823>

Comité Intergubernamental de Bioética (CIB -UNESCO-) y Comisión Mundial de Ética del Conocimiento Científico y la Tecnología (COMEST -UNESCO-). (2020).

“*Statement on COVID-19: Ethical Considerations from a Global*

Perspective”, *SHS/IBC-COMEST/COVID-19 REV*. Recuperado de

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373115>

Cox, R.W. & Wartenbe, M. (2018). *The Politics of Global Value Chains*. En R. Kiggins (Ed.), *The Political Economy of Robots* (1a ed., pp. 17-40). Edmond, OK: University of Central Oklahoma

Diccionario de la lengua española. (2018). *Definición de disrupción*. Recuperado de <https://dle.rae.es/?id=Dy0VRiZ>

Dutton, T. *An Overview of National AI Strategies* (28 de junio de 2018). *Medium*. Recuperado de <https://medium.com/politics-ai/an-overview-of-national-ai-strategies-2a70ec6edfd>

Dutton, T. *Building an AI World: Report on National and Regional AI Strategies* (6 de diciembre de 2018). *CIFAR*. Recuperado de <https://www.cifar.ca/cifarnews/2018/12/06/building-an-ai-world-report-on-national-and-regional-ai-strategies>

Hintze, A. *Understanding the four types of AI, from reactive robots to self-aware beings*. (14 de noviembre de 2016). *The Conversation*. Recuperado de <https://theconversation.com/understanding-the-four-types-of-ai-from-reactive-robots-to-self-aware-beings-67616>

Kiggins, R. (2018). *Big Data, Artificial Intelligence, and Autonomous Policy Decision-Making: A Crisis in International Relations Theory?*. En *The Political Economy of Robots* (1a ed., pp. 211-234). Edmond, OK: University of Central Oklahoma.

Krasner, S. (Spring, 1982) *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*. *International Organization*, 36 (2), 185-205. Recuperado de *The MIT Press Stable URL*: <http://www.jstor.org/stable/2706520>

Manyika, J. & Bughin, J. *Las promesas y los desafíos de la era de la inteligencia artificial*. (Octubre 2018). *McKinsey Global Institute*. Recuperado de <https://www.mckinsey.com/featured-insights/artificial-intelligence/the-promise-and-challenge-of-the-age-of-artificial-intelligence/es-cl>

Mizroch, A. *In Israel, A Stand Out Year For Artificial Intelligence Technologies*. (11 de marzo de 2019). *Forbes*. Recuperado de <https://www.forbes.com/sites/startupnationcentral/2019/03/11/in-israel-a-stand-out-year-for-artificial-intelligence-technologies/#659c728d30a8>

OCDE. (2019). *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, OECD/LEGAL/0449*. Recuperado de <http://legalinstruments.oecd.org>

Sanahuja, J.A. (2008). *¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea*. En *Cursos de*

Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria - Gasteiz (2007, pp. 297-383). Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.

Schwab, K. *The Fourth Industrial Revolution*. (25 de mayo de 2018). *Britannica Online Encyclopedia*. Recuperado de <https://www.britannica.com/topic/The-Fourth-Industrial-Revolution-2119734>

Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (Transforma Uruguay). (Mayo de 2019). *Hoja de Ruta Ciencia de Datos y Aprendizaje Automático en materia de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)*. Recuperado de <https://www.transformauruguay.gub.uy/es/institucional/noticia-ampliacion/se-presento-la-hoja-de-ruta-tic-centrada-en-ciencia-de-datos-y-aprendizaje-automatico>

Strange, S. (Autumn, 1987) *The Persistent Myth of the Lost Hegemony*. *International Organization*, 41(4), 551-574. Recuperado de *The MIT Press Stable URL*: <http://www.jstor.org/stable/2706758>

Trejo Campos, F.R. Los desafíos de la inteligencia artificial en el sistema internacional. (25 de abril de 2019). *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de <http://revistafal.com/los-desafios-de-la-inteligencia-artificial-en-el-sistema-internacional/>

UE. Reglamento Protección de Datos UE (GDPR), Art. 22. (2016). *PrivazyPlan*. Recuperado de <http://www.privacy-regulation.eu/es/22.htm>

UNESCO. (6 de marzo de 2019). *Participantes en conferencia mundial sobre la Inteligencia Artificial abogan por una gobernanza que respete los derechos*. Recuperado de <https://es.unesco.org/news/participantes-conferencia-mundial-inteligencia-artificial-abogan-gobernanza-que-respete>

Wright, N. *How Artificial Intelligence Will Reshape the Global Order - The Coming Competition Between Digital Authoritarianism and Liberal Democracy*. (October 7, 2019). *Foreign Affairs*. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2018-07-10/how-artificial-intelligence-will-reshape-global-order>

Derecho Internacional del Mar y Cambio Climático El problema de la elevación del nivel del mar

Ignacio Guido Sarries*

I. Introducción

Hace cinco años, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible identificó al cambio climático como una de las más serias amenazas a la capacidad de los Estados para cumplir sus objetivos¹. Entre los factores potencialmente más perjudiciales se destaca la elevación del nivel del mar, causada por el calentamiento de las aguas y los deshielos cada vez más acelerados de áreas de la Antártida y Groenlandia².

Según estimaciones recogidas por las Naciones Unidas, el incremento del nivel del mar impactaría al menos a setenta países de manera directa, y de forma colateral a muchos otros³. El efecto más notorio de este fenómeno es la inundación de zonas vulnerables, pero acarrea múltiples consecuencias perniciosas en aspectos vinculados a la seguridad alimentaria, la salud pública, el desarrollo económico y social, entre otros. Naturalmente, los países con áreas costeras bajas y los pequeños Estados insulares en desarrollo están en mayor riesgo. Para algunas comunidades, el avance de los mares sobre sus costas constituye una amenaza real a su existencia en el mediano o largo plazo.

Reconociendo la gravedad y amplitud de la temática planteada, este artículo se limita a analizarla desde la perspectiva del Derecho Internacional del Mar, especialmente en lo que atañe a la regulación de las líneas de base y los límites exteriores de las zonas marítimas. Los insumos esenciales del presente estudio son los

* Licenciado en Relaciones Internacionales (Facultad de Derecho, UDELAR). Ingresó al Servicio Exterior en 2018 por Concurso de Oposición y Méritos. Se desempeña actualmente como Cónsul de Distrito en la ciudad de Buenos Aires, República Argentina.

¹ ONU, Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2015, párrafo 14

² *Intergovernmental Panel on Climate Change, Summary for Policymakers, Ocean and Cryosphere*, 2019, pg. 12

³ Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 2018, pg. 357

informes presentados por los Estados a la Comisión de Derecho Internacional (CDI), los trabajos de ésta y los desarrollos doctrinarios individuales o colectivos.

El primer aspecto que se debe considerar es que la inundación de las costas produciría el corrimiento de las líneas de base actuales tierra adentro, en algunas regiones de manera drástica. Esto, a su vez, conllevaría modificaciones más o menos sustanciales de los límites exteriores de las zonas marítimas de los Estados. En algunos casos, los países podrían ver seriamente disminuidos sus derechos adquiridos sobre dichas zonas y los recursos naturales que allí se encuentren.

Por otra parte, se ha planteado la inquietud de que podrían verse afectados los límites marítimos entre Estados con costas adyacentes o frente a frente, cuando se hayan trazado en función de líneas de base y éstas se muevan tierra adentro.

II. Efectos del aumento del nivel del mar sobre las líneas de base

La línea de base es el instrumento esencial para la delimitación de los espacios marítimos, tal como lo establece la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR). Es la referencia utilizada para delimitar las aguas interiores, para medir la anchura y trazar el límite exterior del mar territorial, de la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental en los casos aplicables⁴.

En consecuencia, es procedente lo que señalara J. Saura Estapá, al observar que “...la importancia de las líneas de base en la delimitación de los espacios marítimos es insoslayable, puesto que, cualquiera sea la figura a la que nos estemos refiriendo, la intervención de las líneas de base, por activa o por pasiva, se hace necesaria”⁵.

En general, los países utilizan líneas de base normales, definidas por el artículo quinto de la CONVEMAR como las líneas de bajamar a lo largo de la costa, tal como aparecen marcadas mediante el signo apropiado en cartas a gran escala reconocidas oficialmente por el Estado ribereño. La Convención nada dice con respecto a los

⁴ Convención sobre Derecho del Mar, arts. 3, 33, 57 y 76 respectivamente. El límite exterior es una línea cada uno de cuyos puntos está, con respecto a la línea de base, a una distancia igual a la anchura prevista por la Convención.

⁵ J. Saura Estapá, *Límites del Mar Territorial*, Editorial Bosch, 1996.

requisitos técnicos para identificar la línea de la marea más baja, ni la metodología que deben seguir los Estados para trazarla.

En cualquier caso, el incremento del nivel del mar tendría un impacto directo sobre las líneas de base normales, empujándolas tierra adentro mediante la progresiva inundación de las costas. Esto implicaría el retroceso paralelo de los límites exteriores de las zonas marítimas del Estado, que se trazan a partir de las mencionadas líneas. Resulta útil ejemplificar lo antedicho con dos escenarios factibles. Uno de ellos es la desaparición de elevaciones en bajamar que actualmente se usan para medir la anchura del mar territorial, en aplicación del artículo 13 del acuerdo de Montego Bay⁶. Otro evento posible es la inundación total o parcial de una isla, que podría pasar a considerarse una elevación en bajamar, una roca inhabitable o directamente desaparecer, con la consiguiente pérdida relativa o total de sus áreas de jurisdicción marina⁷.

Por otra parte, el derecho internacional prevé que los Estados pueden trazar líneas de base rectas en determinadas circunstancias⁸. Se trata de situaciones en que las costas presentan una gran irregularidad a causa de aberturas o escotaduras, o cuando existe una franja de islas a lo largo de la costa e inmediatamente próxima a ella. El trazado de líneas de base rectas se logra mediante la unión de los puntos apropiados, siempre que la línea resultante no se aparte de manera significativa de la orientación general de la costa, y que no englobe aguas no suficientemente vinculadas al territorio del Estado, entre otros requisitos.

Este estudio no pretende adentrarse en la compleja regulación de las líneas de base rectas, pero sí debe subrayarse que el incremento del nivel del mar podría modificar o eliminar mediante inundación los puntos que los Estados han seleccionado para trazarlas. Lo antedicho resulta aún más notorio en el caso de los Estados archipelágicos, habida cuenta de que su sistema de líneas de base rectas reposa sobre los puntos extremos de islas y arrecifes emergentes, ambos especialmente vulnerables.

⁶ “Cuando una elevación que emerge en bajamar esté total o parcialmente a una distancia del continente o de una isla que no exceda de la anchura del mar territorial, la línea de bajamar de esta elevación podrá ser utilizada como línea de base para medir la anchura del mar territorial”. CONVEMAR art. 13

⁷ CONVEMAR, arts. 13 y 121.3

⁸ *Ibidem*, Art. 7

Las posiciones de los Estados sobre las cuestiones planteadas revelan discrepancias significativas. El análisis de los informes presentados ante la Comisión de Derecho Internacional permite identificar al menos dos grandes tendencias, según promuevan criterios rígidos o dinámicos con relación a las líneas de base.

Criterio rígido: inamovilidad de las líneas de base

El criterio rígido promueve la idea de líneas estables e inmutables, a pesar de los cambios que puedan ocurrir sobre el terreno debido a la elevación de los mares. En tal sentido, el Foro de las Islas del Pacífico⁹ manifestó ante la CDI su compromiso central con preservar sus derechos adquiridos sobre las zonas marinas, descartando revisiones a causa del aumento del nivel del mar. En el mismo sentido, se opuso a cualquier alteración que atente contra los principios de estabilidad y certeza necesarios para mantener un orden económico justo y equitativo en el mar.

En el mismo tenor, Maldivas señaló que los derechos adquiridos en función de las normas jurídicas vigentes no pueden ser objetados ni retaceados por eventos supervinientes debido al cambio climático. De admitir la posibilidad de revisiones, ese país alerta sobre la posibilidad de diferendos y conflictos no sólo entre Estados, sino también con respecto a los derechos económicos de empresas privadas, sobre todo pesqueras.

Según el mencionado país, los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (conocidos como SIDS) están especialmente expuestos a las consecuencias del incremento del nivel del mar. Esto se explica porque sus zonas marinas se han construido a partir de líneas de base archipelágicas rectas, que reposan sobre puntos geográficos de muy baja altitud. La inundación de estos provocaría cambios radicales en las líneas de base y en los límites exteriores vinculados. No sólo esto, sino que podría darse el caso en que un Estado insular dejara de cumplir con el requisito de la relación agua-tierra que exige el artículo 47.1 de la CONVEMAR.

Por otra parte, los SIDS refieren a la necesidad de proteger sus planes de desarrollo sostenible. En particular, llaman la atención sobre la especial dependencia

⁹ Fundado en 1971 e integrado por 18 Estados y territorios, entre los que se destacan Australia y Nueva Zelanda.

entre sus economías y los recursos del mar. Al mismo tiempo, hacen hincapié en la vigencia de los principios de equidad y justicia, puesto que los países más afectados por la elevación del nivel del mar (causada por el cambio climático) no son precisamente los que registran mayores emisiones de gases con efecto invernadero.

Adicionalmente, se ha planteado que la revisión regular de las líneas de base sería sumamente onerosa. El Foro de las Islas del Pacífico, por ejemplo, ha advertido que sus países miembros no podrían afrontar los costos de un sistema de examen permanente de ese estilo. Los Estados Federados de la Micronesia, por su lado, han declarado no tener obligación legal alguna para llevar adelante esos procesos de revisión.

Otro argumento esgrimido en favor del criterio rígido es que la CONVEMAR no previó la modificación de las líneas de base a causa del aumento del nivel del mar, y por lo tanto es una situación actualmente no regulada. Al respecto, en el 50º Foro de las Islas del Pacífico, sus miembros apoyaron los esfuerzos tendientes a desarrollar nuevas normas jurídicas, sobre la premisa de mantener los derechos marítimos ya adquiridos¹⁰.

Con relación a lo antedicho, es oportuno mencionar que una parte de la doctrina ha promovido la idea de que las líneas de base señaladas en las cartas a gran escala son fijas. Autores como Kapoor y Kerr¹¹ han entendido que las representaciones cartográficas deben primar jurídicamente sobre la ubicación física y real de las líneas de bajamar. En el mismo sentido se expresan Carleton y Schofield¹² al interpretar el artículo quinto de la CONVEMAR. Sin embargo, estas posiciones han sido íntegramente rebatidas por otros autores e incluso por sentencias jurisdiccionales y arbitrales¹³.

Por otro lado, los Estados han informado a la CDI acerca de sus prácticas en relación con los efectos del incremento de los mares. Por ejemplo, varios países insulares del Pacífico han implementado sistemas de coordenadas geográficas para

¹⁰ *50th-Pacific-Islands-Forum-Communique*, 13-16 de Agosto de 2019

¹¹ D.C. Kapoor & Adam J. Kerr, *A Guide to Maritime Boundary Delimitation*, 1986

¹² Christopher Carleton & Clive Schofield, *Developments in The Technical Determination of Maritime Space*, *IBRU Maritime Briefing* 24-25, 2001

¹³ Informe sobre Líneas de Base, Conferencia de Sofía de la Asociación de Derecho Internacional, 2012, pg. 25

delimitar sus zonas marinas¹⁴, amparados por el derecho internacional vigente¹⁵, dejando de lado las cartas náuticas en busca de mayor certeza.

Criterio dinámico: líneas de base y límites exteriores ambulatorios

Por oposición al criterio rígido explicado precedentemente, otro grupo de países sostiene que las líneas de base y las zonas marítimas deben desplazarse en función del aumento del nivel del mar.

El Reino de los Países Bajos, por ejemplo, ha remitido a la CDI un informe que señala como práctica habitual¹⁶ la revisión regular de las líneas de base y la modificación de los límites exteriores de zonas marinas. Efectivamente, ese país considera que dichas líneas son ambulatorias y que, dadas las características propias del Mar del Norte, presentan un importante dinamismo. Es por este motivo que, en los últimos 5 años, la Oficina Hidrográfica de los Países Bajos ha publicado al menos 10 actualizaciones con cambios en las líneas de base y los límites de áreas marítimas¹⁷. Resulta pertinente destacar que algunas obras de defensa costera y portuarias llevadas a cabo por el mencionado país, han tenido impactos significativos. Por ejemplo, la extensión del puerto de Rotterdam, conocida como Maasvlakte II, provocó un corrimiento del límite exterior del mar territorial de casi tres millas marinas.

En términos similares se han expresado los Estados Unidos de América. Su informe ante la Comisión parte de la premisa de que muchas de las normas de la CONVEMAR, incluidas las relativas a las líneas de base, son parte del derecho internacional de fuente consuetudinaria¹⁸. El estudio de estas reglas permite concluir, según ese país, que las líneas de base normales son generalmente ambulatorias.

Es importante señalar que EE. UU. declara mantener una práctica habitual de revisión de líneas de base y zonas marinas, mediante un panel interinstitucional que

¹⁴ Ejemplos registrados son: Islas Marshall, Samoa, Tuvalu, Fiyi, Papúa Nueva Guinea

¹⁵ CONVEMAR, arts. 16, 47, 75, 84

¹⁶ Prácticas solamente relativas a la parte europea del Reino

¹⁷ Una síntesis de estas publicaciones puede encontrarse en la web oficial de la Oficina Hidrográfica del Reino de los Países Bajos:

<https://english.defensie.nl/topics/hydrography/maritime-limits-and-boundaries>

¹⁸ Nótese que EE. UU. no ratificó la CONVEMAR.

estudia los cambios físicos que impliquen corrimientos mayores a 500 metros. Una vez concluido el análisis, se publican las actualizaciones correspondientes en las cartas a gran escala. Por su parte, el Reino Unido también ha manifestado su apoyo al carácter dinámico de las líneas de base, en concordancia con su legislación nacional sobre el mar territorial. Con respecto a su Zona Económica Exclusiva, entiende que hay que respetar los tratados bilaterales que establecen sus límites mediante coordenadas fijas.

Otra fuente de apoyo a la concepción de líneas de base móviles es la Asociación de Derecho Internacional (ILA), según se desprende de un informe del año 2018¹⁹. En éste, se señala que cuando los Estados ganan territorio sobre el mar, sea de manera natural o mediante la intervención humana, corren las líneas de base mar adentro. Siguiendo la misma lógica, cuando el mar avanza sobre la superficie terrestre debe admitirse el proceso contrario, es decir, el movimiento tierra adentro de las líneas.

Sin perjuicio de ello, la mencionada organización subraya la gravedad de los problemas que implica esa lógica. Por ejemplo, enfatiza que la inundación total de islas, elevaciones y otros puntos geográficos claves para generar zonas marinas, puede provocar una pérdida total de los derechos adquiridos por algunos países. Al analizar estos escenarios, la Asociación entendió que el derecho internacional vigente no provee soluciones, y en función de esa interpretación, propone dos caminos posibles de *lege ferenda*.

La primera opción coincide con lo que describimos *ut supra* como el criterio rígido, es decir, congelar las líneas de base ya establecidas, descartando que éstas sean modificadas por el aumento del nivel del mar. Se trataría de una especie de generalización de la situación excepcionalísima prevista en el artículo séptimo, párrafo segundo de la CONVEMAR²⁰. Éste establece que cuando la costa es muy inestable a causa de deltas u otros accidentes naturales, “...aunque la línea de bajamar retroceda ulteriormente, las líneas de base rectas seguirán en vigor hasta que las modifique el Estado ribereño de conformidad con esta Convención”.

¹⁹ *International Law Association, International Law and Sea Level Rise, Sydney Conference, 2018.*

²⁰ Considerado generalmente como una respuesta al caso especial del Delta Ganges y Brahmaputra

El principal argumento en contra de esa propuesta es que se trataría de una ficción legal, por la cual la línea marcada en la carta a gran escala podría diferir significativamente con la realidad. Las zonas marinas se mantendrían artificialmente, incluso cuando el sustento territorial desapareciese, en evidente contradicción con el derecho internacional. Además, la falta de actualización real de las cartas podría generar graves peligros para la navegación.

Como segunda vía a explorar, la Asociación estudió la posibilidad de mantener permanentemente los límites exteriores de todas las zonas marinas ya trazados con respecto a las líneas de base. Incluso cuando éstas se muevan tierra adentro a causa de la elevación de los mares, los límites no se ajustarían. En el debate de la Asociación, la principal objeción que surgió contra esta propuesta es que se producirían diferentes extensiones de las áreas marinas de los Estados, en contradicción con el derecho internacional.

Según el mismo informe, ambas propuestas podrían ser objeto de cuestionamientos y reclamos, en tanto parecerían impedir mediante ficciones jurídicas, un proceso natural de ampliación de la alta mar o de las zonas económicas exclusivas, como contrapartida al corrimiento tierra adentro de los límites de las zonas marinas.

Finalmente, es procedente destacar que la falta de consenso entre los Estados se vio reflejada recientemente en las sesiones de la Sexta Comisión de la Asamblea General²¹. Allí, las delegaciones instaron a la Comisión de Derecho Internacional a adoptar un enfoque prudente sobre las líneas de base, especialmente en cuanto a su posible desplazamiento. El debate reveló también distintos grados de interés de los Estados en abordar esta temática, así como discrepancias en torno a la metodología que debería seguir el grupo de estudio de la CDI.

III. Impacto del incremento del nivel del mar sobre los límites entre Estados

La otra inquietud relativa al aumento del nivel del mar concierne a los límites entre Estados con costas adyacentes o frente a frente, establecidos tomando como guía las líneas de base. En la hipótesis que éstas se muevan tierra adentro, se debe determinar

²¹ La Sexta Comisión es el ámbito dedicado al estudio de los asuntos jurídicos en la Asamblea General de las Naciones Unidas

si las fronteras marítimas sufrirían modificaciones. Sobre este asunto, las posturas de los Estados y de otras entidades como la ILA demuestran un sólido consenso: la elevación de los mares no puede afectar los límites ya pactados.

Efectivamente, los informes presentados ante la CDI son coincidentes en cuanto a rechazar la aplicación de la cláusula “*rebus sic standibus*” a los tratados de límites marítimos. La respuesta de Maldivas, por ejemplo, reivindica el principio de “*pacta sunt servanda*” y descarta cualquier posible afectación a sus fronteras. En sentido análogo se expresa el Foro de Islas del Pacífico, enfatizando la necesidad de que los límites tengan permanencia, certeza y estabilidad. También se pueden constatar posturas similares en los informes provistos por Singapur, Estados Unidos y Rumania. En la Sexta Comisión, el consenso de las delegaciones llevó a concluir que “...no debía invocarse un cambio fundamental de las circunstancias, con arreglo al artículo 62, párrafo 2, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en relación con las fronteras marítimas”²².

Por otro lado, cabe señalar que algunos países recurren a normas de la propia CONVEMAR para reafirmar la jerarquía de los tratados limítrofes. Por ejemplo, el artículo 134 referido a los límites de la Zona, el 74 aplicable a las cuestiones relativas a la delimitación de las Zonas Económicas Exclusivas, y el artículo 84 que atañe a los límites de la plataforma continental.

En vista de lo mencionado, parece clara la importancia de concretar acuerdos limítrofes que indiquen las coordenadas geográficas de las fronteras, recomendación que es recogida en la mayoría de los informes presentados ante la Comisión de Derecho Internacional. Cabe recordar que, a falta de acuerdo, la CONVEMAR señala como método para trazar los límites entre Estados a la línea media equidistante con respecto a las líneas de base²³, que son justamente las que se verían desplazadas a causa de la elevación del mar.

Sin perjuicio del mencionado consenso acerca del respeto absoluto a los límites pactados, se ha reiterado la conveniencia de construir defensas costeras para limitar la

²² Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 71er período de sesiones (2019), párrafo 47

²³ CONVEMAR, art. 15

erosión provocada por el incremento del nivel del mar. Así se manifestaron los delegados en la Sexta Comisión, al “...respaldar medidas físicas de refuerzo de las costas, como la construcción de diques u otras medidas de protección artificial, la protección y restauración de las costas”²⁴.

IV. Conclusiones

El fenómeno de la elevación de los mares genera cuestionamientos relevantes desde la óptica del derecho internacional, que son actualmente objeto de análisis en ámbitos como la Comisión de Derecho Internacional y la Sexta Comisión de la Asamblea General. Al respecto, la CDI señaló, en el año 2018, que este asunto “... refleja tendencias nuevas del derecho internacional e inquietudes apremiantes de la comunidad internacional”²⁵. Además, consideró que hay indicios de una práctica emergente de los Estados sobre las derivaciones jurídicas de la elevación de los mares, así como oportunidades para avanzar en la codificación y desarrollo progresivo del derecho. En consecuencia, decidió incluir la temática en su agenda de largo plazo, así como la conformación de un grupo de estudio a partir del año 2019. Habida cuenta de la dificultad del tema, el plan de trabajo previsto para ese grupo se extenderá al menos tres años.

Tal como se expuso en las secciones anteriores, las posturas de los Estados son divergentes con respecto a los desafíos planteados. Los países más vulnerables proponen congelar las líneas de base y los límites exteriores de los espacios marítimos, de manera de no ver afectados sus derechos adquiridos. Por oposición, otro grupo de naciones reivindica el carácter ambulatorio de las zonas de jurisdicción marítima, en función del derecho internacional vigente.

Por su parte, la doctrina ha propuesto la creación de nuevas normas jurídicas tendientes a preservar los derechos ya establecidos en función de la CONVEMAR, aunque admitiendo el alto grado de dificultad de cualquier camino de reforma²⁶. No puede perderse de vista que esta problemática excede el enfoque jurídico e involucra intereses económicos, geopolíticos, de seguridad y defensa, entre otros.

²⁴ Idem ref. 14

²⁵ Ibidem pg. 361

²⁶ Por ejemplo, la propuesta de la ILA. Ibidem ref. 15, pg. 19

Finalmente, parecería imponerse la necesidad de que nuestro país continúe observando y contribuyendo a los debates relativos a la elevación del mar en todos los ámbitos pertinentes, dado que sus costas no serán ajenas a los efectos de dicho fenómeno.

