

Maestría
en Integración y Cooperación
Internacional UNR



Revista
**Integración y Cooperación
Internacional**

N° 30

Enero | Junio 2020

Publicación Semestral

www.cerir.com.ar

REVISTA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

ISSN 1852-9798

DIRECTORA: Mter. Marta G. Cabeza

EDITORAS: Mter. Lidia V. Gatti – Lic. Vanesa I. Castello

CONSEJO DE REDACCION

Dra. Miryam Colacrai - Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Dra. Gladys Lechini - Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Dr. Carlos Juárez Centeno -Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Dr. Hugo Rogelio Suppo - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil.

Dr. Esteban Valenzuela Van Treek - Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Dra. Gretchen Hernández - Simon Fraser University, Canadá.

Dr. Rafael Domínguez Martín -Universidad de Cantabria, España.

Dr. Danu A. Fabre Platas - Universidad Veracruzana, México.

La Revista Integración y Cooperación Internacional es una publicación electrónica, nacida en el ámbito de la Maestría del mismo nombre, que busca fomentar el análisis y la reflexión sobre las cuestiones actuales vinculadas a las relaciones internacionales en general y a la integración y cooperación internacional en particular, desde un enfoque interdisciplinario. Intenta ser un aporte al mundo académico contribuyendo a la difusión de las ideas generadas en la región en torno a las temáticas mencionadas para dar así mayor visibilidad a la producción de los investigadores de nuestras universidades y centros de estudios.



Los contenidos de la *Revista Integración y Cooperación Internacional* son publicados bajo la Licencia Creative Commons **Reconocimiento – Compartir Igual** (*by-sa*), que permite el uso comercial de la obra y de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Los trabajos son sometidos a evaluación de expertos mediante el sistema doble ciego.

Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan, necesariamente, la de la Revista en Integración y Cooperación Internacional.

CORRESPONDENCIA Y CANJE - ADDRESS OF EXCHANGE

REVISTA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO (UNR) - CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO (CERIR)

Maipú 1065 – 3º piso – oficina 301

2000 ROSARIO (SANTA FE)

REPÚBLICA ARGENTINA

TEL/FAX: +54 341 4201231

Correo electrónico: mici@unr.edu.ar

Sitio: revista-mici.unr.edu.ar

EDITORIAL

Este nuevo número de la Revista Integración y Cooperación Internacional nos encuentra en medio de los grandes cambios mundiales provocados por la pandemia de COVID-19.

El 12 de marzo la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró como pandemia al virus y el mes de mayo finalizó con más de 6 millones de personas contagiadas y aproximadamente 370.000 fallecidos en todo el mundo. El COVID-19 podría provocar casi 25 millones de nuevos desempleados en el mundo, según las últimas estimaciones de la Organización Mundial del Trabajo (OIT).

Muchos se preguntan si esta crisis puede ser una oportunidad para fortalecer la cooperación y la integración internacional como vector de desarrollo de los pueblos y superación de la emergencia. Y también cuál es el papel que la cooperación y la integración tienen y/o pueden tener frente a la crisis.

Se refuerzan los relatos antidemocráticos, tanto desde el neoliberalismo como por parte de gobiernos de izquierda. Estamos siendo testigos del refuerzo de nacionalismos en los Estados, pasando por militares con nuevas funciones en la pandemia hasta acusaciones a los inmigrantes de ser portadores del virus. Las variantes son múltiples y peligrosas.

De ahora en más, serían necesarias nuevas categorías para pensar la diferenciación de países. Las viejas divisiones entre desarrollados y subdesarrollados ya no sirven para todos los casos. Se comienza a hablar ahora de la “geopolítica de la salud” para estas nuevas categorizaciones.

Ante esta nueva realidad, las tradicionales lecturas de “amenazas a la seguridad” que muchos Estados sostenían -y que abarcaban tan distantes criterios como ejércitos extranjeros, células terroristas hasta movimientos migratorios- quedan a un lado. El tradicional refuerzo de las fronteras no pudo impedir la transmisión y propagación del virus.

Numerosos analistas coinciden en afirmar que la pandemia es un acelerador de tendencias. Lo cierto es que hay una emergencia de amenazas globales que contradictoriamente se enfrentan con la impotencia de las organizaciones internacionales para enfrentar estos nuevos desafíos. Presenciamos así una crisis de las instancias multilaterales.

Lo que parece fuera de duda es que estamos inmersos en nuevas tendencias que no culminan de tomar forma. La decisión que tomen los Estados de aislarse o cooperar será determinante no sólo a la hora de gestionar la actual crisis sanitaria sino también en el futuro funcionamiento del sistema internacional.

Para comenzar a echar luz a algunos de los múltiples aspectos afectados por estas nuevas tendencias proponemos el artículo de Graciela Bonomelli titulado “La pandemia del Coronavirus y su impacto sobre el comercio internacional: Una mirada sobre el mundo y Argentina” donde se analiza la postura de los principales referentes mundiales en materia económica y se hace énfasis sobre la Argentina y los cambios que podrían tener lugar a mediano plazo.

Además, y en continuidad con las líneas de análisis tradicionales de la Revista, les presentamos el artículo “Una mirada sobre las políticas públicas del MERCOSUR en materia de cultura”, de María Alfonsina Baumann, donde se reflexiona sobre las características propias que evidencia el proceso de integración en el plano cultural. La autora establece algunos puntos de conexión entre el Mercosur cultural y la tutela de la cultura desde una perspectiva los Derechos Humanos, para luego dar cuenta de algunas posibles áreas de intervención.

En este número también se incluye una reflexión sobre “Violaciones a los Derechos Humanos: su reconocimiento y tratamiento en democracias recuperadas. El caso Uruguay”, a cargo de Nuria Pérez Baldrich. Se presenta una mirada de las tensiones cívico militares que tuvieron lugar durante los mandatos presidenciales del uruguayo Tabaré Vázquez en las implementación de investigaciones sobre desaparecidos durante la dictadura. El caso se estudia como un ejemplo del reconocimiento de las violaciones a los Derechos Humanos en democracias recuperadas.

Cerramos esta editorial compartiendo con nuestros lectores la calificación “A” otorgada por Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Res. CONEAU 057/2020) a la Maestría en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-CEI-UNR), ámbito en el que surge esta publicación académica. La obtención de esta categoría equivalente a “Excelente” legitima la labor académica que desarrolla a diario todo el equipo de directivos, docentes y alumnos. Esta evaluación viene a consolidar aún más a la Maestría como una alternativa de calidad para la formación de posgrado en el campo de las Relaciones Internacionales, tanto para graduados de Argentina como del resto del mundo.

La obtención de la categoría más alta de CONEAU nos lleva a continuar con mayor impulso y convicción esta propuesta editorial e invitar una vez más a enviar materiales para la evaluación y posterior publicación.

Una vez más deseamos agradecer a los evaluadores y colaboradores que ofrecieron su tiempo para revisar con rigor e imparcialidad los trabajos enviados a la revista. Sin esta colaboración tan importante resultaría imposible la realización y continuidad de la **Revista en Integración y Cooperación Internacional**.

Marta G. Cabeza – Directora

Vanesa I. Castello - Editora

INDICE

ARTÍCULOS

La pandemia del Coronavirus y su impacto sobre el comercio internacional: una mirada sobre el mundo y Argentina 5-12

Graciela Bonomelli

Una mirada sobre las políticas públicas del Mercosur en materia de cultura

María Alfonsina Baumann

13-24

COMENTARIO

Violaciones a los Derechos Humanos: su reconocimiento y tratamiento en democracias recuperadas. El caso Uruguay

Nuria Perez Baldrich

25-36

LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS Y SU IMPACTO SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL:

Una mirada sobre el mundo y Argentina

Graciela Bonomelli *

Resumen

El presente texto plantea un análisis de la irrupción de la pandemia de coronavirus (COVID-19) en el mundo y su impacto en el comercio internacional. Se hace hincapié en la mirada de los principales referentes mundiales en materia económica, así como un énfasis sobre la Argentina y los cambios que provocarán a mediano plazo.

Palabras clave: Comercio Internacional- Coronavirus – Impacto Comercio-Argentina

THE CORONAVIRUS PANDEMIC'S AND ITS IMPACT ON THE WORLD TRADE:

A look at the world and Argentina

Abstract

This text presents an analysis of the emergence of the coronavirus pandemic (COVID-19) in the world and its impact on the world trade. It emphasizes on the main world leader's view in economic matters as well as an emphasis on Argentina and the changes it will bring in the medium term.

Key words: World Trade- Coronavirus - Trade Impact- Argentina-

TRABAJO RECIBIDO: 02/05/2020 - TRABAJO ACEPTADO: 14/05/2020

* Dra. en Ciencia Política. Universidad Católica de Córdoba. Profesora Titular Cátedra de Comercio Exterior en la Licenciatura en RRII de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: gbonomelli@gmail.com
Se agradece la colaboración de la Lic. Sabrina Ravasio en las correcciones para su publicación.

“Cuando China estornuda, el mundo se resfría”

1- Mirando al Mundo:

El surgimiento del coronavirus (COVID-19), primero como epidemia y luego como pandemia, generó que muchos países decretaran que su población se sometiera a cuarentena obligatoria, que se cerraran fronteras y que se restringieran actividades. A grandes rasgos, se paralizó el mundo.

Desde el punto de vista económico, el virus tendrá un fuerte impacto. Cualquier análisis parte desde la incertidumbre mientras no sepamos cuán grave será la letalidad de esta pandemia y la velocidad con la que se seguirá expandiendo. Si bien es difícil estimar su impacto, sabemos de antemano que el 2020 será un año sesgado por la recesión generalizada.

La crisis sanitaria ya impactó en la actividad económica global. En los dos primeros meses de 2020, la producción industrial china cayó por primera vez en treinta años. La mayoría de los analistas pronostican que el crecimiento económico del gigante asiático estará por debajo del 5 por ciento en el presente año (RUBINZAL, 2020).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) rebajó su pronóstico de crecimiento mundial del 2,9 al 2,4 por ciento, aunque advirtiendo que un “brote de coronavirus más largo e intenso” puede recortarlo al 1,5 por ciento. Si bien este crecimiento era tenue, afirma el Organismo, estaba estabilizándose cuando golpeó el COVID-19. Las restricciones sobre los movimientos de personas, bienes y servicios, y las medidas de contención aplicadas, como el cierre de fábricas, han hecho retroceder al sector industrial recortado la demanda interna en China. El impacto sobre el resto del mundo a través de los viajes de negocios y el turismo, las cadenas de suministro, las materias primas y la caída de la confianza, está agravándose (OCDE, 2020).

El Instituto de Finanzas Internacionales (IIF por sus siglas en inglés) -asociación de comercio global de instituciones financieras, creado en 1983 por treinta y ocho bancos de los principales países industrializados- planteó que este año se reducirá el crecimiento de China del 5,9 al 3,7 por ciento, y el de los Estados Unidos del 2 al 1,3 por ciento. El resto del mundo será inestable. La epidemia ha desatado la mayor fuga de capitales de los países emergentes desde que existen registros. El IIF calcula en 30.000 millones de dólares las salidas en el último mes y medio, cifra mayor que la registrada tanto en la crisis financiera global de 2008 como en las turbulencias de 2015 en China (en FARIZA, 2020).

En los últimos cien años el mundo ha sido testigo de siete pandemias -gripe española, asiática y de Hong Kong, H1N1, SARS, MERS y el ébola- que han traído efectos económicos tanto del lado de la oferta, como la súbita reducción de la fuerza laboral, como del lado de la demanda, o el contagio de los consumidores, restricciones a su movilidad y la tendencia de ahorrar dinero frente a la incertidumbre (OPERTTI y MESQUITA MOREIRA, 2020).

Como afirma Juan Pablo Marino, “el “cisne negro” que constituye el nuevo coronavirus ha vuelto a poner sobre la mesa debates que estaban postergados, ha acelerado otras discusiones y también ha propiciado la aparición de nuevas controversias sobre tópicos relacionados con las reglas económicas y financieras, el rol del Estado y del sector privado, las instituciones supranacionales, los criterios de

integración, el comercio internacional, el consumo, la producción, las formas del trabajo, la digitalización, las desigualdades, entre otras” (MARINO, 2020).

Los impactos de las crisis pandémicas sobre comercio mundial y regional habían sido en su mayoría moderados, ya sea porque afectaron principalmente países de menor peso en la economía global o porque se logró limitar el contagio. El efecto de la actual crisis puede superar con creces los de la gripe española de 1918 que, a excepción de las demás pandemias, afectó las principales economías del mundo y de la región, con una reducción estimada de 10 por ciento del comercio mundial y de cerca de 20 por ciento de los intercambios regionales. Asimismo, la Gran Recesión de 2008-2009, que llevó a una caída histórica anual de 20 por ciento en el comercio mundial y latinoamericano, dejó en claro las implicancias que pueden tener estos cambios estructurales.

Pero al parecer esta vez es diferente. La crisis del coronavirus podría superar tanto a la gripe española como a la crisis financiera del 2008-2009 debido a la gran conectividad humana y comercial que hoy vivimos como consecuencia de la Gran Liberalización de la posguerra, menores costos de transporte y comunicación y el desarrollo de las cadenas globales de valor.

Como antesala de lo que viene, los primeros datos comerciales del 2020 son poco reconfortantes. China, el epicentro de la pandemia y de las cadenas globales de valor, vio caer sus exportaciones en un 17 por ciento y sus importaciones un 4 por ciento en el primer bimestre del 2020, comparado con ese mismo período el año anterior. En Estados Unidos, las importaciones totales y las provenientes de América Latina y el Caribe (ALC) también cayeron en enero, en un 4 por ciento y 2 por ciento en términos anuales, respectivamente, cuando apenas comenzaba la pandemia. En Brasil, las exportaciones del primer bimestre del año se redujeron un 8,5 por ciento, también en términos anuales. Estas cifras son alarmantes si se tiene en cuenta que el comercio mundial ya se encontraba en plena desaceleración: en 2019 creció apenas 1 por ciento, comparado con un promedio de 5 por ciento en las últimas dos décadas.

Según los datos históricos disponibles, esta es una crisis que podría afectar a todos los países de ALC, sin importar su nivel de especialización. Aunque los precios de *commodities* como el petróleo y cobre enfrenten mayor volatilidad, los bienes manufacturados también son muy vulnerables a paradas súbitas, por la dependencia de las cadenas de valor y ante la posibilidad de que se posterguen las compras por parte de los consumidores. Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo estima que los servicios como el turismo se verán particularmente afectados por las medidas de contención como la disminución drástica de los vuelos, los cierres obligatorios de hoteles y el impacto de la enfermedad en su fuerza laboral (en OPERTTI y MESQUITA MOREIRA, 2020).

Para Marcelo Elizondo, especialista en negocios internacionales y profesor del Instituto Tecnológico de Buenos Aires y Director de la Consultora DNI, esta pandemia va a generar enormes cambios en el comercio internacional. Se transita hacia un mundo mucho más basado en requisitos cualitativos, lo que generará modificaciones en los procesos de producción. No advierte, sin embargo, una reversión de la globalización, porque al ser la economía y la cultura globales no se podría abastecer la demanda de 7.500 millones de personas sin producción a escala global. Pero sí identifica la aparición de nuevos requisitos que hagan de los negocios internacionales un proceso más complicado y exigente. El autor se imagina muchas nuevas normas sanitarias y de seguridad en los productos que se intercambien a nivel mundial (en MARINO, 2020).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima una contracción de -1,8 por ciento del producto interno bruto regional, lo que podría llevar a que el desempleo en la región suba en diez puntos porcentuales. De esta manera, de un total de 620 millones de habitantes, el número de pobres en la región subiría de 185 a 220 millones, en tanto que las personas en pobreza extrema podrían aumentar de 67,4 a 90 millones. Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, precisó que el Coronavirus afectará a la región a través de cinco canales. Un primer canal de transmisión de esta crisis es el efecto de la disminución de la actividad económica de varios de los principales socios comerciales en las exportaciones de bienes de los países de la región. China, por ejemplo, es un destino importante para las exportaciones de varias economías latinoamericanas, siendo el principal socio comercial en los casos de Chile, Perú y Brasil. La Comisión estima que las exportaciones de la región a ese destino podrían caer hasta 10,7 por ciento en valor (CEPAL, 2020).

Un segundo canal proviene de la caída en la demanda de servicios de turismo, que impactaría más severamente a los países del Caribe. Se calcula que, si la prohibición de viajes a causa del virus se prolonga por uno, dos, o tres meses, la actividad turística en esa región específica, en 2020, se contraería en 8 por ciento, 17 por ciento y 25 por ciento, respectivamente.

Bárcena agregó que un tercer canal de transmisión se daría a través de la interrupción de las cadenas globales de valor. Esto afectaría principalmente a México y Brasil, países que importan partes y bienes intermedios desde China para sus sectores manufactureros -en especial en los casos de repuestos para automóviles, electrodomésticos, productos electrónicos y farmacéuticos.

Un cuarto canal que afectaría a la región de América Latina y el Caribe se vincula a la caída de los precios de los productos básicos, sobre todo para los países exportadores de materias primas en América del Sur. En tanto, un quinto canal de transmisión se deriva de la mayor aversión al riesgo de los inversionistas y el empeoramiento de las condiciones financieras globales, explicó. “Parte de estos efectos ya se aprecia en la fuerte disminución de los índices bursátiles en la región”, indicó Bárcena (CEPAL, 2020).

Por su parte, el Director General de la Organización Mundial del Comercio (OMC), Roberto Azevêdo, subraya que en esta coyuntura pueden pasar dos cosas. O los flujos comerciales se diversifican y se redistribuyen para esquivar las restricciones procedentes de la pandemia y de alguna manera se centran en un área regional más limitada, o bien se cierran fronteras y se impulsa la producción doméstica. Pero, en su opinión, esto último sería un error ya que ningún país es autosuficiente, por lo que elevar más barreras no sería la solución. Una de las tesis de la OMC es que no basta con tener capacidad para producir algo, sino que hay que ser buenos en ello: de ahí la necesidad ineludible del comercio (en SANDRI, 2020).

La OMC prevé un desplome de 32 por ciento en el comercio global de bienes para este año por causa de la pandemia por coronavirus, antes de un probable repunte en 2021. El estudio del Organismo proyecta un rebote de entre 21 por ciento y 24 por ciento para el próximo año, sin embargo, aclaran que el resultado dependería en gran medida del tiempo que dure el brote y, sobre todo, de la efectividad de las medidas que tomen los gobiernos (OMC, 2020).

2- Mirando a Argentina:

Un fuerte deterioro en el frente financiero y en el comercio internacional junto a una parálisis del consumo y la producción en aquellos países donde parte relevante de su población está en cuarentena, son las consecuencias económicas más evidentes de la pandemia del coronavirus.

Argentina no escapa a esta realidad. Por una parte, caen los precios y los volúmenes del comercio de commodities: el país exportaba 6.000 millones de dólares de productos de la cadena productiva basada en animales, 25.000 millones de dólares en la de vegetales, 12.000 millones de dólares de alimentos con alguna elaboración y 4.000 millones de dólares de commodities minerales. Por otro lado, Marcelo Elizondo sostiene que se sumará a lo referido el impacto que genere el freno que sufran las economías de China y la Unión Europea -los dos focos mayores de la pandemia hasta abril de 2020- cuyos mercados son muy relevantes para nuestras ventas externas: la Unión Europea compra casi 9.000 millones de dólares anuales desde Argentina, y China lo hace por casi 7.000 millones de dólares (en KANTOR, 2020).

Según afirma Diego Rubinzal (2020), este shock externo negativo afectará la economía del país a través de tres modalidades diferentes:

1. Impacto comercial: la reducción de la demanda mundial y del precio de los commodities implica menor ingreso de divisas. Los últimos datos estadísticos revelan una retracción de las exportaciones argentinas de porotos de soja y derivados, carnes, vinos y congelados al mercado chino. Otra fuente de divisas que caerá es el turismo receptivo.

2. Impacto financiero: los capitales que salieron desde las economías emergentes hacia los desarrollados ya superaron los 60.000 millones de dólares desde comienzos de 2020. Es el valor más elevado, para el mismo período, desde la crisis financiera internacional en 2008. Ese “vuelo a la calidad” genera presiones devaluatorias en las monedas periféricas.

3. Impacto en las inversiones: la baja de precio del petróleo sepulta, por lo menos en el corto plazo, las proyecciones que se realizaban para la explotación de Vaca Muerta.

Según un nuevo informe de la Bolsa de Comercio de Rosario, del lado del comercio internacional, "(..) entre los países afectados por el brote COVID-19 China es un caso paradigmático para la Argentina ya que es el destino de casi el 90 por ciento de nuestras exportaciones de poroto de soja -que aportaron cerca de 3.000 millones de dólares en el 2019-, el 70 por ciento de las carnes bovinas -por más de 2.000 millones de dólares- y el 22 por ciento de la carne porcina -con un valor de 3.500 millones de dólares en el 2019-. En Brasil, nuestro principal socio comercial y termómetro de lo que puede esperarse para la actividad económica local, la participación del gigante asiático en las exportaciones es incluso más alta, estimándose que se deterioren sus perspectivas de crecimiento para este 2020" (en ORIGLIA, 2020).

Adicionalmente sufrirán los volúmenes embarcados principalmente por la menor demanda de China, segundo mayor mercado para Argentina en el planeta, pero principal cliente de agroexportaciones, cuestión que resulta inexorable.

En 2019 China importó 7.000 millones de dólares desde la Argentina y dos tercios de esa cifra se debió al complejo sojero: del total, 3.600 millones de dólares fueron productos primarios y 3.000 millones de dólares, manufacturados de origen

agropecuaria. Adicionalmente, hoy las carnes también tienen en China su principal mercado. Asia, que es un foco crítico del problema sanitario, es para la Argentina más relevante comercialmente que Europa con 21.000 millones de dólares exportados en 2019.

La creciente problemática en Europa con epicentro en Italia y España, pero con capacidad de afectar a toda la economía continental, también podría impactar en las exportaciones argentinas -más de 10.000 millones de dólares exportados a toda Europa, y unos 8.800 millones a la Unión Europea-, que en su mayoría se componen de productos de origen agropecuario y alimentos -alrededor de 5.500 millones de dólares.

Por propiedad transitiva Brasil, principal cliente de la Argentina en el mundo - las exportaciones del año pasado a ese país alcanzaron 10.500 millones de dólares-, está fuertemente expuesto a China y a la Unión Europea. Una consecuente desaceleración de la economía brasileña implicará menos importaciones desde la Argentina, que es el cuarto mayor proveedor de Brasil en el mundo.

Si a este panorama sumamos la decisión del Gobierno de Alberto Fernández de salirse de la mesa de negociación de acuerdos de libre comercio del Mercosur, indefectiblemente producirá que, si los otros socios del bloque avanzan, se dará un quiebre de hecho de la unión aduanera.

Según analiza Javier Lewkowicz, hay al menos cuatro factores bien nítidos que influenciaron en la salida de la Argentina de la mesa de negociación. El primero tiene que ver con los antecedentes, ya que como la administración de Mauricio Macri promovió los acuerdos de libre comercio, la negociación en la que entró el nuevo gobierno estaba relativamente avanzada, con ofertas sobre la mesa y lobby de todos los sectores. En segundo lugar, Brasil, el otro puntal dominante del bloque, tiene un gobierno ultraliberal que pretende avanzar a toda velocidad con los acuerdos. En este contexto, la posición de Jair Bolsonaro implicó un quiebre del diálogo histórico entre ambos países. En tercer lugar, la crisis en la que ya venía sumergida la economía argentina sumado a la pandemia ofrece un contexto que difícilmente sea peor para encarar una apertura de la economía. Además, el gobierno está completamente abocado a la gestión de la crisis del coronavirus y considera que no están dadas las condiciones para presentar una oferta de liberalización de aranceles consultada previamente con el sector privado. En cuarto lugar, Uruguay, con el apoyo de Brasil y el sostén más tímido de Paraguay, adoptó una posición muy ofensiva e impidió introducir nuevas instancias para dilatar un poco las conversaciones (LEWKOWICZ, 2020).

Si bien la retórica integradora se mantuvo en su lugar, las fricciones entre Argentina y sus socios estallaron negativamente. La nueva administración argentina se diferenció ideológicamente y se suspendió toda coordinación económica y política.

Conclusiones

El coronavirus hunde al comercio mundial y pone en riesgo la globalización. No es un freno al comercio como estamos acostumbrados a ver desde hace algunas décadas, sino un verdadero colapso del intercambio mundial. Es un punto de inflexión que nos invita a revisar nuestros propios modelos productivos para afrontar un mundo totalmente diferente. Es evidente que el volumen de las exportaciones e importaciones caerá y no será posible mantener el comercio con el modelo que estábamos acostumbrados a comerciar.

Se tratará en adelante, más que nunca, de no ir al mundo solo a veces sino con continuidad, de cuidar la relación con el mundo comercial, usar y/o desarrollar nuevas tecnologías para integrarse en redes, desarrollar estándares más exigentes en el diseño y seguridad de productos al acompañar tendencias globales, y lograr una reputación que nos permita mantenernos en un flujo comercial mucho más acotado.

El mundo transita una encrucijada y el comercio y la cooperación internacional serán actores centrales que permitan re-pensar cómo seguir insertos internacionalmente y cómo recuperar nuestra capacidad de contribuir a un desarrollo sostenible. A pesar de las dificultades que nos esperan, los países necesitan más, y no menos, multilateralismo, porque el mundo se ha vuelto más interdependiente que nunca.

Ojalá podamos revisar el desacierto de salirnos de las negociaciones comerciales extra-bloque, ya que el nuevo orden comercial requerirá de espacios para salir a negociar en forma conjunta en un mundo mucho más disruptivo del que conocíamos.

El COVID-19 aceleró tendencias que ya venían observándose en el comercio mundial, tales como el comercio de servicios, las prácticas virtuales o la exacerbación del desarrollo del mundo comercial de lo intangible. Esta tendencia irá en aumento en los próximos años y nos invitará a acostumbrarnos a vivir y competir en un mundo del e-commerce, de ferias virtuales, de cambios en el marketing donde el trabajo incluya cada vez más a las nuevas tecnologías en un mundo muy inestable.

En este escenario la globalización será mucho más complicada, quizás con menores volúmenes de comercio, pero con más valor. Tenemos delante un mundo donde el regionalismo no será necesariamente geográfico, sino quizás priorizando patrones culturales comunes y de confluencias culturales.

Como afirma Albert Camus en su novela “La Peste”, “(...) algo que se aprende en medio de las plagas: que hay en los hombres más cosas dignas de admiración que de desprecio (...)” (CAMUS, 1947:178). Bregamos para que el mundo pueda usar las cosas dignas que siempre fueron admiradas en el hombre para renacer en un comercio global más eficiente, legítimo y justo.

Bibliografía

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2020), Impacto del coronavirus en el comercio y la integración: ¿qué hacer?, por OPERTI, F. y MESQUITA MOREIRA, M., Disponible en: <https://blogs.iadb.org/integracion-comercio/es/coronavirus-comercio-integracion/>. Consulta: 27 de marzo de 2020.

CAMUS, A. (1947), *La Peste*, Ed. Lelibros. Disponible en: <https://lelibros.online/libro/descargar-libro-la-peste-en-pdf-epub-mobi-o-leer-online/>. Consulta: abril de 2020.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (2020), COVID-19 tendrá graves efectos sobre la economía mundial e impactará a los países de América Latina y el Caribe. Comunicado de Prensa. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/covid-19-tendra-graves-efectos-la-economia-mundial-impactara-paises-america-latina>. Consulta: el 27 de marzo de 2020.

FARIZA, I. (9 de marzo, 2020), La epidemia desata, en un mes y medio, la mayor fuga de capitales de los emergentes desde que hay registros, *El País*. Disponible en línea: <https://elpais.com/economia/2020-03-09/el-coronavirus-provoca-la-mayor-fuga-de-capitales-de-los-paises-emergentes-desde-que-hay-datos.html>. Consulta: 20 de marzo de 2020.

KANTOR, D. (13 de marzo de 2020), El costo del coronavirus en la Argentina: se perderían US\$3.400 millones sólo por exportaciones, *Clarín*. Disponible en: https://www.clarin.com/economia/costo-coronavirus-argentina-perderian-us-3-400-millones-solo-exportaciones_0_u0dk4DN3.html. Consulta: 27 de marzo de 2020.

LEWKOWICZ, J. (28 de abril, 2020), El Mercosur cerca de la ruptura, *Página 12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/262467-el-mercosur-cerca-de-la-ruptura>. Consulta: 24 de abril de 2020.

MARINO, J. P. (25 de marzo, 2020), Coronavirus: cómo se reconfigura la economía mundial después de la pandemia, *Ambito.com*. Disponible en línea: <https://www.ambito.com/ambito-biz/estado/coronavirus-como-se-reconfigura-la-economia-mundial-despues-la-pandemia-n5090925>. Consulta: 25 de marzo de 2020.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (2020), Coronavirus y comercio mundial. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/covid19_s/covid19_s.htm. Consulta: 30 de abril de 2020.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (2020), Graves efectos del brote de COVID-19 sobre las perspectivas económicas. Disponible en: <http://www.oecd.org/perspectivas-economicas/marzo-2020/#resources>. Consulta: 30 de abril de 2020.

ORIGLIA, G. (12 de marzo, 2020), Coronavirus. El impacto en las exportaciones y en el ingreso de divisas a la Argentina, *Diario La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/coronavirus-el-impacto-exportaciones-ingreso-divisas-argentina-nid2342331>. Consulta: 23 de marzo de 2020.

RUBINZAL, D. (22 de marzo, 2020), El costo Económico de la pandemia. *Diario Página 12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/254004-el-costo-economico-de-la-pandemia>. Consulta: 27 de marzo de 2020.

SANDRI, P.M., (9 de abril, 2020), El coronavirus hunde el comercio mundial y pone en riesgo la globalización. *Diario LA VANGUARDIA*. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/economia/20200409/48393983083/coronavirus-comercio-mundial-globalizacion.html>. Consulta: 30 de abril de 2020.

UNA MIRADA SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL MERCOSUR EN MATERIA DE CULTURA*

Ma. Alfonsina Baumann**

Resumen

La conformación inicial del Mercosur que proponía abordar la integración económica implicó, indefectiblemente, el avance en el plano de la integración política.

En la década del noventa, bajo el lema de mayor competitividad y crecimiento orientado a alcanzar un “efecto derrame”, operó el relajamiento de controles públicos y flexibilidad normativa. Esto conllevó notables beneficios empresariales, pero sin impacto positivo en el conjunto de la población. Paulatinamente fueron surgiendo nuevos enfoques dirigidos a tomar otros rumbos y alentar un “nuevo intervencionismo” para socializar las pérdidas generadas por la crisis. Desde esa perspectiva se volvió necesario orientar en lo político, sobre bases constitucionales, una reconversión y abordar nuevos ejes que posibilitaran avanzar en integración.

Progresivamente en el bloque, la dimensión social –la cual se relaciona con la dimensión cultural- fue incorporando “agendas de integración” sobre medio ambiente, cohesión social, participación ciudadana, movimiento de personas, entre otras.

Este artículo describe ciertas notas características que evidencian el proceso de integración en el plano cultural del Mercosur y destaca perspectivas teóricas del campo del Derecho y las Relaciones Internacionales desde las que se pueden pensar herramientas que incorporen procesos participativos, en pos de garantizar nuevos derechos y asegurarlos en condiciones de igualdad entre generaciones presentes y futuras.

Palabras clave: Integración - Cultura - Derechos Culturales - Derechos Humanos - Políticas - Tutela - Gobernanza

A LOOK AT MERCOSUR PUBLIC POLICIES IN THE FIELD OF CULTURE

Abstract

The initial formation of Mercosur that proposed to tackle economic integration inevitably implied progress in the area of political integration.

In the nineties, under the motto of greater competitiveness and growth aimed at

* Investigación realizada en el marco de la tesis de la autora en la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la UNR-CEI-CERIR, titulada: “Los avances del Mercosur en la dimensión cultural: Su impacto en la tutela del patrimonio cultural arquitectónico en la República Argentina en el período 2014-2018”.

** Abogada. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral. Magíster en Integración y Cooperación Internacional CEI-CERIR, UNR. Correo electrónico: estudiobaumann@aol.com

achieving a “spillover effect”, the relaxation of public controls and regulatory flexibility took place. This brought significant business benefits but no positive impact on the population as a whole. Gradually new approaches were emerging aimed at taking other directions and encouraging a "new intervention" to socialize the losses generated by the crisis. From that perspective, it became necessary to guide politically, on constitutional grounds, a reconversion and address new axes that enabled progress in integration.

In the area of social dimension -which relates to the cultural dimension- “Integration agendas” on the environment, social cohesion, citizen participation, movement of people, among others, were incorporated.

This article describes certain characteristic notes that evidence the process of integration in the cultural sphere and highlights theoretical perspectives in the field of Law and International Relations from which can be thought tools that incorporate participatory processes, in order to guarantee new rights and secure them in conditions of equality between present and future generations.

Key words: International Integration - Culture - Cultural Rights - Human Rights - Policies - Legal Protection - Governance

TRABAJO RECIBIDO: 11/03/2020 - TRABAJO ACEPTADO: 02/05/2020

Introducción

Durante el siglo XX, a lo largo del mundo y como uno de los elementos constitutivos de las sociedades modernas, la cultura inició un paulatino proceso de legitimación en el discurso público y en la agenda política de los Estados.

En el ámbito de las Relaciones Internacionales se lograron diversas expresiones en declaraciones y acuerdos en organismos internacionales, las cuales han impactado en la realidad particular de cada país y en sus espacios de participación.

Un hito de importancia fundamental lo constituye la incorporación de la cultura como un derecho en la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, aprobada por la Organización de Naciones Unidas en 1948. En la misma, la defensa del ejercicio y la libertad en materias culturales se expresa fundamentalmente en su artículo 22, el cual enuncia que las personas, como miembros de la sociedad, tienen el derecho a “(...) la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”. En el mismo sentido, la “Declaración de la Unesco sobre Diversidad Cultural”, adoptada en el año 2001, en su artículo 5 encuadra a los Derechos Culturales como parte integrante de los Derechos Humanos, y en tal sentido, los declara “(...) universales, indisociables e interdependientes”.

La Observación N°21 del año 2009 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que la cultura “(...) comprende, entre otras cosas, las formas de vida, el lenguaje, la literatura escrita y oral, la música y las canciones, la comunicación no verbal, los sistemas de religión y de creencias, los ritos y las ceremonias, los deportes y los juegos, los métodos de producción o la tecnología, el entorno natural y el producido por el ser humano, la comida, el vestido y la vivienda, así como las artes, las costumbres y tradiciones, por los cuales los individuos, grupos y comunidades expresan su humanidad, y el sentido que dan a su existencia, y configuran una visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a sus vidas”.

El Mercosur, como espacio de integración, no fue ni es ajeno a estos reconocimientos y reivindicaciones, desde el momento en el que son los Estados que lo conforman quienes llevan adelante las acciones necesarias para garantizar los derechos establecidos en estos instrumentos jurídicos.

1- La dimensión cultural en el Mercosur.

Los Estados Parte del Mercosur han suscripto y se han obligado, en mayor o menor medida, a los postulados y disposiciones de diversos instrumentos jurídicos internacionales en lo concerniente a la tutela de Derechos Culturales.

El bloque, hace más de dos décadas, inició paulatinamente un camino en torno al reconocimiento de la cultura como elemento constitutivo del proceso de integración. Este camino comenzó, primeramente, a partir de la concreción de diversas reuniones especializadas de Ministros o Responsables del Área Cultural, la primera de las cuales se llevó a cabo en Buenos Aires, en marzo de 1995 y, la segunda, en Asunción en julio

del mismo año. A partir de allí se crearon cuatro Comisiones Técnicas: Patrimonio, Industrias Culturales, Capacitación y Redes de Información, junto a un Comité Coordinador General. Finalmente, se adicionó una reunión de Ministros de Cultura, como foro negociador de alto nivel.

La Decisión N°11/96 del Consejo del Mercado Común suscripta por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay creó el Protocolo de Integración Cultural del Mercosur, aprobado en diciembre de 1996. En esta norma se fijaron los principios y orientaciones del denominado “Mercosur Cultural”, como ámbito específico para llevar adelante las políticas en materia de cultura y, de esta manera, asegurar su institucionalidad. En el año 2008, la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República de Paraguay, la República de Uruguay, la República de Bolivia, la República de Ecuador, la República de Colombia, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela, reafirmaron la importancia de los instrumentos y acciones llevadas a cabo en materia de cultura en el ámbito de la UNESCO, reivindicando a la cultura como elemento esencial en los procesos de integración. En este sentido, proclamaron la “Declaración de Integración Cultural del Mercosur” para apuntalar las acciones políticas en ese aspecto.

2- La puesta en valor de las políticas culturales en el Mercosur

El Mercosur como sujeto colectivo de tinte multicultural necesita, entre otras medidas, de una política cultural, es decir, un conjunto de principios teóricos y operativos que orienten sus acciones (VIVA, 2011:164).

Entendemos que no obstante los vaivenes económicos, la cultura apunta la dimensión política de la integración, ya que contribuye a construir una conciencia de ciudadanía Mercosur. Esta concepción no viene a reemplazar la de las ciudadanías nacionales, sino que las complementa y las amplía al revalorizar el papel de las instituciones nacionales y supranacionales como presencia conjunta de la región en el escenario internacional.

Por otra parte, en la dimensión cultural se vislumbran nuevos enfoques sobre la acción pública en poblaciones deterioradas y que enriquecen las miradas sobre la pobreza y las prácticas sociales, como consecuencia de la acumulación de evidencia empírica de las ciencias sociales en estas últimas décadas. Se complejiza, así, la visión sobre la pobreza y la exclusión social revelando como muy productivo el trabajo cultural para regenerar sentidos colectivos (WORTMAN, 2015).

En este orden de ideas, el desarrollo de una política cultural coherente y con continuidad en el Mercosur podría convertirse en una estrategia que, en última instancia, podría redundar en cohesión social, desarrollo económico, expansión comercial e influencia política internacional. Aparecen así los ciudadanos como parte necesaria en la formulación de las políticas culturales, y como protagonistas en la construcción de realidades que impactan positivamente si se dirigen a reducir las asimetrías.

Si pensamos en América del Sur como una región inestable, la asunción de compromisos “serios” entre socios en el marco de la integración, podría significar un reaseguro para el sistema democrático, en tanto lleva a estimular el desarrollo de mecanismos de protección y seguridad colectiva para la democracia de sus miembros (GRINSPUN, 2009).

En este plano encontramos cierto grado de avances en políticas culturales vinculadas a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Entre estas se destacan:

- ✓ En el marco de la difusión del Mercosur Cultural, se instauró el Sistema de Información Cultural del Mercosur (SICSUR) en el año 2006, con el fin de disponer de una carga de datos sobre cultura sudamericana.
- ✓ El “Programa Puntos de Cultura” implementado por países del Mercosur - Uruguay, Paraguay, Brasil, Perú, Chile, Ecuador y Argentina- del año 2009 (MIHAL, 2014)
- ✓ El “Programa Mercosur Audiovisual”, resultado de un convenio de cooperación de la Unión Europea y el Mercosur y desarrollado en el ámbito de la Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del Mercosur (RECAM), del año 2014
- ✓ En el campo de la cooperación cultural en el Mercosur, en 2017, se suscribió un Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Cultura de Argentina y el Ministerio de Cultura de Perú -con una duración de 5 años-, con el objeto de facilitar el intercambio de artistas en artes audiovisuales y de multimedia, artes digitales y posdigitales, artes plásticas, gestión cultural, sector editorial, entre otros.

No obstante los avances destacados en materia de cultura, los mismos no se constituyen como políticas consistentes y uniformes, debido a que no se observan acciones que aborden todos los ejes temáticos del plano cultural.

3- Un enfoque de cultura con perspectiva de Derecho Humano

Como señaláramos en la introducción, en el plano jurídico, la cultura tiene fuerte raigambre en la normativa de Derechos Humanos.

América Latina, históricamente reconoció la diversidad y los Derechos Culturales. Primigeniamente, lo hizo a través de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” de 1948 (MEJÍA, 2004). Consecutivamente, los países de la región firmaron el “Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales” del año 1966, el cual amplió y especificó la tutela de estos derechos responsabilizando especialmente a los Estados en materia de garantía de los mismos. En el ámbito continental la “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre” de 1948 se constituyó en piedra angular del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Este instrumento introdujo los Derechos Culturales en su artículo 13 bajo el título “Derecho a los beneficios de la cultura”. Finalmente, los Estados latinoamericanos firmaron la “Convención Americana sobre Derechos Humanos” de 1969 (Pacto de San José de Costa Rica) y el “Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (Protocolo de San Salvador de 1988), consagrando de esta manera los Derechos Culturales como Derechos Humanos fundamentales (ALONSO y FIDEL, 2017). En este orden, el 4 de junio de 2012 la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó una resolución que obliga a los Estados parte del Protocolo de San Salvador a presentar informes nacionales de avance hacia la realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales mediante el uso de indicadores en materia de

seguridad social, salud y educación (<http://www.oas.org/es/sedi/ddse/documentos/Protocolo%20San%20Salvador/AG2012.pdf>).

En concordancia con ello, creemos indispensable reseñar las políticas implementadas desde el Mercosur para la tutela de la cultura desde la perspectiva de los Derechos Humanos, es decir, establecer puntos de conexión con el Mercosur Cultural en cuanto espacio específico para el abordaje.

En agosto del año 2006, en el marco de la V Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADH), se aprobó la creación del Grupo de Trabajo sobre Educación y Cultura en Derechos Humanos. En el año 2009, la RAADH decide elevar la misma a Comisión Permanente.

Si bien existe labor destacada del bloque en materia de Derechos Humanos, en el trabajo de la Comisión el tema educativo suele ser prioritario frente a otros. En este sentido y en base a las líneas de intervención y documentos disponibles de la Comisión Permanente Educación y Cultura en Derechos Humanos, no pudimos constatar el tratamiento de los Derechos Culturales como materia específica (RAADH - COMISIÓN PERMANENTE EDUCACIÓN Y CULTURA EN DERECHOS HUMANOS).

En el plano de la difusión, el Mercosur inició en el año 2015 un plan de comunicación institucional llamado “Plan de Comunicación y Cultura” del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), con el propósito de difundir las acciones en la temática de Derechos Humanos y sugerir, entre otras cuestiones, la intervención de actores, la ampliación del público en las redes sociales y la articulación interinstitucional, con el objetivo de contribuir a la agenda de comunicación en Derechos Humanos, incluyendo acciones culturales y apoyo comunicacional a la RAADH.

Asimismo, en el aspecto normativo, el Mercosur lanzó -con apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)- unas Directrices Regionales de Educación y Cultura en Derechos Humanos. Las mismas están dirigidas a generar políticas nacionales en la materia y a definir acciones regionales que deben ser implementadas por las instituciones del Mercosur, identificando criterios compartidos de los Estados Parte y coordinando las políticas públicas. A su vez, en este ámbito se recibieron aportes de organizaciones sociales a través de la IV Consulta del Foro de Participación Social del IPPDH y, en el mes de junio de 2017, la Comisión Permanente de Educación y Cultura en Derechos Humanos de los Estados Parte y Asociados aprobó un documento que resumió estos aportes (IPPDH - Informe anual 2017).

Por otro lado, del Informe de Gestión del IPPDH del Primer Semestre de 2018, si bien trabaja sobre el mandato de la Comisión para determinados colectivos sociales en la agenda cultural, no hay mención sobre la participación activa de grupos enfocados en temas ambientales o de defensa del patrimonio cultural (IPPDH - Informe Primer Semestre 2018).

En relación a los datos obtenidos de las Altas Reuniones de sobre Derechos Humanos del Mercosur llevadas a cabo durante el período 2014-2018 observamos que, desde la perspectiva de los Derechos Humanos, se vislumbró cierto grado de interés, al menos teórico, en temas de cultura. Como se dijera precedentemente, estas refirieron principalmente aspectos de difusión y comunicación interna (RAADH).

4- Aportes de las Relaciones Internacionales para el desarrollo de las políticas culturales del Mercosur

El Mercosur como ámbito de acentuado corte presidencialista hace posible pensar el rediseño de un sistema de gobernanza capaz de incorporar elementos brindados desde las diferentes perspectivas teóricas del campo de las Relaciones Internacionales que permitan redefinir estrategias de acción para el desarrollo de las políticas culturales.

Las teorías Posmodernistas, críticas de las posiciones positivistas parten de establecer relaciones entre conocimiento, historia, cultura y relaciones de poder que permiten avanzar en el proceso de integración cultural. El poder interactuar con otras disciplinas, entendemos, puede proporcionar conceptualizaciones útiles para el análisis (SALOMÓN GONZÁLEZ, 2002)

Teniendo en cuenta que la historia, el lenguaje y las identidades son elementos claves en la integración latinoamericana y que aquellas son procesos de construcción que se van conformando con miradas propias y externas consideramos valiosos los aportes desarrollados en el plano de las Relaciones Internacionales, los cuales conjugados con las diversas perspectivas jurídicas permitirían avanzar en aspectos de protección de la cultura.

Así el “Constructivismo”, como perspectiva teórica desde la cual la realidad depende de las ideas y el lenguaje a través de las construcciones o representaciones que llegan de un contexto histórico y social, posibilita reflexionar acerca de “construir”, con participación significativa de la sociedad, la orientación y los principios de los procesos de integración en América Latina y dotar de valor a los bienes objeto de tutela y promoción.

En la búsqueda de revalorizar el componente cultural en la agenda de los Estados el Derecho Constitucional podría facilitar, en el campo de las Relaciones Internacionales, el desarrollo de un sistema de “Gobernanza Multinivel” y fundar la adopción de políticas de descentralización y la autogestión en unidades políticas menores (DALLA VÍA, 2004). En este esquema, diversos actores participan simultáneamente en diversos planos: supraestatales, estatales y subestatales, sustrayendo competencias a los Estados-nación y con implicaciones políticas en las identidades territoriales (VIEIRA POSADA, 2005). En la gobernanza multinivel adquiere relevancia la cultura política, la distribución del poder, las instituciones y las capacidades de gestión (MORATA, 2014). Esto permitiría generar consenso político y social para legitimar los procesos y garantizar la confianza de los diversos actores.

Así el esquema Mercosur Cultural puede ser pensado como “proceso de creación” capaz de abrirse a la participación social. Una entidad política en el que la autoridad se reparta entre múltiples actores y niveles de gobierno (HOOGHE & MARKS, 2004). Una “gobernanza multinivel” permite la complementariedad en la esfera pública al tiempo que da lugar a la participación privada, siendo desde esta perspectiva que cobran relevancia las nociones de “cohesión” y “responsabilidades compartidas” (MORATA, 2002).

El “Intergubernamentalismo Liberal” brinda aproximaciones teóricas útiles en torno al valor de los regímenes y las instituciones internacionales para mitigar los

efectos perjudiciales de la anarquía. El sistema político comunitario se concibe como un régimen internacional (SALOMÓN GONZÁLEZ, 2002) y los actores estatales adquieren un rol preponderante y las instituciones regionales adquieren relevancia. Compartimos la idea de que el Estado puede ser un lugar de experiencia distributiva y cultural (DE SOUSA SANTOS, 2010).

De esta forma el Mercosur como un “sistema político y régimen internacional” puede ser capaz de asignar una agenda cultural para los Estados. Podría pensarse en una integración regional como mecanismo que permita que las decisiones se mantengan en cabeza de los Estados nacionales, allí donde las preferencias son más homogéneas (MALAMUD, 2011)

Conclusión

En el complejo escenario del siglo XXI consideramos que el esquema del Mercosur aporta su singularidad, tanto por la pluralidad y diversidad de recursos naturales, como por la importancia estratégica en orden a su localización, las capacidades productivas existentes y la vinculación con otros esquemas internacionales.

Como corolario, consideramos auspicioso que desde el ámbito específico del desarrollo de la cultura, específicamente el Mercosur Cultural, se retome la mirada en orden a profundizar la integración cultural desde la articulación con otros ámbitos del esquema, en este caso, el de los Derechos Humanos, a fin de desplegar de manera interconectada nuevas estrategias que potencien y complementen capacidades y que pueden incorporarse mecanismos que faciliten la implementación de acuerdos en espacios de acción colectiva.

Desde nuestra visión la órbita del Mercosur, y de los Derechos Humanos, los Estados Parte ya encuentran fundamento suficiente para actuar sin dilaciones y potenciar sus capacidades en materia de tutela de los Derechos Culturales.

Bibliografía

AGUIRRE ARIAS, B. (2007), Del concepto de bien histórico-artístico al de patrimonio cultural. Revista Electrónica DU&P. Diseño Urbano y Paisaje, Volumen IV N°11. Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje Universidad Central de Chile. Disponible en: http://dup.ucentral.cl/pdf/11_bien_historico_artistico.pdf Consulta: 2 de Diciembre de 2019

ALONSO, M. V., y FIDEL, D. (2017), Acerca de los derechos culturales. Revista Latinoamericana de Investigación Crítica. CLACSO, Año 4 (6), p.129-150. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20170828111008/ImasC6.pdf> Consulta: 2 de Diciembre de 2019

ARBUET-VIGNALI, H. (1996), Mercosur, Balance y Perspectivas. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

ARBUEY-VIGNALI, H. (2004), Claves Jurídicas de la Integración en los Sistemas del Mercosur y la Unión Europea. Ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe.

BASALDUA, R. X. (1996), En Torno al Derecho de la Integración, en EL DERECHO, año XXXIV, Buenos Aires, 6 de junio de págs. 23-25

BASALDUA, R. X. (1999). Mercosur y Derecho de la Integración. Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

DALLA VÍA, Alberto R. (2004), El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina. Revista Integración y Comercio INTAL N° 21, Julio-Diciembre, Año 8, p. 11-26. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/28095894_El_marco_juridico_e_institucional_para_la_gestion_internacional_de_los_actores_subnacionales_gubernamentales_en_Argentina Consulta: 7 de Diciembre de 2019

DECLARACION AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE y CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/3768.pdf> Consulta: 5 de Septiembre de 2018

DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS, 10 de diciembre de 1948. Disponible en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/> Consulta: 3 de Septiembre de 2018

DECLARACION UNIVERSAL SOBRE LA DIVERSIDAD CULTURAL, 2 de noviembre de 2001. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127162_spa Consulta: 4 de Julio de 2018

DE SOUSA SANTOS, B. (2010), Descolonizar el saber, reinventar el poder, Ed. Trilce, Montevideo

ENCLAVE CULTURAL. (2014) Publicación del SICSUR Ahora es cuando. Sistema de Información Cultural del MERCOSUR Año 4 N° 3 - Mayo 2014

ENDERE, M. L. (2007), Documento sobre la Legislación Nacional Argentina y su relación con las Convenciones establecidas por UNESCO dentro del Sector Cultura. En Legislaciones en el MERCOSUR relativas a las Convenciones de Cultura aprobadas por la UNESCO. Estudio de la situación actual de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Montevideo, p 7-42. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000159998> Consulta: 10 de Julio de 2018

GRIMSON, A. (2018), Argentina y sus crisis. Revista Nueva Sociedad, Enero - Febrero. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/argentina-y-sus-crisis/> Consulta: 4 de Septiembre de 2018

GRINSPUN, P. (2009). Temas de política Exterior, comercio y relaciones internacionales. Publicación de la Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación, ISSN-1851-9792, AÑO II, N°2 Septiembre, 25 años de Democracia y Política Exterior Argentina

HOOGHE, L.; MARKS, G. (2004). Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel, en. Morata, F (ed.) Gobernanza Multinivel en la Unión Europea, Tirant lo Blanch, Valencia.

HOREN, B., y Rivarola, M. (2008), Políticas Culturales para el Mercosur. Recuperación y revalorización de los espacios de producción cultural independiente, IX Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Misiones. Disponible en: <https://www.aacademica.org/000-080/443>. Consulta: 5 de Marzo de 2018

LAPALMA, M.L. y LEVRAND, N.E. (2013), ¿Cómo regular lo que percibimos? Avances y dificultades en la tutela del paisaje como bien jurídico. Revista de Derecho Ambiental, Universidad de Palermo, Año II, N° 1, Mayo, p. 73-112. Disponible en www.palermo.edu/derecho/pdf/publicaciones/DA_N2_02.pdf Consulta: 2 de Junio de 2018

LEVRAND, N. (2009). Política Legislativa vs. Diversidad Cultural: el desafío de proteger nuestro Patrimonio Cultural. En G. Sozzo, N. Levrant, M. V. Berros, F. Crisalle, L. Spano Tardivo, V. Haidar, y otros, & G. Sozzo (Ed.), La Protección del Patrimonio Cultural. Estudios sociojurídicos para su construcción. Ediciones UNL. Secretaría de Extensión, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

LUNA RAMIREZ, C. (2009), El constructivismo social: ¿Una teoría para el estudio de la política internacional o un esquema para el análisis de la Política Exterior de los estados? Ponencia presentada en las Jornadas del Área de Relaciones Internacionales: una disciplina en constante movimiento. FLACSO, octubre. Disponible en: https://www.academia.edu/3633878/El_constructivismo_social_carlos_luna_ramirez Consulta: 20 de Febrero de 2018

MALAMUD, A. (2011), Conceptos, Teorías y Debates sobre la Integración Regional, Norteamérica, vol.6, N°2, México, julio/diciembre. Disponible en línea: <http://www.scielo.org.mx/pdf/namerica/v6n2/v6n2a8.pdf> Consulta: 23 de Marzo de 2018

MEJÍA, J.L. (2004). ¿Derechos sin Estado? Tres momentos de institucionalidad cultural en América Latina. Revista Pensar Iberoamérica, OEI, N° 7, septiembre-diciembre. Disponible en: <https://www.oei.es/historico/pensariberoamerica/ric07a05.htm> Consulta: 8 de Noviembre de 2019

MIHAL, I. (2014), Inclusión digital y gestión cultural en el Mercosur: el Programa Puntos de Cultura. Revista Otras Versiones, Editorial Universidad Autónoma Metropolitana, N°34, septiembre-octubre, p. 126-137. Disponible en: <http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/ana/IvanaMihalPuntosCultura.pdf> Consulta: 25 de Noviembre de 2019

MONTESINOS PADILLA, C. (2016), Tutela Multinivel de los derechos: concepto, marco teórico y desafíos actuales. Eunomia: Revista Cultural en la Legalidad, N°11, Biblioteca Universidad Carlos III de Madrid, octubre-marzo, p. 211-220. Disponible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/3288> Consulta: 23 de Noviembre de 2019

MORATA, F. (2002), “La gobernanza multinivel europea”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Octubre. Disponible en línea: <https://fcpolit.unr.edu.ar/blogs/administracionpublica2/files/2017/04/Gobernanza-Multinivel.pdf> Consulta: 23 de Marzo de 2018

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES, 16 de diciembre de 1966. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/20000-24999/23782/norma.htm>
Consulta: 8 de Junio de 2018

PISARELLO, G. (2012), El constitucionalismo social ante la crisis: entre la agonía y la refundación republicano democrática. Revista Derecho del Estado. N°28, junio, p. 55-75. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3179> Consulta: 15 de Diciembre de 2019

SANAHUJA, J. A. (2017), Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico Pacífico a los retos de una globalización en crisis, Revista Pensamiento Propio, Investigación y Análisis N°44, p.29-76. Disponible en: www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/007-sanahuja.pdf Consulta: 17 de Octubre de 2018

SALOMÓN GONZALEZ, M. (2002), La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones, Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n°56, p. 7-52. Disponible en línea: https://www.cidob.org/ca/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/la_teoria_de_las_relaciones_internacionales_en_los_albores_del_siglo_xxi_dialogo_disidencia_aproximaciones Consulta: 23 de Marzo de 2018

VIEIRA POSADA, E. (2005), Evolución de las Teorías sobre Integración en el Contexto de las Teorías de Relaciones Internacionales, Papel Político, N°18, diciembre, p. 235-290. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77720389010> Consulta: 23 de Marzo de 2018

VIVA, J. (2011), MERCOSUR Cultura. Revista Pampa, N°7, p. 159-169. Disponible en: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/PAMPA/article/view/3195>
Consulta: 27 de Mayo de 2018

WORTMAN, Ana (2017). Democratización cultural en contextos de desigualdad social: políticas culturales como políticas sociales. Democracia e integración 25. Centro de Estudios Constitucionales

Sitios web consultados

IPPDH, Informe anual 2017, <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/12/Informe-IPPDH-2017Final.pdf>

IPPDH Informe primer semestre 2018, <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/06/IPPDH-MERCOSUR-INFORME-PRIMER-SEMESTRE-2018.pdf>

MERCOSUR www.mercosur.int

MINISTERIO DE CULTURA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, www.cultura.gob.ar/institucional/organismos/ministerio-de-cultura/, www.cultura.gob.ar/institucional/organismos/secretaria-de-patrimonio-cultural/

MINISTERIO DE LAS CULTURAS, LAS ARTES Y EL PATRIMONIO DE CHILE, www.cultura.gob.cl

NACIONES UNIDAS: COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES
Y CULTURALES (CESCR),
<https://www.refworld.org/es/publisher,CESCR,GENERAL,,4ed35beb2,0.html>

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, <http://www.oas.org>
RAADH, COMISIÓN PERMANENTE EDUCACIÓN Y CULTURA EN DERECHOS
HUMANOS, http://www.raadh.mercosur.int/comisiones/educacion-y-cultura-en-derechos-humanos/?cp_educacion-cultura=2

SISTEMA ARGENTINO DE INFORMACIÓN JURÍDICA, www.saij.gob.ar

VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS: SU RECONOCIMIENTO Y TRATAMIENTO EN DEMOCRACIAS RECUPERADAS. EL CASO URUGUAY*

Nuria Perez Baldrich**

Resumen

En este artículo se analiza el abordaje realizado, durante las dos presidencias de Tabaré Vázquez, respecto de las violaciones a los Derechos Humanos sucedidas durante la dictadura cívico militar en la República Oriental del Uruguay ocurrida entre los años 1973 y 1985.

Para esto se hará referencia a la forma de expresión que el terrorismo de Estado manifestó en Uruguay, a las políticas implementadas para iniciar las investigaciones sobre estos crímenes y las repercusiones en el ámbito militar que esto generó.

Finalmente, y a manera de conclusión, se propondrán algunas reflexiones sobre las cuestiones aún no resueltas del pasado reciente en Uruguay.

Palabras clave: Terrorismo de Estado - Tabaré Vázquez - Detenidos – Desaparecidos - Crisis Institucional

HUMAN RIGHTS VIOLATIONS: THEIR RECOGNITION AND TREATMENT IN DEMOCRACIES THAT HAVE BEEN RECOVERED. THE URUGUAYAN CASE.

Summary

This article is about how the two presidencies served by Tabaré Vázquez dealt with the human rights violations committed during 1973 – 1985 dictatorship.

To make an approach to these issues, there will be some references regarding the form of expression that the state terrorism took in Uruguay, the policies implemented to initiate the investigations into these crimes and the repercussions in the military field that this triggered.

Finally, and as a conclusion, there are some statements relevant to the ongoing unresolved issues of the recent past in Uruguay.

* Este trabajo fue realizado retomando ideas plasmadas en la Tesis de Posgrado: “Cooperación Sur - Sur transnacional: el caso de la cooperación entre el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) y la República Oriental del Uruguay en relación al reconocimiento de personas desaparecidas durante el terrorismo de Estado en América Latina”, realizada por la autora. Julio de 2018, Maestría en Integración y Cooperación Internacional, CEI – CERIR, UNR.

** Profesora de Geografía y Magister en Integración y Cooperación Internacional. UNR. Correo electrónico: nurialil@hotmail.com

Key Words: State Terrorism. Tabaré Vázquez. Dissappeared – Detainees - Institutional Crisis.

TRABAJO RECIBIDO: 06/05/2019 - TRABAJO ACEPTADO: 30/05/2020

Introducción. A modo de contextualización.

Las sociedades que emergen de períodos de violencia política caracterizada por graves violaciones a los Derechos Humanos (DDHH) se ven ante la difícil tarea de confrontar su pasado mientras trabajan para prevenir que dichos abusos se repitan.

En la página oficial de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos¹ se puede leer apenas se accede “Memoria, Verdad, Justicia y Nunca más”. Palabras que parecían haber calado fuerte en los distintos estamentos de la sociedad uruguaya. Sin embargo, atendiendo a declaraciones actuales de algunos militares casi nostálgicos de épocas donde los derechos no se reconocían, esto parecería no estar tan claro.

Henry Trujillo, en el Informe 2018 del Servicio de Paz y Justicia de Uruguay (SERPAJ), expresa que, a su criterio, durante ese año tuvieron lugar en el país tres tipos de eventos que pueden ser señalados como intervenciones más o menos abiertas en la vida política del país y que manifiestan concepciones marcadamente antidemocráticas: los atentados a placas y monumentos a la memoria, las declaraciones de militares retirados, que entre otras cosas han intentado legitimar nuevamente el golpe de Estado y la dictadura, y los acontecimientos que rodearon a la reforma -o intento de reforma- del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, más conocido como Caja Militar (TRUJILLO, 2018:17). Aunque vale aclarar que el autor expresa que gran parte de estas acciones tendrían más que ver con la defensa corporativa que con los juicios por violaciones a los DDHH, también plantea que como trasfondo puede verse emerger otra vez la lucha por imponer una definición del pasado reciente.

Desde los años sesenta en adelante, la historia de gran parte de América Latina se vio dominada por décadas de dictaduras militares. Y más allá que cada uno de estos regímenes contó con características particulares, que dependieron de circunstancias socioculturales específicas, hubo –entre muchas otras- dos prácticas que fueron comunes: las ejecuciones extrajudiciales y la desaparición forzada de personas², que constituyen consecuencias trágicas de esa realidad. Tales prácticas dan forma al fenómeno conceptualizado como terrorismo de Estado que es susceptible de ser definido como “un sistema de persecución política basado en el secuestro, tortura, desaparición y/o asesinatos de opositores” (TCACH e IRIBARNE, 2014:144) y en este marco se generaron campañas de acción psicológica, generalizando el miedo entre la población. Es posible afirmar que los mecanismos represivos constituyeron estrategias fundamentadas en la desinformación. Éstas no sólo buscaron negar la existencia de los secuestros y asesinatos, dejando a la población sin capacidad de reacción. También intentaron garantizar la impunidad de los perpetradores, manteniéndolos alejados de las

¹ En su página oficial se definen como “Somos un grupo de madres y familiares de uruguayos detenidos desaparecidos que desde los años ´70 nos empezamos a juntar para buscarlos, aún con la esperanza de encontrarlos vivos. Provenimos de diferentes vertientes marcadas por la dictadura y el exilio. Algunos permanecemos en Uruguay, otros comenzamos nuestra búsqueda en Argentina y otros en Europa y Centroamérica. Desde la apertura democrática caminamos juntos respetando la diversidad de pensamientos que nos caracteriza pero unidos en torno a nuestros principales objetivos: Verdad, justicia, memoria y nunca más”. Disponible en <https://desaparecidos.org.uy/quienes-somos/>

² En este trabajo se hará referencia solo a las desapariciones forzadas, pero, justamente, es una de las mayores críticas que desde diferentes órbitas le hacen al Estado uruguayo, que no se haya ocupado con el mismo afán de otros crímenes cometidos por la dictadura como torturas, encarcelamientos arbitrarios, ejecuciones sumarias, robos de bebés, por citar algunos.

acusaciones que se pudieran efectuar en su contra. (ZARANKIN y SALERNO, 2008:22-26).

La dictadura cívico-militar uruguaya se prolongó desde el golpe de Estado de 27 de junio de 1973 hasta la instalación del gobierno electo de Julio María Sanguinetti el 1ero de marzo de 1985. Bajo la dictadura se implementaron formas cotidianas de vigilancia y control de la sociedad y, más específicamente, de represión a las organizaciones políticas de izquierda -ilegalización; búsqueda, requisitoria y arresto de dirigentes y militantes; incautación de bienes, locales y documentos; prohibición de prensa partidaria; seguimientos y vigilancia-. Junto a esas formas rutinarias y permanentes de persecución, se fueron también ejecutando diversos operativos represivos³ (RICO, 2007:69). Por consiguiente, y sin duda, el gran mecanismo de la dictadura uruguaya fue la detención, la tortura y la prisión prolongada (GIAMBRUNO, 2016:76).

En este contexto, es un dato clave para la comprensión del escenario en el cual Uruguay retorna a la democracia, explicar el Pacto del Club Naval: “Este pacto, firmado el 3 de agosto de 1984, fue el último paso del proceso de transición hacia la salida de la dictadura. En ese acuerdo secreto entre dirigentes políticos de casi todas las formaciones políticas -a excepción del Partido Nacional- y las cúpulas castrenses, se negoció el retorno a la democracia así como la organización de elecciones. Varias cláusulas permanecieron secretas y muchos consideran que los dirigentes políticos cambiaron las elecciones por una garantía de impunidad por las violaciones masivas a los DDHH ocurridas durante la dictadura. Los participantes en el pacto insisten en el hecho que las violaciones de los DDHH no fueron evocadas debido a que ello podría haber llevado a un fracaso en las negociaciones” (ERRANDONEA, 2008:17-18). Las elecciones de 1984 finalizan esta última etapa de la dictadura en la cual civiles y militares negociaron por más de tres años el retorno de la democracia y Julio María Sanguinetti es electo presidente.

El compromiso y la decisión política de aclarar los delitos de lesa humanidad y llevar a sus responsables ante la justicia, no se expresa de la misma manera en las distintas gestiones presidenciales pos dictaduras. Por lo cual, de la historia reciente de la República Oriental del Uruguay, se abordarán las dos presidencias de Tabaré Vázquez (2005-2010 y 2015-2020) y se analizarán las repercusiones que, sobre todo desde la esfera militar, se generaron ante las políticas implementadas. La breve contextualización referida al terrorismo de Estado pretende bosquejar la situación político-institucional tanto de Uruguay como de los países de la región en el momento de reinstalarse las democracias. Finalmente se enunciarán algunas reflexiones a modo de cierre solo parcial, de un proceso que sigue desarrollándose.

³ En el “Informe de la investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay (1973-1985)” Tomo I en lo referido a la Investigación histórica sobre detenidos desaparecidos, se define “operativos” a las acciones represivas a gran escala, planificadas a partir de la recopilación de información y análisis previos de inteligencia y ejecutados en un corto período de tiempo. Los mismos fueron llevados a cabo por una o varias fuerzas militares y policiales actuando en forma combinada y apoyándose en la infraestructura y medios estatales con el fin de desbaratar objetivos específicos -estructuras organizativas, aparatos- y la captura de personas -dirigentes, enlaces, correos, militantes-. Algunos de esos operativos fueron dotados de nombre propio (por ejemplo, “Operación Morgan”) o tuvieron claves o códigos asignados por los mismos servicios participantes.

1- Respeto de la gestión del Presidente Tabaré Vázquez.

El 20 de mayo de 2015 el Presidente de la República, Tabaré Vázquez⁴, reconociendo que “(...) están presentes aún las consecuencias de la acción ilegítima del terrorismo de Estado sufrido por nuestro país en el pasado reciente (...)” creó el Grupo de Trabajo Verdad y Justicia (GTVJ) con “(...) el propósito esencial de investigar los crímenes de lesa humanidad cometidos por agentes del Estado o quienes sin serlo, hubiesen contado con la autorización (...) durante los períodos comprendidos entre el 13 de junio de 1968 (...) al 28 de febrero de 1985” (en LAUCERO, 2016 :92). Una fuerte crítica se planteó desde distintos sectores respecto de la ausencia de la palabra “memoria” en la denominación del grupo, ya que creían ver allí un acotamiento al plano judicial del trabajo que este grupo realizaría.

Es importante destacar en este punto que, con respecto al número de Desaparecidos, la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente (SDHPR), el 8 de julio de 2015 en Montevideo, oficializó que “en el marco de las acciones ilegítimas del Estado comprendidas dentro del período 1968-1985, la cifra confirmada al día de hoy es de 192 personas detenidas Desaparecidas”⁵. Y explican desde la Secretaría que “esta puntualización es relevante dado que varios medios replicaron una cifra equivocada sensiblemente menor a la declarada y reconocida anteriormente por el Estado, desconociendo así los avances que se han logrado durante el proceso de búsqueda de verdad y justicia a la que el Estado debe continuar abocándose”.

La génesis y el desempeño inicial del GTVJ y la continuidad del trabajo con el Grupo de Investigación en Antropología Forense (GIAF)⁶ enmarcados en un proyecto de Cooperación Sur Sur, Técnica y Transnacional con el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), entre el gobierno de Uruguay y el grupo argentino⁷, han sido el punto de interés en la investigación inicial sobre la que se basa este artículo. Es importante puntualizar que más allá de algunos intentos más o menos exitosos de otros presidentes uruguayos, ha sido el Presidente Tabaré Vázquez, quien en sus dos mandatos ha propiciado la creación de dos grupos de antropólogos -GIAF y GTVJ- cuya tarea es la investigación y reconocimiento de Detenidos Desaparecidos durante la dictadura militar 1973-1985.

Sin embargo, las críticas a la gestión de Tabaré Vázquez en cuanto al nivel de compromiso real con la investigación y presentación a la justicia respecto de los crímenes cometidos por la dictadura son muchas y de variados sectores. Por ejemplo, en

⁴ La elección de las dos gestiones presidenciales como marco temporal para esta reflexión no se debe a que en las anteriores administraciones no se hayan ocupado o preocupado por esta problemática, sino porque fue el Presidente Tabaré Vázquez quien concretó las acciones políticas necesarias para que el Estado Uruguayo comenzara de manera sistemática a investigar sobre las violaciones a los DDHH.

⁵ En esta cifra, la SDHPR incluye los 5 años anteriores al golpe de 1973 ya que esta etapa se caracterizó por una crisis gradual y progresiva de deterioro del sistema democrático y del estado de derecho con prácticas como la tortura de presos, un Estado policial y personas desaparecidas.

⁶ Para ampliar sobre la génesis y objetivos de ambos grupos se sugiere leer la Tesis de Maestría de la autora “Cooperación Sur - Sur transnacional: el caso de la cooperación entre el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) y la República Oriental del Uruguay en relación al reconocimiento de personas desaparecidas durante el terrorismo de Estado en América Latina”, CEI-CERIR, UNR. Julio de 2018.

⁷ Poder Ejecutivo Presidencia De La República. Resolución 1.088/015. Aprobación del Acta Acuerdo entre GTVJ y EAAF. Fecha de Publicación: 14/01/2016 - p. 5.

el Informe SERPAJ 2007⁸ -es decir transcurridos menos de dos años del primer mandato de Tabaré Vázquez- y en relación a los DDHH, se pueden encontrar dos afirmaciones contundentes y críticas “Uruguay va caminando, pero su paso es tan lento y disperso que corre el riesgo no sólo de rezagarse del resto de la región y del mundo, sino de retroceder respecto de su propio recorrido” y “(...) ese oscuro pasado vuelve una y otra vez para recordar que la injusticia y la impunidad persisten y que la dignidad aún no ha sido devuelta a todas las víctimas” (SERPAJ 2007:8-13).

En este punto, es importante recordar que los Estados tienen la obligación de realizar, de oficio, una búsqueda efectiva del paradero de las víctimas desaparecidas forzosamente a fin de establecer la verdad de lo sucedido. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha destacado el derecho de los familiares de víctimas de desaparición forzada a saber la verdad sobre lo ocurrido a sus seres queridos, así como la obligación del Estado de proporcionar un recurso sencillo, rápido y eficiente que permita cumplir con dicha obligación (CIDH, 2014:5).

En el Tomo I del informe de la investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay (1973-1985), publicado en 2008 -y que es una actualización del que ya había sido presentado en 2007-, se indica que, del universo de 169 detenidos desaparecidos adultos y 3 menores de edad, hasta esa fecha se han podido encontrar e identificar restos humanos así como localizar lugares de enterramiento -no en todos los casos con hallazgos de restos- de 20 ciudadanos uruguayos Detenidos Desaparecidos: tres casos en Uruguay, 15 casos en Argentina, un caso en Bolivia y un caso en Chile (RICO, 2008:806).

Se debe tener en cuenta que los datos precedentes datan del año 2008. La cifra oficial confirmada -en julio de 2015, y que hasta ahora no ha sido modificada- por la Secretaría de DDHH para el Pasado Reciente es de 192 personas detenidas desaparecidas por lo cual, en aproximadamente 10 años solo han sido confirmadas 23 desapariciones más. De esas 192 personas Detenidas Desaparecidas han sido identificadas realmente muy pocas, y las mayores críticas al respecto recaen sobre la responsabilidad del Estado y, según Familiares, en la falta de decisión política de las diferentes administraciones para ocuparse de este tema.

En este sentido, además, se observa que la información disponible sobre las víctimas en general está muy compartimentada, separada por lugares de detención, o fuerza pública del Estado responsable de su detención /desaparición, o modo de tortura, o modo de fallecimiento, o lugar de enterramiento por nombrar algunos parámetros.

⁸ SERPAJ, es una organización no gubernamental de promoción, educación y defensa de los derechos humanos y la paz. Comenzó a trabajar en 1981 durante la dictadura cívico militar (1973-1985). Es la primera organización dedicada a la promoción y defensa de los derechos fundamentales que se creó en Uruguay. El Secretariado Nacional está integrado a la red continental SERPAJ-América Latina, con estatuto consultivo ante Naciones Unidas (ONU) en la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y en el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y presidida por el Premio Nobel de la Paz, Adolfo Pérez Esquivel. SERPAJ colabora con diversos colectivos, redes, plataformas, organizaciones y grupos de derechos humanos en todo el país. Coordina acciones con otras organizaciones como Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos, la Comisión de Derechos Humanos del PIT CNT (Central Sindical de Trabajadores), el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), la Comisión de Familiares de Asesinados Políticos, la Asamblea de ex presos/as políticos del Uruguay (CRYSOL) y Amnistía Internacional / Sección Uruguay, entre otras. Para ampliar se sugiere <http://www.serpaj.org.uy/serpaj/index.php/quienes-somos>. Fecha de consulta 26/4/18.

Resulta llamativo que no se haya elaborado aún un documento integral sobre las víctimas identificadas. Sobre el aspecto tan significativo respecto de la localización, resguardo y reconocimiento de víctimas es que se ha desarrollado la cooperación entre el EAAF y los grupos de profesionales uruguayos.

Un dato que quizás pueda ilustrar la crítica que Familiares y otros organismos de DDHH realizan respecto de la actuación del Estado uruguayo es el que aparece en el Informe 2017 del Servicio de Paz y Justicia de Uruguay. Aquí se indica que, el 18 de octubre de 2002 -transcurridos diecisiete años de gobiernos democráticos ininterrumpidos- se produjo el primer procesamiento de un autor de un crimen de la dictadura, posterior a la entrada en vigencia de la Ley de Caducidad⁹. En el mismo informe se lee que desde el 18 de octubre de 2002 hasta el primero de julio de 2017 se sometió a juicio penal a un total de 31 personas, la mayoría de ellos militares retirados que revistaron en el Ejército (SERPAJ 2017: 33-34).

2- Crisis institucional y tensiones con los militares.

Simultáneamente a los acontecimientos enunciados en el apartado anterior, y desde la órbita militar, las tensiones de los militares con el gobierno de Tabaré Vázquez no tardaron en hacerse públicas y por lo tanto evidentes a simple vista. Bastaría citar –a modo de ejemplo- dos casos que ilustran claramente estas tensiones.

El primero se dio en las excavaciones que realizaban en los batallones 13 y 14 de la ciudad de Montevideo los integrantes del GIAF. Allí solo podían ingresar si las autoridades militares les daban permiso, los videos eran grabados por personal militar y se impidió que tuvieran audio, demostrando las claras imposiciones de las decisiones militares sobre las civiles.

Un segundo ejemplo lo podemos encontrar, durante el año 2016, en el robo que se produjo en las instalaciones del GIAF, que funciona en dependencias de la Facultad de Humanidades de la Universidad de la República (UDELAR). Los desconocidos no causaron destrozos, abrieron sin dificultad cerraduras y candados de dos puertas enrejadas y se llevaron materiales de trabajo, herramientas informáticas, documentación y archivos en papel y en formato digital de las investigaciones realizadas en los últimos diez años, incluyendo el disco rígido de una computadora. El GIAF informó que existía respaldo del material robado, que tenía copias de la información que se llevaron los desconocidos y aclaró que la totalidad de lo reunido en sus archivos desde su creación en 2005 podrá recuperarse con trabajo extra y mucha dedicación. No siendo suficiente el robo, sobre un mapa de Montevideo colgado en la pared habían marcado con un círculo las direcciones de las viviendas de los antropólogos que realizan las

⁹ Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, Ley 15 848 (Poder Legislativo, Uruguay, 1986). La Ley rescinde la obligación estatal para juzgar al personal militar, policial y equiparado que cometió delitos de *lesa* humanidad durante el periodo *de facto*, obliga a los jueces a someter al Ejecutivo cualquier denuncia recibida y le confiere al presidente de la República el derecho a declarar los casos comprendidos o no en ella. En 1988 la Corte Suprema de Justicia de Uruguay la declaró inconstitucional. Debido a las presiones de las organizaciones de DDHH y a las que representaban a los familiares de las víctimas, se realizó un *referéndum* sobre la mencionada ley en abril de 1989, cuyo resultado aprobó su mantención -56% a favor- (BURIANO CASTRO, 2012:95-96). Ello debilitó a los movimientos y organizaciones sociales en pro de la memoria histórica. La ley de impunidad que se sancionó en 1986 se mantuvo vigente hasta 2011 (SERPAJ, 2017:46) cuando a través de la Ley N° 18.831 se restablece la Pretensión Punitiva del Estado.

excavaciones. Prácticas de otros tiempos.

Entonces, cabe preguntarse si la crisis institucional en el sector castrense que se desarrolló en Uruguay en los primeros meses del 2019 fue sorpresiva o solo se trató de una cuestión de tiempo, algo que más tarde o más temprano iba a suceder. De acuerdo a una serie de artículos periodísticos, algunos líderes militares han criticado inicialmente de manera sutil, y luego públicamente, una serie de políticas gubernamentales que los afecta directamente. Estas actitudes han tenido luego graves repercusiones políticas. En septiembre de 2018, el Jefe del Ejército, Manini Ríos, criticó los planes del gobierno de modificar el sistema de pensiones militares. El Presidente, le impuso una sanción disciplinaria –inédita en Uruguay- de 30 días de arresto.

Para comprender un poco mejor la figura del Gral. Manini Ríos, el Embajador y Ex Representante Permanente ante la Organización de Estados Americanos (OEA), Milton Romani Gerner, explica que, en su actividad de Twitter, el Comandante en Jefe enunció la siguiente frase: “Visitando el Regimiento de Caballería 3 en Rivera...con el mismo espíritu de servicio que anima a todo el Ejército, a pesar de todas las dificultades”, “(...) Cuando la patria está en peligro, NO HAY DERECHOS, SINO DEBERES” (ROMANI GEMER, 2018:78). No deja mucho espacio para interpretaciones diversas. Meses después el militar volvió a criticar públicamente -esta vez a jueces- por el trato que reciben los militares en relación a las violaciones de DDHH durante el régimen militar.

Fue entonces que, durante un tormentoso período de tres semanas entre marzo y abril del 2019, el presidente Tabaré Vázquez, destituye al ministro y viceministro de Defensa, retira a Manini Ríos de su puesto y lo reemplaza con el general José Ariel González, quien también fue destituido poco tiempo después, además de a dos generales.

La mayoría de ellos son destituidos tras una investigación periodística que revela que en 2017, en un Tribunal de Honor militar, el teniente coronel retirado José Gavazzo había confesado delitos cometidos durante el último gobierno de facto (1973-1985) y, sin embargo, no fue denunciado ante la justicia.

Como reemplazo del destituido general José Ariel González, el Presidente Tabaré Vázquez nombra a Claudio Feola como nuevo comandante en Jefe del Ejército, quien, al asumir su cargo, se negó a repudiar los crímenes de la dictadura. “No voy a repudiar hechos del pasado porque no sé si están confirmados o no”, había dicho Feola luego de que los familiares de detenidos desaparecidos le pidiesen que condenara públicamente la existencia de las detenciones y desapariciones¹⁰.

El ministro de Defensa de Uruguay, José Bayardi, le pidió al nuevo comandante en Jefe del Ejército que aclare y se retracte de sus dichos al expresar que no repudiaría los crímenes de la dictadura. Tras este diálogo, Claudio Feola emitió un comunicado en el que aseguró que no había pretendido desconocer la existencia de desaparecidos. “El Ejército continuará haciendo los máximos esfuerzos para llevar una respuesta a los reclamos de los familiares de detenidos desaparecidos”, agregó. “Se continuará sustanciando con la mayor celeridad, todos los requerimientos del Poder Judicial, a fin de alcanzar el esclarecimiento de los hechos”, se lee en otro de los puntos del texto. Además, el comunicado explica que el Ejército continúa haciendo énfasis en la enseñanza “(...) en aquellos aspectos relacionados al respeto de los derechos humanos,

¹⁰ Diario Página 12. El Mundo. (2019). “Mal debut del Jefe del Ejército. Claudio Feola debió aclarar sus dichos sobre la dictadura uruguaya” Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/186319-mal-debut-del-jefe-del-ejercito>. Fecha de consulta 28/04/19

del derecho internacional humanitario y de los ideales democráticos republicanos”¹¹.

Luego de esta aclaración, el Ministro de Defensa atribuyó las primeras expresiones a la inexperiencia del Comandante a hablar en público pero, fueron muchas y variadas las voces que pidieron la renuncia de Feola por creer que sus declaraciones fueron ofensivas y con conciencia de su contenido. Recordemos que en el escenario de crisis, Feola es el tercer Comandante del Ejército que asumía en tres semanas.

En este contexto, el Presidente Tabaré Vázquez manifestó que en el aspecto legal, resolverá la Justicia "libre y soberanamente" y que en lo político e institucional ya actuó al realizar los cambios que creyó necesarios en la cúpula militar.

En este punto es interesante recordar que Uruguay, gobernado desde 2005 por el Frente Amplio, celebró elecciones presidenciales para elegir al sucesor de Tabaré Vázquez para el período 2020-2025, el 27 de octubre de 2019. En la primera vuelta no hubo resultados definitivos y se tuvo que pasar al balotaje el 24 de noviembre para definir la elección presidencial. En la primera vuelta de octubre, el ex Jefe del Ejército Guido Manini Ríos obtuvo el 11% de los votos, dato no menor en la coyuntura que se estuvo analizando.

Conclusiones

Como se planteó en la Introducción, este trabajo versa sobre un proceso político-institucional-social que continúa desarrollándose en la actualidad. Debido a esto, la conclusión solo esbozará apreciaciones parciales que responden al marco de tiempo que se abarcó.

Si bien se hizo hincapié en las críticas desde la órbita militar a la gestión presidencial sobre las políticas puestas en práctica respecto a la violación de los DDHH, éstas no han sido las únicas. Lo que sucede es que a diferencia de las críticas surgidas desde otros sectores -Familiares, por ejemplo, por mencionar un organismo de DDHH-, éstas últimas no generaron conflictos institucionales.

La posición casi irreductible de las Fuerzas Armadas sobre su actuación en la dictadura militar, las trabas constantes al ingreso de los equipos de antropólogos forenses a los predios militares, la elección de Manini Ríos como Senador -después de haber obtenido el 11 % de votos en las elecciones presidenciales- por el partido que él mismo fundara “Cabildo Abierto” y lo que esto implica en tanto se evidencia el apoyo de un sector de la ciudadanía a su figura, permite evidenciar que la mirada crítica sobre el pasado reciente de Uruguay aún es incipiente.

Las dos gestiones del Presidente Tabaré Vázquez iniciaron en profundidad y con continuidad una serie de acciones para comenzar a localizar e identificar los restos de los Detenidos Desaparecidos durante la última dictadura militar. El reconocimiento y presentación a la justicia de los responsables, es uno de los pasos menos claros en este proceso. Sobre este último aspecto recaen muchas de las críticas de Familiares y de una parte de la opinión pública, entre otros actores sociales.

Lo hecho por Tabaré Vázquez ha sido un inicio, incompleto en muchos aspectos, imperfecto en otros, pero no carente de la convicción necesaria para ocuparse de un tema que otras administraciones presidenciales no hicieron, sin dejar de reconocer y

¹¹ Diario Página 12. El Mundo. (2019). “Mal debut del Jefe del Ejército. Claudio Feola debió aclarar sus dichos sobre la dictadura uruguaya”. Op. Cit.

valorar los aportes significativos de gestiones anteriores.

Ahora será cuestión de observar con detenimiento y objetividad el devenir de los próximos acontecimientos ya que estamos en un entramado donde se han mixturado hechos del pasado reciente con proyectos para el futuro cercano. En otras palabras, un punto de inflexión en el cual, el rol del Presidente Luis Lacalle Pou, en funciones desde el 1° de marzo de 2020, será fundamental para evidenciar el rumbo que seguirá la política de gobierno de Uruguay sobre los DDHH.

Y como en tantas otras situaciones, el claroscuro es lo que predomina. Aquello que no se pudo lograr junto a lo que no se supo encarar, convive con la esperanza que la voluntad política de seguir buscando a los Detenidos Desaparecidos continúe¹² y se profundice.

Según expresan Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos “Si desaparecer a nuestros familiares, torturarlos y eventualmente asesinarlos son actos de infinita crueldad, mantenerlos desaparecidos hasta hoy, es la continuación perversa del crimen, lo cual corrobora el carácter permanente de la desaparición forzada”.

Bibliografía

BBC NEWS MUNDO. “Uruguay: 4 preguntas para entender la grave crisis entre el gobierno y el ejército del país "modelo de democracia" en América Latina” (10 de abril 2019). Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47874424>. [última consulta 28/04/19].

BURIANO CASTRO, A. (2012), “Derechos, trauma social y restitución. Sincronía y unicidad: el caso de Uruguay” en Andamios, México, Volumen 9, número 18, enero-abril.

CAETANO, G. y RILLA, J. (1987), Breve historia de la dictadura (1973-1985). Ed. de la Banda Oriental, Montevideo, Uruguay.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). (2014) DOC. OEA/Ser. L/V/II.152 Doc. 2. Disponible en www.cidh.org [última consulta 4/4/18]

DIARIO EL OBSERVADOR, “La carta que revela la confesión de Gavazzo a Gómez sobre la muerte de Gomensoro” (10 de abril 2019), Montevideo, Uruguay. Disponible en <https://www.elobservador.com.uy/nota/la-carta-en-que-gavazzo-reconoce-la-inocencia-de-gomez-en-la-muerte-de-gomensoro-201941014553> [última consulta 28/04/19.]

ERRANDONEA, J. (2008), “Justicia transicional en Uruguay” en Revista IIDH, N° 47 Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3210475> [última consulta 26/4/18].

GIAMBRUNO, R. (2016), “A mitad de camino. El gobierno de izquierda ante el desarrollo de políticas reparatorias en Uruguay (1985-2015)”, en Derechos Humanos en el Uruguay. SERPAJ Informe 2016. Montevideo. Uruguay.

¹² Los restos de Eduardo Bleier Horovitz, fueron hallados el 28 de agosto de 2019 en el Batallón N° 13, en Montevideo. Disponible en <https://www.lr21.com.uy/politica/1412542-familiares-madres-detenidos-desaparecidos-eduardo-bleier-terrorismo-dictadura-militar-ddhh>

LAUCERO, M. (2016), “Los Centros clandestinos. Núcleo duro de la Política Terrorista del Estado” en SERPAJ 2016. Disponible en https://archive.org/stream/InformeSERPAJ2016/Informe%20SERPAJ%202016_djvu.txt [última consulta 27/4/18].

MADRES Y FAMILIARES DE URUGUAYOS DETENIDOS DESAPARECIDOS. Presentación del Informe SERPAJ 2018. Disponible en <https://desaparecidos.org.uy/2018/12/informe-serpaj-2018/> [Consulta 26 / 04 / 19]

DIARIO PÁGINA 12, “Mal debut del Jefe del Ejército. Claudio Feola debió aclarar sus dichos sobre la dictadura uruguaya” (10 de abril de 2019). El mundo. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/186319-mal-debut-del-jefe-del-ejercito>. [última consulta 28/04/19]

PEREZ BALDRICH, N. (2018), “Cooperación Sur - Sur transnacional: el caso de la cooperación entre el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) y la República Oriental del Uruguay en relación al reconocimiento de personas desaparecidas durante el terrorismo de Estado en América Latina”. Tesis de Posgrado. Maestría en Integración y Cooperación Internacional. CEI-CERIR, UNR.

RICO, A. (Ed.) (2007), Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos. En cumplimiento del artículo 4° de la Ley N° 15.848. TOMO I - IMPO. UDELAR. Facultad de Humanidades. Montevideo

ROMANI GERNER, M. (2018), “La impunidad y todas sus consecuencias. Espionaje militar y creciente intervención de las Fuerzas Armadas en política”, en Derechos Humanos en el Uruguay Informe 2018, SERPAJ. Disponible en <https://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2018/12/Ddhh-en-el-Uruguay.-Informe-2018.pdf> [última consulta 28/4/19].

SDDHHPR - Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente. Cifra oficial de detenidos desaparecidos. Julio 2015 Disponible en https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2015/noticias/NO_Q502/sddhh.pdf [última consulta 23/4/18].

SERPAJ (2007), Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 2007. Disponible en <http://www.serpaj.org.uy/serpajph/documentos/informeanual2007.pdf> [última consulta 28/4/19].

SERPAJ (2017), Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 2017. Disponible en <http://www.serpaj.org.uy/serpaj/index.php/documentos-de-interes/file/55-info2017> [última consulta 19/6/18].

SERPAJ (2018), Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 2018. Disponible en <https://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2018/12/Ddhh-en-el-Uruguay.-Informe-2018.pdf> [última consulta 28/4/19].

SUAREZ, C. (2016), “A 80 cm de la superficie. Once años de arqueología de la dictadura en Uruguay”. Revista de Arqueología Vol. 29. Disponible en <https://www.revista.sabnet.com.br/revista/index.php/SAB/article/view/6> [última consulta 27/4/18].

TCACH, C. e IRIBARNE, M. C. (2014), “Desandando los caminos de la represión: Un acercamiento a la experiencia del Equipo Argentino de Antropología Forense” en ESTUDIOS - N° 31 -ISSN 0328-185X (Enero-Junio 2014). Disponible en <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/restudios/article/view/941> [última consulta 16/1/18].

TRUJILLO, H. (2018), “Atentados, exabruptos y pensiones militares: la continuación de la historia durante el año 2018”, en Derechos Humanos en el Uruguay Informe 2018, SERPAJ. Disponible en <https://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2018/12/Ddhh-en-el-Uruguay.-Informe-2018.pdf> [última consulta 28/4/19].

ZARANKIN, A. y SALERNO, M. (2008), “Después de la tormenta. Arqueología de la represión en América Latina” en Complutum, Vol. 19 Núm. 2. Disponible en <http://revistas.ucm.es/index.php/CMPL/article/view/CMPL0808220021A> [última consulta 9/9/16].