



ACADEMIA DIPLOMÁTICA Y CONSULAR
CARLOS ANTONIO LÓPEZ
Año 7, Número 8, Febrero 2018

REVISTA DIPLOMÁTICA

REVISTA DIPLOMÁTICA

**Academia Diplomática y Consular
Carlos Antonio López
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
REPÚBLICA DEL PARAGUAY**

Año 7, Número 8, Febrero de 2018

REVISTA DIPLOMÁTICA

Revista de la Academia Diplomática y Consular Carlos Antonio López
Ministerio de Relaciones Exteriores
Año 7, Número 8, Febrero de 2018
Asunción, Paraguay
revistadiplomatica@mre.gov.py

Ministro de Relaciones Exteriores:
Embajador ELADIO LOIZAGA

Director de la Revista: Embajador JUAN ANDRÉS CARDOZO,
Director General de la Academia Diplomática y Consular Carlos Antonio López

Coordinación Editorial: Tercer Secretario René Figueredo (VII Concurso Nacional)
Tercera Secretaria Cecilia Martínez (VIII Concurso Nacional)
Tercer Secretario Ignacio Cazaña (IX Concurso Nacional)

Consejo Editorial: Primera Secretaria Kuni Hashimoto (I Concurso Nacional)
Segundo Secretario Héctor Laterza (VI Concurso Nacional)
Segundo Secretario Hugo Ferreira (VII Concurso Nacional)
Tercera Secretaria Viviana Sanabria (VIII Concurso Nacional)

Secretaría de Redacción - Terceros Secretarios: Teresa Marilia Aliende Resquín, Julio José Centurión Capdevila, Luis Alberto Domínguez Azcurra, Alicia González Villalba, Felicia Guadalupe Jara Vega, Diego Enrique López Garay, María Nathalia Mujica Camerón, Ricardo Ortega Díaz, Lilian Carolina Vargas Trinidad.

Cronología: Terceros Secretarios Alicia González Villalba y Diego Enrique López Garay

Tratados: Dirección de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores

Documentos Relevantes: Tercer Secretario René Figueredo

Lectura Recomendada: Segundo Secretario Hernán Muñoz

Portada: *Muchas ellas, pocos ellos.* Artista: Olga Blinder

Fotografías: Andrés Palacios - Servicio de Información y Prensa MRE

Corrector: Lic. Alberto Esteban Mendoza

Impresión: ARTES GRÁFICAS VISUAL

Diseño y Diagramación: Jorge Ariel Aveiro Romero

Las opiniones expresadas en los artículos publicados en la presente Revista son exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan ni comprometen la posición oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay.

ÍNDICE

1 - Prefacio.

Director de la Revista, Embajador Juan Andrés Cardozo 9

2 - Artículos:

I. EL TRIBUNAL INTERNACIONAL DEL DERECHO DEL MAR: SU LABOR Y PERSPECTIVAS FUTURAS. 17
Embajador Oscar Cabello Sarubbi

II. LA CIENCIA EN AMÉRICA LATINA. 27
Profesor Doctor Juan Andrés Cardozo

III. LOS LÍMITES DEL ESTADO (SOCIAL) DE DERECHO Y LA CRISIS CATALANA. 43
Embajador Bernardino Cano Radil

IV. MERCOSUR - ASEAN: UNA VISIÓN SOBRE LA IMPORTANCIA PARA EL PARAGUAY. 51
Embajador Raúl Silvero

V. CARRERA DIPLOMÁTICA Y CONSULAR DEL PARAGUAY. CREACIÓN Y FORTALECIMIENTO. REFLEXIONES DESDE LA INSTITUCIONALIDAD. 67
Ministra Estefanía Laterza de los Ríos

VI. DIEZ AÑOS DE UNA NUEVA VISIÓN DEL SERVICIO DIPLOMÁTICO Y CONSULAR DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY (2007-2017). 81
Ministro Julio César Peralta Rodas

VII. LA EDUCACIÓN COMO BIEN PÚBLICO REQUIERE UN PACTO SOCIAL. 91
Lic. María del Carmen Giménez Sivulec

VIII. LAS REGIONES NATURALES Y LAS DIVISIONES POLÍTICAS. 105
Prof. Ing. Marcos Sanjurjo

IX.	LA MEDIACIÓN GOULD PARA PONER FIN A LA GUERRA CONTRA LA TRIPLE ALIANZA (1867). <i>Doctor Herib Caballero Campos</i>	119
X.	GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN LA CUENCA DEL RÍO PILCOMAYO. <i>Ing. Ricardo Roberto Giménez Tarrés</i>	131
XI.	LA REFORMA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. <i>Primera Secretaria Ana Sandoval Espínola</i>	147
XII.	NUEVA DIPLOMACIA PÚBLICA: UNA REVISIÓN CONCEPTUAL. <i>Segundo Secretario Fabián R. Ybarra Fernández</i>	161
XIII.	NOCIONES SOBRE LA DIPLOMACIA CULTURAL. <i>Tercer Secretario Hugo Fernando Ferreira Cáceres</i>	179
XIV.	LA INMUNIDAD DE EJECUCIÓN DE LAS MISIONES DIPLOMÁTICAS Y CONSULARES DE LOS ESTADOS ANTE DEMANDAS LABORALES INSTAURADAS EN TRIBUNALES DEL ESTADO RECEPTOR. <i>Tercer Secretario Ignacio Cazaña Portella</i>	191
3 -	Análisis de Coyuntura: LA RIVALIDAD ENTRE EL REINO DE ARABIA SAUDITA Y LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE IRÁN: CONSECUENCIAS EN LA CONFIGURACIÓN DEL PANORAMA ACTUAL Y CONFLICTOS EN EL MEDIO ORIENTE. <i>Segunda Secretaria Renata Cristaldo Oviedo</i>	211
4 -	Memoria Diplomática: ENTREVISTA AL EXCANCILLER JOSÉ ANTONIO MORENO RUFFINELLI. <i>Terceros Secretarios Lilian Vargas, Ignacio Cazaña y Ricardo Ortega</i>	235
5 -	Cronología del Ministerio de Relaciones Exteriores - 2017.	247
6 -	Tratados - Año 2017: Elaborado por la Dirección de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores.	263
7 -	Documentos Relevantes.	289
8 -	Publicaciones Recomendadas.	299

1. PREFACIO

PREFACIO

El abordaje de los temas concernientes a la diplomacia y a las relaciones internacionales requiere racionalidad. Y elevarse a la razón no es tarea fácil. Pues no se trata solo de analizar, cuestión que ya supone el rigor de alguna metodología. Sobre todo exige subirse a las escarpadas pendientes del pensamiento, para una observación capaz de otear las realidades mediante los conceptos apropiados.

Es la responsabilidad que incumbe a las publicaciones que proceden de una academia. No de todas, obviamente. Y por tradición muchas academias diplomáticas se limitan a los textos en que predominan la crónica, la opinión y la información. Hoy ni siquiera una academia de la historia, especialmente de los centros de investigación científica, se confina al lenguaje del relato. Aun, de la mera descripción acontecimental.

Ciertamente el carácter multidisciplinario, como el de esta institución que se ocupa de la diplomacia, parecería otorgarle legítima flexibilidad. Quizá ha predominado esa creencia. Pero no debería. Lo pluridisciplinar evoca y referencia a la cohabitación de distintas ciencias que convergen teóricamente a explicar determinadas visiones del mundo. O concurren a develar la complejidad de lo real, que siempre asombra e inquieta a la inteligencia humana.

Sabemos que desde la epistemología estructural se fundamenta una crítica a la multidisciplinariedad. Le asedia el riesgo de una mirada no muy profunda en los conocimientos. Una transversal superficialidad. Pero, tras superar las limitaciones del enciclopedismo y del positivismo, lo pluridisciplinar tiende hoy, en la ciencia contemporánea, a la transdisciplinariedad. Es decir, a la mediación dialéctica, en la que la teoría confronta críticamente la realidad para transformarla. En la práctica y como sistema.

Estas pretensiones teóricas y científicas animan ahora la actividad de aprendizaje e investigación en esta Academia. Al observarnos comparativamente en el espejo de las otras academias de diversas naciones, no queremos ser menos. En el esfuerzo cognitivo y en la praxis profesional. Por eso apelamos a la razón y a la autorreferencialidad crítica, tal como pretendemos para nuestras universidades.

De ahí la incorporación de la teoría diplomática, entendida no solamente como arte, habilidad y disciplina vinculadas a las relaciones internacionales. En

especial, y sobre todo, como un despliegue más de la ciencia, de conformidad con su paradigma de “ciencia normal”, tanto por su veracidad teórica como por su verificación empírica.

Por consiguiente, el imperativo de la transdisciplinariedad autoimpuesta nos insta a trascender como Academia hacia disciplinas tales como el Derecho Internacional, la Economía, el Comercio Internacional, la Historia, la Lingüística, la Geografía... Al procurar el más alto nivel en el estudio de estas materias, también nos importa esa evolución necesaria hacia las ciencias sociales. Y con mayor razón para una proyección de protagonismo en la reconfiguración apremiante de un mundo regido por la equidad.

Los artículos que integran este número dan cuenta –todavía en forma parcial– de ese vuelo intelectual que aterriza en los campos del derecho y del análisis internacionales y regionales, con una aprehensión crítica y prospectiva. Y de conformidad con esa estrategia institucional de corresponder a la profesionalidad científica de la diplomacia, incluye asimismo las nociones fundamentales de la propia carrera diplomática, prerrogativas e inmunidades, y sobre aquellas normativas específicas para la aplicación de sus prácticas.

Si estos trabajos son instructivos en sus respectivas áreas, se distinguen igualmente las reflexiones actualísimas sobre la diplomacia cultural y la diplomacia pública, dos vertientes de indispensable conocimiento para el calificado ejercicio de la profesión.

Una superación de esa estrecha y anacrónica concepción de la cultura es radicalmente necesaria. Y que se la formule desde las nuevas generaciones constituye una bisagra hacia un futuro de cualitativa inflexión. Alguna vez hay que entender que la cultura es una forma de hacer, de pensar y de ser.

Abrimos también la ventana para una intervención interinstitucional. Y por la lógica de las prioridades se impone un autorizado examen de “la educación como bien público...”. Esta apertura requiere una continuidad analítica y de proyección hermenéutica para una transformación estructural.

Una relación siempre es incompleta. La lectura global que esperamos permitirá una valoración mayor que estas mínimas consideraciones.

La vida institucional y las ambiciosas metas dependen experiencialmente de un proceso. La diplomacia en los tiempos cambiantes y de la sociedad del conocimiento está condicionada a ese proceso. Mas, si razonablemente nos atenemos a la evolución que registra la historia, esa temporalidad asida al

movimiento, el pensar y la ciencia tendrán una vital acogida en la Academia. Y esta fecundará de inteligencia, idoneidad y ética a nuestra modernizada diplomacia.

Diplomacia entendida como un dinámico desplazamiento y circularidad de nuestra inteligencia, especializada y de notoria reputación, que sitúa al país en la universal realidad del mundo. Y trae también lo universal para nuestro incesante progreso. Por tanto, es determinante –como medio y como fin– para que avancemos por la vía de la más digna civilización humana.

Juan Andrés Cardozo

Director General de la Academia Diplomática y Consular

2. ARTÍCULOS

EL TRIBUNAL INTERNACIONAL DEL DERECHO DEL MAR: SU LABOR Y PERSPECTIVAS FUTURAS

Oscar Cabello Sarubbi*

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, abierta a la suscripción de los Estados en diciembre de 1982, disponía la creación, en uno de sus anexos, de un Tribunal Internacional sobre el Derecho del Mar (TIDM). Tribunal que, tras la entrada en vigor de la Convención en 1994, fue instalado en 1996¹.

Los Estados que habían participado en las largas negociaciones de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar eran conscientes de la gran portada de los cambios que se estaban produciendo en la legislación relativa a los océanos, que habían generado, por un lado, la proliferación de los grupos de interés (países costeros tradicionales, “territorialistas”, países sin litoral, países geográficamente en desventaja, pequeños países insulares, países archipelágicos, países productores de minerales, etc.) y, por el otro, un encendido debate que parecía no conducir a ninguna posibilidad de entendimiento.

Acá deberíamos rendir un homenaje a los grandes presidentes de la Conferencia o de las Comisiones, como los Embajadores Hamilton Shirley Amerasinghe (Sri Lanka), Tommy Koh (Singapur), Andrés Aguilar (Venezuela), Paul Pamela Engo (Camerún), Alexander Yankov (Bulgaria), entre otros, que hicieron posible ese milagro del “package deal” que finalmente llevó a la firma de la Convención en Montego Bay (Jamaica), en diciembre de 1982; aunque, como era de esperarse, se tuvieron importantes deserciones en el camino, como las de los Estados Unidos, Israel, Venezuela, Colombia y Perú, entre otros países².

Todo esto hizo que se considerara esencial contar con un abanico efectivo de posibles medidas de solución de controversias, que se sabía habrían de proliferar en el futuro. Para ello el trabajo de una Comisión de la Conferencia, la Tercera (de solo tres que hubo), fue dedicada a este fin, dando como resultados no solo un substancial número de artículos, contenidos en la Parte XV, referidos al tema, sino la existencia de

* Embajador. Juez del Tribunal Internacional del Derecho del Mar. Doctor en Jurisprudencia - Universidad de Roma (Italia). Profesor de la Academia Diplomática y Consular.

1 Una nota curiosa constituye el hecho de que en el cuerpo principal de la Convención no exista un artículo específico que se refiera a la creación del Tribunal, con excepción del artículo 287, que lo menciona como uno de los medios para la solución de controversias,... “constituido de conformidad con el Anexo VI”.

2 Ver Acta Final de la III Conferencia de la ONU sobre el Derecho del Mar en www.un.org/los/texts/acta_final_esp. En Rothwell, D. y Stephens, T.: “The International Law of the Sea”, II Edición, Hart, Oxford y Portland, 2016, página 286, se menciona que EE UU se excusó de firmar la Convención por no estar de acuerdo con el régimen de los Fondos Marinos adoptado en la Parte XI.

disposiciones específicas (Parte XI, Sección 5) respecto a controversias relativas a las actividades en la Zona (porción de los océanos que constituye el Patrimonio Común de la Humanidad) y a las de investigación científica marina (Parte XIII, Sección 6)³.

Parte XV

En efecto, la Convención en su Parte XV, Sección 1, establece, en primer lugar, cuando surja una controversia sobre la “interpretación o aplicación de la Convención” (Art. 279), la obligación de “... intercambiar opiniones con miras a resolverla mediante negociación o por otros medios pacíficos...” (Art. 283). Estos otros medios pacíficos incluyen, obviamente, los clásicos mencionados en la Carta de las Naciones Unidas (Art. 33), como la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales “u otros medios pacíficos de su elección”, frase final que se repite también en la Convención, en su artículo 280.

En el caso de que el intercambio de opiniones o la selección de un medio pacífico, de conformidad con la Sección 1, no conduzca a una solución de la controversia, las Partes de la Convención, en virtud del artículo 287, pueden optar libremente por uno o más de estos cuatro recursos:

- a) El Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM);
- b) La Corte Internacional de Justicia (CIJ);
- c) Un Tribunal Arbitral constituido de conformidad con el Anexo VII de la Convención; y
- d) Un Tribunal Arbitral Especial, constituido de conformidad con el Anexo VIII.

En el mismo artículo se hace un llamado a los Estados a que en el momento de firmar, ratificar o adherirse a la Convención, o en cualquier momento ulterior, hagan una declaración escrita expresando su preferencia por uno o varios de los medios arriba mencionados. De los 167 Estados Partes de la Convención para 2015, solo 43 habían hecho tal declaración, lo cual no excluye, sin embargo, que cuando sea necesario los Estados puedan escoger el medio que prefieran para solucionar su controversia.

Es interesante conocer que de estos 43 Estados, 31 expresaron su preferencia por el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, en forma exclusiva o compartida con otros medios⁴.

Dentro de este sistema complejo de solución de controversias, cabe hacer algunas

³ El texto completo de la Convención puede encontrarse en la página web del TIDM: www.itlos.org.

⁴ Ver Rothwell y Stephens, *op. cit.*, pp 484-487.

aclaraciones. En primer lugar, que las tres primeras opciones suponen una competencia general para solucionar cualquier diferencia de interpretación o aplicación de la Convención, mientras que en el caso del Tribunal Arbitral Especial, la competencia del mismo está limitada a temas relacionados con: 1) pesquerías, 2) protección y preservación del medio marino, 3) investigación científica marina y 4) navegación, incluida la contaminación causada por buques y por vertimiento (Anexo VIII, Art. 2,1).

En segundo lugar, que en ambos casos de tribunales arbitrales se establecen procedimientos distintos para la designación de los árbitros: en el primero son elegidos de una lista establecida por el Secretario General de las Naciones Unidas; y en el segundo, con un sistema mucho más complejo que supone, para cada materia, el mantenimiento de una lista de expertos por parte de los Organismos Internacionales Especializados, de entre los que las Partes designarán dos árbitros cada uno, siendo el quinto, que ocupará la Presidencia del Tribunal, elegido de común acuerdo.

También conviene aclarar que si bien estos medios son ofrecidos preferentemente a los Estados Partes de la Convención, ello no excluye que otros Estados puedan recurrir a los mismos, en virtud de un acuerdo o compromiso especial y en forma limitada a las materias contenidas en la Convención. Este pacto debe incluir a todas las Partes de la controversia o estar contenido en algún acuerdo multilateral que confiera competencia, por ejemplo al Tribunal, para la solución de sus controversias⁵.

Sala de los Fondos Marinos

Una mención especial merece el caso de la Sala de los Fondos Marinos del Tribunal Internacional del Derecho del Mar, que tiene competencia exclusiva para atender casos relacionados con las actividades, de exploración o de explotación, que se desarrollan en la llamada Zona de los Fondos Marinos, porción de los océanos excluida de la jurisdicción o soberanía de los Estados y constituyente del Patrimonio Común de la Humanidad.

A diferencia de todos los otros medios mencionados, pueden acceder a esta Sala no solo los Estados Partes, sino todos los actores involucrados en estas actividades, como los Órganos Internacionales involucrados, la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, la Empresa, las empresas estatales y las personas jurídicas y físicas afectadas a las mismas. Para mejor ilustración, aclaramos que la **Autoridad**, constituida ya en 1994 y con sede en Kingston (Jamaica), es “la organización por el conducto de la cual los Estados Partes organizarán y controlarán las actividades en la Zona” (Art. 157 de la Convención); y que la **Empresa**, aún no constituida, “será el órgano de la Autoridad que realizará actividades en la Zona directamente” (Art. 170),

⁵ Ver en el texto de la Convención, Anexos VI, VII y VIII. Ver también en TIDM: “Guía del procedimiento judicial ante el TIDM”, edición del Tribunal. Hamburgo, 2016, p 4.

en un caso del todo inédito, en el contexto del Derecho Internacional, de un órgano internacional constituido para ejecutar directamente propósitos de una Convención, en competencia con empresas nacionales o transnacionales, para el beneficio común de la humanidad.

Dicha Sala constituye un caso también *sui géneris* dentro de la Convención sobre el Derecho del Mar, puesto que ha sido la única constituida y regulada directamente por la misma (Sección 5 de la Parte XI). En efecto, todas las demás salas, a que nos referiremos más adelante, están contempladas en el Estatuto o Reglamento del Tribunal.

Al referirse la Convención a las “actividades” en la Zona, en realidad abarca un amplio abanico de cuestiones relacionadas con ellas, que involucran: a) la conducta de la Autoridad, pudiendo los Estados recurrir contra sus “actos u omisiones” o supuestas “extralimitaciones en el ejercicio de su competencia” o “desviación de poder” (Art. 187, b); b) o la de un Estado, en situaciones similares o en la aplicación de contratos o planes de trabajo; o c) las actividades de cualquier Parte contratante que afecten a otra o “menoscaben directamente sus intereses legítimos” (Art. 187, c).

La cuestión de la regulación de las actividades de la Zona fue una de las más controvertidas en la Conferencia, al constituir una importante limitación a la concepción tradicional y a ultranza de la libertad de los mares. La constitución de una Autoridad reguladora habría despertado mucho recelo e inquietud en el ánimo de Estados que ya tenían invertidos importantes recursos de investigación y prospección de los recursos del alta mar y los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional, que preferían mantener una situación de desregulación completa de estas actividades de alto riesgo.

Fue para atenuar de alguna manera el impacto de estas nuevas disposiciones que se acordó la creación de una instancia especial que pudiera, de manera ágil y eficaz, resolver las controversias que en esa materia pudieran verificarse. Que en algunos casos fue suficiente para evitar suspicacias; pero que, en otros, fue la causa determinante para el alejamiento de algunos Estados de la Convención⁶.

El Tribunal Arbitral Especial

Sin perjuicio de que las mismas cuestiones sean sometidas al Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM), la Convención en su Anexo VIII ofrece a los Estados Miembros la posibilidad de recurrir a un arbitraje especial para la solución de sus eventuales controversias. Los árbitros, como decíamos antes, pueden ser elegidos de unas listas de expertos establecidas:

⁶ Ver Rothwell y Stephens, *op. cit.*, p 286.

- a) en materia de pesquerías, por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO);
- b) en materia de protección y preservación del medio marino, por la Organización de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP);
- c) en materia de investigación científica marina, por la Comisión Oceanográfica Intergubernamental, vinculada a la UNESCO; y
- d) en materia de navegación, incluida la contaminación causada por buques o por vertimiento, por la Organización Marítima Internacional (OMI)⁷.

Competencia consultiva del Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM)

En ocasiones las diferencias de opiniones o de interpretación de las normas de las entidades involucradas en materia de legislación del mar pueden requerir una opinión consultiva del Tribunal. La Convención prevé dos modalidades de ejercicio de esta competencia: por medio de la Sala de Controversias de los Fondos Marinos o del mismo Pleno del Tribunal.

En el primer caso, los temas relativos a la consulta quedan limitados a los que son de atribución de la Sala, es decir, los relativos a las actividades de exploración y explotación de los fondos marinos. Las solicitudes correspondientes deben ser canalizadas por los órganos deliberantes de la Autoridad: la Asamblea o el Consejo. Para ello se requiere que estos órganos aprueben una resolución en la que se formule con toda la precisión posible la cuestión sometida a la opinión de la Sala.

En el segundo caso, la competencia es general, o sea, puede estar vinculada con la aplicación o interpretación de cualquier materia compatible con la Convención, y la solicitud debe estar basada en un acuerdo que confiera competencias de este tipo al Tribunal en materias relacionadas con aquella, sean los actores Partes o no de la misma. Si bien por este conducto pueden presentarse todo tipo de cuestiones, cabe sin embargo señalar que, en cada caso, estas podrán ser limitadas por el acuerdo respectivo⁸.

Esta última competencia ha dado lugar a una cierta polémica en el ámbito académico y de los Estados. En efecto, hay quienes ponen en duda la existencia de esta competencia, dada la poca claridad de la disposición invocada, que es el artículo 21 del Estatuto del Tribunal. Dicho artículo expresa que la competencia del mismo se extenderá a todas las “controversias y demandas que le sean sometidas”... y a todas las “cuestiones expresamente previstas en cualquier otro acuerdo”...

⁷ Ver Convención, Anexo VIII, Art. 2.2.

⁸ Ver TIDM, *op. cit.*, pp 28-31.

El Tribunal, ejerciendo su atribución de intérprete de la Convención (Art. 288,4), ha expresado en su Caso N.º 21, relativo a una “Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Subregional de Pesca” (África Noroccidental), que la ausencia de una disposición expresa con relación a este tipo de competencia, en el cuerpo principal de la Convención, de ningún modo excluye lo establecido en el artículo 21 del Estatuto, que posee el mismo grado legislativo que aquel, en el que no solo se limita la competencia del mismo a las controversias, sino se extiende también a “todas las cuestiones” que le puedan ser sometidas por expresa previsión de esos acuerdos⁹.

Trabajo del Tribunal

En los 21 años de labor transcurridos, el TIDM se ha ocupado de 25 casos, que involucran a 26 países, a una Organización Internacional y a dos asociaciones de Estados. Teniendo en cuenta la frecuencia con que estas entidades se han visto afectadas, en forma pasiva o activa, en procedimientos ante el TIDM, se puede establecer el siguiente ranking:

4 veces	-	Japón, Panamá y Rusia
3 veces	-	San Vicente y las Granadinas, Australia y Francia
2 veces	-	Nueva Zelanda, Guinea Bissau, Ghana e Italia
1 vez	-	Guinea, Seychelles, Chile, Yemen, Belice, Irlanda, Reino Unido, Malasia, Singapur, Bangladesh, Myanmar, España, Argentina, Holanda, Costa de Marfil e India

Si tenemos en cuenta la distribución regional de estos Estados, nos encontramos con que se han visto involucrados en los procedimientos de la siguiente manera:

América Latina	5 Estados
Unión Europea	7 Estados
África	5 Estados
Asia	7 Estados
Oceanía	2 Estados

En cambio, si tenemos en cuenta los grupos geográficos y de intereses constituidos durante la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, nos encontramos con que la mayoría de los Estados que se han visto involucrados en procedimientos ante el TIDM son costeros (22), con escasa participación de los grupos de pequeños estados insulares (1), archipelágicos (1) o geográficamente en desventaja (2) y una ausencia completa de todos los demás, en particular de los estados sin litoral marítimo, que fueron importantes actores de las negociaciones de la Convención.

⁹ Ver esta inquietud en Rothwell y Stephens, *op. cit.*, pp. 495-496. Ver declaración del Tribunal al respecto en TIDM/ITLOS: “Digest of Jurisprudence”, edición del Tribunal. Hamburgo, 2016, p 111, párrafos 9 y 10.

También se han visto involucrados en estos procedimientos: la Unión Europea, la Autoridad del Mar y la Comisión Subregional de Pesca (SRFC), del África Noroccidental, que comprende siete países: Cabo Verde, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Mauritania, Senegal y Sierra Leona; en los últimos dos casos, en solicitudes de opiniones consultivas.

Si hacemos una comparación con otras instancias jurisdiccionales existentes en el mundo de carácter universal, con todas las falencias y limitaciones que el ejercicio pueda implicar, tenemos los siguientes resultados:

Corte Internacional de Justicia (CIJ)	168 casos (1945/2017)
Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM)	25 casos (1994/2017)
Corte Penal Internacional (CPI)	25 casos (2002/2017)

En el caso de la CIJ abarcamos un período de 72 años; del TIDM, de 21 años; y de la CPI, de 15 años, teniendo en cuenta la entrada en vigencia de los respectivos instrumentos legales constitutivos¹⁰.

Se evidencia en estos datos que la CIJ ha tenido, sin duda, un mayor reclamo de trabajo por parte de los Estados, pero ello era de esperarse por varios motivos: 1) su amplia competencia, que abarca todos los aspectos del Derecho Internacional Público; 2) el hecho de que en la mayor parte de su existencia fue la única instancia universal para resolver procesos contenciosos internacionales; y 3) la casi completa universalidad de la membresía de los Estados Partes de su Estatuto.

En efecto, tanto el TIDM como la CPI son instituciones más recientes, con una competencia de contenido más limitado (la interpretación y aplicación de la Convención sobre el Derecho del Mar o la persecución y el castigo de los crímenes considerados de “lesa humanidad”), si bien también tienen ambas la potencialidad de llegar a ser un día tan universales como la CIJ, en la medida en que más países ratifiquen o se adhieran a su Estatuto.

Características particulares del TIDM

El Tribunal se caracteriza por su agilidad en la toma de decisiones, lo cual puede resultar un poco paradójico si se considera que, a diferencia de otras instituciones judiciales internacionales, sus jueces no residen permanentemente en la sede del mismo, que es la ciudad de Hamburgo (Alemania), con la sola excepción de su Presidente de Turno, elegido por sus pares por un periodo de tres años.

¹⁰ Ver información más detallada en las páginas web de los respectivos Tribunales: CIJ - www.un.org->ICJ; y Corte Penal Internacional - www.icc-cpi.int. Para el TIDM, ver información selectiva de todos los casos de 1996 a 2016 en TIDM/ITLOS: “Digest of Jurisprudence”.

No obstante este aparente inconveniente, el Tribunal, por ejemplo en los muy frecuentes casos de solicitud de pronta liberación de un barco retenido (Art. 292), no solo se ha abocado “sin demora”, como prescribe la norma, sino se ha expedido escrupulosamente dentro del plazo de 30 días (contados desde el primer día laboral posterior a la recepción de la solicitud) establecido en su propio Reglamento (Art. 112). Lo mismo puede decirse para los casos de solicitud de medidas provisionales, tomadas en un plazo que nunca ha excedido de unos pocos meses, que no solo pueden ser adoptadas por el Pleno del Tribunal, sino también por la Sala de Controversias de los Fondos Marinos, en las materias de su competencia (Estatuto, Art. 25), o por la Sala de Procedimientos Sumarios, si para la fecha prevista para la audiencia respectiva el Presidente comprobare que no se contará con el necesario quórum (Reglamento, Art. 91).

En casos más sustantivos, como los de delimitación de las fronteras marítimas, el Tribunal se ha expedido en el tiempo record de dos años y cuatro meses (Bay of Bengal) y dos años y 10 meses (Ghana/Costa de Marfil), respectivamente¹¹.

También cabe señalar la versatilidad del Tribunal, puesto que puede ajustarse a las preferencias de las Partes integrando su membresía con Jueces ad hoc, designados libremente por cada uno de ellos, sea de su nacionalidad o no (Reglamento, Art. 19), como en el caso de la nave “Norstar”, actualmente bajo consideración del Tribunal, donde a los 21 jueces se han sumado otros dos seleccionados por las Partes (Panamá e Italia). Igualmente, en caso de que las Partes opten por una Sala especial, como en el reciente caso de las fronteras marítimas entre Ghana y Costa de Marfil, como establece el Estatuto (Art. 15), no solo las Partes participan en la selección de los jueces que la integrarán, sino pueden designar cada una sus propios Jueces ad hoc.

Otra importante característica es la gratuidad del procedimiento. En efecto, no se imponen costas ni aranceles judiciales a los Estados Partes de la Convención. A los que no lo sean y recurran a él, se les exigirá una contribución a los gastos del Tribunal (Estatuto, Art. 19). El costo real para los Estados son los honorarios de sus abogados, que en la práctica pueden ser importantes, por lo que se ha dispuesto la creación de un Fondo Fiduciario para ayudar a los Estados en desarrollo. En algunos casos, estos honorarios, por decisión del Tribunal, pueden formar parte de las costas que le corresponda sufragar a una de las Partes en el procedimiento¹².

11 De ello se ha hecho eco el actual Presidente del Tribunal, Jin-Hyun Paik (Corea), en su reciente discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 5/12/2017, sobre el tema “Los océanos y el derecho del mar”, p 7. Ver texto completo del mismo en la página web del Tribunal.

12 Ver TIDM, “Guía...”, p 8.

Perspectivas futuras del Tribunal

Si bien en el pasado la mayoría de los casos sometidos a la consideración del Tribunal han estado vinculados a solicitudes de pronta liberación de naves o de aplicación de medidas provisionales, se nota en la actualidad un creciente interés, por parte de los Estados, de recurrir al TIDM para cuestiones sustantivas de delimitación de las fronteras marítimas, como los casos 16 y 23, relativos a las de Bangladesh/Myanmar (16) o las de Ghana/Costa de Marfil (23); o de establecimiento de la responsabilidad por la reparación de daños, como en el complejo caso de la nave de bandera panameña Norstar (caso 25); o la solicitud de opiniones consultivas que puedan orientar a los Estados en sus tratativas en las más diversas materias.

Un campo de particular interés para la colectividad internacional es el del desarrollo y codificación de la normativa en materia de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina en las áreas que se encuentran más allá de la jurisdicción nacional, es decir, fuera de las zonas como el mar territorial, la zona económica exclusiva o la plataforma continental, donde son los mismos Estados costeros los que podrán legislar o reglamentar la actividad en dicha materia.

En estas áreas, si bien existe la responsabilidad de los países de bandera de las embarcaciones, vehículos o instalaciones con las que se ejerza alguna actividad, evidentemente falta un esfuerzo coordinado de toda la humanidad para la preservación y el uso sostenible de los recursos que existen en ellas, que no sean los de los Fondos Marinos, competencia de la Autoridad Internacional. Con el objeto de llenar el vacío que existe en esta materia, las Naciones Unidas, en los últimos años, ha dedicado importantes recursos para convocar un foro de diálogo e intercambio de ideas y opiniones, con miras a regular de alguna manera esta materia.

El Tribunal, como lo ha expresado en su reciente discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas de este año (2017) el Presidente Paik, se ofrece a asistir este esfuerzo no solo con los medios de su competencia contenciosa, sino también de aquella consultiva, por lo que, según sus palabras, “el Tribunal se mantiene listo para ocuparse de cualquier tarea adicional que los Estados Partes de la Convención quieran requerirle en el futuro”... en esta materia como en otras¹³.

13 Ver en la página 9 del mencionado discurso.

No queremos dejar de ocuparnos, finalmente, del caso de los países sin litoral marítimo que tuvieron una activa participación en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, y para quienes el derecho de acceso al mar y desde el mar es vital para su economía, e incluso para su propia subsistencia. La Parte X de la Convención está dedicada exclusivamente a este derecho y a la consiguiente libertad de tránsito a través de sus Estados vecinos. También estos Estados tienen el pleno derecho de recurrir a los servicios del TIDM, ya sea en los casos contenciosos como en aquellos en que se requiera una opinión autorizada para facilitar el entendimiento entre las Partes, por ejemplo en la negociación de acuerdos bilaterales o regionales con los Estados de tránsito, sobre las condiciones y modalidades para el ejercicio de la libertad de tránsito.

LA CIENCIA EN AMÉRICA LATINA

Juan Andrés Cardozo*

La ciencia en América Latina, al igual que la filosofía, plantea preguntas. Interrogantes acerca de su propia existencia. Y sobre los condicionamientos de la investigación científica. En apariencia, lo científico es hoy la configuración trascendente de lo contemporáneo. ¿Esto quiere decir que la historicidad de lo actual pasa por la determinación científica? La condición de lo existente exige el presente. Lo que existe supone el tiempo actual. Empero, todo lo actual no es precisamente lo histórico. La historicidad requiere lo transtemporal, aquello que siendo digno de recordación tiene la capacidad de durar, de perdurar. La ciencia, al igual que la filosofía, posee ese carácter de transtemporalidad de lo histórico. Pero sucede que en nuestras prácticas culturales latinoamericanas la ciencia está casi ausente. Es escaso el saber científico y la producción de conocimientos relativamente integra el quehacer programático de nuestras actividades académicas, reflexivas y “científicas”. Así, ¿nos autocondenamos a permanecer fuera de la contemporaneidad? Y, del mismo modo, al no pensar y producir las tesis y las conjeturas de nuestro tiempo ¿no devenimos en sociedades a-históricas? La cuestión por resolver en torno a nuestra historicidad es entonces plantearnos la pregunta acerca de nuestra relación, hoy, con la ciencia.

El reto de pensar y saber

Saber y pensar son necesarios para una sociedad. En el tiempo que vivimos podemos subsistir en el contexto de una cultura pre-filosófica y pre-científica. Pero la existencia será tributaria de sociedades donde se piensa y se hace ciencia. La nuestra no pasará de ser una cultura de repetición. Mas de repetición atrasada e incapaz de transformar lo asimilado en conocimientos.

El hecho es que pensar y saber tienen una recíproca influencia. Se piensa porque se sabe y se sabe porque se es capaz de pensar. La interacción es mutua. Los conocimientos proceden de una reflexión analítica y crítica de los objetos de investigación, no solo de la observación y la contrastación. Pero para pensar los problemas, las cuestiones incursas en los marcos de referencia, es preciso conocer. Hace falta poseer un repertorio de saberes, una lógica, un instrumental hermenéutico y un recurso metodológico, para alumbrarse y guiarse en “la noche de las ideas”, según Hegel¹.

* Doctor en Filosofía - Universidad Libre de Berlín. Profesor de Postgrado en la Universidad Nacional de Asunción (UNA) y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

1 G. W. Friedrich Hegel, *Filosofía de la Historia*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

El conocimiento es básico. Y, sobre todo, cimero, eminente. Por eso estudiar es fundamental. Hay que aplicar la inteligencia en aprender. Sin aprender no es posible comprender. Una verdadera educación para pensar enseña a aprender, a valorar el aprender como un fin en sí mismo, como tarea permanente. Pues aprender es el camino del conocer y del pensar, incluso de la corrección del error, de la superación de una teoría ya corregida por la evolución del pensamiento y de la ciencia.

Pero no todo saber prepara a la ardua tarea de pensar. Tampoco el saber científico en general induce y habilita al pensamiento. De allí que hay disciplinas científicas que tienen solo el propósito de describir. Y ello aun en las Ciencias Sociales y Ciencias Humanas, tales como la Historia, el Derecho, la Sociología y la Antropología. El describir es una forma de la repetición, una simple duplicación del mundo. La filosofía, en cambio, tiene por finalidad fundar, constituir e instituir el pensar. La historia, como acontecimiento que interpela el sentido problemático del estar del hombre en el mundo, no puede quedarse en el mero relato de los hechos. Y es entonces cuando el pensar rebasa lo acontecimental para proyectarse a la producción de un saber también más problemático sobre la historia, echando así a andar la Filosofía de la Historia. En ella la descripción cede lugar a la reflexión, a la abstracción que conceptualiza lo digno de ser meditado en el despliegue de la existencia humana.

Igual sucede con el Derecho, la Sociología y con la Antropología. Por encima de la legalidad, el conjunto normativo de lo establecido, la filosofía piensa el derecho y funda la teoría de la justicia, a través de doctrinas y principios que se apoyan en los valores y las realidades universales del hombre. Asimismo, no es suficiente saber cómo vive una comunidad, compendiar su creencia y visión del mundo. Más allá de las apariencias y formas de ser particulares, inquietan las preguntas acerca de ¿qué es la sociedad? o de ¿qué es el hombre? Así, no es de extrañar la aventura teórica de la Sociología del Conocimiento, de la Epistemología y de la Antropología Filosófica.

Quienes hoy piensan en una Teoría del Estado y articulan los enunciados de las Ciencias Políticas, ocupan el centro de la contemporaneidad. Mientras nosotros no discutamos sus construcciones proposicionales, pensando también por nuestra propia cuenta, abandonamos el “saber del mundo” a sus elucubraciones, para luego ser solamente sus ecos. La condena a la periferia es igualmente una consecuencia del no pensar.

Pero importa menos la ubicación que la diferencia. Esta es el motor del desplazamiento. Cuando ejerzamos la práctica de pensar, no solo podremos estar en condiciones de discutir, sino también de ser otros en la teoría. Ya no nos pasaremos repitiendo, copiando, anulando nuestra exigencia de pensar por la religiosa aceptación de la autoridad de los juicios de los que afuera “llenen” la producción científica de nuestro tiempo. Seremos los interlocutores y aun la confrontación dialógica inevitable.

No se trata de ignorar el pensamiento externo, sino de liberar el saber y el pensar para situarlos en la explanada de nuestras propias actividades intelectuales. Y en el ámbito definido de nuestra geografía. Este es el reto. El más angustioso de nuestra cultura latinoamericana.

Práctica teórica y la universalidad

El sentido de la vida lo percibimos en los proyectos que se suceden en el transcurso de nuestra existencia. En función a cada meta se nos hace que nuestra presencia en el mundo se justifica y persigue un rumbo. Hay momentos en que buscamos con mayor ansiedad el logro de una emoción, de un sentimiento que nos absorbe y de cuya realización depende nuestra dicha. Y surgen también otros instantes en que buscamos concretar un objetivo material, con la convicción de satisfacer necesidades o porque nuestra condición humana nos impulsa al deseo de bienestar. De confort, sí, en tanto medio para vivir bien.

En las exigencias emocionales y materiales encontramos un sentido inmediato a la vida. Y la mayoría de las veces estas necesidades no aparecen alternadamente sino en forma simultánea, cohabitando nuestras angustias e inquietudes. Estos requerimientos caen dentro de la categoría de un sentido primario de la existencia. Están próximos y forman parte de los apremios que proceden de nuestra estructura físico-síquica, biológica.

Por encima de esta primariedad de la vida, ocupan también nuestro tiempo las actividades de nuestra inteligencia. Tenemos que aprender muchas cosas y saber hacer. Nos situamos en el plano de la cultura. En su contexto, la política, la creatividad, la imaginación, la formación profesional, la invención y las prácticas tecnocientíficas representan los aspectos más característicos de la modernidad. El universo simbólico, lo sensible y la capacidad de hacer integran este nivel de exigencias humanas y sociales. Nivel que algunos filósofos, desde Peirce hasta Popper, denominan como el de secundariedad. Para otros, como Kant y Husserl, cuyas concepciones del hombre enfatizan su esencialidad (ipseidad), a la vida le es tan fundamental la cultura como el poder satisfacer sus necesidades de subsistencia. Por lo tanto, la división entre primariedad y secundariedad puede ser arbitraria².

² Charles Sanders Peirce –uno de fundadores del pragmatismo y de la semiótica moderna–, en el *Razonamiento y la lógica de las cosas* señaló que los signos, las matemáticas y el lenguaje articulado forman parte de la cultura analítica. Mientras que Karl Popper, en su *Lógica de las investigaciones científicas* y en sus obras posteriores, como *Conjeturas y Refutaciones*, establece los conceptos de primariedad, secundariedad y terceriedad para distinguir las diferencias entre las actividades biológicas, culturales, filosóficas y científicas. Por su parte, Kant y Husserl consideran como un todo indiferente e indivisible el quehacer cognoscitivo e imaginativo del hombre, a partir de su lenguaje y capacidad de razonar.

De cualquier modo, en la cultura nos situamos en un sentido más mediato de la existencia. Sus objetivos exigen un proyecto de más larga duración. La perseverancia, no solo el talento, es una condición para el logro, la realización.

Pero hay un tercer nivel, el nivel propiamente de la filosofía y de la ciencia. En él es preciso el conocimiento; aun más, la acumulación de los conocimientos. Este es el mundo de los principios y de las verdades universales. Se llega a él mediante un esfuerzo de conceptualización e interpretación, de abstracción y teorización. No basta aprender, es indispensable saber. Pues solo el saber capacita para comprender, inferir por el método que fuere la razón de un hecho, la causalidad de una ley o la verdad de un enunciado. Certeza de verdad, aunque falible. Se trata del duro ejercicio de reflexionar, de pensar, pero sobre todo de saber, puesto que el conocimiento es el foco que alumbra el pensar y clarea la comprensión.

Nos formamos, instruimos, para saber. Y el saber nos permite comprender, constituir hermenéuticamente la racionalidad explicativa de las cosas.

Esta formación de la inteligencia, de saber pensar y de acceder al conocimiento mismo, es una práctica. Práctica teórica, la llamó Gaston Bachelard; hermenéutica filosófica, Dilthey; pragmática racional, Habermas; o pragmática transcendental, Apel. Es el nivel de la terceridad, del saber filosófico o del conocimiento científico³.

No obstante, humildemente hay que decir que el saber es la específica manera de formarse para comprender. No se comprende si no se sabe. No se penetra en el conocimiento de lo que debe aprehenderse con ideas claras si no se tiene la herramienta del saber. Y quizás también no se tenga la preocupación de entender, inquirir y comprender si no se ha adquirido el previo aparato del conocimiento. Las sociedades incultas no se empeñan en reflexionar, la ignorancia no habilita a pensar.

Este nivel de la terceridad, el de la filosofía y las ciencias, es el que jalona, piedra sobre piedra, la evolución de la historia, de la humanidad. Y en él la vida tiene el sentido de lo perdurable, la mirada abarcativa. Se proyecta sobre los problemas hodiernos, del día, del presente, para conocer y producir la razón última de las cosas. Se busca comprender, llegar a las verdades.

Este buscar, que más que dar un sentido a la vida subjetiva otorga un sentido de humanidad misma, no tiene todavía práctica sistémica entre nosotros. Y así nos negamos, nos autonegamos, a ser parte de la universalidad.

³ G. Bachelard, *Epistemología y La formación del espíritu científico*; W. Dilthey, *Introducción a las Ciencias Humanas*; J. Habermas, *Teoría de la acción comunicativa*, tomos I y II.

La incidencia de la técnica

Si observamos bien, nos daremos cuenta de que el progreso de las sociedades modernas depende del alto grado de desarrollo de la tecnología. Aun cuando recién en estos dos últimos siglos consideramos que su protagonismo es determinante, el dominio de la técnica ha sido siempre el factor de mayor influencia para que unos pueblos fuesen más poderosos que otros. Aunque también es probable que el saber técnico estuviera estrechamente vinculado con otros tipos de saberes, como los de la filosofía y las ciencias. O sea que el postulado de que la técnica es fundamental en la evolución de las sociedades no excluye la importancia del saber teórico, de la especulación. Es casi seguro que no hay técnica sin ciencia, y viceversa, de la misma forma que originariamente no existía la ciencia sin filosofía.

Un pueblo ignorante es, por lo general, también un pueblo de muy precaria o nula cultura técnica. El saber hacer, basado en el conocimiento práctico, está relacionado interactivamente con el saber pensar, consecuencia del conocimiento teórico.

La técnica es una capacidad o una habilidad que se obtiene mediante el conocimiento que procede de la experiencia. En su versión práctica, se caracteriza por la repetición, por la serialización de determinadas fórmulas o procedimientos que se aplican también sobre determinadas materias, para transformarlas y convertirlas en un objeto de uso. “La técnica es la alquimia objetuable”, ha dicho Bachelard⁴.

Unidas, la técnica y la ciencia forjan la incesante transformación del mundo.

Y la ciencia, pudiendo cabalgar con la técnica, teniéndola a la mano y pulsándola con destreza cada vez más perfecta, avanza en el conocimiento del mundo, en la aproximación de lo ignoto y en el descubrimiento de lo ignorado. O también en la corrección de los errores.

Hoy ya resulta difícil separar a la ciencia de la tecnología, pues sus fronteras están transvasadas por sus mutuas acciones y recíprocas necesidades. No obstante, conservan su unidad, marco de referencia y campo de especificidad.

El saber cierto sobre el universo y el dominio de la naturaleza son los aportes de la ciencia y la tecnología para la humanidad y la historia.

⁴ *Idem. Epistemología.*

El devenir se muestra como ascendente imperio de la tecnología. La economía la tiene hoy como su principal fuente de riqueza. En realidad, el progreso material y cultural de las sociedades depende hoy del saber tecnocientífico y de su capacidad de producción. Al margen de este saber, se está condenado a la marginalidad, a vivir en el atraso.

Por ello este saber, el saber de la técnica, es fundamental. Su despliegue es el fundamento del desarrollo de las sociedades, el pavimento de su modernidad y prosperidad.

Este saber se adquiere. Es parte del conocimiento teórico. Y es parte del conocimiento práctico. Pero su característica es una racionalidad pragmática. Sirve específicamente para aplicar a la realidad. Según Apel, la verdad del saber técnico es esencialmente operativa. Y al mismo tiempo conmutativa, en tanto valor intercambiable, y transmutativa, en tanto bien transferible⁵.

La adquisición de este saber se estudia. Y hoy el conjunto de sus disciplinas se ha vuelto cada vez más vasto y complejo. El aprendizaje por la vía empírica carece de sistema y sus logros individuales son limitados. La técnica hay que formalizarla, está formalizada: se aprende en escuelas, colegios, universidades, institutos o centros de especialización. El sistema de la educación tiene que adoptar su enseñanza. Forzosa e imperativamente.

No hay nada que hacer. Si se da la espalda a la instrucción técnica, la educación sería una estafa al desarrollo. Se autoanularía como un proceso ahistórico. ¿De qué puede servir una educación que va a contramano de la historia del mundo?

El saber de la técnica es así imprescindible. Junto con el saber heurístico (de la ciencia) y el saber emancipatorio (de la filosofía) –para usar modernas categorías–, este conocimiento permite la posesión del sujeto y de su entorno.

En la construcción de la sociedad, pensar en la técnica es situarse en la perspectiva de lo pragmáticamente razonable. Más aún, es ponerse en el camino mismo de la construcción. Esto quiere decir que el avance de la realidad social hacia un diseño histórico novedoso solo puede edificarse mediante el concurso de la técnica. El cambio social lo supone. Lo exige.

Crear que hay alternativa diferente no es serio. No se corresponde con la experiencia histórica ni con la objetividad científica. Dejémonos entonces de la magia o del conservadurismo refractario a toda auténtica reforma.

⁵ Karl Otto-Apel, *Transformación de la filosofía*, obra fundamental en la que formula la teoría consensual de la verdad.

La cuestión es que no podemos superar una estructura precaria de conocimientos y de instrumentales técnicos, que sirven como fuerza y medios de producción, sin suplantarla por otra que implique una evolución. Pero si esto es grave, lo es más todavía el hecho de que para lograr la contemporaneidad del mundo actual es preciso participar en su tecnología. Al margen de ella se vive otra época, la inactual, en cualquiera de sus formas ya caducas.

Si ese desfase era ayer un signo de lamentable atraso, hoy puede ser peor, teniendo en cuenta el proceso de globalización. La disfuncionalidad amenaza con el completo hundimiento social en una situación paupérrima, no simplemente con la existencia de una sociedad residual.

De ahí que resulta perentorio pensar en la técnica. Vincularla enfáticamente con la capacidad productiva de la sociedad y plantearse la autorreferencialidad de su fuerza de trabajo como objeto de aprendizaje de sus variadas disciplinas y saberes.

No es posible concebir una organización social, en términos de unidades económicas, sin trabajo, sin ocupación productiva. Y, de la misma manera, tampoco hoy ya se puede imaginar que la colectivización de la vida humana, según núcleos sociales y proceso de modernización, funcione y se movilice sin los servicios. La técnica ha pasado a ser el eje dinámico de esos dos mundos: producción y servicios. Y conforme se desarrolle el dominio de sus saberes, por una parte, y el acceso a su instrumentalidad, por la otra, la sociedad va ganando en capacidad de producción –en volumen y productividad– y en respuestas satisfactorias a los requerimientos del bienestar humano.

Es por esta verificable evolución de la vida social, cuyo perfil difiere tan notoriamente del *modus vivendi* del pasado, que Habermas califica de “concepción anacrónica del mundo” a aquellas filosofías que bajo “pretextos moralistas” o “sustancialismos metafísicos” rechazan la técnica y la ciencia, y el programa de sus expansiones⁶.

Asimilar la técnica a la violencia o a la voluntad de destrucción es trasladar irreflexivamente, acaso en actitud justificatoria, la vocación de dominio del hombre a sus propias herramientas, a sus máquinas, e incluso a su ingeniería. La crítica aquí debe poner las cosas en su lugar y reconocer que la devastación –en auge en nuestros países y nunca aceptable– no está en el saber tecnocientífico sino en la ignorancia. Sí, en la ignorancia, primeramente, y luego, secundariamente, en la malicia de los poderes. Políticos y económicos.

⁶ Jürgen Habermas, *La filosofía postmetafísica*, un cuestionamiento al idealismo y al pensamiento teleológico.

Lo malo está en la ignorancia, porque el no saber hacer ha condenado a las generaciones precedentes a emplear la energía bruta humana y sempiternamente la del animal en los trabajos más atroces y en el transporte, sin importar las pérdidas de vida. El despliegue de la técnica hacia sus revoluciones mecánica y termodinámica liberó a los hombres de esa brutal esclavitud.

Hay que entender que la técnica es inherente a la inteligencia humana, puesto que constituye su resolución práctica o su condición para operar sobre la materia, darle forma y transformarla. En tal carácter, su desarrollo es inseparable de la dialéctica de la historia. Lo claro y evidente, en estos dos siglos de sus extraordinarios adelantos, es que sus saltos singulares fueron posibles por las libertades conquistadas. Libertades de pensamiento y de expresión, libertades de investigación y de pruebas, incluyendo la falsación de errores y mitos.

Pero entre nosotros no es suficiente la garantía de estos derechos fundamentales. Es también esencial el extendido fomento de la tecnología, su enseñanza sistemática y universal. Hacerla materia recurrente de la educación, de su reforma. La ahora postulada educación para la autonomía humana se funda, precisamente, en la centralidad de la enseñanza de la tecnología.

Tensión entre teoría y praxis

Vivimos una época de tensión entre las ideas y las acciones, entre la teoría y la praxis. La búsqueda de las verdades pierde terreno ante la urgencia de responder a soluciones fácticas. En la filosofía y en la ciencia no pensamos ya tanto sobre la realidad social. En la primera, la discusión sobre la ontología, sobre el ser en general, se centra ahora en la subjetividad consumista. En la segunda –la ciencia–, la física, la química y la biología deben responder a las necesidades de la industrialización y del mercado. En las ciencias sociales importan más las estadísticas que el conocimiento de la sociedad. Este debate es más sensible para los latinoamericanos, más indiferente para los europeos. Ello a pesar de la interdicción de pensadores y científicos por nuestras “instituciones”.

Volvemos a la “dialéctica negativa” (Adorno). La primacía del objeto, de la cosa cosificante, desplaza la racionalidad del pensar como si la filosofía no debería revelar la realidad social para intervenir históricamente en su curso. Peor aún, la ciencia social se ocupa de imágenes, de símbolos, como si la cultura no está constituida por un materialismo donde las ideas y lo sensible imaginado y creado tienen lugar en el espacio y en el tiempo. Y desafían sus limitaciones y condiciones.

Sin concepto, lo utilitario y lo instrumental están al servicio de los intereses. El utilitarismo anglosajón incluía hasta el derecho como un bien práctico para la

aplicación de la justicia. Hoy es solo útil para la reproducción del sistema. Para que el poder fáctico de la acumulación del capital someta a la política. Y siga manipulando a la ciudadanía, mediante la desigualdad y la fragmentación selectiva en la educación, para que no salga de su situación a-política, sino para que continúe en ese estadio de pre-política. O sea, para que la política deje de ser una cuestión que atañe a la ética y a la filosofía. Y no tenga como tarea la construcción de un orden social justo, según su originaria significación. En efecto, la preposición de-política es hoy la posesión del cálculo de la economía para beneficio del capital financiero. El mismo que subordina también a la economía productiva. Así, más que nunca la fuerza del trabajo deja de tener valor. Y pasa a ser ignorada por la política como por la ciencia social. Esta opacidad filosófica y sociológica se advierte también en Alemania y Francia. Nuestra observación crítica no proviene solo de América Latina. La verifica principalmente la desconexión intelectual y académica de las luchas sociales. Y un discurso preñado de individualismo.

A la vez, aparece la desviación de las investigaciones científicas. Los problemas sociales o la ignorancia no son los objetos del conocimiento. Menos la verdad como originariamente era el telos de la filosofía, y que sería el fundamento de la ciencia. La investigación es subsumida por la categorización de su aplicabilidad y competitividad. Técnica e industrial. La ciencia básica, la que desarrolla la lógica simbólica, matemática y del lenguaje abstracto para la aprehensión objetiva, a través de la epistemología, de la realidad del mundo, incluyendo la del mundo de la vida, se había convertido en “ciencia normal”. “La revolución científica” de Thomas Kuhn se tradujo, en la práctica, en ciencia aplicada o instrumental. La veracidad como objeto de la investigación deviene en hipótesis o conjeturas suplementarias.

Pero la filosofía crítica reaparece, especialmente entre nosotros. Y ya no solamente como cuestionamiento de la ideología de la alienación. O sea, del formalismo jurídico del derecho a la libertad para enajenarla en la civilización de nuestro tiempo. O del cientificismo ligado a la tecnología y subordinado a los intereses hegemónicos. Es la filosofía abierta focal y estructuralmente a las heridas históricas. En tal sentido, esta re-fundación filosófica es una crítica radical de la ciencia en su modernidad reificada por el extravío de sí misma. Y por la incertidumbre que genera a la propia evolución de la historia.

Crítica también a las ciencias sociales. En particular, a los “saberes constituyentes”, como la sociología, la antropología y aun la estética. Ausente está de su respectiva lógica la subversión del orden. A la estética, de esa insurrección creacionista respecto a las artes burguesas y museológicas, tal como el manifiesto de Andre Breton. Las metas, estrategias y metodologías de las ciencias (en plural) se apartan de los problemas de la verdad. Sobre todo de las contradicciones cuya elucidación implicaría la superación de las proposiciones afirmativas hacia una síntesis negativa. Superadora.

No es cierto que la razón habita el espacio de la historia. Aquí y allá está en clara deserción. Su lugar sigue ocupando el engaño y la fuerza. Y la ciencia instrumental concurre funcionalmente a fortalecer el fraude y la barbarie. Incluso la pleonexia, la codicia, alimentada por la colonización de lo imaginario, se apropia de la atención (entretención) de las masas para producir el monopolio de la comunicación. De esta manera ingresamos a la era de la lobotomía, donde la publicidad engulle al cyberman, el “hombre nuevo” entregado al mensaje de lo que vende o a la distractiva intersubjetivación, en la que sigue saturando la “voluntad teocéntrica”.

Frente a este sistema, la reacción del pensamiento crítico apunta a la re-emergencia de una racionalidad capaz de expresar la necesidad de una revolución radical. Su fórmula es: la ciencia es igual al conocimiento, el conocimiento contiene verdades, y estas –las verdades– filosóficamente implican la supresión universal de todas las formas de opresión. Mediante las interacciones dinámicas de estos enunciados, la teoría y la praxis pueden superar la tensión dislocadora de sus fines y fundamentos. Y al converger, tanto como metacrítica de la teoría del conocimiento como metapolítica o biopolítica de la acción, ciudadana y social, pueden reconducir la historia. Y reconvertir, a la filosofía y a la ciencia, en formas de la razón insurgente destinadas al saber que no es mero poder, sino la crítica liberadora del poder establecido.

Conocimiento y desarrollo

Si miramos a la sociedad como un terreno en el cual debemos edificar nuestro futuro, estaremos seguramente perplejos ante la dificultad de no saber por dónde comenzar, o a qué cosa habría de conceder mayor prioridad. Hoy hablamos mucho de educación y casi inercialmente tendemos a darle importancia. Sin embargo, no tenemos ideas claras acerca de la finalidad de la educación. Me gustaría afirmar que debemos orientarla a la transmisión, asimilación y producción de conocimientos.

El objetivo de la ciencia es conocer. También lo es el de la filosofía. Que la primera considere que la fuente del conocimiento es la observación o la experiencia, y que la segunda afirme que proviene de la intuición intelectual o de la inferencia racional, poco interesa. Pues esa discusión ha sido desplazada por la centralidad que se otorga al conocimiento mismo. Este es el problema. Y lo fundamental es lo que ya Bertrand Russell ha señalado: que el conocimiento tiene consecuencias prácticas para la ciencia, la ética y hasta para la política⁷.

Por lo tanto, cabe deducir que el conocimiento tiene una incidencia efectiva sobre el hombre y la sociedad. Desde Sófocles y Platón, las ideas de que el saber está estrechamente unido al poder han sido una constante en el pensamiento. Foucault ha

⁷ Bertrand Russel, *Conocimiento humano y Fundamentos de la filosofía*, ediciones del Fondo de Cultura Económica, México.

demostrado que el saber propiamente dicho es poder; poder del docente, pero también del técnico; poder del político, pero también del ciudadano informado. Y desde que la modernidad es asociada a la red de informaciones, la información pasa igualmente a ser poder⁸.

Pero, desde lo práctico, la reflexión sobre el conocimiento debe llevarnos a la observación de que en nuestros días el saber constituye uno de los factores principales del desarrollo. Y en ese sentido la educación debe ser un proceso de instrucción orientado al conocimiento. En general, el saber se divide en una aplicación práctica y en otra teórica. Concede un dominio para hacer y un dominio para pensar. Pero también ahora resulta indudable la interacción existente entre la teoría y la práctica. El hacer, en el sentido de la acción técnica que crea o produce un instrumento o un aparato útil, opera sobre ciertas bases teóricas de conocimiento. Y siempre que se aplique el pensar sobre la acción, sobre la técnica adquirida, se lo irá perfeccionando, ampliando.

La ignorancia, por consiguiente, empobrece y limita la capacidad de hacer. Una sociedad en la que la mayoría de la población se halla sumida en la ignorancia está condenada a un saber hacer precario, elemental. En esas condiciones, no está preparada, habilitada, para desarrollarse. La pobreza de conocimientos la castiga a vivir en la indigencia. Por el contrario, la acumulación y la producción de conocimientos permiten a las sociedades acceder a una evolución constante y a un crecimiento no solo en economía, sino también en los diversos órdenes de la vida social. Por ejemplo, un pueblo ilustrado en política necesariamente es más exigente con sus gobernantes, tanto en lo que se refiere a la eficacia como en lo relativo a una conducta ética.

En rigor, hoy la investigación científica, la experimentación tecnológica y la reflexión filosófica o el pensamiento teórico configuran los medios de asimilación y de producción de conocimientos.

La sociedad promueve estos estudios a través de las universidades, pero también los incentiva mediante la actividad industrial, empresarial o productiva. Una vez que el sistema social ha comprendido e integrado el conocimiento a su propio dinamismo, los individuos y las instituciones que se dedican a ese menester encuentran sólido apoyo y el reconocimiento de su importancia. En última instancia, el progreso de la sociedad se sostiene en el conocimiento.

En nuestras sociedades, mientras no comprendamos que la construcción de

⁸ Michel Foucault, *Las palabras y las cosas* y *Microfísica del poder*, obras en las que aparecen los conceptos de genealogía, hermenéutica y crítica a la filosofía analítica, y la fragmentación en la que se ejerce jerárquicamente el poder.

nuestro futuro pasa por la extensión y la cualificación de los conocimientos, estaremos condenados al subdesarrollo. De ahí que, mirando nuestro porvenir, deberíamos dedicar los mayores esfuerzos y recursos al despliegue del saber técnico, científico y especulativo entre nosotros.

La educación y el cambio social

¿Cuál es la sociedad del futuro? ¿Nosotros nos encaminamos hacia esa dirección? Estas son las preguntas que deben hacerse quienes se preocupan por el destino de nuestros países.

Inmersos en el ajetreo de la política o en la actividad económica, los actores principales no se dan ese tiempo para pensar sobre nuestro porvenir. Y entre los intelectuales, muy pocos de ellos están actualizados en las ciencias sociales contemporáneas.

En los tiempos de la modernidad han producido radicales cambios. La revolución científica y tecnológica modificó muchas estructuras y hábitos, pero sobre todo está dejando atrás el modelo de educación iniciado en el Renacimiento. Se tiende a sustituir la educación humanista por la educación centrada en la capacidad de conocimiento del hombre. Las humanidades no solo distrajerón la reflexión crítica, sino también obstaculizaron el saber científico y la aplicación empírico-tecnológica.

Para decirlo rápidamente, el mundo se desplaza hacia la Sociedad del Conocimiento. Esa es la sociedad del futuro.

Y nosotros ni siquiera hemos resuelto el postulado humanista de la alfabetización. Vivimos aún en una sociedad analfabeta. ¿Cómo entonces podremos proponernos el reto de enfrentar la sociedad del conocimiento? ¿Cómo cambiar de paradigma si todavía no pasamos la etapa hoy superada por la condición posmoderna?

Esto es, sin duda, muy complicado para quienes se inclinan a preferir la continuidad del modelo humanista, ya agotado al comienzo del siglo XIX. La revolución científica y tecnológica se realizó mediante el cambio de este paradigma, tal como ha señalado Lyotard. Los antiguos relatos fueron sustituidos por la racionalidad práctico-analítica⁹.

El humanismo de la contemplación y de la trascendencia había cedido lugar a la sociedad del trabajo. Y ahora, al final de la Era Industrial, el paradigma del trabajo ya no basta. La Era de la Información impone la sociedad del conocimiento.

⁹ François Lyotard, *La condición postmoderna*, texto en que expone las principales características de las metrópolis actuales y habla del fin de los metarrelatos.

La educación que ha de servirnos para ingresar en la sociedad del futuro es la educación para el conocimiento. Esto requiere una completa transformación de nuestro sistema educativo.

Pero, a diferencia de la educación humanista, siempre a largo plazo y discriminatoria, la educación para el conocimiento es una herramienta posible en nuestros países. Es la herramienta que nos sacará del atraso y de la pobreza. Es la herramienta del cambio.

Sin embargo apostamos al pasado y, en vez de tener universidades, estamos dejando que estafen a nuestros jóvenes con escuelas nocturnas de mando medio para el mercado, ni siquiera para el trabajo. No hay educación para el saber ni para el saber-hacer.

La primera característica de la educación para el conocimiento es su focalización en el ser humano. El ser concreto, este que somos en este mundo y ahora. Conocer su estructura biomolecular y psicológica es fundamental, no multiplicar sus mitos y fantasmas. Luego viene el saber teórico-práctico. Se aprende en la práctica, no para una hipotética aplicación, sino el propio conocimiento procede de la práctica. La experiencia se convierte en el eje del saber.

En oposición al viejo empirismo, la experiencia es acción informativa, lógico-especulativa y práctica. En otras palabras, es conocimiento, reflexión crítica y trabajo. Así, la escuela se convierte en taller; el colegio, en laboratorio; y la universidad, en fábrica. Ninguno de ellos sigue siendo mero centro de repetición. Pero, al mismo tiempo, taller, laboratorio y fábrica integrados a la actividad de la sociedad civil. Movilizadas las sociedades en torno a la educación para el conocimiento, en breve podrán ser prósperas y auténticamente democráticas.

El rechazo a la ciencia

Con asiduidad escuchamos un rechazo a la ciencia. Desde posiciones moralistas y humanitaristas se la sataniza, culpándola de ser responsable del utilitarismo y del materialismo de nuestra época.

Si se enfrentara la cultura a la ignorancia, entendiéndola por ella la ilustración del sujeto y de la sociedad, no se la opondría a la ciencia. Se consideraría a esta como una de las principales fuentes de la cultura, como desde luego lo es.

Pero en Latinoamérica, donde lo precario colma nuestra realidad, se condena a la ciencia y se glorifica a la cultura, acaso confundiéndola solo con el mundo de los valores y... para demostrar la supervivencia de la ideología premoderna.

¿Deben nuestros países plantearse la necesidad de una cultura científica o solamente deben privilegiar la cultura, así a secas?

Importa señalar una cualitativa diferencia. Con la cultura, entendida genéricamente, no entraremos en la historia contemporánea. Mantendremos nuestra identidad de comunidades periféricas, ancladas en la premodernidad, pero no tendremos relevancia alguna para figurar en la historia de nuestro tiempo.

Duele y preocupa semejante afirmación. Pero la verdad es que solo lo científico constituye la condición trascendente de lo contemporáneo. ¿Esto quiere decir que la historicidad pasa en el presente por la ciencia, por la determinación científica?

Veamos. La condición de lo existente exige el presente. Lo que existe supone el tiempo actual. Mas todo lo actual no es precisamente lo histórico. La historicidad es la duración, lo que alumbra el presente y se sostiene en el porvenir. Lo histórico es lo que caracteriza al presente en tanto horizonte abierto, con capacidad de durar, de perdurar.

Esto es claro en relación al ser humano. ¿Cuál es la historicidad del existente? No es el hecho de existir simplemente, sino la posibilidad de aprovechar la existencia para hacer algo que perdure y memore su paso por la vida.

La historicidad del hombre es, por lo tanto, lo valioso realizado por él con capacidad de ser aceptado y valorado en otro tiempo y en otro espacio diferentes.

Pero además hay, entonces, la condición de transtemporalidad y de transespacialidad. La cultura nos sirve, en plural, para nosotros, miembros de una determinada sociedad. Pero puede no ser útil para otra sociedad, que a su vez tiene y cuenta con su propia cultura. Se necesitarán puentes más universales, como la filosofía, el arte o la ciencia, para la comunicación entre las culturas, para su recíproco enriquecimiento y diálogo.

La ciencia, al igual que la filosofía, es por sí misma transespacial: sus verdades son universales. Sus teorías, proposiciones y métodos no sirven para una sola sociedad; son sí aplicables en todas aquellas que culturalmente están también calificadas para asimilarlos y ensayarlos. Pero asimismo sus verdades reflejan las verdades científicas de este tiempo, y como tales son el punto de partida para las verdades científicas del futuro.

Siendo de este modo la particularidad de la ciencia, toda práctica científica supone, por consiguiente, un situarse en el plano de lo universal, en perspectiva de la historia. Eso hace tangible a la ciencia, aclara Thomas S. Kuhn. Lo mismo no puede decirse

de la cultura, si por ella abarcativamente entendemos “una forma de vida”, pues su validez estará limitada a una sociedad. Esta cultura, para trascender su frontera, deberá también elevarse a lo universal. ¿Cómo o de qué manera? A través de la ciencia, la filosofía, incluso la literatura. Pero solamente como “expresión simbólica de una sociedad” o como “elemento identificatorio de un pueblo”, la cultura carece por sí misma de dimensión universal¹⁰.

Y en tal carácter la cultura es ahistórica.

La frontera de la cultura está trazada por la tradición y por la acción de la comunidad que la cultiva. Y es débil o fuerte según sea capaz de una influencia universal o regional. Pero también es cada vez más dependiente, heterónoma y expuesta al trasvasamiento con el avance de la mundialización. La ciencia, en cambio, por ser universal y autosuficiente, define sus límites. “Solo la ciencia está capacitada para trazar sus propias fronteras”, ya había precisado Bachelard. Esto quiere decir que solo ella puede legítimamente hablar de la verosimilitud de sus teorías, cuestionarlas y corregirlas. Por eso solamente ella es también capaz de franquear sus confines. De enmendar sus errores o de agregar nuevos conocimientos a los establecidos.

A nuestra cultura, así genérica, le es indispensable sumar hoy la cultura científica. Para ese fin en nuestras universidades debe imponerse el estatuto científico: aprender, enseñar y producir conocimientos científicos. Pero igualmente en la escuela se tiene que aprender a observar, comparar, criticar, investigar y pensar. Si desde abajo nos instruyen a pensar, la ciencia será posible entre nosotros y podremos subir al tren de la moderna historicidad.

En cambio, si increíblemente en nuestro proyecto de “nuevas sociedades” seguimos impugnando a la ciencia, difícilmente superaremos la cultura autoritaria. Pues continuaremos prefiriendo los mitos a las verdades.

¹⁰ Thomas S. Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas*, edición del Fondo de Cultura Económica, México.

LOS LÍMITES DEL ESTADO (SOCIAL) DE DERECHO Y LA CRISIS CATALANA

Bernardino Cano Radil*

I) Breve referencia histórica

La región de Cataluña fue ocupada por los romanos desde la más remota antigüedad, experimentando una presencia temprana del cristianismo. Su devenir fue similar a otros pueblos europeos. Ocupado el Imperio romano por los germánicos, a los visigodos, para que retornasen al orden romano se les entrega Hispania y parte sur de Francia. En el siglo V el rey visigodo, Eurico, formó el reino de Tolosa y le incorporó Cataluña.

Posteriormente cae bajo la conquista musulmana (siglo VIII), como casi toda Hispania, hasta la reacción carolingia liderada por Carlos Martel. Así nació la marca Hispania y en ella Cataluña, organizada políticamente en condados dependientes del rey franco. Carlos el Calvo, finalmente, designó a Wifredo el Velloso como conde de Cerdeña y Urgel, de Barcelona y Gerona (siglo IX), el primero en transmitir el gobierno a sus descendientes. Durante el siglo X fue casi independiente del poder carolingio, hasta que el conde Borrell II (987) no prestó juramento al monarca Capeto. Se instala el feudalismo y el conde de Barcelona y otros condados catalanes terminan por someterse a la Corona de Aragón (siglo XII al XV).

El matrimonio de Fernando II de Aragón con Isabel la Católica, reina de Castilla, arrastró a Cataluña. Desde allí participan en las campañas militares españolas, aunque siempre en semi-rebelde. Sublevada desde temprano (1640), que intentó convertirla en república independiente bajo la protección de Francia, cayó sometida ante su rey Luis XIII. Poco después, en 1652, don Juan de Austria la recuperó para el español Felipe IV. Nuevas guerras civiles y revueltas acaecieron hasta que los borbones, en 1714, abolieron sus instituciones y libertades civiles. Un enclave entre dos estados modernos: España y Francia. Un fenómeno ni siquiera radicalmente singular, al asemejarse al resto de zonas, territorios o ciudades europeas. Durante la monarquía como la República se suceden diversos intentos catalanes separatistas, siempre frustrados.

El siglo XIX ve la primera vertebración del catalanismo como movimiento político, con reclamos de una escuela en su lengua y ciertos privilegios institucionales. Una ideología populista e interclasista estrechamente relacionada con el movimiento obrero que en 1873, desde Barcelona, proclama el Estado Republicano Catalán con su lengua mayoritaria, que petitionó su reconocimiento para ser cooficial con el castellano, rechazado por la Real Academia Española.

* Embajador del Paraguay en Cuba. Doctor en Ciencias Jurídicas de la Universidad Nacional de Pilar. Profesor de Postgrado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción.

Con la dictadura de Primo de Rivera, la Mancomunidad de Cataluña definitivamente se suprimió en 1924 y fueron prohibidas su lengua y su bandera. Mutando en un foco de resistencia a la dictadura, favoreciendo la popularidad del nacionalismo republicano y su idea fuerza: Estat Català (Estado Catalán). Tras su caída, la izquierda republicana y el nacionalismo catalán emergieron como fuerzas hegemónicas, casi hasta la fecha.

En 1931 se proclama la República en Madrid y Francesc Macià hacía lo propio, desde el balcón de la antigua Generalitat, con la República Catalana en una federación de pueblos ibéricos. La Constitución republicana reconoció su autonomía en 1932, con Macià como su primer presidente. Le sucedió Lluís Companys, quien proclamó “el Estado Catalán de la República Federal española”. Una vez más el levantamiento fue sofocado y el Gobierno español suspendió sus instituciones autónomas. Tras la sublevación de Franco (1936), Cataluña quedaría republicana y su derrota fue el fin de su autonomía y la anulación de las libertades democráticas, con supresión del Estatuto de Autonomía, su lengua y su cultura. Siendo Cataluña un territorio rico en historia y cuna de vanguardias del arte, como Ramón Casas y Nonell en el modernismo inicial o las obras de Gaudí, Dalí y Miró. Floreciendo una Barcelona inquieta y universalista, que realizó dos Exposiciones Universales (1888 y 1929) y unos Juegos Olímpicos en 1992.

II) El crispado 2017

Con la muerte de Franco (1975) se inicia la transición democrática y se firma la Constitución española (1978), que reconoce las comunidades autónomas. En 1979 se aprobó un nuevo Estatuto de Autonomía Catalán, mejorando el de 1932 en enseñanza y cultura, pero inferior en justicia, finanzas y orden público. Tras su promulgación, siempre ganaron los comicios Convergència i Unió, con Jordi Pujol; después, Artur Mas; y, finalmente, Carles Puigdemont hasta el 21/Diciembre del 2017, cuando la primera fuerza votada, aunque insuficiente para formar gobierno, fuera la formación “Ciudadanos”, no independentista, de Inés Arrimadas.

En los últimos años los presidentes de la Generalitat se enfrentan con Madrid buscando un pacto fiscal similar al vasco y así terminar su déficit crónico, pero desde el centro los miran casi con indiferencia. Existe una tensión política institucional que arrinconó a los independentistas en una creciente radicalización para “neutralizar” sus problemas de corrupción (la familia Pujol, líder histórico del nacionalismo, que gobernó con el PSOE y con el PP) y su creciente déficit fiscal, pese a ser la zona más desarrollada de España, pero también con un mayor gasto social y mejores salarios públicos que el resto de España (200 cargos de la Generalitat cobran más que Rajoy y Puigdemont, casi el doble). También, al parecer, hay una base de verdad en que paga en impuestos más de lo que recibe, al ser más rica. El sistema tributario español, como el paraguay, tiene ciertas normas de redistribución en beneficio de zonas postergadas.

Así, influido por la presión callejera y el creciente independentismo desde la gestión de Artur Mas y Carles Puigdemont, se convocó a referéndum por la autodeterminación (independencia) en el 2014 y el 1/10/2017. Ambos reputados ilegales por la Justicia ordinaria. Ante la grave situación, el Gobierno catalán, Parlamento y Generalitat deciden en forma unilateral declarar, una vez más, su independencia del Estado español, que reaccionó en su defensa con la Justicia, las fuerzas de seguridad y la intervención del Art. 155, fundado en la Constitución del 78. El tiempo dirá si fue un catalizador que dio más fuerza o una vacuna contra el independentismo.

La fractura social del procés llegó para quedarse, posiblemente por un largo tiempo. Una ruptura del tejido social de graves consecuencias. Una herida a cada célula social, familiar, política y económica. Una confrontación de mitades que no se habla, descalifica y hostiga. Una polarización maniquea, dogmática y sectaria, que se excluye mutuamente como “traidores a España” o “franquistas, fascistas y torturadores”. A sabiendas, ambos, de que estos epítetos no son ciertos. Poco importó que uno de los “fascistas” haya sido Francisco Frutos, durante años titular del Partido Comunista Español. No importa. Es el mundo de la post-verdad; o, más simple, el mundo subjetivista de la propaganda política.

Mirar a Cataluña es mirar el futuro, porque algunos de sus conflictos son rupturas que encontraremos, posiblemente, con cierta frecuencia en sociedades desarrolladas. Una crisis de los estados-nación para ser estados-miembros de alguna supranacionalidad. Allí se entrelazarán, como en Cataluña, en un romance tormentoso, algún nacionalismo etnicista con la izquierda antisistema, procesos “simpáticos” con ciertas ideas “progresistas” por su rechazo al neoliberalismo y la globalización. Lo inexplicable es cuando las exclusividades étnicas o localistas y sus reivindicaciones de ampliar libertades se enfrentan a otros colectivos nacionales. Cuando los proyectos políticos más modernos, progresistas y fascinantes son los procesos de integración/unificación, como la Unión Europea, el Mercosur o la Alianza para el Pacífico.

Se evidencia en Cataluña un 2018 con una crisis cultural, política, social y económica que ningún resultado electoral resolverá. El desafío será de los políticos y la política, que deberán dejar de mirar al costado y afrontar las responsabilidades que los liderazgos imponen. Hay siete millones de personas, catalanes y no catalanes, que cayeron en un pozo por mala conducción y equivocados procesos de socialización cultural, pues ninguna educación que forme para confrontar es saludable. Una realidad difícil de imaginar en la Europa del siglo XXI, más cercana a las vísperas de la crisis de 1930, la guerra civil del 36 o la guerra fría, y sin embargo está allí, desafiándolos, desafiándonos.

Demostrando una vez más que un problema político mal gestionado, con el tiempo, solo agrava su crisis y las consecuencias negativas. Ni el hiper-activismo como respuesta al inmovilismo es la solución a los problemas y ningún accionar reemplaza la buena gestión de la política.

III) El sistema jurídico de un Estado

Aunque los líderes independentistas siempre reivindican el carácter pacífico de su movimiento, subyace en su raíz, posiblemente, un matiz antidemocrático por sus coacciones a quienes piensan diferente. En particular debe ser motivo de una serena reflexión el ejercicio del derecho en un Estado (Social) de Derecho. Ser cautos a la hora de legitimar la desobediencia al orden público como herramienta política y muy escrupulosos en fijar los límites de la contestación/defensa de la necesaria unidad de un sistema jurídico/político/coercitivo consustancial a la definición de Estado.

A la fecha, el *procés* deja un mapa judicial con 32 juzgados investigando denuncias, casi 50 procedimientos abiertos –37 contra independentistas– y 20 políticos imputados del *Parlament*, *Govern*, *Mossos d'Esquadra*, alcaldes y las asociaciones independentistas catalanas, investigados por la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo. Con exiliados y presos. Con ratificación de prisión preventiva, como es el caso del exvicepresidente Oriol Junqueiras, por riesgo de reincidir en los delitos de rebelión, sedición y malversación.

Naturalmente, los independentistas sabían que no se podía proclamar la república catalana sin derribar el sistema jurídico-político español de 1978. La democracia más próspera y duradera. Con frecuencia a un Estado de Derecho se lo ve como simples instituciones de poder coercitivo y coactivo. Sería un simple contenedor institucional inerte, mientras los acontecimientos pasan en su interior o alrededor, protagonizados por los auténticos actores, fueran estas clases sociales, naciones o élites política, cultural, económica o religiosa; subestimando su accionar como un actor por sí y para sí. Es decir, la institución Estado como protagonista.

Compartimos la tesis de que el Estado moderno (con grandes limitaciones) es la dinámica acumulativa de poder más intensa que conocemos. Un protagonista de la modernidad, no un mero escenario donde se expresan conflictos y correlación de fuerzas. Obviamente, una idea que compartirían Aristóteles, Hobbes, Tocqueville, Lenin y Weber, por citar solo a algunos clásicos. Es más, el signo de la modernidad fue la tendencia a fortalecer el Estado, incluso integrándolo a otros para dinamizar la acumulación de fuerzas y el control institucional.

Dentro de estas premisas, en Cataluña se intentó una revolución de quiebre del Estado español. Un desconocimiento a su esencia: unidad del sistema jurídico/político. Una secesión estatal es una revolución. Lógicamente, frente al intento secesionista el monopolio jurídico-político reaccionó, y con un protagonista no previsto: la Justicia. Institución que defendió al Estado mediante sus élites tecno-burocráticas. Una tensión de estrés que, probablemente, llevó a la muerte al Fiscal General del Estado español, José Manuel Maza, en un seminario en Buenos Aires.

En paralelo, es una problemática crucial en la teoría política, del poder y del Estado una reflexión sobre sus límites. La Justicia española, en breve síntesis, argumentó que existió desde hace años una “confabulación” política en Cataluña para quebrar el Estado español mediante su secesión. A tal fin se utilizó una radicalizada excitación nacionalista, una acción gubernamental con fondos públicos desviados del presupuesto de gastos y consultas populares no legales. Un accionar “criminal” tipificado como delito de rebelión o sedición.

¿Sería posible que los dirigentes “independentistas” no evaluaran esta posible respuesta del Estado español? ¿Que solo se rigieran por el principio del placer, con un indisimulable narcisismo? Dirigentes deslumbrados y excitados por sus propias fantasías de omnipotencia en su burbuja, indiferentes al mundo exterior. A la eventual “movida” del otro. Cuando la esencia de la política es administrar la relación de los unos con los otros en el seno de las instituciones.

De pronto la terca realidad irrumpió y los golpeó con 3.208 empresas que cambiaron su sede fiscal, solo a fines del 2017; con un “Barza” fuera de la Liga Española y con Messi renegociando sus cláusulas contractuales afectadas por el procés; y, en especial, con la Justicia española transformando un “declamado” secesionismo pacífico, pero ilegal, en una conducta dolosa criminal. La declaración unilateral de independencia equivalía a un alzamiento violento. De este modo, el Estado español, gracias a su aparato judicial, contó con un arma defensiva de extraordinaria eficacia, ante el fracaso de su dirigencia política.

Ahora bien, el pretendido “derecho a decidir” de los independentistas, individual o colectivo, para que exista debe ser reconocido en alguna norma de Derecho objetivo nacional o internacional. La Constitución Española lo proscribe expresamente, salvo que se consulte al conjunto de los españoles, no solo a los catalanes, como se pretende. En el campo internacional se enumeran las Resoluciones 1.514 y 2.625 de la ONU, que consagran el derecho de autodeterminación en casos de dominación colonial extranjera. Rechazando expresamente un derecho de autodeterminación en circunstancias semejantes a Cataluña, párrafo sexto de la Resolución 1.514: “Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la ONU”.

Pero también es cierto que la dinámica política no existiría, ni sería dialéctica, si la limitamos al sistema jurídico positivo¹. Los derechos políticos, sociales y económicos

¹ El sistema democrático en un Estado (Social) de Derecho expresa una permanente tensión entre “lo posible” y “lo imposible”, presupone una apertura continua a trascender la norma (Benjamín, Rancière, Derrida) en un diálogo entre el pragmatismo y la utopía, para que esta no devenga en meras fantasías y ficciones. La democracia es una dialéctica infinita que no debe limitarse a su estabilización jerárquica institucional, pero, en simultáneo, comprendiendo que sin el acatamiento regular de sus reglas tampoco existiría democracia.

se conquistaron con rebeliones al orden jurídico vigente y lo trascendieron concretando una nueva correlación de fuerzas que modificó dicho orden jurídico. La relación entre ley y democracia es dialéctica y no mecánica. La desobediencia civil y política es un patrimonio inalienable del progreso ciudadano hacia una comunidad más democrática y justa, no solamente para los que desobedecen. El problema radica en que, por lo general, esta confrontación se asienta en la violencia. Máxime en la creación, separación o implosión de un Estado moderno, mientras este asegure en su territorio el monopolio del sistema jurídico político en un escenario, como sucede en España.

Por consiguiente, un Estado democrático tiene el derecho de usar la fuerza en defensa del Derecho, aunque no sea moralmente deseable, y no lo exige de observar los límites según el contexto de su accionar y con los abusos investigados por la Justicia. ¿El Estado (Social) de Derecho está justificado en acudir a la fuerza en un marco democrático? Creemos que sí. El problema es que su uso debe ser la última ratio, porque acudir a esta solo demuestra el fracaso de la política y de los políticos. Porque si bien la fuerza se justifica aplicada con proporcionalidad y eficacia, no olvidar que puede erosionar el orden constitucional, por sus efectos simbólicos sobre la credibilidad/legitimidad. Ese hilo conductor que Ferrero Guglielmo llama “Los Genios Invisibles de La Ciudad”.

IV) Resultados del 21/Diciembre/2017

“*La república catalana ha derrotado a la monarquía del 155*”, proclamó Puigdemont. La realidad fue distinta. Los votos del 21 de diciembre no dejaron a nadie del todo feliz; es un empate catastrófico (Gramsci). Cuatro cifras a tener en cuenta: 1) Una mayoría –52%– no quiere separarse de España. Mayoría absoluta en votos. 2) Por paradojas del sistema electoral, el 48% del voto independentista obtuvo 70 bancas, sobre un Parlamento de 135 miembros. Mayoría independentista absoluta en bancas. 3) La formación más votada es “Ciudadanos”, claramente anti-independentista. 4) Los detractores a la independencia obtuvieron cinco bancas más de diputados.

El 21/Diciembre dejó un puzzle de elevado dramatismo que, como los palitos chinos, pondrá a prueba la calidad de la política y de los liderazgos, con la lamentable tendencia a diluirse el catalanismo político plural y tolerante, para ser sustituido por el independentismo duro aliado a los anti-sistema, con la única consigna de vencer.

Como el problema catalán es de origen financiero, lingüístico, político y económico, las respuestas deberán ser filigranas que entretejan estos matices, valores y subjetividades. Un escenario donde, una vez más, el hiper-activismo vs. inmovilismo será una simple excusa para repetir los sainetes y las tragedias vividas hasta hace poco y que dejaron algunas lecciones:

La declaración de la independencia catalana por vía unilateral es un callejón sin salida: ningún Ejecutivo español negociará un referéndum soberanista; perdería las elecciones en el resto del país. Tampoco el rey Felipe está dispuesto a ser el rey de la división de España. El Estado español se defenderá con la Justicia y, eventualmente, usará hasta la fuerza; donde detener o negociar los mecanismos judiciales será casi imposible. De este modo, por largo tiempo el independentismo será perseguido y castigado, dificultando un posible diálogo. Además, se sabe que no contará con la ayuda de los empresarios catalanes ni de la UE. Solo les apoyaron el Gobierno de Venezuela y lo más granado de la extrema derecha europea. Están marcados los límites; el desafío es cómo sortear la tormenta y restablecer la convivencia plural, tristemente perdida.

El único camino sensato es la negociación entre Barcelona y Madrid. Un diálogo entre todas las fuerzas políticas nacionales y regionales en el Gobierno y en la oposición, para restablecer sus relaciones, especialmente la económica, regresando a una negociación sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y su replanteo institucional y financiero. Esto supone que Puigdemont retome contacto con la realidad y que Rajoy ingrese al complejo ruedo catalán. Una conversación que supere las limitantes de los arrebatos regionales y parroquiales en plena globalización, buscando refugio en “utopías regresivas”, y que demanda un poder central activo, generador de políticas públicas realistas e incluyentes.

Finalmente, cómo concluirá el conflicto. *Un status* independiente, mayor autonomía, un Estado federal plurinacional o un Estado libre asociado dependerán del accionar de los políticos y de la política. Por los argumentos señalados, entendemos que un status soberanista, con ruptura del Estado español, es imposible. No se vislumbra la mínima posibilidad de aceptarse por las principales fuerzas políticas españolas. Antes de ello se profundizarán las actuaciones judiciales, el de las fuerzas de seguridad y el aislamiento del resto de Europa, ante su temor de eventuales futuras rupturas de sus estados asociados.

Además, el propio Artur Mas, expresidente de la *Generalitat*, si bien reconoce que “*Renunciar al proceso soberanista sería un desastre*” al carecer de un proyecto alternativo, acepta su inviabilidad con solo un 47% de los votos que lo sostiene: “*El soberanismo catalán tiene la autoridad democrática, pero no la fuerza para que Cataluña funcione como un país independiente*”.

Otra posibilidad, pero que implicaría una reforma constitucional, es avanzar hacia un modelo plurinacional cercano al modelo federal alemán, un paso complejo y poco prudente, salvo algún acuerdo global, ante la actual tensión política. Sería liberar un proceso constitucional con el riesgo de reproducir y hasta aumentar el debate regional en otras zonas, una temática delicada y difícil en España, por su historia y temperamento. Tampoco es viable la idea de un Estado Libre Asociado, por los argumentos esgrimidos sobre la previa necesidad de ruptura de la unidad española. Una figurita que nadie está dispuesto a cambiar.

Una mayor autonomía, probablemente, luego de un agotador sinfín de pasos, vestiduras rasgadas y vocinglerías, como los inéditos parlamentarios que ejercerían sus bancas por la red, sería la hipótesis más probable. Un modelo similar al obtenido por el “cupó vasco”, donde se acordó un sistema especial de financiamiento con fondos públicos entre el Gobierno central y la región vasca. Por supuesto, con plena vigencia de los particularismos culturales y lingüísticos que hacen tan especial a Cataluña, pero expurgados los tonos agresivos, altisonantes, descalificadores y excluyentes, y en especial rupturistas de la unidad del Estado español.

Por ahora solo resta preguntarse quién pagará las cuentas del desastre económico que afecta a Cataluña y a gran parte de España por la mala política, sin contar el tema de Tabarnia. Una comunidad autónoma imaginaria, que incluiría parte de las provincias de Barcelona y Tarragona, que plantearía independizarse del resto de Cataluña si esta lo hiciese de España. Recordar siempre que los “genios invisibles de la legitimidad” que orienta y estabiliza la ciudad, una vez sueltos, son difíciles de controlar, y quien rompe la unidad de un Estado, en el mismo proceso puede perder la propia. La historia es ejemplar al respecto.

MERCOSUR - ASEAN: UNA VISIÓN SOBRE LA IMPORTANCIA PARA EL PARAGUAY

Raúl Silvero*

La agenda de las relaciones internacionales en las próximas décadas poseerá una mezcla desafiante de diversidad, complejidad y urgencia, con una población cada vez más creciente, con una frontera agrícola limitada, con un panorama de reducción de la biodiversidad, de preocupación por la seguridad alimentaria y por el cambio climático, entre otros asuntos de vital importancia, que son realidades que el Paraguay, como miembro activo de la comunidad mundial, debe enfrentar en el contexto actual.

Uno de los aspectos cruciales para nuestro desarrollo es la activa y competitiva participación paraguaya en el comercio internacional, como elemento gravitante en nuestra inserción externa, que continuará requiriendo una presencia y una implicación nacional agresiva e innovadora en las negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales. En efecto, Paraguay, país en vías de desarrollo, sin litoral marítimo, con mercado doméstico reducido, rico en recursos naturales y gran exportador de alimentos en el mundo, debe seguir enfrentando el impostergable desafío de continuar en la senda de elevar el bienestar social y económico de su población, mediante negociaciones diplomáticas apropiadas y ajustadas a sus intereses. El valor de la diplomacia es incorporar a las políticas de desarrollo los instrumentos más apropiados e idóneos, existentes e identificados en el contexto global, que coadyuven al bienestar de nuestros conciudadanos. De ahí el rol relevante del Ministerio de Relaciones Exteriores en este cometido.

Este trabajo pretende exponer los factores y los elementos que podrían considerarse, y servir de debate para una mayor y más efectiva aproximación y relacionamiento del MERCOSUR con el bloque de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), con la finalidad de generar crecientes oportunidades comerciales, de inversión y de cooperación para el Paraguay, que podría contribuir a la diversificación de los mercados de destino de sus productos exportables, posibilitar la incorporación de valor agregado a sus rubros productivos y, en consecuencia, reducir las vulnerabilidades del sector externo paraguayo.

* Embajador de la República del Paraguay en la República de Corea. Maestría en Administración de Empresas - Universidad Católica de Asunción y el Instituto Centroamericano de Administración de Empresa (INCAE).

1. El comercio internacional del Paraguay. Algunos aspectos relevantes y desafíos¹

Paraguay tiene una apertura comercial importante, medida por la comparación entre las exportaciones e importaciones y su producto interno bruto. Según estudio de CADEP, Paraguay exporta a 110 mercados y cuenta con un Grado de Apertura Comercial alto, equivalente a 69%, en el año 2015, índice que se mantendría en los siguientes años, lo cual, comparado con el promedio de los países del MERCOSUR (25%), de la Alianza del Pacífico (55%) y el Resto de América Latina y el Caribe (53%), convierte a la economía paraguaya en la más abierta de la región².

Este índice da una idea de nuestra dependencia del sector externo en la generación del ingreso nacional y, por ende, en la construcción del bienestar general de la población. El camino a una creciente prosperidad del Paraguay se encuentra en el exigente y globalizado mercado internacional, al cual debe adecuar continua y permanentemente sus estándares de calidad productiva³.

De acuerdo con el trabajo de Cano, Insaurralde y Aliende, “la evolución de las exportaciones en Paraguay está caracterizada esencialmente por las grandes fluctuaciones generadas a raíz de que sus componentes más preponderantes son bienes agropecuarios, que por su alta dependencia de externalidades como las variaciones de los precios internacionales, el clima y otros, sumada a la escasa diversificación, vuelve vulnerables los flujos de ingresos”⁴.

Potenciar el sector exportador es crítico para el Paraguay, pues permite la ampliación y el desarrollo de su parque productivo. El comercio internacional es una de las vías idóneas para el objetivo de crear empleos, fundamentalmente para los jóvenes que se incorporan al mercado laboral y deben tener la oportunidad de encontrar un empleo; también permite generar mayores ingresos al sistema financiero nacional, integrar novedosas nuevas técnicas gerenciales, nuevos conocimientos y tecnología que podrían ser apropiados con miras al desarrollo empresarial de nuestro país.

1 Esta parte está basada en SILVERO SILVAGNI, Raúl (2013), *El Desarrollo de la Biotecnología en el Paraguay y el Rol del Ministerio de Relaciones Exteriores*. Tesis de ascenso a Embajador, Academia Diplomática y Consular Carlos Antonio López, Asunción.

2 Observatorio de Economía Internacional (OBEI), del Centro de Análisis y Difusión para la Economía Paraguaya (CADEP) (2016), *Informe de Comercio Exterior 2015-2016*. Consultado en: <http://www.cadep.org.py/uploads/2016/02/Informe-Especial-Comercio-Exterior-2015-ADAPTADO.pdf>.

3 SILVERO (2013).

4 CANO R., Raúl; INSAURRALDE, María T. y ALIENDE, Teresa (2017), *Reporte de Comercio Exterior*. Dirección de Integración Económica. Consultado en: <http://www2.mre.gov.py/index.php/institucion/reportes-de-comercio-externior>.

Sin embargo, las exportaciones paraguayas tienen tres obstáculos a superar, que serían como la trilogía nefasta⁵:

i- pocos productos de exportación. Principalmente son commodities, de poco valor agregado, como soja (en especial la transgénica) y derivados, maíz y algodón, la carne (mayormente bovina), la madera, el cuero y otros. Los productos que poseen cierto nivel de tecnología en la estructura de exportación del Paraguay no exceden el 20% del total. “Es notorio el desbalance tecnológico existente entre lo que Paraguay exporta e importa de sus propios socios comerciales”⁶.

ii- pocos mercados de destino. Conforme al estudio de Cano, Insaurralde y Aliende, el intercambio comercial por zonas económicas, de enero a setiembre de 2017, muestra que tanto las importaciones como las exportaciones destacan al MERCOSUR como principal destino y suministro de bienes. En materia de exportaciones, los principales bloques de destino, además del MERCOSUR, fueron la Unión Europea, con un total de US\$ 897 millones, seguida de ASIA, por US\$ 708 millones, y el Resto de Europa, por valor de US\$ 656 millones.

iii- pocos exportadores. La estructura de las empresas exportadoras en nuestro país demuestra que las mismas son pocas y que las grandes obtienen mayor volumen de negocios.

Con el diagnóstico mencionado, las políticas públicas que tengan el objetivo de mejorar y aumentar nuestra inserción económica y comercial internacional deberían contar, entre otros, con programas de alto significado, como el de diversificar la oferta exportable nacional, con mayor valor agregado y tecnología. Esta es una tarea de largo alcance, que contempla mejorar infraestructura, destinar mayores recursos a Investigación y Desarrollo (I+D), contar con profesionales especializados en diferentes áreas, continuar con el trabajo asociado entre el sector público y el privado, mayor relacionamiento de las empresas con las universidades, entre otros. Esto podría incluso hacer al país menos dependiente de su ubicación geográfica, pues el costo relativo del transporte en la estructura total del costo de exportación podría reducirse.

Asimismo, es necesario diversificar nuestros mercados de exportación para reducir la alta vulnerabilidad de nuestro comercio exterior, apuntando gradualmente a aquellos de mayor exigencia, a fin de inducir el avance tecnológico del sector productivo paraguayo. Paraguay tiene ventajas comparativas y competitivas en la producción de alimentos, por lo que debe actualizar constantemente sus estándares de calidad y exigencias, con miras a obtener mayores ingresos externos⁷.

5 SILVERO (2013).

6 CANO (2017).

7 SILVERO (2013).

2. Paraguay y ASEAN. Una perspectiva

Previamente, debo referirme a algunos aspectos de Asia, continente muy diverso, que incluye seis subregiones, el de superficie más extensa y el de población más numerosa en el mundo. En este artículo tendré en consideración únicamente el Sudeste Asiático y Asia del Este u Oriental, subregiones en las que China, con su gran poder económico y sus trabajadores cada vez más calificados y bien educados, es un protagonista importante. Y aunque no llega al nivel de desarrollo tecnológico y de capacidad militar de los Estados Unidos de América, tiene un rol crucial y fundamental en los asuntos asiáticos, tanto en el campo de la seguridad como en el económico, principalmente. El crecimiento chino, la segunda economía del mundo, depende muchísimo de la importación de energía, de materias primas, principalmente minerales y alimentos; por lo tanto, posee una gran importancia en el mercado internacional, en términos de demanda y determinación de precios en dichos sectores⁸. Paraguay, como gran productor y exportador de alimentos en el mundo, y tomador de precios, fundamentalmente de soja y carne, recibe los impactos del comportamiento de este país. China tiene una gran influencia en los países de ASEAN, así como sobre Japón y Corea del Sur. Por ello es que las naciones vecinas de los chinos tienen el interés, expreso e implícito, de que Estados Unidos de América continúe con su presencia y demostración de capacidad bélica y tecnológica en esta zona del planeta. Dado que los norteamericanos no tienen un acuerdo comercial con los países de ASEAN, estos caen bajo la dependencia y órbita económica china, hecho clave para entender que China, en términos geopolíticos, está más proclive a utilizar la diplomacia económica en su política exterior, antes que su fuerza y su capacidad bélica⁹.

La influencia china es muy fuerte en Asia, tanto que ninguna nación ni bloque de países puede desdeñarla en esta parte del mundo. Una de las cuestiones sensibles, en este sentido, es la cuestión de las fronteras marítimas e insulares, y las disputas territoriales en el Mar del Sur de China que tiene la República Popular de China con algunos países: Brunei, Filipinas (el Tribunal Internacional de Arbitraje en La Haya, en 2016, reivindicó los derechos filipinos en esta región, resolución no aceptada por los chinos), Indonesia, Malasia, República de China (Taiwán) y Vietnam. Esta situación también afecta a ASEAN. Lo que está en juego, además de la seguridad, son los derechos de áreas de pesca, la exploración y explotación potencial de crudo y gas natural, y el control estratégico de importantes rutas marítimas, cuyo flujo comercial estimado es de cinco trillones de dólares norteamericanos.

Sin embargo, el factor de inestabilidad en la región, que posee impactos en el contexto global, es la situación en la Península Coreana, que continúa con tensiones

8 GRAHAM, Allison; BLACKWILL, Robert D.; WYNE, Ali (2013), *Lee Kuan Yew. The Grand Master's Insights on China, The United States and The World*. Londres: The MIT Press.

9 *Ibid.*

fuertes, a pesar de las sanciones contra la República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte), en el contexto de las Naciones Unidas; y con la última prueba de misiles balísticos realizada por dicho régimen, en noviembre de 2017, la situación se agravó. Según la publicación *Foreign Affairs*, “es hora de que el Gobierno de los Estados Unidos admita que no ha logrado evitar que Corea del Norte adquiera armas nucleares y misiles balísticos intercontinentales que puedan llegar a su territorio. Corea del Norte ya no plantea un problema de no proliferación; plantea un problema de disuasión nuclear. El peligro más grave ahora es que Corea del Norte, Corea del Sur y los Estados Unidos tropezaran con una guerra catastrófica que ninguno de ellos desea”¹⁰.

En lo que respecta al Sudeste Asiático, de acuerdo con la clasificación realizada por las Naciones Unidas, es una de las veintidós subregiones del mundo y una de las seis de Asia. Once países integran esta subregión del Asia: Birmania, Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos (está en el mismo grupo de Paraguay, como país sin litoral), Malasia, Singapur, Tailandia, Timor Oriental y Vietnam. Desde 1967 se ha conformado el bloque de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y en el presente todos los países nombrados se encuentran en el mismo, excepto Timor Oriental. ASEAN cubre un área de tierra de 4,4 millones de kilómetros cuadrados, el 3% del área total de la Tierra, y tiene una población combinada de aproximadamente 640 millones de personas, el 8,8% de la población mundial, más que MERCOSUR y EU27 (Unión Europea de los 27, luego del BREXIT). Es el tercer mayor mercado del mundo, luego de China e India, y sobrepasando a Estados Unidos de América, Unión Europea y Japón. Si bien se centró principalmente en las naciones de Asia y el Pacífico, ASEAN también estableció comunicaciones con otras partes del mundo para promover mejor la paz y la estabilidad mundiales. En el 2015 se estableció la Comunidad Económica ASEAN para crear un mercado, una zona de producción y un destino de inversión únicos.

Existen disparidades en término de población, pues Indonesia cuenta con 261 millones de habitantes; Filipinas, 103 millones; Camboya, 15,6 millones; Singapur, 5,6 millones y Brunei, solo 423.000. Con niveles de desarrollo, medidos por el Producto Interno Bruto (PIB), que van desde casi un trillón de dólares norteamericanos, en el caso de Indonesia, hasta 11.500 millones de la misma moneda, para Brunei, la economía más pequeña de todos los países de este bloque. Y en conjunto representan 2,6 trillones de dólares norteamericanos, aproximadamente, solo superado en PIB por Estados Unidos de América, la Unión Europea, China y Japón. Los países recientemente industrializados son Filipinas, Malasia y Tailandia, mientras que Singapur y Brunei son poderosas economías desarrolladas. El resto del Sudeste Asiático es aún principalmente agrario, aunque Vietnam se destaca en el desarrollo de sus sectores industriales.

10 SAGAN, Scott D. (2017), *The Korean Missile Crisis Why Deterrence Is Still the Best Option*. *Foreign Affairs*. Consultado en: https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2017-09-10/korean-missile-crisis?cid=nlc-fa_twofa-20171201.

Actualmente resaltan en la región las manufacturas textiles, los productos electrónicos de alta tecnología, como microprocesadores, y los productos industriales pesados, como automóviles. También cuentan con reservas de petróleo¹¹.

Todos los países de la ASEAN, al igual que los del MERCOSUR, son miembros de la Organización Mundial de Comercio¹². Igualmente, ASEAN es un actor muy importante y activo en la estructura comercial del planeta, y fundamentalmente como bloque que consolida su visibilidad y protagonismo en dicho marco global, fraguando alianzas y acuerdos con los siguientes países y grupos: Australia y Nueva Zelanda (2010); China (2010), India (2010), Japón (2008) y Corea (2010). Si la ASEAN fuera una entidad única, se ubicaría como la sexta economía más grande del mundo, detrás de EE UU, China, Japón, Francia y Alemania.

ASEAN igualmente promueve y participa activamente en la conformación de la Asociación Comprensiva Económica Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), que es un acuerdo de libre comercio propuesto por este grupo y los seis estados con los que ya poseen convenios, a saber: Australia, China, India, Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda, cuya suscripción se haría en noviembre de 2018. El RCEP se considera una alternativa al Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), que con el retiro de los Estados Unidos de América, a principios del 2017, este proceso se ha estancado¹³.

Esta pequeña descripción de la ASEAN y la evolución dinámica que ha tomado como grupo, y también las asociaciones estratégicas con países y subregiones que ha forjado hasta el presente, es tal vez muy breve para evaluar la conveniencia de un acercamiento, cada vez mayor, del Paraguay a la ASEAN, y la construcción de alianzas con ella. No obstante, existen criterios válidos para generar un relacionamiento más activo del Paraguay con algunos países de ese bloque, independientemente de los avances que podrían darse a nivel subregional con el MERCOSUR, como con Singapur, principalmente, e Indonesia, Vietnam y Filipinas, y por ende con la ASEAN. Sin ser exhaustivo, y con el afán de brindar aspectos favorables que podrían considerarse para establecer una especie de hoja de ruta a seguir en el futuro para ir fortaleciendo la presencia paraguaya en el Asia, se debe iniciar y dar continuidad, cuando correspondiere, a la generación de asociaciones estratégicas con la ASEAN.

11 ASEAN. Consultado en: <http://asean.org/asean/external-relations/republic-of-korea-rok/> (30 de noviembre de 2017).

12 ASEAN miembros OMC. Consultado en https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm (28 de noviembre de 2017).

13 ¿Qué es el Regional Comprehensive Economic Partnership-RCEP? Asociación Económica Integral Regional. Consultado en: <https://www.oroynfinanzas.com/2015/12/regional-comprehensive-economic-partnership-rcep/> (2 de diciembre de 2017).

En efecto, es muy pertinente profundizar nuestro relacionamiento en el área de cooperación, inversión y comercio con Singapur, país que además de respaldar y favorecer el multilateralismo, como el Paraguay, es uno de los países económicamente exitosos en el mundo, objetivo logrado merced, entre otros factores, a un sistema educativo sobresaliente, una política exitosamente implementada en materia de ciencia y tecnología, incluyendo su esquema de educación técnica y vocacional que permite enfrentar los retos de la cuarta revolución industrial, que es “un nuevo hito en el desarrollo de este sector productivo”, transformación que está progresando aceleradamente en el contexto mundial y que en las próximas décadas impactará en grandes cambios sociales, y será determinante en la creación de empleos y en la generación de bienestar para la gente.

Es de destacar que en la Reunión Anual del Foro Económico Mundial 2016, realizada en Davos, Suiza, Klaus Schwab hizo una presentación general sobre la Cuarta Revolución Industrial, y el impacto que tiene y tendrá en el futuro sobre la sociedad, la política y la economía, en todos los países, así como las implicancias tecnológicas que afectarán nuestra vida. “*Como las revoluciones que precedieron a esta, la Cuarta Revolución Industrial tiene el potencial de aumentar los niveles de ingreso global y mejorar la calidad de vida de la población mundial*”¹⁴. Como nueva tendencia, esta Revolución germinará innovaciones tecnológicas que brindarán a los países ganancias a largo plazo, en términos de eficiencia y productividad. En este contexto, las políticas en materia de ciencia y tecnología deberán establecerse, de manera proactiva, fundadas en la cooperación y transferencia de conocimientos que los países más desarrollados prestarán a las naciones en vías de desarrollo; y primordialmente, y esto como un factor clave y crucial: la calificación del capital humano, preparándole para encarar positivamente esta revolución y un contexto mundial cada vez más competitivo.

Paraguay debe continuar forjando una política de relacionamiento activo con los países más desarrollados, que se identifiquen como aliados en el proceso de fortalecimiento del sector de ciencia y tecnología. En este campo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de sus Embajadas y Misiones Diplomáticas, juega un rol central. No obstante, es necesario mencionar que con la globalización creciente, en varias áreas que estaban confinadas en el espacio nacional, en el presente, y de modo más superlativo en el futuro, se requerirán expertos, en este caso en el campo de ciencia y tecnología, que trabajen coordinadamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Por lo que no sería nada irrelevante evaluar la posibilidad de contar en el área mencionada con expertos que desempeñen las funciones de Agregados de Ciencia y Tecnología, en las Representaciones Nacionales que se identifiquen, y sin violar las normas nacionales establecidas en materia de servicio exterior. Pero esto no es tema de este artículo.

14 SCHWAB, Klaus (2015), *The Fourth Industrial Revolution. What it means and How to Respond*. Foreign Affairs. A Davos Reader. Special Collection.

La incorporación tecnológica a nuestros productos es uno de los retos más cruciales para ampliar espacios en el mercado internacional. El Programa Becas “*Carlos Antonio López*”, iniciado en el 2014, es el camino apropiado en la preparación de nuestros jóvenes hacia la era de la innovación y del conocimiento, como lo menciona el Canciller Eladio Loizaga, que impacten fundamentalmente en la gente y vigoricen la calificación y la capacidad de empleabilidad de los jóvenes, grupo mayoritario del Paraguay. La creación de empleos, uno de los objetivos del Plan de Desarrollo del país, es fundamento básico en la construcción de una sociedad más justa e inclusiva. En este contexto, la educación técnica y vocacional es relevante para la formación de cuadros técnicos calificados que contribuyan a fortalecer el sector industrial paraguayo y permitan, de este modo, incrementar el acervo de productos exportables nacionales con mayor valor agregado. Singapur es uno de los países con gran experiencia en el desarrollo de la educación técnica y vocacional. Además, este país está conectado a la red global, es centro de envío, transporte, logística, finanzas y asuntos legales internacionales. Es de señalar que Brasil tiene su Misión Diplomática en Singapur, y desde el 2017 Argentina la reabrió. Paraguay y Uruguay han designado Embajadores no residentes.

Por su parte, Indonesia es asiento de la Secretaría de la ASEAN y es la economía más grande del Sudeste Asiático y participa del G20. El producto interno bruto (nominal) de Indonesia, a partir de 2017, es de US\$ 1.020 billones, decimosexta economía más grande del mundo. Es gran importador de soja, azúcar, teléfono, productos tecnológicos, entre otros.

Vietnam tiene un desarrollo industrial increíble en los últimos años, y de acuerdo con pronósticos de la PricewaterhouseCoopers, se convertiría en el país de mayor crecimiento en el mundo, y en algunas décadas sería la vigésima economía en el mundo. El territorio vietnamita se ha convertido en el centro (hub) industrial del Asia en la última década, especialmente para empresas japonesas y coreanas.

Filipinas, además de ser una de las naciones de mercado emergente, y ser considerado un país de reciente industrialización, es la economía número 34, en términos del PIB, y la tercera en el bloque de la ASEAN, según datos del Fondo Monetario Internacional.

3. MERCOSUR, El relacionamiento externo y la Diplomacia Multilateral

Debido al contexto geopolítico, y a otras razones, Paraguay decidió participar activamente en la construcción del MERCOSUR, desde su suscripción en 1991, a fin de ampliar sus oportunidades de desarrollo, proceso que constituye, según el Embajador José Félix Fernández Estigarribia, “el giro copernicano de la política internacional del Paraguay”¹⁵.

15 SILVERO (2013).

Paraguay, como país fundador y miembro pleno del MERCOSUR, ha demostrado, y continúa en ese camino, el gran interés de profundizar el proceso integrador de este bloque sudamericano. El Paraguay posee un rol activo en la construcción institucional y en el relacionamiento externo del MERCOSUR. Otro aspecto de relevancia, en el protagonismo paraguayo en el bloque mercosuriano, es la firme defensa de los principios y valores democráticos y el respeto a las normas internacionales.

Paraguay, como país sin litoral, ha desempeñado una labor activa en el derrumbe de los todavía múltiples obstáculos de las barreras arancelarias y no arancelarias, que continúan siendo un gran freno en el proceso integrador, y fundamentalmente en la falta de confianza de los agentes económicos y de la sociedad, en general, en el desarrollo del MERCOSUR, como bloque, y para enfrentar los retos de la comunidad internacional.

En diciembre de 2015, en Asunción, los Presidentes "... coincidieron en la necesidad de dar un nuevo impulso a las negociaciones con terceros países y grupos de países..."¹⁶. Resaltaron la conveniencia de que el MERCOSUR incremente aún más su inserción en los flujos mundiales de comercio e inversiones, por medio de acuerdos ambiciosos, amplios y equilibrados con países o bloques de todo el mundo¹⁷.

En este contexto, desde sus inicios, el MERCOSUR ha tenido una política de cierta apertura e iniciativas hacia el relacionamiento con países y bloques de la región y de otras partes del mundo. Ha forjado acuerdos y convenios, o está en proceso de negociación, en diferentes niveles de compromisos y de profundidad comercial y de cooperación, con Estados Unidos de América (Acuerdo de Jardín de las Rosas), con países de la Asociación Latinoamericana de Integración (del cual también forman parte los del grupo mercosuriano), India, Sudáfrica, Canadá, Consejo de Cooperación del Golfo, la Asociación de Libre Comercio de Europa (EFTA), Egipto, Israel, entre otros. Con la Unión Europea, luego de varios años de negociaciones birregionales, se espera que en el corto plazo se pueda tener un Acuerdo MERCOSUR - UE.

En suma, MERCOSUR tiene una agenda de negociaciones intensa, que requiere continuos esfuerzos y decisiones políticas, y tal vez mayor ambición, en su relacionamiento con terceras naciones y grupos de países, a fin de ampliar las oportunidades de comercio e inversión a los agentes económicos, y, por ende, favorable a la creación de empleos.

16 Declaración sobre Relacionamiento Externo MERCOSUR. Consultado en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7370/2/innova.front/declaracion-sobre-relacionamiento-externo-del-mercosur> (1 de diciembre de 2017).

17 *Ibid.*

Sin embargo, es relevante mencionar que la Diplomacia Multilateral está en crecimiento permanente, hecho muy significativo y crucial para el Paraguay, pues en dicho contexto la participación proactiva en los procesos negociadores tiene consecuencias muy positivas para la imagen internacional del país y para la competitividad de nuestras empresas y de nuestros productos en el mercado mundial. Y de acuerdo con Mahbubani, “la diplomacia multilateral está aumentando rápidamente a nivel regional”¹⁸. En este sentido, el mencionado autor, ex diplomático de Singapur, relata que la construcción del proceso de integración de la ASEAN pasó de una “etapa inicial de descreimiento, de desconfianza y de sospechas”, entre los cinco países fundadores, a una “atmósfera negociadora más relajada y de confianza”, para lograr resultados beneficiosos para todos. “Dos décadas de diplomacia multilateral regional han cambiado la química de las reuniones de la ASEAN y reforzaron la confianza”¹⁹. La utilización de la diplomacia multilateral en el contexto de la ASEAN ha permitido avanzar en acciones de cooperación entre sus diez miembros, e igualmente ha servido y continúa desempeñando “la función de plataforma geopolítica para otras potencias asiáticas”²⁰. En efecto, se han instaurado las reuniones ASEAN + 3, que incorporan a las reuniones del grupo a Japón, China y Corea de Sur, y ASEAN+8, con India, Australia, Nueva Zelanda, Rusia y los Estados Unidos de América, además de las tres naciones ya mencionadas. La notoriedad de la diplomacia multilateral en Asia ha tenido profundas implicaciones para el orden global.

Por otra parte, existen otros esquemas de reunión de los cuales participan los países de la ASEAN, como el de Asia-Europa (ASEM), establecido en 1996, que es un foro de diálogo político asiático-europeo para mejorar las relaciones y diversas formas de cooperación entre sus socios. Igualmente, el Foro de Cooperación de Asia del Este y Latinoamérica y el Caribe (FOCALAE), en el que participan, entre otras, naciones del MERCOSUR y de la ASEAN, con miras a definir esquemas de cooperación interregional.

Asimismo, se encuentra vigente un importante instrumento multilateral para esta región del mundo, que es el Tratado de Amistad y Cooperación en el Sudeste Asiático, firmado en 1976, cuyas disposiciones contemplan el arreglo pacífico de disputas regionales y la cooperación regional para lograr la paz, la amistad y la amistad entre los pueblos del Sudeste Asiático. Un total de 34 países de diferentes regiones del mundo, incluido Brasil y Chile, de Latinoamérica, lo han suscrito. Argentina ha solicitado ser parte signataria de este Acuerdo.

18 MAHBUBANI, Kishore (2013), *Multilateral Diplomacy, The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. En Andrew F. Cooper, Jorge Heine y Ramesh Thakur (eds.) Oxford: Oxford University Press.

19 *Ibid.*

20 *Ibid.*

4. MERCOSUR - ASEAN.

Una perspectiva de su relacionamiento y el rol del Paraguay

Cualquier intento de análisis que pretenda comparar los procesos de ASEAN y el MERCOSUR debe, en primer lugar, tener en cuenta las notorias diferencias existentes no solo entre los miembros, sino también en la historia de los procesos de integración. La constitución de la ASEAN (1967) se dio totalmente en otro momento histórico, comparativamente con el MERCOSUR (1991). En el caso de la ASEAN, existieron razones de seguridad regional para avanzar en el proceso de pacificación de la región; y en el del MERCOSUR, primaron, primordialmente, los factores políticos y económicos.

En términos de población, el bloque asiático es mayor que el mercosuriano, así como en la captación de inversiones extranjeras, el crecimiento industrial y el desarrollo tecnológico. Asimismo, las exportaciones del MERCOSUR están fundadas en commodities agrícolas e industriales, con reducido valor añadido; en cambio, los países de la ASEAN exportan rubros con mayores componentes tecnológicos. En el comercio intrarregional, si bien ambos grupos están muy por debajo de la Unión Europea, los asiáticos superan a los sudamericanos en este aspecto, principalmente debido al encadenamiento productivo (Bartesaghi, 2013). Las importaciones de la ASEAN desde el MERCOSUR están concentradas en pocos productos y son principalmente productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales (residuos de las industrias alimentarias, las semillas y los frutos oleaginosos, los azúcares y artículos de confitería, los cereales y combustibles). “El análisis de los flujos de exportación del MERCOSUR hacia el mercado de la ASEAN no reflejan la colocación de productos con mayor proceso. Si bien algunos estudios indicarían que existen potencialidades en ese sentido, dichas oportunidades parecen estar siendo aprovechadas por países de la región asiática, que poseen acuerdos comerciales con la ASEAN y que progresivamente se integran a las cadenas regionales de valor” (Devadason, et al., 2014; Urmeneta, 2013). En cuanto a las exportaciones de la ASEAN al MERCOSUR, las mismas también están concentradas en pocos bienes, pero en este caso se trata de manufacturas, destacándose máquinas y aparatos eléctricos y mecánicos, caucho y sus manufacturas, vehículos y sus partes, y calzados. En cuanto a potencialidad del Mercado del Sudeste Asiático, debemos decir que la tendencia es que, en el caso de Paraguay y Uruguay, las oportunidades se identifican en productos primarios y agroindustriales; y en lo que respecta a Argentina y Brasil, además de las oportunidades en los bienes agrícolas, se identifican oportunidades en manufacturas con mayor proceso, como los vehículos y sus partes, o los aviones, entre otros. Es de señalar que los productos brasileños tienen mayor penetración que los de los demás países del MERCOSUR en el mercado de la ASEAN²¹.

21 Esta sección está basada en BARTESAGHI, Ignacio (2014), *La ASEAN y el MERCOSUR: Similitudes, Diferencias y Potencialidades*. Universidad Católica del Uruguay. Consultado en: http://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/dnii/La_ASEAN_y_el_MERCOSUR_similitudes_diferencias_y_potencialidades.pdf.

De ello se puede inferir que las posibilidades de acrecentar el comercio, y esencialmente las exportaciones del MERCOSUR a la ASEAN, podrían darse con el avance de un proceso de exploración y negociaciones para identificar los elementos comunes de acercamiento entre ambos bloques. Existen amplias probabilidades de que las conversaciones tendientes a una mayor vinculación comercial y de cooperación entre las dos Partes redunde en beneficio de los dos grupos; y, por supuesto, también del Paraguay. Existe mucho potencial para este propósito, a pesar de la distancia geográfica, los antecedentes históricos disímiles y los idiomas diferentes. Es de mencionar que la ASEAN tiene un proceso de integración más avanzado, en comparación con el del MERCOSUR, incluyendo la agenda de relacionamiento externo con otros países y bloques, en la que los asiáticos son mucho más dinámicos.

Por otro lado, en materia de índice de competitividad, en Doing Business, los países de la ASEAN están mejor posicionados que los del MERCOSUR. En efecto, en el índice 2017 Singapur encabeza este grupo; Malasia se encuentra en el número 24, Tailandia, en el 26; Uruguay, en el 94; Paraguay, en el 108; Argentina, 117; y Brasil, 125²².

En lo que respecta al índice de competitividad del Foro Económico Mundial, igualmente, las naciones de la ASEAN están mejor posicionadas, en comparación con el bloque mercosuriano: Singapur (2), Malasia (25), Tailandia (34), Indonesia (41), Filipinas (57), Brunei (58), Vietnam (60), Uruguay (73), Brasil (81), Cambodia (89), Laos (93), Argentina (104), Paraguay (117)²³.

22 Banco Mundial (2017), *Midiendo regulaciones para hacer negocios*. Consultado en: <http://francais.doingbusiness.org/rankings>.

23 SCHWAB, Klaus (2017), *The Global Competitiveness Report 2016-2017*. World Economic Forum. Consultado en: http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf.

5. Conclusión

Debemos seguir construyendo nuestra política exterior con una gran dosis de pragmatismo, sabiendo que una de las condiciones para ser influyente y activo en las cuestiones internacionales, y exponer y hacer prevalecer nuestros intereses nacionales, en el contexto global, es seguir empeñados en profundizar la integración subregional, que nos sirva de plataforma con miras a enfrentar los desafíos en los ámbitos regional y mundial. Esta situación nos permitiría avanzar en nuestro objetivo de una participación competitiva en el mercado internacional. Asimismo, es crucial persistir en el afán de proyectar y fraguar alianzas bilaterales, regionales y multilaterales que coadyuven a nuestras políticas de desarrollo económico y social, vigorizando nuestra capacidad de enfrentar los desafíos de un mundo cada vez más complejo y conflictivo. Paraguay, en los últimos años, ha ganado espacio en los estamentos directivos de importantes instituciones multilaterales. Continuar en esta senda es esencial, con el propósito de lograr que nuestro país desempeñe un rol cada vez más influyente. Y pueda, asimismo, estar preparado para enfrentar los retos globales, como ser, entre otros, el cambio climático, el desarrollo de un sistema económico mundial sustentable, participar gradualmente en la economía digital. Y, por supuesto, ser parte activa en la construcción de la arquitectura futura del comercio mundial. Ser protagonista activo, un “país global”, para el Paraguay implicará forjar y profundizar alianzas estratégicas, en términos bilaterales y multilaterales, con las naciones del mundo; y los países del Asia, incluyendo los de la ASEAN, son esenciales para este objetivo. De ello se infiere que la diplomacia paraguaya, y los ejecutores de la política exterior nacional, deberán perdurar en la determinación de contar con cuadros diplomáticos cada vez más calificados y entrenados.

Debemos impulsar o continuar promoviendo políticas que reduzcan nuestra vulnerabilidad externa, en un mundo cada vez más competitivo y complejo. Es de gran importancia el rol de ser uno de los principales productores de alimentos en el mundo, y en ese esfuerzo es conveniente continuar. Sin embargo, si tenemos el interés de incorporar valor agregado y, por ende, incrementar los ingresos por la exportación de commodities agrícolas e industriales, en cuyos precios poco o nada incidimos, debemos ir profundizando una política industrial fundada en la integración de nuevas tecnologías a ese sector productivo. Los países que cuentan con un alto acervo de conocimiento científico y tecnológico aumentan cada vez más la brecha existente en esta área, con respecto a las naciones de reducida capacidad de generación de tecnología, incrementando así la productividad y competencia de sus sectores económicos. Por ende, continuar forjando múltiples alianzas es un camino positivo para el desarrollo de nuestro país. En este marco, se podría evaluar la posibilidad de que el Paraguay solicite ser parte del Tratado de Amistad y Cooperación en el Sudeste Asiático, y presentar igualmente la intención de contar con un representante diplomático ante la Secretaría de la ASEAN, en Yakarta, Indonesia. Ambas iniciativas darían al Paraguay mayor relevancia en el contexto de la ASEAN.

Con respecto al MERCOSUR, continuar fortaleciendo el proceso integrador del mismo es construir un polo político y económico de envergadura en el mundo, con voz y protagonismo propios y relevantes. En este marco, forjar alianzas con otras subregiones es un camino de alta estrategia política, que además de brindar más oportunidades al sector productivo, va ampliando los mecanismos y opciones de diversificación de destinos de nuestros productos exportables; y así se tienen posibilidades de atraer más inversiones productivas, con el objetivo de la creación de empleos y la incorporación de nuevas tecnologías. Paraguay confía en que el fortalecimiento del proceso integrador del MERCOSUR, como una forma de construir un polo político y económico relevante e importante en los asuntos de la Agenda Internacional, da una visión armónica de los países componentes del Grupo sobre el proceso de globalización. El MERCOSUR, si pretende ser un protagonista cada vez más relevante en la arena internacional, debe continuar forjando alianzas con países y bloques de naciones que tienen un rol significativo en los asuntos de la agenda mundial; y ASEAN es un grupo de gran peso en el comercio internacional, en el desarrollo tecnológico y la participación activa, como origen y destino de los flujos de inversiones externas.

En ese sentido, toda definición de estrategia nacional involucra el futuro, acciones a desarrollar y emprender en el futuro, y esto está caracterizado por un proceso a ejecutar e inversiones de recursos –siempre escasos– a realizar. Y la obvia dificultad del futuro es que, por definición, es un terreno desconocido, y por ello impredecible²⁴.

Un proceso activo de acercamiento y eventual suscripción de Acuerdo MERCOSUR - ASEAN, en el formato factible que sea, puede contribuir fuertemente a la promoción sistemática de la multipolarización del sistema mundial, cuyo contexto podría ser muy beneficioso para el Paraguay, principalmente, en términos de comercio, inversión y cooperación, además del relacionamiento político con las naciones componentes del bloque asiático que dicho curso conllevaría.

24 CORNISH (2017).

Referencias bibliográficas

- COOPER, Andrew F.; HEINE, Jorge y THAKUR, Ramesh (eds.) (2013), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press.
- CORNISH, Paul y DONALDSON, Kingsley (2017), *2020 World of War*. Londres: Hodder & Stoughton Ltd.
- GRAHAM, Allison; BLACKWILL, Robert D.; WYNE, Ali (2013), *Lee Kuan Yew. The Grand Master's Insights on China, The United States and The World*. Londres: The MIT Press.
- JAYAKUMAR, Shashi y SAGAR, Rahul (2015), *The Big Ideas of Lee Kuan Yew*. Londres: Strait Times Press Pte. Ltd.
- MAHBUBANI, Kishore (2013), *Multilateral Diplomacy, The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. En Andrew F. Cooper, Jorge Heine y Ramesh Thakur (eds.). Ox
- PINHEIRO GUIMARAES, Samuel (2008), *Desafios Brasileiros na era dos gigantes*. Río de Janeiro: Contraponto Editora Ltda. Segunda impresión.
- PORTER, Michael E. (1990), *The competitive advantages of nations*. Nueva York: The Free Press.
- SCHWAB, Klaus (2015), *The Fourth Industrial Revolution. What it means and How to Respond*. Foreign Affairs. A Davos Reader. Special Collection.
- SILVERO SILVAGNI, Raúl (2013), *El Desarrollo de la Biotecnología en el Paraguay y el Rol del Ministerio de Relaciones Exteriores*. Tesis de ascenso a Embajador, Academia Diplomática y Consular Carlos Antonio López, Asunción.

Fuentes de internet

- América Latina y ASEAN. Consultado en: <http://www.sela.org/media/2088253/relaciones-economicas-america-latina-caribe-con-la-asociacion-de-naciones-del-sudeste-asiatico-asean.pdf>.
- ASEAN. Consultado en: <http://asean.org/asean/external-relations/republic-of-korea-rok/> (30 de noviembre de 2017).
- ASEAN y el MERCOSUR. Consultado en: http://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/dnii/La_ASEAN_y_el_MERCOSUR_similitudes_diferencias_y_potencialidades.pdf.
- BARTESAGHI, Ignacio (2014), *La ASEAN y el MERCOSUR: Similitudes, Diferencias y Potencialidades*. Universidad Católica del Uruguay. Consultado en: http://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/dnii/La_ASEAN_y_el_MERCOSUR_similitudes_diferencias_y_potencialidades.pdf.
- Banco Mundial (2017), *Midiendo regulaciones para hacer negocios*. Consultado en: <http://français.doingbusiness.org/rankings>.
- CANO R., Raúl; INSAURRALDE, María T. y ALIENDE, Teresa (2017),

Reporte de Comercio Exterior. Dirección de Integración Económica. Consultado en: <http://www2.mre.gov.py/index.php/institucion/reportes-de-comercio-exterior>.

- Observatorio de Economía Internacional (OBEI), del Centro de Análisis y Difusión para la Economía Paraguaya (CADEP) (2016), *Informe de Comercio Exterior 2015-2016*. Consultado en: <http://www.cadep.org.py/uploads/2016/02/Informe-Especial-Comercio-Exterior-2015-ADAPTADO.pdf>.
- ¿Qué es el Regional Comprehensive Economic Partnership-RCEP? Asociación Económica Integral Regional. Consultado en: <https://www.oroymas.com/2015/12/regional-comprehensive-economic-partnership-rcep/> (2 de diciembre de 2017).
- SAGAN, Scott D. (2017), *The Korean Missile Crisis Why Deterrence Is Still the Best Option*. Foreign Affairs. Consultado en: https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2017-09-10/korean-missile-crisis?cid=nlc-fa_twofa-20171201.
- SCHWAB, Klaus (2017), *The Global Competitiveness Report 2016-2017*. World Economic Forum. Consultado en: http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf.

Publicaciones

- Academia Diplomática CARLOS ANTONIO LOPEZ (2017), REVISTA DIPLOMATICA. Año 6, Número 7.
- Academia Diplomática CARLOS ANTONIO LOPEZ (2014), REVISTA DIPLOMATICA.
- OCDE, CAF, CEPAL (2014), *Perspectivas económicas de América Latina 2015. Educación, Competencia e Innovación para el Desarrollo*. OCDE, NACIONES UNIDAS, CAF.
- JOURNAL OF THE EAST ASIA FOUNDATION (2016), *Revista Global Asia*, Volumen 11, Número 3.
- Korea Research Institute for Vocational Education and Training (KRIVET) (2015), *Economic Development and Vocational Education and Training in Korea*. Seúl: KRIVET.
- Ministerio de Industria, Comercio y Energía de Corea (2017), *Seoul International Conference on Trade and Industry*. Seúl: MOTIE.

CARRERA DIPLOMÁTICA Y CONSULAR DEL PARAGUAY. CREACIÓN Y FORTALECIMIENTO. REFLEXIONES DESDE LA INSTITUCIONALIDAD

Estefanía Laterza de los Ríos*

A principios de 2018, diez Terceros Secretarios fueron incorporados al Escalafón Diplomático y Consular del Paraguay (EDC), como resultado del X Concurso Nacional de Oposición y Méritos, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE).

Este acto, que a estas alturas parece nimio por su repetición periódica y previsibilidad, representa un hito en el proceso de construcción de institucionalidad, que comenzó con la promulgación de la Ley 1.335/99 “Del Servicio Diplomático y Consular de la República del Paraguay”.

Cabe recordar que apenas dos décadas atrás nuestro país carecía de la carrera diplomática, pese a tener esta rango constitucional desde 1992.

En 1999, la vigencia de la Ley 1.335 permitió organizar una estructura jerárquica y ordenada, elaborada con la finalidad de aglutinar a hombres y mujeres a cargo de la gestión profesional de las relaciones internacionales del país.

El proceso que culminó con este significativo acto no estuvo exento de obstáculos. Tampoco los trabajos posteriores, encarados para dar a luz el primer Escalafón Diplomático y Consular (EDC). Mucho menos los orientados a poner en marcha un procedimiento para el ingreso a la carrera respetuoso de las normas vigentes.

Un trecho prolongado se ha recorrido desde entonces.

A lo largo del camino se registraron avances y retrocesos. Se consiguieron victorias y se cosecharon derrotas, que dejaron lecciones valiosas de provecho posterior. Se quebraron barreras y paradigmas.

La suma final nos sitúa hoy frente a una carrera fortalecida, que contrasta notablemente con la formación endeble de los primeros años del nuevo milenio.

* Ministra del Servicio Diplomático y Consular del Paraguay. Máster en Derecho Comunitario - Universidad Peruvia, Máster en Ciencia Política - Universidad de Costa Rica.

El momento nunca fue más oportuno para reflexionar sobre la correlación entre los procesos instalados a partir de la vigencia de la Ley 1.335/99 y la consolidación de la carrera diplomática y consular en el Paraguay.

Carrera diplomática y consular. Antecedentes. Bases legales

En el Paraguay la formación de un servicio diplomático y consular profesional, articulado conforme a mandatos legales preestablecidos, es relativamente tardía, si se compara con los demás países de la región. Este hecho encuentra su explicación en la historia reciente del país.

El periodo 1954-1989 no fue propicio para la creación de instituciones sometidas al imperio de la ley. La conducción de los asuntos internacionales exigía, apenas, el concurso de unos pocos hombres, no deliberantes, que ejecutasen las órdenes generadas en la cúspide de la pirámide.

Los vínculos internacionales del Estado paraguayo de aquel tiempo se proyectaban sobre dos ámbitos predominantes: el contexto de la Guerra Fría y las relaciones entabladas con Estados considerados afines o amigos. Estos últimos tendieron a reducirse a un puñado con la distensión entre Oriente y Occidente y la desaparición paulatina de los gobiernos autocráticos.

El advenimiento de la democracia en 1989 trajo consigo el reposicionamiento del país en el concierto de las naciones. Este se produjo sobre la base de los nuevos compromisos derivados de instrumentos de Derecho Internacional a los que se adhirió el país, a la participación en nuevos proyectos de integración, al establecimiento de relaciones bilaterales con más países y al activo rol asumido en organizaciones internacionales.

Esta realidad obligó al Ministerio de Relaciones Exteriores a ampliar su nómina de funcionarios.

En 1992, la Constitución Nacional elevó a nivel de carrera especializada la diplomática y consular, previendo, asimismo, garantías para generar igualdad en el acceso a la función pública. Pese a esto, en la década de 1990 el reclutamiento de recursos humanos destinados a la gestión de las relaciones internacionales se realizó con aplicación de criterios meramente discrecionales.

La situación de inseguridad en que se encontraban los funcionarios del MRE generaba preocupación. Esta se percibía con mayor intensidad en los casos de aquellos que, habiendo servido en representaciones nacionales en el exterior, regresaban a la sede sin cargo ni salario. A veces la situación se resolvía, transcurrido un periodo, cuando el afectado era designado para ejercer un cargo presupuestado en

el anexo de personal del Ministerio. En otros, el Ministerio daba las gracias por los servicios prestados, pretendiendo así poner fin a la relación laboral¹.

Había llegado el momento de sentar las bases para ordenar los recursos humanos de la Cancillería en una estructura jerárquica y organizada, regida por disposiciones claras que evitasen vacíos jurídicos y dotasen al profesional de la diplomacia de protección contra la discrecionalidad y a la carrera, de previsibilidad y certeza.

Bajo la conducción de la Embajadora Leila Rachid, los Embajadores Terumi Matsuo, Luis Fernando Ávalos y Martín Llano y la Ministra María Concepción Domínguez perfeccionaron un anteproyecto de Ley del Servicio Exterior. Otros funcionarios colaboraron con esta empresa mediante observaciones o aportes remitidos.

Los autores del anteproyecto tomaron contacto con el Diputado Euclides Acevedo, a fin de encarecer sus buenos oficios para la presentación y defensa del texto en la Cámara Baja.

Conseguir la sanción de una ley del servicio exterior distaba de ser un cometido simple. El escollo principal radicaba en la reticencia de ciertos legisladores a aprobar un cuerpo jurídico capaz de limitar la discrecionalidad del poder político aplicada a las designaciones en la Cancillería y en las Representaciones Nacionales en el exterior.

El 12 de noviembre de 1997, la Honorable Cámara de Diputados dio entrada al Proyecto de Ley del Servicio Diplomático y Consular de la República del Paraguay². Pocos días después, este recibió aprobación de dicho cuerpo, pasando a la Cámara Alta para su revisión.

Las modificaciones introducidas en la Cámara de Senadores alcanzaron a todas las disposiciones del proyecto, sin excepción. Algunas reformulaciones y agregados tuvieron como propósito captar apoyos. Otros persiguieron la finalidad de dar mayor coherencia jurídica al texto.

Completado el proceso de revisión, el proyecto fue devuelto a la Cámara de origen, para nuevo estudio, el 29 de junio de 1998³. Tras analizar el documento,

1 En algunos supuestos, la cesantía de funcionarios que habían prestado servicios en el exterior, a su retorno a Paraguay, generó demandas millonarias que, aun en nuestros días, pesan sobre las arcas del Estado.

2 Honorable Cámara de Diputados. Proyecto de Ley del Servicio Diplomático y Consular de la República del Paraguay presentado por el Diputado Euclides Acevedo. Entrada: 12 de noviembre de 1997.

3 Honorable Cámara de Senadores. Mensaje 605/98. 29 de julio de 1998.

los Diputados se ratificaron en los textos originales de 12 artículos, aceptaron las modificaciones introducidas en 49 disposiciones y rechazaron las demás⁴.

Las discusiones en el Congreso continuaron durante los meses de julio y agosto de 1998. El 15 de septiembre siguiente, el texto final de la Ley 1.335 fue sancionado y remitido al Poder Ejecutivo para su promulgación. Este vetó parcialmente el instrumento y lo devolvió al Legislativo con comentarios y observaciones correspondientes a los artículos 20 inc. d) y e), 46 y 57 inc. a) y b).

El Congreso, en uso de sus atribuciones, *volvió a sancionar la parte no objetada, rechazó la objeción formulada al artículo 57 y aceptó las objeciones formuladas a los artículos 20, inc. d) y 46 del citado proyecto de ley*⁵. El texto resultante volvió al Poder Ejecutivo.

La Ley 1.335 fue promulgada el 2 de marzo de 1999, pocos días antes del final del Gobierno de Raúl Cubas Grau.

Formación del primer Escalafón Diplomático y Consular (EDC)

Promulgada la Ley del Servicio Diplomático y Consular del Paraguay, el Poder Ejecutivo quedaba facultado a: *incorporar por única vez al escalafón (...) con el rango y la antigüedad que correspondan a los funcionarios que presten servicios en la Cancillería o en el exterior, con base en la propuesta que realice la Junta de Calificaciones*⁶.

Dichas labores fueron emprendidas bajo el recientemente inaugurado Gobierno de Luis González Macchi. El entonces Canciller Nacional, Miguel Abdón Saguier, conformó la primera Junta de Calificaciones en junio de 1999⁷. El órgano quedó integrado por: los Embajadores representantes de Cancillería Eladio Loizaga y Horacio Nogués Zubizarreta; el Embajador Alfredo Cañete, en capacidad de Director de la Academia Diplomática y Consular; los presidentes de

4 Honorable Cámara de Diputados. Nota M.H.C.D. N.º 774/98. 29 de junio de 1998. En sesión del 25 de junio del 1998, la Cámara de Diputados, en estudio del Proyecto de Ley del Servicio Diplomático y Consular, resolvió: 1. *Ratificar la aprobación inicial de los artículos 7.º, 8.º, 9.º, 12, 16, 17, 18, 19, 25, 26, 38 y 54*; 2. *Aceptar las modificaciones introducidas por el Honorable Senado en los artículos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60 y 61*; y 3) *Rechazar las no mencionadas*.

5 Honorable Congreso Nacional. Nota M.C.N. N.º 109. 29 de enero de 1999.

6 Ley 1.335/99. Título XV Disposiciones transitorias. Artículo 56.

7 MRE. Resolución N.º 334, de 25 de junio de 1999, POR LA CUAL SE INTEGRA LA JUNTA DE CALIFICACIONES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.

las Comisiones de Relaciones Exteriores de ambas Cámaras Legislativas, Senador José Félix Fernández y Diputado Efraín Alegre; y el Dr. Jerónimo Irala Burgos, en carácter de profesor titular más antiguo de Derecho Internacional Público de la carrera de Derecho de la UNA. Actuó como Secretario de la Junta el abogado Ricardo Scavone, a la sazón Secretario General del Ministerio.

La Junta así constituida comenzó a sesionar el 7 de junio de 1999⁸. Las gestiones necesarias para formar el primer EDC, en aplicación del artículo 56 de la Ley 1.335, fueron realizadas durante el segundo semestre de ese año, sobre la base del “Reglamento de Concurso para el Escalafón Diplomático y Consular”, aprobado por el citado órgano⁹.

Las señales que indicaban progreso de los trabajos respectivos generaron revuelo en la institución. Algunos funcionarios expresaron su desconfianza con respecto al proceso o a la imparcialidad de los miembros de la Junta. Otros se negaron a remitir la documentación necesaria para participar.

El primer EDC fue aprobado por Decreto 6.847, del 22 de diciembre de 1999, siendo Canciller el Embajador José Félix Fernández E.

Airadas reacciones sucedieron a la publicación del citado Decreto.

El descontento giró, particularmente, en torno a: la creación de “listas de espera” para integrar determinadas categorías del Escalafón –instituidas en aplicación de la Ley–; la atribución de categorías consideradas erradas por los afectados y la exclusión del EDC de solicitantes que, a criterio de la Junta, no reunían los requisitos previstos al efecto.

Los recursos para la rectificación de situaciones tenidas por injustas o desapegadas de la ley no se hicieron esperar. La labor de lobby encarada por un grupo de funcionarios insatisfechos con la demora en la atención de esos recursos estuvo cerca de acabar en un juicio político al Canciller.

A lo interno del MRE, la instauración de la carrera alegró a pocos funcionarios, no obstante tratarse de una enorme conquista institucional. El descontento reinante tendió a agravarse cuando las administraciones que se fueron sucediendo, en los primeros años del nuevo milenio, dieron muestras de preferir, a efectos de rotaciones, traslados y designaciones en puestos en sede, a funcionarios del EDC.

8 Junta de Calificaciones. EDC del MRE. Acta 01/99. 7 de julio de 1999.

9 Junta de Calificaciones. EDC del MRE. Acta 04 /99. 9 de agosto de 1999. Punto 3.

La obligación de sujetar a un orden preestablecido rígido a funcionarios acostumbrados a ceñir sus movimientos a la lógica del “padrinazgo” o el “amiguismo”, como era de esperar, generó fuerte rechazo. Gestiones de todo tipo fueron puestas en marcha, oficiosamente, con miras a acabar con las estructuras creadas.

La tensión característica de esos tiempos y las medidas adoptadas para distender la situación impidieron que las autoridades se enfocaran en echar a andar los procedimientos previstos en la Ley 1.335 para encarar el ingreso al EDC o los ascensos de categoría.

Adecuación de procedimientos a las previsiones de la Ley 1.335/99

Transcurridos siete años de la promulgación de la Ley 1.335 se había conseguido, a duras penas, crear y mantener el EDC. Pero sus disposiciones continuaban siendo letra muerta, en gran medida.

Subsistía una cierta desprotección del diplomático de carrera, pero habían cesado prácticas comunes anteriormente. Eran algunas de estas: la de separar de la institución al diplomático que regresaba, la de mantener indefinidamente a funcionarios en el exterior o la de ascender sin sujeción del beneficiario a requisitos legales o saltando categorías.

En 2002, las presiones emanadas de un grupo de funcionarios que habían quedado fuera del primer escalafón y aceptado someterse a un procedimiento para obtener un cupo en la categoría de Tercer Secretario, se resolvieron mediante la organización de un concurso limitado a funcionarios de Cancillería que ya tuvieran un rubro en el anexo de personal. Este no se adecuó a las previsiones de los artículos 7 y 8 de la Ley 1.335¹⁰, pero supuso un principio de transición del antiguo sistema de ingreso al nuevo orden.

En el año 2006, el entonces Canciller Rubén Ramírez ordenó la elaboración de un diagnóstico que develara situaciones susceptibles de generar problemas en la institución a corto plazo¹¹. Entre otras cuestiones, el estudio realizado puso en evidencia la falta de acatamiento de varios artículos de la Ley 1.335 y, entre ellos, el que obligaba a realizar concursos anuales de oposición y mérito para ingreso de Terceros Secretarios al EDC, así como el que preveía el sueldo común por categoría.

10 La afirmación precedente se sustenta en las características del citado concurso, que: a) no tuvo carácter abierto “a todo paraguayo/a natural mayor de 22 años”; b) no estuvo precedido de la determinación de las vacancias sujetas a concurso por la JC; y c) no fue objeto de publicaciones en diarios de gran circulación. Tampoco hubo oposición real, pues todos los examinados, en la totalidad de las materias, consiguieron ingresar al EDC.

11 MRE. Documento de Trabajo. Relevamiento de la problemática y posibles áreas de trabajo. Asunción. Septiembre de 2006.

En lo interno de la Cancillería, las visiones respecto a la manera en que debía conducirse el nuevo procedimiento de ingreso diferían notablemente. Así, frente a un grupo que entendía que debía ceñirse estrictamente a las disposiciones legales existentes, otro bregaba por limitar el proceso a funcionarios nombrados, como se había hecho en 2002.

En el entendido que era necesario dar un paso en la dirección de la observancia de las normas contenidas en la Ley 1.335 para fortalecer la carrera, el Canciller dispuso que se realizasen trabajos para la organización de un concurso nacional de oposición y méritos ceñido a los mandatos de los artículos 7 y 8 del citado instrumento. Asumió, además, en forma personal, el reto de obtener el respaldo político necesario para que la transparencia e imparcialidad pudieran ser preservadas de inicio a fin del concurso, asegurando el ingreso de quienes obtuvieran los mejores resultados.

Cabe recordar que la preparación y la ejecución del I Concurso (2007) tuvieron lugar en los meses que precedieron a las elecciones nacionales de 2008. Las circunstancias, por tanto, no eran propicias para introducir reformas sustanciales en mecanismos que tenían por objeto la contratación de funcionarios. La gestión del Ministro orientada a la obtención del apoyo del Presidente fue clave para el éxito del proyecto.

Dentro de la Cancillería, las resistencias no eran menores. Durante años había coexistido el orden nuevo instaurado por la Ley 1.335, que regía mínimamente, con prácticas arraigadas en la institución. Funcionarios de alto rango llegaron al extremo de mostrarse esquivos al momento de ejecutar instrucciones vinculadas a la organización del concurso.

Apenas quedó claro que el concurso estaba en marcha, surgieron rumores que pretendieron poner en duda su transparencia e independencia. Pese a ello, los preparativos continuaron avanzando, resolviéndose los problemas emergentes conforme iban presentándose. Uno de estos fue planteado por el imperativo legal del artículo 7 de habilitar cargos de la última categoría del escalafón para realizar el llamado respectivo.

Por entonces no regía el sueldo común por categoría, razón por la cual no existía propiamente un sueldo de Tercer Secretario. La cuestión fue zanjada habilitando, al efecto, diez rubros en la categoría más baja del anexo de personal. El salario asignado a estos era menor que el mínimo¹².

12 En los casos en que funcionarios de Cancillería, en posesión de rubros superiores a los habilitados para el llamado, consiguieron una plaza por vía concursal, se permitió a estos mantener su rubro, de manera tal a no perder derechos adquiridos. Esta situación derivó en una discriminación entre los Terceros Secretarios funcionarios de la Cancillería y quienes fueron incorporados a la institución a través del I Concurso.

La Academia Diplomática y Consular y la Secretaría General, con el apoyo de instancias técnicas, se abocaron a la preparación de instrumentos normativos que habrían de regular las fases del concurso. Se encargaron además de otros cometidos, como el seleccionar las asignaturas sobre las que versarían las pruebas¹³, el de elegir profesores de notoria experiencia para elaborar los exámenes, y el de definir medidas destinadas a proteger la objetividad y la transparencia del concurso¹⁴.

El 18 de septiembre de 2007 comenzaron las pruebas correspondientes al I Concurso. Finalizadas estas, y administrado el test psicotécnico exigido por la Ley de la Función Pública, se integró la nómina de seleccionados, sobre la base de los mejores puntajes y atendiendo a criterios legales vigentes, hasta llenarse los diez cupos previstos. El listado final de incorporaciones al EDC fue aprobado por la Junta de Calificaciones en sesión del 5 de diciembre de 2008¹⁵.

Aun cuando el I Concurso supuso un cambio drástico en la manera de conducir los asuntos vinculados a la carrera, este no fue objeto de reclamos en sede administrativa, ni de recursos en el ámbito judicial. Esto se debió al extremo rigor, transparencia y cuidado con que se administró el proceso, de inicio a fin.

Desde la óptica institucional, la celebración del I Concurso supuso una victoria importante. Con este se demostró que era posible operar conforme a los mandatos legales vigentes.

El camino hacia la total observancia de la Ley 1.335/99 sería largo. Pero el I Concurso fue la punta de lanza que precipitó inéditos cambios por venir.

La ingeniería jurídico-presupuestaria que condujo a la instalación del sueldo común por categoría supuso otro cambio trascendental para la carrera diplomática. La medida acabaría con situaciones de inequidad, discriminación y desprotección que afectaron durante años al personal del EDC.

A futuro, quien regrese del exterior tendría un salario equivalente a su rango en el EDC. La medida acabaría, igualmente, con la diferencia entre los salarios de diplomáticos situados en la misma categoría.

13 Las asignaturas examinadas en el I Concurso fueron: Historia del Paraguay, Historia Universal de las Relaciones Internacionales, Idioma extranjero, Castellano, Economía y Derecho Internacional Público.

14 Entre otras medidas conducentes a este fin, se determinó que los exámenes se realizasen, salvo en los casos en que se requería redactar, mediante selección múltiple y que estos sean corregidos de forma automática, sin intervención humana. Para esto, se suscribió un convenio con el Centro de Cómputo de la Universidad Nacional de Asunción. De igual forma, se dio intervención a un escribano que pudiese supervisar las actividades desarrolladas en torno a las pruebas y el proceso de revisión, labrando acta de los sucesos.

15 Junta de Calificaciones. Acta N.º 58. Ministerio de Relaciones Exteriores. 5 de diciembre de 2007.

Progresivo acatamiento de las previsiones legales. Logros y desafíos

A mediados del año 2008, aun cuando se habían dado pasos en la dirección correcta, la carrera estaba lejos del grado de consolidación necesario para asegurar su subsistencia.

El I Concurso había sido un éxito, pero representaba apenas el inicio de un proceso que podía quedar trunco, a menos que, por vía de la repetición, el citado mecanismo oficiara de única e ineludible puerta de entrada al EDC.

El sueldo común por categoría estaba ya dotado de estructura legal, pero era necesaria la entrada en vigor del nuevo presupuesto para su efectiva aplicación.

Otra situación relativamente común, por aquel tiempo, era la diferencia entre rango y rubro detentados por funcionarios que prestaban servicios en el exterior. Esto sucedía ora cuando el diplomático aceptaba ser designado con rubro inferior, ora en casos de promoción a la categoría superior sin la previsión del rubro correspondiente. Esta última situación estaba ligada a la arraigada costumbre de obrar ascensos sin determinación previa de vacancias en la categoría superior¹⁶.

En el mismo periodo, hubo un intento de aplicar un procedimiento para que los ascensos de categoría pudieran realizarse de conformidad con *las vacancias que se produjeran, atendiendo a la antigüedad, méritos profesionales, idoneidad personal y rendimiento en servicio de los funcionarios, y basados en las calificaciones que les hubieren correspondido en los cuatro años anteriores*¹⁷. El inesperado cambio operado en 2008, sin embargo, sumado a las fuertes resistencias internas dentro de la Cancillería, acabaron por dejar el procedimiento en pausa. Este nunca llegaría a adoptarse.

En 2008, tras varias décadas de gobierno de un mismo partido, una coalición encabezada por Fernando Lugo accedió a la conducción nacional. Los últimos meses de ese año, periodo en que debió celebrarse el II Concurso, encontraron a las nuevas autoridades inmersas en el reconocimiento del terreno y con su atención centrada en cuestiones de carácter urgente y perentorio.

Culminada esa etapa, las autoridades de la Cancillería iniciaron los trámites para retomar la vía concursal para el ingreso de nuevos diplomáticos al EDC. No sucedió lo mismo con el concurso previsto para obrar ascensos de categoría.

El II Concurso constituyó una réplica del primero. El Decreto 3.966, del 18 de febrero de 2010, puso término a este exitoso emprendimiento, que culminó con la incorporación de diez nuevos Terceros Secretarios a la carrera.

¹⁶ Varias demandas en sede judicial fueron interpuestas por funcionarios en las situaciones descritas.

¹⁷ Ley 1.335/99, artículo 11.

A esas alturas, estaba en plena vigencia el sueldo común por categoría. Pero los rubros del EDC no estaban del todo ajustados a la cantidad de funcionarios que prestaban servicios en la sede del Ministerio. Por ello, algunos diplomáticos del EDC cobraban salarios provenientes de fuente distinta a la designada para pagar salarios al personal de carrera. Pero esta situación no tenía incidencia en el monto cobrado, que era el mismo para todos los que tuvieran la misma categoría.

Desde 2009, el Gobierno tomó el Concurso de Oposición y Méritos como bandera de las nuevas políticas imperantes. El favor de las autoridades hizo posible la ejecución sistemática de los concursos que se sucedieron entre 2009 y 2012.

El espaldarazo al sistema permitió, además, introducir mejoras y cambios paulatinos en los concursos de ese periodo.

En el III Concurso (2010) se incorporó Derechos Humanos a las asignaturas evaluadas. Esta innovación, que duró solo apenas un año, tuvo que ver con la decisión del Canciller Lacognata de dar destaque a un tema que para el Gobierno era relevantísimo.

En 2011, como resultado de Mesas Redondas¹⁸ organizadas por la Academia Diplomática y Consular y la Secretaría General para analizar temas relacionados con la carrera, se resolvió proponer la incorporación de la parte más relevante del programa de la asignatura Derechos Humanos a Derecho Internacional Público.

Además, se tomaron medidas a efectos de establecer diferencias marcadas entre los currículos de las materias examinadas en el marco del concurso y las que serían integradas a los programas del Curso de Formación.

Finalmente, se propuso agregar al IV Concurso una Prueba Oral de Aptitud Diplomática, con el fin de *medir el desempeño de los participantes del Concurso Nacional (...) que han aprobado la totalidad de los exámenes escritos, en las áreas de uso del lenguaje, capacidad de comunicación, argumentación y análisis, poder de síntesis, lenguaje corporal, dicción, orden de ideas, entre otras, cuya evaluación no puede realizarse sino a través de procesos que envuelven exposiciones orales, diálogos, así como una dinámica que comprenda preguntas y respuestas*¹⁹. Se resolvió, igualmente, sugerir que dicha Prueba fuera evaluada por un tribunal compuesto por Embajadores, así como por personas de notoria versación en relaciones internacionales, para asegurar su objetividad.

18 SECRETARÍA GENERAL. Documento de Trabajo. Minutas. Asunción. 24 de mayo de 2011.

19 SECRETARÍA GENERAL. Memorandum al Ministro de Relaciones Exteriores. Ministerio de Relaciones Exteriores. Asunción. 11 de mayo de 2011.

A partir de 2011, además, se realizaron gestiones para promocionar los concursos a escala nacional. Para ello, representantes de la Cancillería participaron de programas de televisión, consiguieron espacios en la prensa escrita y realizaron charlas informativas que fueron extendiéndose al interior del país.

Otra innovación introducida a partir de 2010 fue la realización de reuniones informativas destinadas a esclarecer las dudas sobre el concurso, los procedimientos aplicados y las condiciones de trabajo en el MRE²⁰.

Pero los progresos en materia de observancia de la Ley 1.335 también se produjeron en otras áreas distintas del Concurso, a partir de 2010. En efecto, en años subsiguientes se consiguieron:

- a. el respeto de los porcentajes legales asignados a funcionarios de carrera que desempeñan cargos en el exterior (Arts. 9 y 10);
- b. establecer un procedimiento de oposición y méritos, apegado a la Ley, para obrar los ascensos de categoría (Art. 11);
- c. restringir los ascensos a las vacancias existentes (Art. 11);
- d. adecuar los tiempos de servicio en el exterior y en el servicio local, en la mayoría de los casos, a los tiempos definidos en el Art. 13;
- e. reunir a la JC sistemáticamente en sesiones ordinarias, en abril y octubre, para estudiar la lista de ascensos y rotaciones (Arts. 14 y 15);
- f. que los funcionarios que regresan al país tras desempeñar un cargo en el exterior perciban un sueldo común por categoría, además de los gastos y las remuneraciones que les correspondieren (Art. 17);
- g. que los funcionarios de carrera sean notificados de su rotación o traslado por lo menos cuarenta y cinco días antes de la fecha en que estos ocurran (Art. 38);
- h. asegurar contra los riesgos de enfermedad, accidente, etc., a los funcionarios que integran el escalafón, cuando presten servicios en el exterior (Art. 40).

20 La primera Reunión Informativa fue celebrada el 1 de septiembre de 2010.

Reflexiones finales

Las instituciones no se construyen a partir de una acción puntual. La promulgación de un instrumento legal que contenga las directrices necesarias para el diseño de figuras y procesos, es apenas un punto de partida que no asegura el éxito de un emprendimiento.

El verdadero desafío está dado por la construcción de estructuras y la instalación de procedimientos que, con la repetición en el tiempo, logran calar la cultura institucional, al punto de operar automáticamente, en forma relativamente independiente de los acontecimientos externos o de las tendencias imperantes.

En el caso en estudio, la promulgación de la Ley 1.335/99 puede considerarse la piedra fundacional de la carrera diplomática y consular en el Paraguay. Pero no puede afirmarse que dicho instrumento o que la formación del primer escalafón, por sí solos, hayan conseguido asegurar la pervivencia de la carrera o de la ley que dio vida a esta.

Desde luego, el paso de la ley de la selva al imperio de la ley formal es largo y arduo.

El I Concurso (2007) constituyó un paso significativo hacia la vigencia del nuevo orden. Con su ejecución, se demostró que era posible adecuar los procedimientos relativos a la carrera a las disposiciones jurídicas establecidas en la Ley 1.335/99, pese a las oposiciones interna y externa.

Pero esta conquista no habría pasado de ser un hecho aislado si no se hubiese replicado periódicamente, como ordena la ley. Esto solo sucedió a partir del año 2009, cuando los concursos comenzaron a celebrarse anualmente y varias medidas fueron ejecutadas, en aplicación de otros mandatos legales vigentes contenidos en la Ley 1.335/99.

Los concursos anuales para el ingreso al EDC (que suman diez ediciones a la fecha), la vigencia irrestricta del sueldo común por categoría y el reglamento para los ascensos de categoría (vigente desde 2015), constituyen avances sin precedentes en la construcción de la carrera diplomática y consular del Paraguay.

Tras grandes esfuerzos interpuestos por las administraciones que se sucedieron al mando de la Cancillería entre 2010 y la actualidad, nos encontramos hoy ante una realidad opuesta a la que imperaba diez años atrás.

El camino que condujo a este estado de cosas no fue recto, continuo ni predecible. No pocas veces fue necesario retroceder para luego avanzar.

Pero la convicción de que era necesario crear procesos y procedimientos al amparo de la Ley 1.335/99, para dar pasos en la dirección del fortalecimiento institucional, logró arraigarse en funcionarios y autoridades que, desde donde les cupo actuar, enfrentaron los desafíos propios de instalar sistemas nuevos y de hacer de estos prácticas corrientes y previsibles.

Queda un largo camino por recorrer en lo que hace a la adecuación de las conductas institucionales vinculadas al EDC a los mandatos de la Ley 1.335/99. Pero los antecedentes revisados permiten suponer que se seguirá avanzando en ese sentido.

Por último, conviene tener en cuenta que los beneficios propios de la carrera diplomática y consular vienen con la correlativa obligación de los recursos humanos afectados de profesionalizarse y de ejecutar las tareas a su cargo de manera eficiente y correcta.

Esta reflexión está ligada a la creencia instalada en segmentos de la sociedad que consideran que la carrera diplomática es un gremio de privilegiados, cuyos miembros buscan proteger sus beneficios.

Por esto, los diplomáticos de carrera necesitamos recordar, a diario, que sobre nuestras espaldas pesa el deber de justificar nuestra utilidad al país y al ciudadano. Si así no procedemos, abriremos las puertas a quienes pretenden derribar la estructura que, con tanto esfuerzo y coraje, está siendo levantada.

DIEZ AÑOS DE UNA NUEVA VISIÓN DEL SERVICIO DIPLOMÁTICO Y CONSULAR DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY (2007-2017)

Julio César Peralta Rodas*

Al cumplirse diez años de la implementación del concurso de ingreso al Servicio Diplomático y Consular de la República del Paraguay, el presente artículo expone un panorama general sobre los funcionarios y las funcionarias que ingresaron al Ministerio de Relaciones Exteriores a través de este sistema pionero en la función pública nacional. Igualmente, conoceremos sus opiniones acerca de la carrera diplomática y sus desafíos actuales.

Introducción

La Constitución de 1992 consagra en su artículo 101 a la carrera diplomática y consular como carrera especial dentro del servicio civil. Aun así esta carrera, en el marco de la administración pública, no tenía elementos para diferenciarse de las prácticas habituales de ingreso y promociones discrecionales dentro de esta administración estatal. Pero desde la puesta en vigencia de la Ley N.º 1.335, en el año 1999, se inicia un proceso largo y complicado, particularmente debido a la resistencia para la implementación paulatina de criterios y parámetros para el ingreso, ascenso y progresión en la carrera de la función pública basados en el mérito y la capacidad.

El proceso de profesionalización propiamente dicho de la carrera diplomática tiene como objetivo contar con un cuerpo de profesionales destinado a encargarse de las tareas relacionadas con la ejecución de la política exterior del país.

Para conseguir esto, la mencionada ley establece las condiciones y los requisitos para el ingreso, el ascenso, las rotaciones y los traslados, del mismo modo que los estados de actividad, disponibilidad y retiro de los funcionarios del servicio.

Además, el cuerpo legal se ocupa de la capacitación en temas vinculados a la diplomacia y las relaciones internacionales, prescribiendo que la Academia Diplomática y Consular, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, será la institución encargada de impartir los cursos de formación (para los funcionarios

* Ministro del Servicio Diplomático y Consular del Paraguay. Abogado, Magíster en Planificación y Conducción Estratégica Nacional. Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores.

con rango de Tercer Secretario), de perfeccionamiento (para Segundos y Primeros Secretarios) y de actualización (para Consejeros y Ministros). El cumplimiento de los mencionados cursos es requisito obligatorio para la consideración de los ascensos.

No fue hasta el año 2007 cuando se inicia la implementación del ingreso por medio del Concurso Nacional de Oposición y Méritos, consagrado en el artículo 7.º de la Ley N.º 1.335. No puede decirse que no hubo voluntad de las administraciones de Cancillería entre los años 1999 y 2007¹. Sin embargo, el atraso en la implementación del concurso nacional limitó el inicio y la evolución rápida del proceso. Pero vale decir que a partir del año 2007 los concursos se sucedieron anualmente² y al momento de la preparación de este artículo está en plena marcha el Décimo Concurso Nacional de Oposición y Méritos, para la incorporación de 10 nuevos diplomáticos.

La actual administración de la Cancillería insiste y pone mucho énfasis en la promoción de los funcionarios mediante la permanente capacitación y a través del mérito propio. En tal sentido, las nuevas generaciones de diplomáticos que ingresaron a partir del 2007 tienen merecido un espacio aparte, por lo que se ha buscado conocer sus opiniones y perspectivas acerca del estado de la carrera diplomática.

Los diplomáticos que ingresaron por concurso a partir de 2007: situación actual

La Ley N.º 1.335/99 establece en su artículo 7.º que el ingreso al servicio debe realizarse solo a través del Concurso de Oposición y Mérito a nivel nacional. Hasta el año 2016 ingresaron 109 funcionarios y continúan 104 en el Servicio, lo que supone un 26% del total de los funcionarios del Servicio Diplomático y Consular, integrado por 397 funcionarios.

Estos 104 funcionarios, resultado de los nueve concursos convocados a la fecha, se encuentran distribuidos actualmente en las categorías de Tercer Secretario (48 funcionarios), Segundo Secretario (46 funcionarios) y Primer Secretario (10 funcionarios), indistintamente en el Servicio Local (64 funcionarios) y en el Servicio Exterior (40 funcionarios), debiendo tenerse en cuenta que los Terceros Secretarios no son elegibles para servir en el extranjero sino hasta que asciendan a la categoría de Segundo Secretario.

1 Debe tenerse en cuenta que numerosas acciones judiciales presentadas para la incorporación al Escalafón fueron sustanciadas y resueltas en ese período. Asimismo, en 2002 tuvo lugar un concurso de ingreso únicamente para funcionarios del MRE.

2 Con la excepción del año 2008, en que no se convocó a concurso.

Un dato interesante es acerca del número de hombres (54) y mujeres (50) que han ingresado a la carrera desde 2007, lo que hace que el porcentaje sea casi paritario, atendiendo a que el número de mujeres que se presentan a los concursos y que ingresan a la carrera ha ido creciendo con el paso del tiempo.

Disgregando los datos de hombres y mujeres en cada una de las categorías, podemos apreciar que el porcentaje entre hombres y mujeres en la categoría de Primer Secretario es exactamente igual. Se destaca que el número de Primeros Secretarios (10) es mínimo debido a que esta fue la primera remesa de funcionarios del concurso 2007, siendo la única que hasta ahora ha alcanzado la mencionada categoría.

En cuanto a los Segundos Secretarios, hay una ligera diferencia entre el número de hombres (24) y de mujeres (22), lo que deja el porcentaje en 52% para hombres y 48% para mujeres.

El porcentaje citado más arriba se vuelve a repetir en la categoría de Terceros Secretarios, con 25 hombres y 23 mujeres, lo que sitúa en un 52% a los hombres frente al 48% de mujeres.

Merece destacarse la edad de los funcionarios escalafonados, ya que el promedio de edad es de solo 36 años. El 28% se encuentra en la franja de edad de 20 a 29 años; el 64% está entre las edades de 30 a 39 años; mientras que el grupo minoritario está comprendido entre las edades de 40 a 49 años, con un 8%.

Disgregando los datos de edad entre las diferentes categorías, tenemos que los Primeros Secretarios tienen un promedio de edad de 40 años, pero la franja de edad mayoritaria es la de los 30 a 39 años (80%), mientras que el 20% restante lo compone la franja de 40 a 49 años de edad.

Los Segundos Secretarios tienen un promedio de edad de 38 años, siendo la franja de edad mayoritaria la que comprende entre los 30 a 39 años (85%). Con un 11% le sigue la franja de edad de 40 a 49 años. Finalmente, la franja de edad de 20 a 29 años tiene solo un 4% del total de la citada categoría.

Los Terceros Secretarios tienen un promedio de edad de 32 años, siendo el grupo mayoritario los que cuentan con 20 a 29 años de edad (56%). Le sigue la franja de edad comprendida entre los 30 a 39 años (42%), y con solo 2% está la franja de edad de 40 a 49 años.

En cuanto a la preparación académica, el 99% de los funcionarios que ingresaron a la carrera a partir del año 2007 cuentan con al menos un grado universitario.

El 22% posee al menos dos títulos universitarios. Un Segundo Secretario tiene tres títulos universitarios. Un 22% ya cuenta con títulos de posgrado. Solo un funcionario no cuenta con título universitario.

La profesión de Abogado es la más numerosa entre los integrantes del escalafón, con 68 titulados. Le siguen los Escribanos (20), los Licenciados en Relaciones Internacionales (11), en Ciencias Políticas (8), los Economistas (8) y demás Licenciados (6); los Licenciados en Administración de Empresas (5) y, finalmente, un Contador y un Ingeniero Comercial.

Por consiguiente, en el porcentaje de las profesiones se tiene a los Abogados con el 53% del total, seguidos de los Escribanos (16%), los Licenciados en Relaciones Internacionales (8%), en Ciencias Políticas (6%), los Economistas (6%), los demás Licenciados (5%), los Licenciados en Administración de Empresas (4%), el Contador (1%) y el Ingeniero Comercial (1%).

Otro aspecto a destacar tiene que ver con el manejo de idiomas. El 100% de los funcionarios posee el idioma inglés, el 58% cuenta con el idioma portugués, mientras que el 44% también tiene habilidades en el idioma francés. Asimismo, el 15% cuenta con el idioma alemán, mientras que un 8% manifiesta contar con el idioma italiano.

Con relación al número de idiomas que poseen: 27 funcionarios cuentan con al menos un idioma, 28 funcionarios tienen dos idiomas, 45 funcionarios se expresan en tres idiomas, dos funcionarios tienen cuatro idiomas, mientras que dos funcionarios son hábiles en cinco idiomas.

Sus opiniones acerca de la carrera

Para conocer sus inquietudes y sus sugerencias, se ha distribuido a quienes ingresaron desde el año 2007 un cuestionario, a fin de recoger sus opiniones y expectativas acerca del ingreso al escalafón diplomático, al sistema de ascensos, a la asignación de cargos, a la rotación y al traslado, y una valoración general sobre varios aspectos que guardan importante relación con la carrera.

Se solicitó a los funcionarios responder a las preguntas contenidas en las áreas citadas, recibiendo 35 formularios válidamente contestados de manera anónima, de acuerdo con el siguiente detalle:

1) En lo que se refiere al ingreso a la carrera diplomática, la opinión general es que el sistema de ingreso por concurso es:

- Excelente (43%);
- Muy Bueno (46%);
- Bueno (8%);
- Aceptable (0%);
- Insuficiente (3%).

2) Al preguntárseles si estarían de acuerdo con que se establezca un sistema de ingreso que no sea por concurso:

- El 97% respondió que no está de acuerdo;
- El 3% restante está de acuerdo, “pero dependiendo de cuál sea la forma alternativa de ingreso”;
- Ningún encuestado respondió estar totalmente de acuerdo con modificar el actual sistema de ingreso.

3) Sobre la motivación para ingresar a la carrera diplomática:

- El 85% respondió “vocación de servicio”;
- Un 3% lo hizo para obtener “un puesto laboral permanente”;
- Un 3%, por “interés en conocer otros países y culturas”;
- Un 9%, por “afinidad académica” (es decir, por contar con una Licenciatura en Relaciones Internacionales, Comercio Exterior o Especialización en área internacional previo al ingreso a la carrera diplomática).

4) A la pregunta sobre si tienen la intención de terminar la carrera en el rango de Embajador:

- El 97% respondió que sí;
- El 3% restante dijo que no.

5) Con relación al sistema de ascensos, se preguntó si están de acuerdo con el artículo 11 de la Ley N.º 1.335, que establece que el ascenso de categoría se acordará de conformidad con las vacancias que se produzcan:

- El 14% dijo estar totalmente de acuerdo;
- El 74% dijo estar de acuerdo, “pero el MRE debería proveer con antelación todas las vacancias en la medida de las necesidades”;
- Un 9% expresa que “se debería ascender aunque no haya vacancia y luego proveer los rubros necesarios”;

- Un 3% señaló que “no está de acuerdo con ninguna de las opciones”. Al fundamentar este desacuerdo y cuál sería otra opción, se manifestó que “debería haber un rango de puntajes preestablecido para cada rango (por ejemplo, 65 puntos en adelante, para Embajador); una vez que el funcionario escalafonado cumpla con el puntaje y la antigüedad necesarios, debería ascender de manera automática y objetiva. Los rubros para aquellos ascendidos deberían estar previstos con antelación. Así también, la remoción de aquellos que se mantengan estáticos en su rango, por más de 10 años, debería ser automática”.

6) En la circunstancia de que, conforme a la Ley N.º 1.335 y su reglamentación para los ascensos en cada rango, se deba realizar un concurso de aptitudes:

- El 50% de los encuestados opinaron estar totalmente de acuerdo;
- Un 18% dijo estar igualmente de acuerdo, pero solo a través de una modificación de la Ley N.º 1.335;
- Un 32% no está de acuerdo con la propuesta, respondiendo que:
- “Es preferible dar prioridad a la preparación laboral, considerando que ya existe mecanismo de ascensos”;
- “Creo que la Junta analizará el perfil y, en su caso, podría fundamentar por qué no se llega a tal resultado”;
- “Los requisitos legales y reglamentarios vigentes para los ascensos son suficientes para regularizar el escalafón y lograr una cantidad proporcional de funcionarios en cada rango. Son también suficientes para que aquellos funcionarios que han cumplido con los requisitos vigentes asciendan antes que aquellos que, a pesar de contar con mayor antigüedad en el rango, no hayan acumulado la cantidad de puntos necesarios para ser considerados para el ascenso. El concurso de aptitudes para el ascenso en cada rango podría implementarse en el futuro, pero a través de una ley del Congreso, modificatoria o adicional a la Ley N.º 1.335. La prioridad actual debería ser regularizar el escalafón, con una cantidad proporcional de funcionarios según el rango y propiciando el ascenso de aquellos que han cumplido oportunamente los requisitos vigentes. El riesgo de introducir un concurso de aptitudes adicional en esta faceta consiste en que podría dificultar aún más el ascenso de quienes, habiendo cumplido con los requisitos legales vigentes, están expuestos a competir con funcionarios que han permanecido más tiempo en el Ministerio, pero no han sido diligentes respecto a su formación y crecimiento profesional”;
- “La asignación de puntajes de acuerdo con la experiencia, preparación e idiomas, además de una tabla de puntajes preestablecida por rango, sería suficiente”;
- “En el caso de los ascensos, la Ley N.º 1.335 prevé como requisito la aprobación

de los cursos impartidos por la Academia Diplomática en prácticamente cada rango; por tanto, creo posible que, a través del fortalecimiento de este mecanismo, se cumpliría con el propósito de elevar el nivel de profesionalización de la carrera, y serviría como instrumento equivalente a un concurso de aptitudes. En este sentido, mediante la aprobación de los cursos exigidos para tener derecho a ascender, se garantiza la calidad del profesional diplomático de carrera. En síntesis, a mi parecer, la Academia Diplomática debería cumplir el rol de concurso de aptitudes a lo largo de la carrera”;

- “Estoy conforme con la resolución vigente para establecer la precedencia para ascensos”;
- “Cumpliendo a cabalidad lo establecido en la Ley N.º 1.335 no existe necesidad de concurso”;
- “El concurso solo debería aplicarse para el ingreso al escalafón”;
- “Ya existen requisitos establecidos para los ascensos en cada rango”.

7) La siguiente pregunta formulada, sobre si está acuerdo con que la asignación de cargos en el Servicio Local se realice mediante concurso interno de méritos y aptitudes:

- El 71% expresó estar totalmente de acuerdo;
- Un 9% dijo estar de acuerdo, pero solo a través de una modificación de la Ley N.º 1.335;
- Un 20% señaló no estar de acuerdo con la propuesta, dando como explicación:
- “La autoridad sabe qué necesita; la autoridad se supone que sabe los perfiles, y esta es una carrera de jerarquía: se ordena y se acepta sin titubear”;
- “Cumpliendo a cabalidad lo establecido en la Ley N.º 1.335 no existe necesidad de concurso alguno”;
- “Creo que el Canciller y los Viceministros deben poder elegir a las personas con las que desean trabajar en los diferentes ámbitos y especialidades”;
- “El concurso solo debería aplicarse para el ingreso al escalafón”.

8) En lo concerniente a la rotación y al traslado, en el caso de que las rotaciones y los traslados en el Servicio Exterior se realicen mediante concurso de aptitudes:

- El 68% de los encuestados dijeron estar totalmente de acuerdo;
- Un 9% expresó estar de acuerdo, pero solo a través de una modificación de la Ley N.º 1.335;
- Un 23% señaló no estar de acuerdo con la propuesta, respondiendo:
- “Me parece innecesario”;
- “Creo que los recursos humanos no pueden ser desperdiciados en vano; el personal que ingresó por concurso, en su totalidad, no alcanza a llenar las

necesidades que se crean en el Servicio Exterior, y como cada persona es diferente, tiene talentos diferentes que podrían ser explotados”;

- “Cumpliendo a cabalidad lo establecido en la Ley N.º 1.335 no existen necesidad de concurso alguno”;
- “Ya que tendríamos demasiados concursos que nos llevarían a un estrés mayor en el campo laboral”;
- “El concurso solo debería aplicarse para el ingreso al escalafón”.

9) En la valoración general sobre el Curso de Formación de la Academia Diplomática:

- El 8,6% de los encuestados dijeron que el nivel es excelente;
- El 31%, muy bueno;
- El 46%, bueno;
- El 8%, aceptable;
- El 6%, insuficiente.

10) A la pregunta sobre si el diplomático debería tener una formación generalista o especialista:

- El 55% prefiere que la formación sea generalista;
- Un 45% de los encuestados opinaron que debe ser especialista.

11) Teniendo en cuenta el actual sistema de ingreso, ascensos, traslados y rotaciones, ¿se podría considerar a la carrera diplomática como una carrera profesional?:

- El 91% respondió que sí;
- El 9% restante respondió que no, fundamentando algunos que:
 - “Se intenta; sin embargo, las regulaciones más duras solo son aplicadas a aquellos ingresados por concurso. Se priorizan factores no profesionales al momento de evaluar a los demás”;
 - “El sistema está viciado por el grado de incidencia de los políticos y otros recomendados”.

Conclusiones

Se ha visto que la discusión sobre la importancia de contar con unos recursos humanos profesionalizados es clave para pensar en una administración pública sólida, eficiente y eficaz; actualizada y con capacidad para atender en distintas áreas y dar respuesta a los problemas sociales. Actualmente, la principal deuda de la democracia, en materia de administración pública, es la profesionalización de la burocracia estatal.

Asimismo, en cuanto a carrera especial, la carrera diplomática y consular es parte importante de la administración pública, donde su papel de articulador, facilitador y coordinador de las políticas internas, para su presentación formal a nivel internacional, requiere que esta carrera cuente con un plantel profesional, preparado y capacitado para defender los intereses de la Nación paraguaya.

Por tanto, es necesario contar con carreras en la función pública formadas y actualizadas permanentemente, con el acceso a cargos mediante concursos públicos, con reglamentación específica que evite los abusos y, sobre todo, que asegure y resguarde a los agentes públicos de los embates políticos. Por ello, la profesionalización de la función pública en general, y de la carrera diplomática y consular en particular, debe ser entendida como la oportunidad de mejorar el Estado, hacer más eficiente el Gobierno y consolidar la democracia.

Será requisito indispensable asegurar la transparencia de los procesos de selección, la capacitación constante y el establecimiento de metas de excelencia, como partes centrales para establecer una nueva forma de pensar la burocracia. De igual manera, partiendo de la presunción de que el Estado, como entidad proveedora de servicios para atender las necesidades de la población, va a permanecer y, por ende, debe elevar sus niveles de especialización, la carrera diplomática y consular de nuestro país, en su estado actual, puede servir de modelo para la modernización y actualización de otras instituciones del aparato estatal.

Es más, podríamos decir que a través de la carrera diplomática y consular se fue institucionalizando el ingreso por concurso a la función pública³. Por consiguiente, es altamente recomendable que dicha práctica continúe y que se expanda, como ejemplo a seguir en toda la administración pública del país.

³ Teniendo en cuenta que el primer concurso realizado para ingresar a la función pública se realizó en el año 2008, un año después del primer concurso nacional para el ingreso a la carrera diplomática y consular.

Bibliografía

- ADEP (2014), *Compendio de Tratados, Leyes y Actas para el Servicio Diplomático y Consular*. Asunción: Arandurâ Editorial.
- Encuesta a los funcionarios diplomáticos que ingresaron vía concurso a partir de 2007. En Peralta, Julio (2017), *La carrera diplomática y consular del Paraguay y su profesionalización*. Trabajo de investigación presentado en el marco del Curso de Actualización de la Academia Diplomática y Consular.

LA EDUCACIÓN COMO BIEN PÚBLICO REQUIERE UN PACTO SOCIAL

María del Carmen Giménez Sivulec*

Hace poco, en el marco del Foro Regional de Políticas Educativas 2017 “América Latina frente al desafío de la Agenda Educación 2030”, conversábamos sobre *cómo planificar políticas para una educación equitativa e inclusiva*. Nuestras preguntas van más allá de la planificación al momento de dar respuestas a los desafíos que nos interpelan en el día a día, considerando que el foco de la gestión se halla en analizar y promover acciones de fortalecimiento frente al desafío de garantizar equidad e inclusión educativa ante los retos que representan la entrada en vigencia y la implementación de la Agenda de Educación 2030 en los países de la región.

Tras el compromiso ratificado en enero de 2017 por los países de América Latina y el Caribe, a través de la Declaración de Buenos Aires (Reunión Regional de Ministros de Educación), para cumplir con estos acuerdos hemos conformado una red de autoridades educativas de la región, orientada a establecer un espacio permanente de consulta, cooperación e intercambio de experiencias para fortalecer las capacidades de los Estados Miembros en la planificación y gestión de políticas educativas en el marco de la referida agenda.

En tal sentido el Ministerio de Educación y Ciencias, como ente rector de la Educación, junto con otros organismos y entidades del Estado, y con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, propulsa un pacto social que involucre a las familias, a las instituciones públicas y privadas, empresas y a toda la sociedad, teniendo en cuenta la premisa de que la Educación es un compromiso de todos.

El desafío de la calidad de la educación

La visión multidimensional del derecho a la educación, que incluye el derecho a aprender y a recibir un buen trato en el sistema escolar, ubica la calidad de la educación en el centro de las preocupaciones sociales. Más aún, dados los importantes avances en cobertura, la agenda de educación para todos en la región estará cada vez más marcada por los desafíos de la calidad, siendo uno de ellos asumir una definición amplia y actualizada del concepto mismo.

* Viceministra de Educación Básica del Ministerio de Educación y Ciencias. Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Asunción, con estudios de postgrado en Política Educativa, Planificación Estratégica e Investigación Educativa.

Si bien los niveles de logros académicos de los alumnos de nuestro país son preocupantes, tal preocupación también la compartimos con los países de la región, la mayoría de ellos. Aproximadamente un tercio de los alumnos en primaria y casi la mitad en secundaria no parecen haber adquirido los aprendizajes básicos en lectura; y en matemáticas los resultados son aun menores. Además, existe una aguda inequidad que afecta a los alumnos más desfavorecidos, especialmente los más pobres, en cuanto al logro académico. Las políticas educacionales debieran enfocarse en asegurar en cada institución educativa los insumos, las condiciones organizacionales y las capacidades profesionales para generar mejores oportunidades de aprendizaje para todos los alumnos, especialmente los que enfrentan mayores dificultades. El Ministerio de Educación y Ciencias, en virtud de la Agenda Educativa 2013-2018, ha dado importantes pasos para atender todas estas áreas, con iniciativas estratégicas y puntuales, con las cuales se abordan intervenciones en favor de la Primera Infancia, la Educación Escolar Básica, la Educación Media, la Educación Indígena y la Formación Docente, a través de políticas que nos permitan asegurar la calidad de los aprendizajes en todos los niveles.

Por otra parte, los sistemas externos de evaluación estandarizada y “rendición de cuentas” que se han comenzado a difundir debieran ser concebidos y validados en función de su contribución a mejorar dichas oportunidades de aprendizaje.

Programa Scholas, una propuesta educativa que trasciende fronteras

Con el Programa Scholas Ciudadanía hemos beneficiado a más de 3.500 jóvenes del Primer Curso de la Educación Media, pertenecientes a instituciones educativas de Capital, Central, Paraguarí, Cordillera y Caaguazú. Este es un claro ejemplo de innovación pedagógica donde se cuenta con la participación efectiva de los estudiantes, quienes se convierten en facilitadores del proceso de enseñanza-aprendizaje, conjugando las virtudes del arte y el deporte con valores. Estos jóvenes de la Media comparten y transmiten lo aprehendido, a su vez, a los más pequeños de la Educación Escolar Básica, fomentando la cultura del encuentro.

¿La calidad educativa es un reflejo de la calidad de los docentes?

Diversos estudios han señalado que los docentes, en comparación con cualquier otro insumo o condición de los sistemas educativos, “tienen un impacto más directo en el aprendizaje escolar”. Es el caso del análisis Los docentes son importantes: atraer, formar y conservar a los docentes eficientes, publicado por la OCDE en 2005.

No podemos desconocer que la calidad educativa se basa y se sostiene en las capacidades profesionales docentes. Necesitamos una profunda revisión de la matriz salarial docente, de los escalafones y su vinculación con la promoción profesional, de los mecanismos de acceso para quienes ingresan al sector docente. Los alumnos debieran contar en las aulas con docentes capaces de generar mayores oportunidades de aprendizaje, aquellos que despierten el amor por la lectura y las matemáticas, las ciencias o el arte.

La información disponible da cuenta de que la situación de la docencia en la región no se ajusta a las características de una profesión de alto estatus: los salarios y las condiciones laborales son deficientes; la formación inicial es de baja calidad y las oportunidades de desarrollo profesional son limitadas.

Debemos atraer a jóvenes talentosos a la docencia y al sistema educativo nacional; debemos formar adecuadamente a los candidatos, retener en las aulas a los profesores competentes y hacer del desarrollo profesional una necesidad y una exigencia.

Un buen ambiente escolar, con infraestructura adecuada, con espacios equipados, con docentes cálidos y preparados, fundados en la no discriminación, que propicien una convivencia armónica y sin violencia, es más que necesario, es fundamental.

Por lo expuesto, una de las principales políticas que el Ministerio de Educación y Ciencias está llevando a cabo es la Capacitación de los educadores para el mejoramiento de los aprendizajes de niños, niñas, jóvenes y adultos, cuyo principal objetivo es capacitar en servicio a los educadores de los distintos niveles/modalidades educativos del sector oficial, para mejorar su desempeño e incidir favorablemente en la calidad de los aprendizajes de los estudiantes. Algunas de las iniciativas son:

a) la transformación de los institutos de formación docente: hace alusión a la transformación gradual de estos institutos en centros de referencia, con una alta calidad, para la formación inicial y continua en servicio, la capacitación y habilitación de educadores;

b) la formación de los docentes de acuerdo con el perfil profesional requerido: hace hincapié en la profesionalización, especialización y especificación de educadores que desarrollan la profesión en contextos indígenas, 3.er ciclo de la educación escolar básica, educación técnica, educación de personas jóvenes y adultas, educación inclusiva, entre otros;

c) desarrollo de metodologías innovadoras en la enseñanza de lenguas, matemáticas, ciencias básicas y ciencias sociales.

Por otra parte, se cuenta por primera vez con el Programa BECAL (Becas Carlos Antonio López para el exterior), que cuenta con convocatorias dirigidas exclusivamente para educadores. En la actualidad, 330 docentes han sido becados, con una inversión de 18 millones de dólares.

Nuestro déficit en infraestructura

El problema principal para la mejora de las condiciones y de las oportunidades de aprendizaje es la inadecuada infraestructura escolar en todos los niveles del sistema educativo nacional. En Paraguay, el porcentaje de estudiantes que asisten a escuelas con infraestructura insuficiente es inaceptablemente alto, según un análisis comparativo que se centra en la relación entre la infraestructura escolar y el aprendizaje (OREALC/UNESCO, 2017). Las categorías consideradas son seis: agua y saneamiento, conexión a servicios, espacios académicos, áreas de oficinas, salas de uso múltiple y equipamiento de las aulas. Se alega que las características físicas no dependen de la situación económica de los países, sino de la planificación y eficiencia de la gestión de las políticas públicas¹.

Duarte, Gargiulo y Moreno (2013) exploraron el estado de la infraestructura de las escuelas de educación básica en América Latina, usando también la base de datos de SERCE, y analizaron las conexiones de infraestructura escolar y los resultados de los alumnos en las pruebas de lenguaje y matemáticas en tercero y sexto grado de primaria, en las que Paraguay obtuvo resultados inferiores al promedio regional. En el 2016, Paraguay se ha declarado, por decreto del Poder Ejecutivo, en estado de emergencia en infraestructura escolar.

Se trata de una problemática que halla sus raíces en una herencia histórica de indiferencias gubernamentales y en la ausencia de una política de infraestructura escolar. Igualmente, se hallan más causas en la falta de una visión integral de las condiciones edilicias de la infraestructura educativa; en los bajísimos niveles de presupuesto asignados al área de infraestructura para construcción, mantenimiento o reparación de espacios educativos; en la ausencia de un catastro oficial de los inmuebles donde se encuentran los establecimientos escolares; en la carencia de un relevamiento integral de las condiciones edilicias, de equipamiento y de recursos de los espacios educativos.

En ese contexto, el MEC ha logrado el incremento en la asignación presupuestaria destinada a infraestructura, estableció como prioridades el relevamiento y la tipificación de los establecimientos educativos del sector oficial y privado subvencionado, y ha realizado la verificación oficial de las condiciones

¹ Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO) (2017). Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina según el TERCE.

de infraestructura escolar en cada establecimiento educativo, con base en el relevamiento preliminar realizado por organismos y entidades del sector público y de la sociedad civil (2016).

El Mejoramiento de las condiciones básicas de infraestructura y equipamiento escolar, así como la Definición y formalización de la política de infraestructura escolar (contemplada en la agenda educativa 2013-2018) son objetivos prioritarios.

Pasos agigantados en Educación Escolar Indígena

El Estado paraguayo asumió el compromiso de garantizar una educación inicial, escolar básica y media acorde a los derechos, costumbres y tradiciones de todos los miembros de los pueblos y las comunidades indígenas, con la finalidad de fortalecer su cultura y posibilitar su participación activa en la sociedad.

En ese sentido, hemos dado pasos importantes para generar un camino en el que los senderos políticos y técnicos sean convergentes para el desarrollo y la implementación de un modelo de Educación Escolar Indígena inclusivo y pertinente.

Hoy se trabaja para garantizar el derecho de los pueblos indígenas a que puedan aplicar sus pautas culturales y formas de enseñanza en relación armónica a lo dispuesto en la Ley N.º 1.264/98 “General de Educación”. La tasa de graduación del 6.º grado aumentó del 25% en el 2007 al 47% en el 2014. En el 2007 teníamos 396 instituciones, que hoy suman 519.

Se elaboraron materiales bilingües para 15 pueblos, para lo cual conformamos un equipo lingüístico y docente con cada pueblo, y actualmente se está trabajando en la implementación y expansión de los programas de primera infancia en comunidades indígenas, según las condiciones culturales de los pueblos y las comunidades.

Cuatro años seguidos de sensibilización, socialización, formación de referentes, así como encuentros y asambleas por pueblo, fueron fundamentales para la Construcción del Currículum de Educación Indígena, de acuerdo con las especificidades étnicas y culturales de cada uno de ellos, y para lograr construir consensos.

Aquí destacan cuatro grandes experiencias, dos de ellas concluidas: 1) El Programa de profesionalización docente del Pueblo Pa’i Tavyterá, del cual participaron 37 docentes bachilleres en servicio, quienes obtuvieron el título de “Profesor en Educación Intercultural Plurilingüe para 1.º y 2.º ciclo de la EEB”, experiencia que obtuvo el PREMIO PASEM (Programa de Apoyo al Sector

Educativo del Mercosur). 2) El Plan transitorio de agentes socializadores, que se implementó en las instituciones formadoras de docentes de 10 departamentos del país, donde se regularizó la situación académica de aproximadamente 700 docentes en servicio. Igualmente, se ha realizado por primera vez la Licenciatura en Educación Intercultural Bilingüe y los pueblos han podido cursar sus estudios en el exterior a través las Becas Carlos Antonio López (BECAL).

En cuanto a la conformación de la estructura de la Educación Escolar Indígena, se dieron avances notables. Actualmente se cuenta con Asambleas Indígenas, Consejos de Área de los Pueblos y se ha instalado el Consejo Nacional de Educación Indígena, cuyas sesiones se realizan mensualmente.

La promulgación de la Ley N.º 3.231 del 2007 y su decreto reglamentario N.º 8.234 del 2011, marca un hito en el ámbito educativo y constituye un avance firme y decidido que está dando sus frutos en beneficio de todos los pueblos y comunidades.

El espacio de las niñas

La lógica de la enseñanza siempre ha tenido sesgos culturales en detrimento de los derechos de las niñas. Se trata de un tema educativo y, como tal, un tema que nos involucra a todos, mujeres y hombres, en la familia, en la escuela, en el trabajo, en la sociedad.

Todos los derechos que se otorguen a las niñas en el hogar o en la escuela, se llevarán a otros ámbitos de su vida: a su familia, a su empleo, a sus roles sociales. Esa atribución de derechos es posible potenciar con educación, principalmente desde la familia.

En el sistema educativo nacional, en Educación Inicial recibimos a diario a 178.012 niños y niñas, de los cuales 87.761 son niñas; mientras que en Educación Escolar Básica hallamos 467.514 niñas y 492.295 niños, haciendo un total de 959.809 niños y niñas. Vemos cantidades igualitarias; los derechos también deben ser cultivados con un enfoque igualitario. Lograr la equidad de género es una tarea educativa.

Son las niñas las más vulnerables, son las niñas las que más sufren las desigualdades. La niña debe ser considerada, honrada, respetada, incluida, cuidada en igualdad de derechos; solo así podremos reducir las grandes brechas que la pobreza insiste en imponerles.

Formación e inserción laboral

Otra de las tantas áreas focalizadas por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) es la formación e inserción laboral de los jóvenes. Consideramos importante generar espacios de reflexión y orientación para los estudiantes de la Educación Media, de tal forma que los mismos salgan fortalecidos como personas y se inicien efectiva y eficientemente en el mundo del trabajo. Los jóvenes necesitan nuestro apoyo para guiar sus pasos en el proceso de elección de una profesión, oficio o carrera.

En esta línea, el MEC ha iniciado un complejo pero necesario proceso para revisar y reorientar las políticas de educación para el trabajo, a fin de establecer mecanismos que ayuden a fortalecer sus capacidades y competencias, haciendo una revisión exhaustiva de las mallas curriculares, considerando fundamental la instalación e implementación de un Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Por una parte, esto implica una concepción diferente del docente por el enfoque de la Formación Basada en Competencias. En este sentido, se conciben nuevos perfiles del docente técnico/instructor, como sujeto y diseñador de propuestas educativas integradoras, de carácter sistémico, en el que confluyen las políticas de desarrollo, las políticas educativas, las políticas de empleo y de seguridad social. Tales políticas deben articularse con el sector productivo y deben ser consideradas en los planes curriculares.

Y, por otra parte, con un enfoque interinstitucional se pondrá un abanico de posibles soluciones a las dificultades que representa el ingreso de jóvenes al mercado del trabajo, para que ellos mismos puedan diseñar su proyecto de vida de acuerdo con sus intereses y sus posibilidades.

En la actualidad, nuestro país cuenta con 800 colegios técnicos, instituciones educativas que imparten educación técnica de nivel medio en sus diferentes especialidades y modalidades. Se cuenta con 26 especialidades vigentes en el Bachillerato Técnico en Paraguay.

En la Educación Media se cuenta con más de 275 mil estudiantes, con los cuales se ha abordado el tema del primer empleo en el segundo y tercer curso, con el objetivo de desarrollar las capacidades de la disciplina Desarrollo Personal y Social, específicamente del 3.er curso, con el objetivo de generar una reflexión acerca del futuro académico, profesional y laboral, y las decisiones personales que implican. En el 2016, más de 13 mil estudiantes de bachilleratos técnicos egresaron del sistema educativo nacional, que hoy tiene una oferta amplia en este rubro.

Es importante que los jóvenes desarrollen sus capacidades cognitivas, interpersonales y socioemocionales, pues todas ellas son específicamente valoradas en el ámbito laboral.

Nuestro mayor desafío, hoy, es diseñar mecanismos flexibles de relacionamiento de las instituciones educativas que imparten educación técnica y formación profesional con el sector empresarial, a favor de la formación activa y de calidad de jóvenes y adultos, y también de los docentes técnicos/instructores, teniendo en cuenta la relevancia que tiene la experiencia laboral en el sector productivo, como estrategia de actualización permanente de las competencias laborales.

En este sentido, la modalidad dual institución educativa-empresa implementada con el apoyo de la GIZ en tres instituciones oficiales constituye un hito en la formación técnica de estudiantes del nivel medio y se ha convertido en una de las especialidades con mayor demanda en nuestro país.

Estrategia de Inclusión Financiera

Nunca antes hemos tenido el apoyo de tantas instituciones para un tema como la Educación Financiera, que si bien no había adquirido la relevancia que hoy tiene, siempre ha sido parte, de una manera u otra, de la malla curricular de los estudiantes en todos los niveles educativos.

En ese sentido, el MEC hoy cuenta con esa convergencia interinstitucional, que permite la Estrategia Nacional de Educación Financiera en beneficio de docentes y estudiantes de todo el país. Estamos convencidos de que una formación financiera de calidad es la mejor forma de brindar herramientas que generen, a estudiantes y docentes, una base de autonomía para pensar y edificar su propia economía.

Si lo planteamos de esta forma, podemos visualizar de manera integral el vínculo insoslayable que se establece con los pilares de la educación: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir con los demás y aprender a ser.

Fomentar la formación en valores cuando se maneja dinero implica un saber ser: ser honesto o ganar dinero legalmente; un saber hacer: manejar una chequera de pago; o un saber ser con los demás, simplemente desarrollando actitudes positivas hacia el dinero, como fomentar el emprendedurismo, las mipymes o ser parte de un proyecto colectivo.

Entender que cuando hablamos de seguridad financiera, hablamos de alcanzar una situación en la que no se tengan dificultades económicas y no se tenga que preocupar de lo que va a pasar el próximo mes o de qué sucederá si surgen imprevistos en el quehacer cotidiano de las familias que realizan compras, utilizan

cajeros automáticos, solicitan préstamos, y además ven y escuchan en la calle y en los medios de comunicación conceptos que deben comprender.

Ese abordaje integral focalizado en la educación y la seguridad financieras, que nos permite transitar por el mundo incorporando una nueva cultura financiera, del consumo inteligente, del ahorro, el presupuesto personal, el dinero en efectivo, las cuentas bancarias, las tarjetas, la protección de los datos personales y las relaciones bancarias y nuestras responsabilidades en todos estos temas, ha propiciado un espacio que nos lleva a trabajar juntos, a crear sinergias en favor de la población. No solo es el conocimiento, sino el acento principal en la construcción de la persona en su relación financiera, con su capital y el de los demás, como ser humano que es parte de una familia y de una sociedad.

Más recursos para los más pequeños

Con base en la experiencia acumulada y las lecciones aprendidas en la ejecución de las Fases 1 y 2 del Programa “Expansión de la atención educativa oportuna para el desarrollo integral a niños desde la gestación hasta los cinco años a nivel nacional: Alcance ampliado”, denominado en adelante Fase 3. Con esta modificación se busca fortalecer los servicios educativos en la modalidad formal y no formal, lograr que más niños accedan a estos servicios, y garantizar la incorporación gradual de los profesionales de aula al plantel permanente del MEC.

En consecuencia, el objetivo es: “Aumentar la oferta de servicios educativos oportunos y diversificados de atención para el desarrollo integral de niños desde la gestación hasta los cinco años con criterios de calidad y equidad desde una perspectiva biopsicosocial e inclusiva, con enfoque de derecho”.

De acuerdo con las estadísticas oficiales, a la fecha se registra una tasa de cobertura bruta de 27,4% para la población de tres y cuatro años (prejardín y jardín), y del 71,1% para la población de cinco años (preescolar), lo que significa que es necesario ampliar la oferta de servicios educativos para esta franja de edad. Sumado a esto, se constata que el modelo de atención integral del servicio educativo implementado por el MEC a través de la Fase 1 y Fase 2 es altamente aceptado por la comunidad educativa. Se verifica con esto que es necesario el incremento de la oferta educativa del sector oficial.

La puesta en vigencia de la Ley N.º 4.088/2010, De obligatoriedad y gratuidad de la educación inicial y de la media, se constituyó en un importante desafío para la inversión social del Estado paraguayo. El número total estimado de niños y niñas de cero a ocho años, en el 2009, era de 1.315.000, constituyendo el 21% de la población total proyectada para ese año.

La situación de la salud, enfermedad y mortalidad de los niños, niñas, mujeres embarazadas por primera vez y madres, mostraba en general un gran número de indicadores que daban cuenta de avances lentos y estancamiento en las políticas que pudieran elevar la calidad de vida de la primera infancia y garantizar su protección integral, desde la etapa de gestación. Años después, esto es ampliado ostensiblemente en el Capítulo 1 “Realidades y perspectivas de las condiciones sociales en América Latina y el Caribe” del Pulso Social de América Latina y el Caribe 2016, publicación en la cual se hallan de manera concisa Indicadores claves a lo largo de la vida, entre los cuales se desglosan los indicadores de contexto, de resultados (entre los que se encuentran los más puntuales en cuanto a infancia y niñez: mortalidad infantil, desnutrición crónica, asistencia escolar, preescolar y primaria) y de insumos críticos (gasto en salud y educación, transferencia pública a los hogares).

En todos ellos Paraguay sigue en niveles muy bajos, que se describen en una serie de condiciones esenciales que nos permiten comprender por qué son necesarias nuevas políticas sociales, y en particular educativas, que reorienten la gestión de las instituciones de manera específica y con enfoque intersectorial. El bajo nivel de desarrollo infantil temprano en Paraguay implica varios problemas detectados, entre los que se encuentran la baja cobertura de los servicios educativos para la población de cero a cinco años y la baja calidad de los mismos en los centros en funcionamiento y en las guarderías habilitadas, con escaso control institucional, con las consecuencias implícitas en su habilitación en condiciones no recomendables. La atención a niños de cero a tres años se encuentra, en su gran mayoría, en el ámbito de las familias. No existe un sistema de aseguramiento de la calidad para la primera infancia.

Las causas de tales problemáticas se hallan en los bajos ingresos de las familias, que la enmarcan en situación de pobreza; el desconocimiento de servicios de atención a la primera infancia, la escasa formación de las madres y otros factores asociados, por parte de la demanda y por parte de la oferta; la ausencia de políticas sociales y estrategias de atención integral que sean sostenidas por presupuestos que impulsen un sistema de aseguramiento de la calidad, que contemple la expansión gradual de la oferta de servicios, el mejoramiento de las condiciones para el aprendizaje para la primera infancia, la calidad de los docentes asignados a los centros y el acompañamiento a los padres.

Paraguay cuenta actualmente con un bono demográfico que debe ser aprovechado con inversión en educación para el desarrollo social y económico, puesto que de no darse las condiciones favorables, existen consecuencias negativas e irreversibles en la educación, en la salud e incluso en la economía, con un alto costo tanto para las personas como para la sociedad. Esta inversión debe realizarse prioritariamente durante los primeros años de vida, favoreciendo

la formación de las estructuras básicas de la personalidad, a través de condiciones favorables y oportunidades significativas para el niño y la niña. Entre las políticas que serían recomendables se encuentra la creación de un sistema de aseguramiento de la calidad, que no solo permita velar por la creación y el cumplimiento de normativas intersectoriales, sino que además propulse políticas educativas que expandan la oferta de servicios educativos de calidad para la primera infancia, mejoren el nivel de los aprendizajes de los niños de cero a cinco años y los prepare para el primer ciclo de la educación escolar básica; se generen estrategias y modalidades de aprendizaje tanto para el sector urbano como para el rural, se brinde acompañamiento a los padres como factores fundamentales en el desarrollo de los más pequeños y se brinde capacitación docente, que les permita a los maestros mejorar su desempeño en el aula.

En ese contexto fue creado el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI 2011-2020), como política pública que marca la hoja de ruta de las acciones en el corto, mediano y largo plazo, a favor de los niños y las niñas de cero a ocho años, a nivel nacional.

Para su implementación se ha conformado una Comisión Nacional (CONPI), que lleva adelante los distintos ejes. La misma está conformada por el Ministerio de Educación y Ciencias, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia. Para el periodo 2016-2017 esta Comisión ha priorizado, con base en el mandato de sus máximas autoridades, los siguientes ejes:

- Desarrollo Infantil Temprano: PDIT, Programa de Expansión de la Atención Educativa Oportuna. Normativas.
- Buen trato: Capacitación IIN, Ley de Buen Trato. Presupuesto. Comunicación.
- Indicadores de seguimiento al Plan: STP, Direcciones de Planificación.
- Articulación territorial: Capital y Central. Municipios y Gobernación.

Desde el MEC, la Agenda Educativa 2013-2018 presenta como una de sus áreas estratégicas prioritarias de intervención y acción el Desarrollo Infantil Temprano, orientado a ofrecer servicios educativos integrales y de calidad a la infancia temprana. En este contexto, se ha implementado el Proyecto “Atención Educativa Oportuna a Niños y Niñas de tres y cuatro años en Asunción y en 10 departamentos geográficos del país”, con financiamiento del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide), a través del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación, con un monto de 8.507.523 dólares americanos. Además, se está implementando actualmente el Programa Educativo Primera Infancia “Expansión de la Atención Educativa Oportuna para el Desarrollo Integral a Niños y Niñas desde la Gestación hasta los Cinco Años, a nivel nacional”, con una inversión de 36.805.025 dólares americanos, hasta diciembre del 2018.

Por otro lado, se han incorporado innovaciones desde las modalidades diversificadas de atención no formal, como ser el servicio socioeducativo en el Centro Educativo Infantil del Correccional de Mujeres Casa del Buen Pastor, habilitado por Resolución de Apertura N.º 2.347/15 del Ministerio de Educación y Cultura; la implementación del Curso de Habilitación para Agentes Educativos No Formales, en articulación con el Instituto de Formación Docente Nuestra Señora de la Asunción, para familias, educadores y educadoras comunitarias de los Asentamientos Ára Pyahu I y II, de Isla Valle - Areguá, entre otras.

La atención a los niños y niñas de cero a ocho años requiere, asimismo, de un trabajo articulado e intersectorial entre los entes del Estado garantes de los diferentes derechos del niño y la niña (salud, educación, protección), de modo a brindar calidad en el desarrollo integral de la primera infancia.

Es de fundamental importancia, para visibilizar a la primera infancia, seguir articulando acciones entre las organizaciones del Estado y de la sociedad civil, de manera a sensibilizar y comprometer a los diferentes actores y sectores para garantizar la atención integral a la primera infancia, de modo que los niños y las niñas vivan un presente pleno de derechos y un futuro mejor.

La educación como prioridad

Todas estas áreas y los factores señalados son posibles y factibles de ser mejorados mediante un efectivo pacto social, con la participación y el compromiso de todos los actores de la sociedad paraguaya, que permita garantizar una educación de calidad para todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional. “Aun en los países que parecen estar atrapados en equilibrios con bajo nivel de aprendizaje, algunos docentes y establecimientos educativos logran mejorarlo” (Banco Mundial, 2017).

El Paraguay nos necesita, nos necesita a todos.

Bibliografía

- Ministerio de Educación y Ciencias. *Agenda Educativa 2013-1018* (2013).
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO) (2017). *Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina según el TERCE*.
- CAF - Banco de Desarrollo de América Latina. *Reporte de Economía y Desarrollo (RED 2016) “Más Habilidades para el trabajo y la vida: Los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral”*.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago). *Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE)*.
- Banco Mundial (2018). *Informe sobre el desarrollo mundial 2018: Aprender para hacer realidad la promesa de la educación, cuadernillo del “Panorama general”*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Ministerio de Educación y Ciencias (2016-2017). *Informe de Gestión*.
- *Ley N.º 1.264/98 “General de Educación”*.
- *Ley N.º 3.231 del 2007 y su decreto reglamentario N.º 8.234 del 2011*.
- Ministerio de Educación y Ciencias (2017). *Base de datos Registro Único del Estudiante (RUE)*.

LAS REGIONES NATURALES Y LAS DIVISIONES POLÍTICAS

Marcos Sanjurjo*

1- Algo sobre regiones naturales

Toda la superficie del planeta está dividida en “regiones naturales”, que se pueden definir geográficamente por características de cierta homogeneidad, ya sean geomorfológicas, de cobertura vegetal uniforme, semejanza fisiográfica u otras. Su ubicación no es resultado del azar, sino de un largo y complejo proceso de interacción entre la geología, el clima y los componentes biológicos modificadores que, con el tiempo, definen áreas que, selectivamente, se cubren de comunidades vegetales que allí encuentran condiciones para su más fácil y mejor desarrollo.

De hecho, ninguno de los componentes de estas comunidades es estático, cada uno tiene su propio “sistema” evolutivo y ritmo en el tiempo, siguiendo una dinámica de calendarios diferentes, siendo el más lento o prolongado el Geológico-edáfico, seguido por el Biológico. De modo que cambios siempre existen, sin duda, pero normalmente son lentos, graduales; solo accidentes extraños causan alteraciones bruscas o rápidas (generalmente las previsibles de origen antropológico o las imprevisibles telúricas). Es que el tiempo de los factores de la dinámica natural no tiene relación con el ritmo de la vida humana, que es mucho más breve.

Esto lleva a considerar al “momento actual” como el que corresponde solamente a una etapa de aquel largo proceso natural y que, además, posee una fuerte y permanente tendencia a su auto-mantenimiento gracias al equilibrio establecido, resultante de una larga trayectoria. No obstante, es frágil de romperse, especialmente si se trata de formaciones primarias o con valores muy próximos a los de su tolerancia. Es que si las condiciones naturales determinaron la ubicación de un “sistema” determinado sobre la superficie terrestre, este se mantendrá, obviamente, mientras los factores que determinaron su localización se mantengan más o menos estables, dentro de los límites de tolerancia o “flexibilidad” de sus comunidades.

Consecuentemente, para cada región definida debe conocerse, en la medida de lo posible, su origen causal, que puede resultar obvio, pero a veces no lo es tanto, aún menos su dinámica interna, que, sin embargo, es uno de sus caracteres definitorios y requiere superficies mínimas para su mantenimiento, adquiriendo con su extensión mayor estabilidad y características mejor definidas y contrastadas con las colindantes.

* Ingeniero Forestal. Catedrático de las Facultades de Agronomía, Ingeniería Forestal y Química de la Universidad Nacional de Asunción

Además del equilibrio entre los componentes naturales de un “sistema”, estos, como elementos partes de su dinámica, también deben mantenerse dentro del límite de su funcionalidad y relación con los demás integrantes; pero si alguno de ellos crea condiciones que se hacen más rígidas, acercándose a los extremos de tolerancia, por carencia o abundancia, se convierte en “dominante” (geomorfología, clima, suelo, agua), se transforma en el “regulador” de los demás, que pasan a ser secundarios y dependientes de aquel. Inversamente, cuando ese factor dominante disminuye, equilibrándose con los demás, las condiciones mejoran, dando más estabilidad al conjunto. La aparición de estos fenómenos aberrantes puede ser esporádica, causada por fenómenos irregulares, imprevistos; o ser rítmica, de cierta regularidad. Su duración e intensidad son variables, pero de cualquier manera influyen sobre las formaciones de cobertura. Esto conduce a la necesidad de diferenciarlos. Son fáciles de describir y valorar cuando son externos, aunque no lo son tanto los intangibles, aquellos no visibles, pero que su presencia se manifiesta por los fenómenos que producen.

Desde épocas muy antiguas ya se habían reconocido “regiones naturales” que seguramente regían las migraciones humanas, buscando aquellas que eran más favorables para su supervivencia, sobre todo durante los periodos críticos esporádicos o regulares invernales. Para limitarnos a la historia de nuestro universo occidental, fueron los Griegos quienes iniciaron estas descripciones, dejando por escrito, detalladas y ajustadas a sus delimitaciones, hasta la aparición de las primeras cartografías, destinadas básicamente a favorecer alguna primitiva y limitada navegación. Ya habían fijado la noción de redondez de la Tierra. Teniendo la esfera, se determina su ecuador y le trazan una retícula con líneas verticales (meridianos) y horizontales (paralelos) que, identificadas, permiten establecer coordenadas para localización e identificación de puntos geográficos sobre el Globo, además de establecer la noción de escala (relación de medidas entre las del terreno y las cartográficas).

2- Algo sobre cartografía

Ptolomeo, quien vivió en Alejandría (siglo II d.C.), publicó, en varios volúmenes, un mapamundi, primer atlas de la historia de la cartografía, con divisiones zonales: primer reconocimiento de “regiones naturales”. La Edad Media olvidó aquellos conocimientos, con las trágicas consecuencias que ya conocemos. Más tarde (siglos XV-XVI) aparecen, entre los navegantes, el invento chino de la brújula magnética, que con el astrolabio equipan con maravillosos instrumentos a los navegantes, que les permiten determinar el posicionamiento inmediato de su nave, dando mayor seguridad y ubicación geográfica precisa, además del reconocimiento de costas y puertos, que se ubican en las cuadrículas.

La redondez de la Tierra, que creaba algunos problemas, fue resuelta por un holandés, Gerard de Kremer, que cambió su apellido por el de “Mercator”. Publicó en 1569 un mapamundi con un sistema corrector de la esfericidad, que llegó hasta nuestros días, conocida como “sistema o proyección Mercator”, en la que se mantienen los paralelos (horizontales) a intervalos regulares y los meridianos (verticales) que van aproximándose entre sí, proporcionalmente a su distancia de los polos. Así se establece una ubicación geográfica precisa, indicando latitud y longitud con su distancia graduada en la cuadrícula de meridianos y paralelos, especificándose su hemisferio, ya que el 0° es el del ecuador, además de poder seleccionar una escala adecuada a las necesidades.

Esto permitió también identificar las franjas climáticas simétricas e invertidas (Norte y Sur del Ecuador), según los paralelos, y relacionarlas con los meridianos. A partir de estas grandes zonificaciones, se observan las modificaciones que surgen en el desarrollo de la cobertura formada por los seres vivos (primariamente los vegetales, luego la fauna), que dependen consecuentemente de su ubicación geográfica, que cuanto más favorables, aumentan la complejidad de sus caracteres definitorios y la interacción de sus componentes. Así se establecen las “unidades” de los grandes biomas y sus subdivisiones internas.

3- Y algo sobre escala

Independientemente de estas cuestiones, toda representación cartográfica debe establecer la relación de medidas entre el terreno y su representación cartográfica. Sus valores se expresan con un binomio dado en centímetros, cuyo primer término corresponde al de la carta y el segundo al del terreno. Así, por ejemplo, la expresión 1:500.000 indica que 1 centímetro del mapa representa 500.000 centímetros = 5.000 metros = 5 kilómetros del terreno. La elección de la escala se adapta a la finalidad de su confección, manteniendo la debida claridad para su lectura, de modo que cuanto más grande es la escala, menos cantidad de datos del terreno podrán representarse, lo que da lugar a discusiones, no solo para la fijación de la escala más adecuada, también para la clasificación de los datos a señalarse según su importancia, que resulta del objetivo buscado.

La representación cartográfica de las regiones naturales exige, prioritariamente, la elección adecuada de la escala, según los objetivos de la confección. Si es muy detallada, se ofrecen datos que finalmente, en la explotación de resultados, no se utilizan, resultando un gasto inútil; o, inversamente, se pueden perder datos de importancia, que pasan desapercibidos a escalas mayores.

Durante la Segunda Guerra Mundial, se desarrolló la fotografía aérea para empleos militares. Una vez terminado el conflicto, su uso fue generalizado, perfeccionándose con el tiempo, dando la posibilidad de observaciones

prácticamente directas, que con visión estereoscópica da gran precisión a la imagen y la escala deseada. La única posible distorsión está dada por el efecto de paralaje, fácilmente corregible. Más adelante, con la proliferación de lanzamientos de satélites, se dispuso de las imágenes obtenidas por ellos (imágenes satelitales), prácticamente ilimitadas con relación al área de cobertura. Este material se volvió indispensable para la cartografía, pues, además de su exactitud, facilita la opción de las escalas. Lo que se utiliza menos con ellas es la estereoscopia, que se compensa por su alta resolución, que sorprende por el detalle. Son siempre de gran escala, útiles en ciertas planificaciones.

Además del color, todas estas imágenes ofrecen la posibilidad del empleo de radiación infrarroja (muy utilizada para observaciones relacionadas con el agua superficial –humedales–) e imágenes con color alterado (por carencia de sensibilización en el “negativo”, de uno de los tres colores primarios o básicos), conocidas como de “falso color”. Para otros tipos de observaciones se emplea emisión de radiaciones, capaces de penetrar el suelo y volver al emisor para impresión sobre un “negativo”, que soporta la solución que le es sensible. Se obtienen así imágenes diferenciadas, utilizadas especialmente en estudios geológicos, hidrológicos y del subsuelo, relacionadas con la geomorfología.

Cuando se trata de comunidades vegetales, se utilizan mucho estas imágenes, aunque pueden presentarse dificultades en el trazado de sus límites en zonas de transición, que gradualmente conducen a otro tipo de formación. En estos casos deben adoptarse valores definitorios convencionales (normas).

La cobertura vegetal, vista en conjunto, cambia según las estaciones del año o periodos de sequía-inundación-lluvia, además de la dominancia numérica de los componentes. Estas variaciones aparecen en la imagen con contrastes (cambios en el color, densidad de granos y otros), además de ciertos detalles solo visibles desde cierta altura y sobre superficies de cierta extensión.

En el caso de grandes y extensas formaciones, corrientemente se utilizan, obviamente, grandes valores, de modo a cubrir extensas áreas fisiográficas, con subdivisiones dentro de aquellas con valores menores. Para inventarios forestales se emplea 1:12.500, que ya es de mucho detalle, para otros fines, pero adecuada a su finalidad.

Además, con estas fotografías “normales” se toman imágenes que, impresas sobre soportes con emulsiones de sensibilidad alterada, dan imágenes “modificadas” que destacan determinados caracteres, visibles solamente mediante este procedimiento. Las más usuales son las fotografías llamadas de “falso color”, obtenidas por carencia de una de las emulsiones sensibles a alguno de los tres

colores básicos (rojo, azul y amarillo); las de infra-rojo (IR), emitidas y reflejadas sobre base sensible a ellos; en blanco y negro o sobre falso-color; las de otro tipo de ondas, emitidas mediante equipos especiales, reflejadas sobre emulsiones que les son sensibles.

Tal variedad de imágenes permite realizar observaciones de terreno exactas, muy detalladas y donde aparecen elementos diferenciales por contraste y coloración, que no se observan estando sobre el terreno. Ya se busca, ahora, penetrar el subsuelo.

Generalmente, la denominación que reciben las zonas corresponde al aspecto dominante que ofrecen, sin determinación de sus causas. Así se tienen zonas marítimas o continentales, polares, frías, templadas, tropicales, desérticas, boscosas, praderas, humedales, desiertos y otras, todas cubriendo grandes superficies, de modo que puedan establecerse y mantenerse los sistemas de funcionamiento dinámico que les son propios y sus otros caracteres definitorios.

Esto no quiere decir que no se requiere recorrer el terreno. En todos los casos deben verificarse las relaciones terreno-imagen, que además permiten, para grandes extensiones, establecer planes de muestras, cuya distribución se hará siguiendo normas previamente establecidas, que respondan a criterios de representatividad y niveles de exactitud. Esto y su procesamiento posterior ya corresponden a la matemática-estadística.

4- El Paraguay y sus Regiones Naturales

109

Resulta interesante relacionar nuestro país con aquellas definiciones. El Paraguay es un país continental, distante a unos 1.500 km de costas marítimas, cruzado en su parte media por el Trópico de Capricornio (pasa por Horqueta, Departamento de Concepción), convencional separador de las zonas Tropical y Templada, modificadas por causas diversas, pero que fijan plenamente una zona de transición climática, que bien se denomina “Subtropical” o “Templado-cálida”.

Internamente, y a menor escala, el país está dividido en 11 zonas

Región Occidental

Litoral río Paraguay
Chaco-cruceño
Chaco seco
Chaco semiseco o semihúmedo
Chaco húmedo

Región Oriental

Litoral río Paraguay
Escudo de San Carlos
Concepción
Cordilleras
Central
Paranaense
Ñembucú

Estas divisiones interiores, de menor escala, están comprendidas dentro de las reconocidas Regiones: Occidental y Oriental, bastante contrastadas y convencionalmente separadas por un accidente natural: el río que le dio su nombre, de recorrido general Norte-Sur. La primera Región, situada al Oeste del separador (margen derecha), como indica su nombre, es una fracción del área continental conocida como el “Gran Chaco americano”. La segunda, al Este (margen izquierda), caracterizada por la cobertura de la vegetación relacionada al río Paraná, cuyo recorrido se realiza enteramente dentro de esta formación, así denominada correctamente “paranaense”. Entre ambas regiones, guardando siempre la gran escala, puede delimitarse una tercera franja de “transición”, también de dirección Norte-Sur, que en su extremo Oeste comprende la cuenca del río que separa a aquellas.

3- El Chaco - Región Occidental

En términos generales, el Chaco, en nuestro país, se presenta como una planicie donde la única elevación de consideración es el Cerro León, que merece un mayor estudio geológico y que, por su ubicación, influye sobre el viento Norte, dominante la mayor parte del año. Las demás elevaciones, calcáreas, se tomaron para marcar los hitos de frontera.

La inclinación general del terreno es del Noroeste al Sureste (como indica el curso del río Pilcomayo). Sus suelos son limo-arcillosos (chernozoicos), siendo antiguo fondo de un mar continental poco profundo; son ricos en sal (cloruro de potasio y sodio), con calcáreas, aflorantes a veces, alcalinos, cuyos valores aumentan con su cantidad; son impermeables o de muy lenta filtración. Sus modificaciones resultan de la sedimentación aportada por el viento o el agua, con componentes fácilmente arrastrados dado su tamaño, que se depositan ante cualquier obstáculo, terminando enterrados, o bien no protegidos. Esto es válido tanto para cultivos de huerta como para frutales de mayor porte.

Tanto la agricultura como la praderización son difíciles y riesgosos por descubiertas prolongadas de los suelos expuestos a la radiación solar directa, con aumento de la temperatura de los horizontes superiores y evaporación del agua ascendente por capilaridad mediante la fuerza de succión (efecto ventosa) de la atmósfera seca, que se renueva permanentemente durante largos periodos. Así, el agua ascendente arrastra sal disuelta, que queda cristalizada a nivel de la evaporación, convirtiendo en salobres áreas que no lo eran. Se citan solo dos ejemplos para comprender algunas de las dificultades que requieren técnicas para el manejo de sus suelos, que, como se puede deducir, requieren adaptaciones apropiadas para cada área. Cualesquiera sean, son muy diferentes a las de las otras regiones.

Es una zona de características muy particulares, siendo el agua el factor regulador de los demás, por carencia que es cíclica, siguiendo un patrón de seis meses con precipitaciones de distribución variable en tiempo y espacio de sus isoyetas, y cuyos valores disminuyen gradualmente desde los 1.000 mm/año al Este (Litoral río Paraguay), a 400 mm/año, con suerte, en el extremo Oeste (Triple Frontera). El periodo de lluvias “normales” (chaparrones) comienza en septiembre-octubre hasta febrero-marzo, aproximadamente, con escasas o nulas precipitaciones, hasta reinicio del ciclo. Esto hace que se tengan veranos húmedos e inviernos secos, cuyas temperaturas alcanzan los valores extremos del país: 50° C en verano y -5° C en invierno (pero de corta duración).

Los cursos superficiales pueden ser permanentes o temporarios, siendo los del Sur efluentes del río Pilcomayo o surgentes del freático provenientes del Oeste; pero pueden encontrarse otros tipos, localizados por aporte de erosión eólica o hídrica, afloramiento de sal o sedimentos de diferentes edades. Siendo el agua el elemento regulador, cualquier factor que le afecte tiene repercusiones, como la permeabilidad del suelo, su inclinación, elevaciones mínimas y la cobertura vegetal, que impide la insolación directa al suelo, que aumenta su temperatura y ocasiona así la evaporación del agua del subsuelo, que por capilaridad asciende desde los freáticos.

Los del Norte son escorrentías superficiales del agua retenida en los médanos, que se escurren lentamente sin curso fijo, anastomosándose, creando pequeños cauces recolectores que se hacen más importantes a medida que se acercan al río Paraguay. El único cauce de mayor importancia, relacionado con el Parapití (Bolivia), es el Timani, que casi desaparece, dejando solo un hilo de agua cuando los meses de sequía, retomando súbitamente un caudal de importancia, que baja desde el Noroeste y que se anuncia ruidosamente, como un raudal.

Los cauces están generalmente “colgados”, es decir, sobre-elevados con relación a los suelos que les rodean, de modo que puede observarse el lecho formado, en ambos lados, por depósitos de materiales más gruesos, traídos por las aguas cuando su caudal tiene fuerza para arrastrarlos y que se depositan luego cuando disminuye la fuerza de arrastre. Con el tiempo, la erosión laminar de la escorrentía superficial arrastra la arcilla del terreno, dejando solo aquel material más grueso, que mantiene su altura cada vez más desnivelada, los albardones. Estando formados por material más grueso: arena, cantos rodados, mezclados con limo y arcilla, tienen capacidad de retención de humedad suficiente para sostener formaciones boscosas, que siguen paralelas al curso, cuyo ancho varía según el del albardón. Los árboles que forman estos bosques, denominados “de galería”, son de carácter higrofitico y formados por especies que les son propias.

Pueden producirse inundaciones cuando el caudal máximo normal sobrepasa el nivel de los albardones, rompiéndolos, dejando escapar el agua, que se expande sobre el suelo impermeable o de infiltración lenta, abriendo cauces secundarios que luego forman “madrejones” aislados o “en rosario”. Son muy beneficiosas, mejorando las condiciones de disponibilidad de agua superficial y alimentación al freático.

Además del aporte que forman las escorrentías superficiales, es de la mayor importancia el agua que aporten los freáticos. Su profundidad es variable, a veces llamados “superficiales”, hasta unos 7-8 metros, o bien “profundos”, los que se encuentran más allá. Pueden encontrarse superpuestos, sin comunicación entre ellos. Por su origen, son de agua “dulce”, pues provienen de las infiltraciones del agua originada por el derretimiento estival de las invernales nevadas de la alta cordillera, a las que se agregan las de las “yungas”. La inclinación natural del terreno en sentido Noroeste - Sureste hace que las escorrentías superficiales y subterráneas sigan la misma dirección y pueden mantenerse “dulces” si no encuentran en su trayecto alguna “lenteja” (depósitos) de sal, que disuelvan y arrastren.

Para estas reservas acuíferas la cobertura vegetal tiene una función importante de mantenimiento a la altura de los horizontes donde se desarrollan los sistemas radiculares y evitar su evaporación, causada por la insolación directa (calentamiento) del suelo. Las napas superficiales pueden aflorar cuando la inclinación natural del terreno corta un plan de escorrentía; entonces se convierten en “riachos” o en “cañadones”.

5- Región Oriental

Es muy diferente a la anterior, por su clima y suelos; consecuentemente, por su cobertura vegetal. Más húmeda, por su rica red hidrográfica e isoyetas (verticales y paralelas), que están mejor distribuidas durante el año, cuyos valores disminuyen de Este a Oeste, desde los 2.000 mm/año sobre el río Paraná hasta unos 1.000 mm/año sobre el litoral del río Paraguay.

La red hidrográfica formada por subcuencas tiene dos vertientes: las del Norte y Este, de relativa mayor extensión, nacen de surgentes en el “pie de monte” del derrame basáltico del Este, que después de un recorrido largo y sinuoso, vierten sus aguas al gran colector, el río Paraguay; mientras que las del Paraná, cuyos cursos, originados de precipitaciones sobre las “terrazas” basálticas más elevadas, son de trayectorias más cortas, de rápidas corrientes y con “saltos”, debido a las fallas geológicas que atraviesan y que, como escalones de escalera,

van bajándolas al nivel de su colector: el Paraná, que también está “encajonado” en una falla profunda, hasta las proximidades de Capitán Meza, desde donde expande sus aguas cuando sale sobre la extensa planicie formada por su antiguo y ancho delta.

Los suelos en la franja Este, cuando elevados, son lateríticos, de profundidad variable (desde varios metros hasta inexistentes, con afloramiento del basalto), ácidos, naturalmente ricos en hierro y aluminio, con tendencia a formar “costras” a poca profundidad, allí donde se produce la evaporación del agua ascendida por capilaridad, debajo de un recubrimiento arenoso, cuando no afloran si esta ya fue erosionada por lavado y arrastrada a distancia.

La franja central, que separa la zona del Este (derrame basáltico) del Chaco, es predominantemente arenosa, que los geólogos nos dicen estar relacionadas con las antiguas glaciaciones; pero debajo de ellas se vuelven a encontrar la arcilla y la sal, propias de la Región Occidental. Esta franja separadora tiene una dirección general Norte-Sur, entrecortada por perpendiculares penetraciones del derrame de San Joaquín y las elevaciones del Ybytyruzú (que dan origen al río Tebicuary), pudiendo tomarse el río Ypané como su límite Norte y terminando en las formaciones de Misiones-Ñeembucú.

La actual geomorfología parece indicar la existencia de la una muy antigua cordillera volcánica, que, erosionada con el tiempo, vino a colmatarse, hacia el Este, las depresiones del antiguo fondo marítimo.

113

6- Ahora

De estas tres unidades que abarcan el territorio del país, Chaco, Central y Basaltos del Este (formación Paranaense), se puede considerar que dos de ellas, la primera y la última, forman parte de las grandes formaciones continentales, obviamente compartidas con los países limítrofes. Así, el Chaco, con Bolivia y Argentina; y la Paranaense, con Brasil y Argentina.

El proceso histórico en cada uno de estos países siguió avanzando sin considerar las condiciones naturales en las que se desarrollaban, a pesar de existir una estrecha interrelación entre ellas. Hubo algunos observadores que desde tiempos coloniales la han descrito, más por interés científico que por otras motivaciones. Fueron de gran valor y lo siguen siendo, pero quedaron restringidas al conocimiento de sus reducidos integrantes, sin trascendencia al resto de la sociedad. Tampoco existía, a nivel mundial, mucho interés sobre estos temas, que eran ignorados y, en consecuencia, sin existencia de una noción conceptual sobre

la naturaleza y, menos, sobre su dinámica y forma de manejarla y dominarla. Esto vino más tarde. En realidad, fue necesario el surgimiento de otra filosofía de vida, hasta entonces inexistente o quizá olvidada durante un largo periodo de la historia del universo occidental, que explicaba las relaciones hombre-naturaleza y ayudaba a comprenderla (proceso que continúa...). El aumento de frecuencia de ciertos fenómenos naturales impactantes (por lo trágicos), el aumento poblacional y la necesidad de aumentar las áreas de producción básica para su mantenimiento, entre otras realidades, obligan a tener una manera diferente de observar la naturaleza.

Aquellas primeras observaciones sobre las formaciones vegetales y su localización, su funcionamiento dinámico y comprensión de su equilibrio, se sistematizaron posteriormente, dando lugar a una nueva disciplina: la Fitogeografía, desde donde nace la Ecología. Es otra forma de observar lo que nos rodea y se aplica a todas las disciplinas, les es “transversal”, como dicen ahora; pero de a poco se va creando cierta “filosofía” relacionada. Algunos espíritus críticos no la aceptan; es difícil cambiar conceptos, toca intereses económicos y sociales, impone políticas (o tendría que hacerlo...). Sin embargo, es una cuestión de supervivencia...

La localización y las características de las grandes formaciones naturales, como he señalado, no son resultados del azar, sino la resultante (definición matemática) del equilibrio de la intervención e interacción de los parámetros intervinientes, algunos visibles y otros no, pero que forman una “unidad”, como un organismo en el que cada uno desempeña una función específica, que, de alterarse, la repercusión será general sobre todo el conjunto. Existe una cierta “flexibilidad” o “tolerancia” para el funcionamiento de cada componente, pero cuando se está cerca del límite de su tolerancia, basta un mínimo para que se desencadene un proceso desproporcionado en el conjunto, hasta que encuentra un nuevo equilibrio con los factores que fueron alterados; en casos extremos se puede llegar al colapso del sistema. Haciendo similitudes, es el mismo fenómeno que ocurre con la valoración colorimétrica del pH en un líquido. Aquí también es visible, no por el color, como en los laboratorios, sino por las características de su dinámica sucesional.

Cuantificar los valores de tolerancia, tiempo de reposición y demás datos necesarios para el mantenimiento funcional del conjunto, es lo que realiza su gestión o manejo.

Salvo accidentes imprevistos o manejos equivocados, que provocan grandes alteraciones o colapsos, la dinámica de una unidad natural es lenta, sobrepasa la vida del hombre, pero es inexorable. De ahí la necesidad de aplicación del ordenamiento territorial, que merece una atención prioritaria.

Teniendo presente que las grandes formaciones constituyen “unidades” compartidas por varios propietarios, en este caso países, sería racional y lógico que exista un entendimiento para su manejo coordinado, ya que finalmente las modificaciones realizadas por alguno de ellos, repercutirán sobre los demás. Los europeos ya lo entendieron hace tiempo, donde se pueden citar varios ejemplos; pero, lastimosamente, en casi toda Latinoamérica estas nociones no son las más corrientes entre los políticos responsables de la conducción en sus respectivos países. Una excepción quizá sea el “Trifinio”, una “Reserva de Biosfera”, auspiciada por la UNESCO, compartida por tres países centroamericanos.

En lo que nos atañe, la cobertura natural boscosa del altiplano basáltico ha desaparecido en Brasil y Argentina, pues estas tierras fueron convertidas a otra productividad, en casi su totalidad: agricultura, praderas o reforestación con especies introducidas de rápido crecimiento, para producción de materia prima industrial (principalmente Pinos –*Pinus sp.*– y *Eucalyptus* –*Eucalytus sp.*–, y en menor cantidad Paraíso –*Melia azederach*– y *Araucaria* –*Araucaria angustifolia*–, esta considerada autóctona).

Nuestro país siguió el mismo derrotero, con el desarrollo de la agricultura y en menor extensión la ganadería, sin que haya aplicado algún plan de ordenamiento territorial. El único departamento que realizó una cartografía zonificada sobre sus tipos de suelos (con colaboración de la OEA, empleando la nomenclatura americana) fue Itapúa, que además mantenía alguna relación con la provincia argentina de Misiones, realizándose reuniones técnicas. Estas iniciativas dependían exclusivamente de las autoridades del momento, sin que posteriormente hayan tenido continuidad.

Las Cataratas de Yguazú dieron lugar a la creación de un Parque Nacional, formando un solo bloque entre los dos países que las comparten. El Paraguay no tiene parque en la zona de la Triple Frontera. El único parque se encontraba en las proximidades del río Ñacunday, donde existían algunos ejemplares de *Araucarias* o “Kuri’y”, en guaraní (*Araucaria angustifolia*, mal llamado “Pino Paraná”, puesto que no es un Pino, sino, como indica su nombre, una *Araucaria*). Formaban un manchón de árboles viejos, dado su diámetro, sin que se haya sabido su origen con precisión. Algunos los atribuían al cultivo de indígenas, que comían sus semillas, y otros a un remanente del antiguo bosque natural que cubría aquella zona, antes de la aparición de los bosques latifoliados que le sucedieron. De cualquier modo, eran una rareza, por su emplazamiento y tamaño, y muy visitados por forestales y botánicos extranjeros. Se trató de preservarlos delimitando un Parque Nacional que los comprendía, y que por eso se denominaba “Piñalito”, pero con el tiempo desaparecieron, Parque y árboles. Triste ejemplo, que no ha parado de continuar ahora con la última reserva que existe en la zona, San Rafael, sometida

a constantes saqueos y otras acciones de amedrentamiento a los guardabosques allí establecidos y que terminarán por hacerla desaparecer, sin que intervengan los organismos responsables de su protección.

Van estas citas rápidas para lo que fueron los bosques paranaenses, en su límite continental, para los que no existió planificación técnica alguna para su sustitución; o cabe suponer que, de haber existido, no fue aplicada.

No menos inquietante es la situación del Chaco. Aquí los problemas son diferentes, por sus condiciones ecológicas extremas y pocos conocimientos sobre su manejo. Hasta no hace más de 20 años, la población era escasa, limitada al litoral del río Paraguay, con alguna penetración perpendicular realizada por las plantas extractoras de tanino buscando los quebrachales del interior.

Esta fue también la única vía de acceso a la Zona Central, donde se ubicaron los asentamientos menonitas de Filadelfia, Loma Plata y Neuland, y sus aldeas aledañas. Para accederlas debía “remontarse” el río hasta el puerto, desde donde se continuaba hacia el Oeste mediante un largo y agotador viaje por tierra. Esta época de pioneros se prolongó hasta la abertura de la ruta “Transchaco”.

La guerra dejó sus huellas con trincheras mal colmatadas y caminos, en realidad más “picadas” y senderos, que se mantuvieron en las zonas de escasa lluvia; las demás, no mantenidas, fueron “cerrándose” de a poco con el tiempo, salvo las ampliadas y mejoradas para el tránsito de ganaderos locales y traficantes de fronteras sin aduanas ni control.

Más reciente es el reinicio del mismo proceso iniciado hace unos 50 años en la Región Oriental, con asentamientos de las nuevas poblaciones, carentes de algún ordenamiento y planificación (a pesar de su obligatoriedad por Ley, pero letra muerta, de hecho), con la consecuente alteración desordenada de la cobertura natural. Pero aquí la naturaleza ejerce un autocontrol, planteando problemas potenciales, inexorables, resultantes de sus condiciones de frágil equilibrio ecológico por sus valores extremos. Ya aparecieron algunos síntomas en las primitivas propiedades, inquietando a los propietarios (salinización acelerada del suelo y su consecuente pérdida, erosión eólica en progresivo aumento, entre otros fenómenos).

Un medio tan particular exige, además, infraestructuras indispensables y adaptadas, siempre costosas; de ahí que estos nuevos pioneros sean inversores provenientes del extranjero.

Las colonias menonitas de la Región Central, por la antigüedad de su asentamiento y racionalización en métodos de trabajo e investigación, son los mejores conocedores del medio, aunque sean “pro domus sua”, como corresponde a su propio financiamiento (que es muy elevado). La realidad es que el Estado no ha contribuido de algún modo, las instituciones nacionales equivalentes no buscaron establecer contactos y los datos que poseen quedan sin divulgación, por desidia oficial.

Con el establecimiento de la cartografía de los freáticos, financiada por NN UU, esto se hizo conocido. Los “chaqueños” argentinos vinieron en busca de datos, los que fueron suministrados.

Quizá la gravedad de los problemas, que sobrepasan las fronteras, motivó que se hayan tomado algunas iniciativas para el intercambio de información; quedan, pero limitadas a algunos aspectos puntuales comunes. Así se creó, hace varios años, la Comisión Tripartita para estudios del río Pilcomayo, que inicialmente se limitaba a lo relacionado a este río de triple frontera, especialmente en lo referente al desvío natural de sus aguas y los inconvenientes causados por la contaminación de sus aguas con solventes químicos, que aumentan y aceleran el arrastre de sedimentos, con pérdida natural de su cauce por laminación de sus aguas, además de hacer desaparecer la fauna ictícola.

Existe, desde hace varios años, una Comisión Tripartita del río Pilcomayo, que con el tiempo, en nuestro país, amplió sus funciones tanto en su temática como en la extensión de su territorio, durante el cual se estructuraron varios proyectos, que cubrían el área comprendida desde el río hasta la ruta Transchaco, con intervención de la OEA, y posteriormente se extendió a todo el Chaco. Lastimosamente, estos proyectos cayeron en el olvido hace ya varios años, así como la existencia misma de la Comisión, cuyo recuerdo se limita a algún título periodístico, citando no específicamente lo que corresponde a sus funciones, sino a su relación con la claridad del presupuesto nacional.

La Provincia de Salta (Argentina) tuvo un proyecto de unión con el Chaco, y hasta se hizo un puente sobre el Pilcomayo, que no tuvo eco en nuestro país. Ahora se vuelve a hablar de la ruta “Transoceánica”, que pasaría por el Chaco... Mientras tanto, Bolivia ya hizo su trayecto Puerto Suarez-Tarija, a pocos kilómetros al norte de la frontera.

A iniciativa de otros organismos se estudió la posibilidad de hacer coincidir los límites de los Parques Nacionales con Bolivia, si no en toda su extensión, al menos en alguna parte de sus perímetros, como ya existen en otras partes del mundo, para mejor cumplimiento de sus finalidades (entre ellas el riesgo de la consanguinidad

de la fauna encerrada en ellos). Tampoco se olvidan otros temas, como el de los indígenas, el manejo de suelos para evitar su salinización, el almacenamiento de aguas de precipitación y reservas en napas freáticas, mencionando solo algunos.

En realidad, todos estos temas (trátense de proyectos, estudios especiales, relaciones culturales, indigenismo y otros) dieron lugar a reuniones que se realizan, las más de las veces, mediante colaboración de iniciativas privadas, ONGs que han surgido con el tiempo, de algún modo relacionadas con la zona, pocas veces por las estatales. Irregulares en su calendario, mantienen, sin embargo, las relaciones entre el grupo de investigadores y técnicos, cuyas actividades se desarrollan en instituciones dispersas dentro de sus respectivos países. Culminan con recomendaciones, que nunca faltan, a los organismos responsables, pero son mejor aprovechadas por el sector privado, especialmente las de los viejos pobladores, por la experiencia adquirida con el tiempo.

No deja de ser patética la inoperancia de los organismos del Estado con relación al Chaco, a pesar de las consecuencias sufridas (que siguen vigentes) en la Región Oriental. Lo agravante aquí es que el medio no tiene la “flexibilidad” o la tolerancia de aquella, por sus mejores condiciones ecológicas. Aquí podría citarse una larga lista de factores críticos y riesgos futuros, que finalmente conducirán a una paulatina desertificación. No debe olvidarse que toda la Región es una “unidad”, que, consecuentemente, interesa a todos sus integrantes, y que en nuestro país representa el 50% de su territorio. No existen justificativos para esta desidia, que lleva a recordar un dicho de aquel naturalista español del Parque de Doñana (Sur de España): “La conducta de los hombres se perdona a veces; la Naturaleza no lo hace jamás”.

Asunción, diciembre de 2017.

LA MEDIACIÓN GOULD PARA PONER FIN A LA GUERRA CONTRA LA TRIPLE ALIANZA (1867)

Herib Caballero Campos*

Introducción

Durante los casi seis años que duró la Guerra contra la Triple Alianza (1864-1870) hubo varios intentos por lograr la paz mediante acuerdos diplomáticos, pretendiendo que cesaran los enfrentamientos en los campos de batalla. Uno de esos intentos fue la misión encabezada por Gerald Francis Gould, quien llegó al Paraguay a bordo del HMS Doterel, en septiembre de 1867. Gould tenía una misión específica, pero ante la oportunidad, y sin la autorización, se vio implicado en la tentativa posiblemente más plausible de poner fin al conflicto, que entonces llevaba casi tres años de desarrollo.

La Guerra contra la Triple Alianza ha tenido –y tiene– diversas interpretaciones en cuanto a sus causas. No es el propósito de este artículo tratar sobre las mismas, pero cabe señalar que las explicaciones simplistas de que Solano López tuvo la culpa, o que el Brasil envidiaba al Paraguay, entre otras interpretaciones, por su sencillez llevan a desarrollar una percepción distorsionada del conflicto que sumió a su peor momento institucional, social y económico a la República del Paraguay. Hace más de medio siglo, el doctor Hipólito Sánchez Quell señalaba, con meridiana claridad, que fueron diversos los factores que intervinieron en desencadenar la guerra. En forma sintética enumeró los mismos: “Las ambiciones territoriales del Brasil; la traición de Flores; las intrigas y las incitaciones de los blancos; el intervencionismo –benévolo primero y amenazador después– de Solano López; el deseo de Mitre de consolidar su poder mediante un peligro exterior. Otro factor, que tuvo un principalísimo papel, y que ofrece un ancho campo de investigación, es el de los móviles económicos”¹.

En ese mismo sentido, el investigador norteamericano Frank O. Mora afirma que “la guerra debe estudiarse dentro de la dinámica que surgió de la interacción de cierto número de variables: la inestabilidad política y económica del Brasil y

* Licenciado y Doctor en Historia - Universidad Nacional de Asunción. Magister en Historia del Mundo Hispánico - Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España. Profesor de la Academia Diplomática y Consular Carlos Antonio López. Investigador Categorizado en el PRONII, Nivel II.

1 Sánchez Quell, Hipólito (1964), *La diplomacia paraguaya de Mayo a Cerro Corá*. Buenos Aires: Editorial Guillermo Kraft Ltda., p 236.

la Argentina, igual que la del estado tapón ubicado entre ambos países: Uruguay; las fundamentales contradicciones económicas, sociales y políticas entre las respectivas sociedades y las filosofías de la Argentina y del Brasil en cuanto al desarrollo, por una parte, y la del Paraguay, por otra; la subsiguiente interpretación de estas contradicciones por los gobernantes interesados; y, en último término, el hecho de que estas tensiones se resolvieran, en los casos de Mitre en la Argentina y López en el Paraguay, en agudas percepciones de amenaza²².

La tensión fue en ascenso en el Río de la Plata con el estallido de la Guerra Civil en el Uruguay, que enfrentaba a los colorados, encabezados por el general Venancio Flores, en contra del Gobierno del Partido Blanco. El Gobierno uruguayo de Bernardo Berro intentó, ya en 1862, ganarse la alianza efectiva con el Gobierno del Paraguay, encabezado por Carlos Antonio López, pero este, muy hábilmente, desistió de dar un apoyo abierto; pero desde que Francisco Solano López se hizo cargo del Poder Ejecutivo en el Paraguay –16 de octubre de 1862–, tuvo un abierto interés en participar en la crisis uruguaya, ofreciéndose como mediador, posición que fue rechazada por el propio Gobierno de Montevideo. En 1864, el Imperio del Brasil inició una serie de exigencias y pedidos de reparaciones al Gobierno uruguayo, que cada día se encontraba más aislado ante el avance de las tropas del general Flores, quien contaba con respaldo de parte del Gabinete de Buenos Aires y del Imperio del Brasil.

El Gobierno paraguayo hizo llegar al Gobierno brasileño una nota de protesta, fechada el 30 de agosto de 1864, que fue redactada por el canciller José Berges, cuando el Gobierno de Asunción tuvo conocimiento del ultimátum que había hecho llegar el enviado imperial Saraiva al Gobierno de Montevideo, el 4 de agosto del citado año.

Los acontecimientos se desencadenaron con rapidez ante la invasión brasileña al territorio uruguayo el 12 de octubre de 1864. El Gobierno paraguayo ordenó el apresamiento del vapor brasileño *Marqués de Olinda* y la posterior invasión a la Provincia de Mato Grosso en diciembre de ese mismo año. En menos de seis meses los cuatro países integrantes de la cuenca rioplatense estaban enfrentados en el conflicto más sangriento de la región durante el siglo XIX.

1867, el año de las tentativas de paz

Al inicio del conflicto, el Paraguay había tomado la iniciativa en cuanto a los ataques a sus enemigos: a Brasil (diciembre de 1864) y a Argentina (abril de 1865), y se envió una columna para auxiliar al Gobierno de Montevideo (junio

2 Mora, Frank (1993), *La Política Exterior del Paraguay (1811-1989)*. Asunción: CPES, p 62.

de 1865). Pero fueron varios los sucesos –batalla de Riachuelo, Rendición de la columna al mando de Antonio de la Cruz Estigarribia y falta de apoyo de los correntinos– que hicieron que finalmente, salvo en el Mato Grosso, las tropas paraguayas tuvieran que retornar al territorio paraguayo, el 31 de octubre de 1865.

Durante el año 1866 las operaciones militares ya se libraron en territorio paraguayo –específicamente en el sur del actual Departamento de Ñeembucú–. Se sucedieron diversas batallas, hasta que el 22 de septiembre de 1866 se produjo una rotunda victoria de las tropas paraguayas en Curupayty.

La victoria paraguaya en Curupayty significó un descalabro para los ejércitos de la Triple Alianza, y tuvo como principal consecuencia que “los aliados se mantuvieron en una prolongada inacción, procurando reponerse de tan rudo golpe; y mientras empleaban sus esfuerzos en este sentido, los paraguayos retemplaban su espíritu, saboreando con entusiasmo la satisfacción moral que les proporcionaba una victoria ganada con tan poco sacrificio”³.

A comienzos de 1867, el Gobierno norteamericano, mediante su ministro en Río de Janeiro, el general Watson Webb, formuló la propuesta de convocar a una conferencia en Washington con el fin de hacer un arreglo pacífico. El Gobierno imperial, luego de varias dilaciones, rechazó la oferta en abril de 1867⁴. La decisión de rechazar la oferta se sostenía en la idea del Gobierno brasileño que “... creía que Solano López podía ser aplastado por la fuerza de las armas, y que resultaba preferible una plena victoria militar. En grados diferentes, la Argentina y el Uruguay compartían el parecer de Brasil”⁵.

En marzo de ese mismo año, el representante diplomático norteamericano en Asunción, Mr. Washburn, hizo una propuesta de mediación, para la cual incluso el mariscal Francisco Solano López le facilitó un coche para trasladarse hasta el campamento de los Aliados, donde estuvo tres días. La mediación fracasó porque “Caxías le declaró terminantemente que no se aceptaría ninguna negociación que no tuviese por base la separación del Mariscal del Gobierno del Paraguay”⁶.

Mientras los aliados reorganizaban sus fuerzas, el ejército paraguayo se fortificaba entre Curupayty y Humaitá, con el fin de aumentar la calidad de sus defensas.

3 Centurión, Juan C. (1987), *Memorias ó Reminiscencias históricas sobre la Guerra del Paraguay*. Asunción: El Lector, p 231.

4 *Ibidem*, pp 270-271.

5 Mora, Frank O. y Cooney, Jerry W. (2009), *El Paraguay y Estados Unidos*. Asunción: Intercontinental, p 45.

6 *Ibidem*, p 273.

La Misión Gould

En el marco de esos trabajos defensivos llegó hasta el campamento de Paso Pucú el secretario de la Legación de Su Majestad Británica en Buenos Aires, Gerald Francis Gould.

Gerald Francis Gould nació en 1835. Fue Secretario de la Legación en Buenos Aires en 1866, luego en Atenas en 1869 y en Berna en 1870. Posteriormente cumplió funciones diplomáticas en las representaciones de su país en Copenhague, Estocolmo y Lisboa. Luego fue el ministro residente en Belgrado y en Stuttgart, donde falleció en 1883⁷.

Se debe recordar que la misión principal de Gould fue la de permitir la evacuación de los súbditos ingleses del Paraguay. Un testigo presencial, Juan Crisóstomo Centurión, relata la llegada de Gould al campamento paraguayo en los siguientes términos: “Después de visitar el campamento enemigo, pasó al nuestro. Al llegar a Paso Pucú fue alojado en una de las casitas de paja de la Mayoría. Los ingleses del campamento tenían permiso para comunicarse con él libremente y enterarle de la situación de sus demás compatriotas residentes en el país. La mayor parte de éstos no quisieron salir del interior, excepto unas cuantas viudas con sus hijos”⁸.

Gould –sigue relatando Centurión–, a pesar de no contar con la autorización para tal misión, “redactó las condiciones que él sabía que los aliados habían de aceptar”, por lo que escribió la propuesta que transcribimos, por su importancia: “Memoria. Traducción”⁹.

Si las potencias aliadas se sintiesen en fin dispuestas por consideraciones de humanidad a concluir la guerra que ellas han emprendido no contra el pueblo paraguayo, sino únicamente contra su Gobierno; el abajo firmado se cree justificado á esperar la aceptación por S.E. el Sor Mariscal Presidente López las bases siguientes, bajo las cuales serán entabladas las negociaciones directas y formales para la conclusión de una convención o tratado de paz.

⁷ *British Envoys to Germany*, Vol. V, p 420. Consultado en <http://www2.ghil.ac.uk/>.

⁸ Centurión, Juan C. (1987), *Memorias ó Reminiscencias históricas sobre la Guerra del Paraguay*. Asunción: El Lector, p 274.

⁹ La transcripción de esta carta y su contestación fueron publicadas por *El Semanario de Avisos y Conocimientos Útiles*. Asunción, 14 de diciembre de 1867, Núm. 712, p 1.

1. Una inteligencia secreta propondrá previamente á las potencias aliadas la aceptación por el Gobo del Paraguay de las proposiciones que ellos estuviesen dispuestas á hacer.
2. La independencia y la integridad de la República del Paraguay serian formalmente reconocidas por las potencias aliadas.
3. Todas las cuestiones relativas á los territorios ó limites en disputa ántes de la guerra actual seria ó reservada á una inteligencia ulterior ó sometida al arbitraje de potencias neutras.
4. Las tropas aliadas se retirarían del territorio de la República del Paraguay lo mismo que las tropas del Paraguay evacuarían las posiciones ocupadas por ellos sobre el territorio del Imperio del Brasil desde la conclusión de la paz fuese asegurada.
5. Ninguna indemnización sería exigida por los gastos de guerra.
6. Los prisioneros de guerra serian de una parte y de la otra puestos inmediatamente en libertad.
7. Las tropas paraguayas serian enviadas a sus hogares excepto el número de hombres absolutamente necesarios para el mantenimiento de la tranquilidad interior de la República.
8. S. E. el Sor Mariscal Presidente una vez concluida la paz ó las preliminares de paz, se retirará á Europa, dejando en manos de S.E. el Sor Vice Presidente, que en casos semejantes [según la constitución de la República, la persona designada para quedar encargada]. En el caso en que las bases marcadas por el abajo firmado fuesen desgraciadamente consideradas como inaceptables, sería dichoso en el interés del restablecimiento de la paz de ser puesto en estado desconocer con cuales condiciones las potencias aliadas consentirían entablar negociaciones para la conclusión de la Guerra actual. Cuartel Gral de Tuyucué, 12 de septiembre de 1867, firmado Gould¹⁰.

Las propuestas fueron aceptadas por el mariscal Francisco Solano López, por lo que Gould se trasladó al campamento de los Aliados, en Tuyucué, el 11 de septiembre de 1867. Las autoridades militares aliadas vieron con agrado la propuesta y se despachó al coronel Fonseca en un vapor expreso a Río de Janeiro para solicitar la aprobación del acuerdo¹¹.

10 Archivo Nacional de Asunción (en adelante ANA), Sección Historia (en adelante SH), Vol. 352, N.º 18. Memoria de Gould a los comandantes aliados. Tuyucué, 12 de septiembre de 1867.

11 Centurión, Juan C. (1987), *Memorias ó Reminiscencias históricas sobre la Guerra del Paraguay*. Asunción: El Lector, p 275.

Gould entregó las propuestas a los representantes aliados, quienes manifestaron su conformidad; incluso el excanciller argentino Rufino de Elizalde estuvo de acuerdo, con la salvedad de que la fortaleza de Humaitá debía ser demolida. A los dos días, Gould regresó al campamento paraguayo convencido de que su misión había logrado un importante avance, pero “había fracasado en convencer a la persona que más importaba. Cuando informó sobre las negociaciones, López le envió una respuesta a través de su secretario Luis Caminos. En este mensaje el funcionario del Mariscal negó que su superior hubiera consentido jamás en dejar el país de la manera que se señalaba en la propuesta”¹².

Pero en ese ínterin López “... recibió entre varias comunicaciones del exterior una carta dirigida de Buenos Aires por un amigo de confianza del partido contrario a Mitre, en la que daba la noticia de que una nueva revolución había estallado en la República Argentina, aconsejándole que no hiciese la paz, porque en breve los aliados se verían obligados a entrar en negociaciones de paz bajo cualesquiera condiciones. El Mariscal prestó oído a esta insinuación, y cuando, dos días después, regresó Mr. Gould para informarle del estado de la negociación, sin duda con sorpresa recibió la respuesta por escrito del secretario Luis Caminos¹³, que fue la siguiente:

“En las diferentes cláusulas de esta memoria encuentro una diferencia sensible con las que V.S. había formulado para servir de objeto á las conferencias á que me invitaba, declarándome que sólo esto le habían hablado previamente el Ministro Brasileiro en Buenos Aires y el Presidente Mitre y Marqués de Caxías en el Campo Aliado, siendo la mas saltante la condición no solo de separación de S.E. el Sor Mariscal Presidente de la República del Mando Supremo del Estado sino lo que es más, su expatriación a Europa según se ve por los términos de la cláusula 8ª de la memoria ofrecida a los Gefes aliados. En los puntos que V.S. me ha presentado ántes como para servir de punto de partida para una discusión decía “S.E. el Sor Mariscal Presidente habiendo concluido la guerra con honor para su Patria, y plenamente aseguradas su independencia y sus instituciones, dejará con el asentimiento del Congreso Nacional (ó sin reunirlo) el gobierno en manos de S.E. el Sor. Vice Presidente á fin de irse á Europa por algun tiempo, en el interes de descanzar de las fatigas de la guerra. El Gobierno declarará que se ha engañado en cuanto á los proyectos ambiciosos que él atribuía erróneamente al Brasil, y que siente las medidas hostiles que bajo esta falsa impresion habia emprendido no solamente contra el Brasil, pero tambien contra la Confederación Argentina. Al declarar entonces el primer párrafo copiado como punto sobre

12 Whigham, Thomas (2013), *La Guerra de la Triple Alianza*. Asunción: Editorial Taurus. Vol. III, pp 29-30.

13 Centurión, Juan C. (1987), *Memorias ó Reminiscencias históricas sobre la Guerra del Paraguay*. Asunción: El Lector, p 275.

el cual no podía consentir ninguna discusión, dije que la segunda disyuntiva pudiera no ofrecer dificultad una vez que el Brasil constate y asegure que no tiene intenciones ambiciosas sobre el Estado Oriental y las demás Repúblicas del Plata, produciéndose entre los beligerantes una satisfacción mutua y una garantía para la estabilidad futura de la paz”.

Finalmente, Caminos dejaba en claro que el Presidente de la República no podía delegar el mando en el Vicepresidente, quien solo debe en ese caso convocar a un nuevo Congreso para elegir al nuevo Jefe de Estado, al igual que aprovechaba para señalar contundentemente que “la República del Paraguay no manchará su honra y sus glorias consintiendo jamás en que su Presidente y defensor que le ha dado tantas glorias y combate por su existencia, sufra la deposición de su puesto, y menos todavía que sea expatriado del suelo de su heroísmo y sacrificios así como estos mismos son para mi patria garantía segura de que el Mariscal López ha de acompañar la suerte que Dios haya deparado á la Nación Paraguaya”¹⁴.

Afirmaba además que los demás artículos propuestos podían servir para lograr una discusión para la paz con los aliados y expresaba así mismo “... mi gratitud por el empeño con que ha tratado de acercar á los beligerantes para poner término á la sangrienta lucha actual, y pedirle que si en el exterior á donde nuestra voz no puede llegar, se quisiera presentar este paso como indicado por parte del Paraguay, se sirva V.S. declarar formalmente que es enteramente extraño á él, y que la mocion del pensamiento aqui ha partido esclusivamente de V.S.”¹⁵.

La respuesta paraguaya fue informada al representante norteamericano en Asunción, Mr. Washburn, en conferencia realizada el 18 de septiembre de 1867 por el canciller José Berges¹⁶.

Consecuencias del fracaso de la mediación Gould

Gould, al recibir la carta de Luis Caminos, optó por retirarse y regresar a Asunción. Mediante una carta, de autor anónimo, dirigida al representante diplomático paraguayo en París, Candido Bareiro, consta que:

“... el 1º del corrtre¹⁷ vino a visitarme Mr Gould, y durante tres horas que me

14 ANA, SH, Vol. 352, Luis Caminos a G. Z. Gould, Paso Pucú, 14 de septiembre de 1867.

15 ANA, SH, Vol. 352, Luis Caminos a G. Z. Gould, Paso Pucú, 14 de septiembre de 1867.

16 ANA, Colección Río Branco (en adelante CRB), 4.448. José Berges a Washburn. Asunción, 19 de septiembre de 1867.

17 Se han transcritos los textos respetando la grafía y la gramática de los originales.

ha hablado comprendi que su objeto no era otro que venir a desahogarse conmigo de la mala impresion de Paso Pucu, con el objeto de que yo pueda trasmitir sus palabras a nuestro amigo. Le daré pues la substancia de su conversacion un poco diplomática, haciendole despues mis deducciones. Dice, que el Mariscal Lopez le ha engañado haciendole jugar un rol descrito puesto que en primeras conferencias dio á entender que no estaria lejos de dejar el mando y retirarse á Europa y que esta esperanza le hizo concebir á los aliados, pero que luego despues faltó a su palabra.”¹⁸

Esta versión de Gould se condice con lo afirmado por Juan Crisóstomo Centurión, que las informaciones recibidas por López le hicieron cambiar de opinión.

Posteriormente, el corresponsal de Bareiro informaba que el señor Gould afirmó que “la nota de L. Caminos contiene inexactitudes, y que no las ha contestado por temor de ser fusilado, por el Mariscal Lopez, que este le ha tratado sin ninguna consideración teniendolo en una choza y sin permitirsele alejarse”, mientras que con el comandante del buque Dotorel “... mostrose amable y deferente a punto de hacerle subir en su mangrullo para que viera todo el campamento, hasiendolo despues acompañar por dos edecanes para visitar las fortificaciones”¹⁹.

Luego afirmó que “muchos de los ingenieros ingleses de la Asunción querian salir del país, y que a pesar de sus reclamos para conseguirlo, el Mariscal no lo habia querido permitir sino la salida de tres viudas inglesas²⁰, una de ellas la de nuestro joven compatriota Ramos qe murio en febro víctima de la explosion de un torpedo”.

Gould, evidentemente dolido, hizo una apreciación sobre la situación de la guerra, afirmando que “... Lopez esta perdido, y que no era posible llevar mas alla de dos meses la resistencia. Que el Mariscal le habia dicho que tenia elementos suficientes para hacer durar la guerra aun por mucho tiempo y concluirla con honor”.

18 ANA, CRB, 4.465. Anónimo a Cándido Bareiro. Montevideo, 10 de octubre de 1867.

19 ANA, CRB, 4.465. Anónimo a Cándido Bareiro. Montevideo, 10 de octubre de 1867.

20 Dos de estas, viudas de ingleses fallecidos en el Paraguay: Isabel de Grant, con un niño, y Ana de Truggeon “y una hija adulta”. La tercera, Mariana de Ramos, viuda del maquinista paraguayo Escolástico Ramos, muerto en Humaitá, “con dos niños y un bebé”.

Centurión, al formular un juicio sobre el rechazo, afirma que “no podía haberse presentado al Mariscal López una coyuntura más feliz para dar ante el mundo una elocuente prueba de desprendimiento y patriotismo que esa ocasión. Siendo la guerra una calamidad para cualquier pueblo, y para la misma humanidad, un patriotismo ilustrado le aconsejaba dejar el mando a fin de salvar al pueblo paraguay de sus fieles consecuencias. Ridículo fue el papel que hizo esa vez, tanto más cuanto que la contestación de Caminos, concebida en términos bombásticos, fué dictada por el mismo. (...) la paz, bajo las condiciones establecidas, no podía haber sido más honorable para el Mariscal, puesto que parecía como suya la iniciativa para su conclusión”²¹.

El historiador norteamericano Thomas Wigham señala que dicha propuesta fue realizada a instancias de Francisco Solano López. Gould elaboró una propuesta que no era muy diferente a la preparada por el diplomático norteamericano Charles Wahsburn, pero la diferencia es que en este caso el gobernante paraguay “aprobó de inmediato los términos sugeridos, que parecían ponerlo en una posición mejor que la había considerado posible”²².

Ahora bien, por qué el Gobierno paraguay decidió publicar la propuesta Gould y la respuesta de Luis Caminos en *El Semanario de Avisos y Conocimientos Útiles* de diciembre de 1867, está muy clara en una carta de Caminos al director de dicho periódico, el 3 de febrero de 1868, manifestando que al publicarse las bases de la propuesta de Mr. Gould, “el comentario estaba un poco pobre, sin extenderme a mas explicaciones, en la creencia de que V.S. me comprendería, que era necesario aun ocuparse y seriamente de ese asunto”²³.

Seguía afirmando Caminos que “es conveniente que la presente demuestre no solamente a los nuestros sino á los extraños que la guerra se continuo no porque un hombre quiere mandar, sino porque admitiendo aquellas bases que eran mas ó menos las mismas del Tratado Secreto, importaba nuestro sometimiento, nuestro deshonor y nuestra propia muerte. La nacion paraguaya que desde un principio se ha mostrado resuelta á morir combatiendo á sus enemigos o triunfar de ellos, havia caido en una inconsecuencia aceptando aquellas bases: seria injusta y desagradecida al Hombre que le ha conquistado tantas glorias y propendido a su grandeza con sacrificio propio”.

21 Centurión, Juan C. (1987), *Memorias ó Reminiscencias históricas sobre la Guerra del Paraguay*. Asunción: El Lector, p 276.

22 Whigham, Thomas (2013), *La Guerra de la Triple Alianza*. Asunción: Editorial Taurus. Vol. III, pp 29-30.

23 ANA, CRB, 4.608. Luis Caminos a Gumersindo Benítez. Paso Pucú, 3 de febrero de 1868.

En una nota publicada y la que era objeto de crítica de Caminos afirmaba: “Debemos esponer ante todo que no sin indignacion hemos visto en los periódicos asalariados del Brasil, que han hecho comprender que esas bases propuestas han sido rechazadas por S.E. el Señor Mariscal Presidente de la República, culpándolo de la prolongacion de la guerra. Los aliados siempre dispuestos á derramar su hiel sobre el Mariscal López, y aprovechando de nuestra incomunicación con el mundo, han hecho publicar esa solemne impostura con el objeto de santificarse, y de hacer recaer sobre S.E. el peso de la responsabilidad de la sangre y perjuicios que causa la guerra que ellos son los que no quieren terminar”²⁴.

Argumentaba el articulista que “no es de estrañarse, sin embargo, que los aliados pretendan empeñar la nobleza de sentimientos de que ha dado tantas pruebas el Sr. Mariscal Lopez, y muy especialmente en la conferencia de Yataytycorá, porque la guerra que nos hace pregona su barbarie á la faz del mundo. El Señor Mariscal Lopez lejos de negarse á entrar en arreglos pacíficos, ha sido el que en aquella ocasion propuso á la triple alianza dirimir la guerra actual en términos los mas justos y razonables, que los aliados recibieron con desprecio, y particularmente el Brasil”²⁵.

Con respecto a la respuesta paraguaya afirman que “de cualquier modo que se vea semejante pretension por los aliados, tiene la tendencia muy pronunciada de no dejar ningun camino para una solucion pacifica y honorable. Esto mismo sucede relativamente al artículo 8º de la base de Mr. Gould, y muy especialmente respecto de la declaratoria de que era indeclinable la condicion de un cambio de gobierno. La contestacion del Señor Caminos está concebida en los términos mas honorables y de su contexto se ve claramente que los otros artículos de la memoria presentada á los Gefes aliados pueden servir como punto de partida para una discusión, no ocultándosele que en ella no dejarian de ofrecerse algunas dificultades, pero que el interes de la paz puede reducir a terminos mas convenientes. Este lenguaje culto y conciliatorio, deja comprender desde luego que está en consonancia con los términos de la proposicion de paz en la conferencia de Yataytycorá, siendo la intencion del Supremo Magistrado economizar la sangre á torrentes derramada, y buscar un término honorable á la guerra, salvando los derechos, dignidad, honra de la República, la seguridad de su paz permanente”. Finalizaba el redactor afirmando que no era cierto que la guerra era contra el Gobierno del Paraguay, sino que se trataba de una “... guerra que han traído es de conquista y esterminio para la Republica del Paraguay”²⁶.

²⁴ *El Semanario de Avisos y Conocimientos Útiles*. Asunción, 14 de diciembre de 1867, Núm. 712, p 2.

²⁵ *El Semanario de Avisos y Conocimientos Útiles*. Asunción, 14 de diciembre de 1867, Núm. 712, p 3.

²⁶ *El Semanario de Avisos y Conocimientos Útiles*. Asunción, 14 de diciembre de 1867, Núm. 712, p 3.

Evidentemente, Gould había dado su versión del fracaso de su misión responsabilizando a López. La cuestión es que la guerra continuaría. El año 1868 fue testigo del reinicio de las acciones bélicas, que irían trasladándose hacia la capital paraguaya.

Consideraciones finales

La mediación del secretario de la Legación Británica en Buenos Aires, Gerald Gould, fue posiblemente, por diversos factores, el intento más plausible para lograr una solución pacífica del conflicto. Lamentablemente, como reconocía el redactor de *El Semanario*, la incomunicación del Gobierno paraguayo y la falta de información certera y segura facilitaron que la inadecuada apreciación de la realidad hiciera que el Gobierno paraguayo rechazara los términos del acuerdo con los que en principio estaba conforme.

La búsqueda de soluciones ya la había hecho Solano López en Yataity Corá, antes de la batalla de Curupayty, pero los aliados se mantenían en una posición de intransigencia, posiblemente porque confiaban en lograr una victoria en Curupayty. El desenlace desfavorable de esta batalla para los aliados impidió siquiera tener una esperanza de que la intención paraguaya sea analizada. La propuesta de Washburn también tuvo la misma suerte, pero la de Gould parecía, por el momento en que se planteó, la que podía permitir un acuerdo entre los beligerantes.

La mediación Gould demuestra que hasta en los momentos más álgidos de un enfrentamiento bélico la pericia diplomática puede encontrar los espacios necesarios para lograr que los enemigos circunstanciales se sienten a negociar un acuerdo que evite mayores daños a sus respectivas naciones. La intransigencia de ambas partes hizo que la propuesta sea definitivamente desestimada, pues las naciones en conflicto abrigaban la esperanza de lograr una victoria aplastante, que obligaría a su contrincante a solicitar la paz; pero dicha presunción se basaba en supuestos e informaciones incompletas. Ni los aliados lograron una victoria inmediata y aplastante, ni López pudo conseguir el debilitamiento de sus adversarios. Luego de la misión Gould, el conflicto se prolongó por casi treinta meses más, en los que la muerte y el desgaste físico, económico y social afectaron de una forma inmisericorde al pueblo paraguayo.

Referencias bibliográficas

- ANA, SH, Vol. 352, Luis Caminos a G. Z. Gould. Paso Pucú, 14 de septiembre de 1867.
- *Brittish Envoys to Germany*, Vol. V, p 420. Consultado en <http://www2.guil.ac.uk/>.
- ANA, Colección Río Branco (en adelante CRB), 4.448. José Berges a Washburn. Asunción, 19 de septiembre de 1867.
- ANA, CRB, 4.465. Anónimo a Cándido Bareiro. Montevideo, 10 de octubre de 1867.
- ANA, CRB, 4.608. Luis Caminos a Gumersindo Benítez. Paso Pucú, 3 de febrero de 1868.
- Centurión, Juan C. (1987), *Memorias ó Reminiscencias históricas sobre la Guerra del Paraguay*. Asunción: El Lector.
- *El Semanario de Avisos y Conocimientos Útiles*. Asunción, 14 de diciembre de 1867, Núm. 712,
- Mora, Frank (1993), *La Política Exterior del Paraguay (1811-1989)*. Asunción: CPES.
- Mora, Frank O. y Cooney, Jerry W. (2009), *El Paraguay y Estados Unidos*. Asunción: Intercontinental.
- Sánchez Quell, Hipólito (1964), *La diplomacia paraguaya de Mayo a Cerro Corá*. Buenos Aires: Editorial Guillermo Kraft Ltda.
- Whigham, Thomas (2013), *La Guerra de la Triple Alianza*. Asunción: Editorial Taurus, Vol. III.

GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN LA CUENCA DEL RÍO PILCOMAYO

Ricardo Roberto Giménez Tarrés*

I. CUENCA DEL RÍO PILCOMAYO

I.1. Caracterización, localización, división geográfica y política

La Cuenca del río Pilcomayo está conformada por una extensa área compartida entre Argentina, Bolivia y Paraguay (Figura 1). Forma parte de la Cuenca del Plata y abarca una superficie de 290.000 km², aproximadamente, con una población estimada de 1.500.000 habitantes¹.



Figura 1



Figura 2

Los tres países tienen una división política administrativa distinta. Bolivia está dividida en Departamentos, Provincias y Secciones. Argentina, por Provincias y Departamentos. Paraguay, en Departamentos y Distritos (Figura 2).

Un 44% del área total de la Cuenca se encuentra en Paraguay, el 31% en Bolivia y el 25% en Argentina. En tanto, la distribución de la población es aproximadamente 64% en Bolivia, 28% en Argentina y 8% en Paraguay.

El Pilcomayo es considerado uno de los ríos con mayor cantidad de transporte de sedimentos en el mundo, con una tasa media anual de 125 millones de toneladas. Recorre más de 1.000 km, desde los 5.500 m de altura en sus nacientes en Bolivia hasta los 250 m en los alrededores de Misión La Paz / Pozo Hondo, frontera entre Argentina y Paraguay.

* Ingeniero Civil; Ingeniero en Caminos, Canales y Puertos; Diplomado en Gestión Integrada de Recursos Hídricos; Máster en Métodos Numéricos; Director Ejecutivo de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo

¹ Proyecto Pilcomayo (2008), Plan Maestro de la Gestión Integrada de la Cuenca del Río Pilcomayo. Tarija: Proyecto Pilcomayo.

En la Cuenca Alta el Pilcomayo es un río de montaña. Al abandonar los Andes (o “subandinos”), en la zona de la ciudad de Villa Montes (Bolivia), entra en la planicie del Chaco y se convierte en un río de llanura.

El llamado “Pilcomayo Inferior” es uno de los numerosos riachos que drenan el Chaco y desembocan en el río Paraguay, y parece hidrológicamente desconectado del río superior.

Otra de sus singularidades es que en ese curso llano (Chaco de Argentina y Paraguay) el río se pierde, es decir, no desemboca directamente en el río Paraguay. Esto ocurre por la sedimentación o atarquinamiento. En el lugar en que el río desaparece todavía fluye un caudal notable, que se extiende formando bañados. Constituye uno de los mejores ejemplos de mega-abanico fluvial.

I.2. Actividad económica

Las bases de la economía de subsistencia a lo largo de la Cuenca son la agricultura y la ganadería. La agricultura se concentra en los valles de la Cuenca Alta y en las zonas media y baja. La ganadería se afianza en el Chaco boliviano y alcanza gran parte de Argentina y Paraguay².

En la Cuenca Media se practica la pesca, cuya especie principal de aprovechamiento es el sábalo. La pesca y la comercialización del sábalo ocupan a gran parte de los pobladores de la zona

En la Cuenca Alta la actividad económica principal es la minería. Su principal centro minero se encuentra en el Departamento de Potosí (Bolivia).

También la explotación de gas natural y petróleo es importante en la Cuenca Media, tanto en el Departamento de Tarija (Bolivia) como en la Provincia de Formosa (Argentina).

I.3. Integración regional

Los esfuerzos de integración regional se remontan al tratado internacional de 1939 entre Argentina y Paraguay, que creó una Comisión Mixta para estudiar soluciones por la virtual desaparición del río Pilcomayo, debido a la erosión y sedimentación en gran escala.

² Proyecto Pilcomayo (2008), Plan Maestro de la Gestión Integrada de la Cuenca del Río Pilcomayo. Tarija: Proyecto Pilcomayo.

El 24 de abril de 1994 los Presidentes de Argentina, Bolivia y Paraguay firmaron una Declaración Presidencial (Declaración de Formosa), mediante la cual se instituyó la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo. El Acuerdo Constitutivo de dicha Comisión se firmó el 9 de febrero de 1995, con el fin de lograr una solución consensuada a los problemas de la Cuenca promoviendo el desarrollo integrado.

La Unión Europea fue impulsora de este esfuerzo de integración regional, a través de un convenio de cooperación técnico-financiera, entre los años 2000 y 2010, denominado “Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del Río Pilcomayo”, que significó el ámbito técnico de generación y reunión de información sobre la Cuenca, con vistas a una planificación de la administración trinacional de la misma.

II. INSTITUCIONALIDAD

II.1. Acuerdo Constitutivo

Los Gobiernos de Argentina, Bolivia y Paraguay³;

Considerando la necesidad de establecer un mecanismo jurídico-técnico permanente, responsable de la administración integral de la Cuenca del Río Pilcomayo, que impulse el desarrollo sostenible de su zona de influencia, optimice el aprovechamiento de sus recursos naturales, genere puestos de trabajo, atraiga inversiones y permita la gestión racional y equitativa de los recursos hídricos;

Teniendo en cuenta el Tratado de la Cuenca del Plata, que prevé la utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua, y su aprovechamiento múltiple y equitativo, y en cumplimiento de la Declaración Conjunta suscrita por los Presidentes de Argentina, Bolivia y Paraguay, el 26 de abril de 1994, en la ciudad de Formosa, República Argentina;

Decidieron aprobar el Acuerdo Constitutivo de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, en la ciudad de La Paz, Estado Plurinacional de Bolivia, el 9 de febrero de 1995.

El Acuerdo Constitutivo fue internalizado en:

- Argentina: por Ley 24.677, del 14 de agosto de 1996.
- Bolivia: por Ley 1.651, del 13 de julio de 1995.
- Paraguay: por Ley N.º 580, del 29 de mayo de 1995.

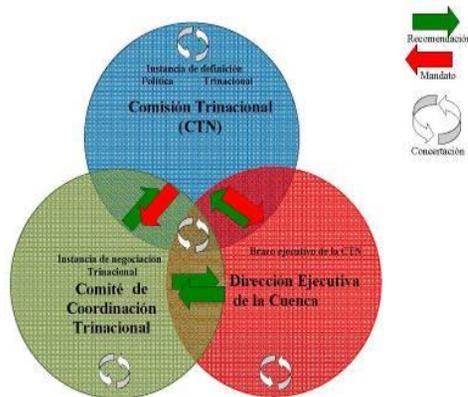
³ Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo (1994), Acuerdo Constitutivo.

El Acuerdo Constitutivo tiene vigencia por tiempo indeterminado. La Comisión Trinacional tiene personería jurídica internacional para el cumplimiento de sus objetivos. Los integrantes de la Comisión Trinacional pueden ingresar libremente a las zonas de los Estados Partes donde se desarrollan sus actividades.

II.2. Organización Institucional

La Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo está formada por:

- El Consejo de Delegados: como instancia de definición política o Autoridad de Cuenca.
- El Comité de Coordinación Trinacional: como instancia de participación de la sociedad civil.
- La Dirección Ejecutiva: como instancia técnica de ejecución de la Comisión Trinacional.



La organización institucional favorece la participación de todos los actores locales.

II.3. Consejo de Delegados

El Consejo de Delegados es el Órgano Superior bajo cuya dependencia están la Dirección Ejecutiva y el Comité de Coordinación Trinacional.

El Consejo de Delegados ejerce la máxima autoridad de la Comisión y está integrado por dos Delegados por país. El Primer Delegado es un representante de las respectivas Cancillerías, con rango de Embajador; y el Segundo Delegado, el

Director Nacional de cada una de las Comisiones Nacionales del Río Pilcomayo. La coordinación del Consejo la ejercen los representantes de las Cancillerías⁴.

Está facultado para dictar el Reglamento de la Comisión Trinacional y para modificarlo cuando lo considere necesario. Es el responsable del estudio y la ejecución de proyectos conjuntos en el río Pilcomayo que propendan al desarrollo de la Cuenca.

La Comisión Trinacional se vincula con las Autoridades de las Partes por medio de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores.

Entre sus principales funciones se citan:

- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Acuerdo Constitutivo.
- Aprobar los planes y programas anuales.
- Gestionar y aprobar la asistencia internacional.
- Suscribir convenios con instituciones.
- Aprobar el presupuesto anual.
- Aprobar la estructura administrativa.
- Designar al personal de la Dirección Ejecutiva.

II.4. Comité de Coordinación Trinacional

El Comité de Coordinación Trinacional es el órgano de consulta y asesoramiento del Consejo de Delegados, en el cual se encuentran representadas las sociedades civiles de la Cuenca del río Pilcomayo de los tres países. Está conformado por cinco (5) representantes de cada país, de distintos sectores⁵.

El Comité inició sus actividades en el año 2008, a través de la Cooperación de la Unión Europea, y funcionó hasta el año 2010. Desde el año 2011 no se ha concretado una reunión de este órgano.

4 Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo (2008), Reglamento Interno.

5 Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo (2008), Reglamento Interno.

Entre sus principales funciones se citan:

- Integrar a los actores de la Cuenca, intercambiando experiencias y conocimientos.
- Generar un ámbito de participación e iniciativas.
- Proponer estudios y obras para el mejoramiento de las condiciones hídricas.
- Contribuir a la conformación de una base de datos.
- Presentar al Consejo de Delegados su reglamento de funcionamiento.
- Preparar el plan operativo anual de sus actividades.
- Remitir al Consejo de Delegados un informe anual.
- Cualquier otra función que le indique el Consejo de Delegados.

Las comunidades han demostrado interés en conocer y participar del proceso; por ello, es muy importante mantener en funcionamiento este Comité.

II.5. Dirección Ejecutiva

La Dirección Ejecutiva es el Órgano Técnico de la Comisión Trinacional responsable de la aplicación de las decisiones del Consejo de Delegados⁶. Cuenta para el cumplimiento de su cometido con tres unidades:

- Unidad de Monitoreo y Centro de Datos.
- Unidad de Planificación y Gestión.
- Unidad de Comunicación y Participación de la Sociedad.

La sede de la Dirección Ejecutiva es rotativa en los territorios de los países. Inició sus actividades en julio de 2008, en su sede de la ciudad de Formosa, República Argentina, donde funcionó hasta octubre de 2014.

Desde noviembre de 2014 hasta la fecha, la sede actual de la Dirección Ejecutiva es la ciudad de Sucre, Estado Plurinacional de Bolivia. Para ello cuenta con un Acuerdo de Sede entre el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia y la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, que fue suscrito en la ciudad de Buenos Aires, República Argentina, el 7 de marzo de 2014, y que fue internalizado en el Estado Plurinacional de Bolivia mediante Ley N.º 532, del 25 de mayo de 2014.

En la Dirección Ejecutiva trabajan profesionales de los tres países, designados por el Consejo de Delegados.

⁶ Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo (2008), Reglamento Interno.

Las actividades están establecidas en un Plan Operativo Anual (POA). Toda la información generada por la Dirección Ejecutiva es gratuita y puede descargarse a través de su página web: www.pilcomayo.net.

Entre sus principales funciones se citan:

- Ejecutar las actividades técnicas.
- Elaboración de planes y programas anuales.
- Ejecutar las políticas operativas en materia de administración general.
- Proponer al Consejo de Delegados el presupuesto anual.
- Suscribir contratos y convenios conforme a disposiciones del Consejo de Delegados.
- Remitir al Consejo de Delegados el balance y el informe anual.
- Proponer cooperaciones técnicas y financieras.
- Elaborar propuestas de manual de funciones.
- Cumplir con otras actividades que le encomiende el Consejo de Delegados

II.6. Unidad de Monitoreo y Centro de Datos

La Unidad de Monitoreo y Centro de Datos de la Dirección Ejecutiva tiene las siguientes funciones principales:

- Vigilar y supervisar la red de monitoreo de la Cuenca.
- Captación, recolección, sistematización y difusión de datos hidrometeorológicos, de sedimentos y calidad de aguas.
- Desarrollar un sistema de alerta hidrológico y eventos de contaminación.
- Mantener actualizada la información en la página web de la Comisión Trinacional.
- Proponer normas de referencia trinacionales para la medición de variables meteorológicas, hidrológicas y de calidad de aguas.
- Mantenimiento de un Centro de Documentación.

II.7. Unidad de Planificación y Gestión

La Unidad de Planificación y Gestión de la Dirección Ejecutiva tiene las siguientes funciones principales:

- Implementación, evaluación y actualización del Plan Maestro de la Cuenca, en coordinación con las planificaciones de cada Estado Parte.

- Elaborar mecanismos de planificación participativa.
- Relevamiento de demandas de agua para sus diferentes usos.
- Ejecución de estudios, proyectos y obras en la Cuenca.
- Desarrollar mecanismos de actualización y capacitación del personal.

II.8. Unidad de Comunicación y Participación de la Sociedad

La Unidad de Comunicación y Participación de la Dirección Ejecutiva tiene las siguientes funciones principales:

- Asistencia a usuarios.
- Educación, capacitación y formación de conciencia hidro-ambiental.
- Actualización y capacitación a técnicos de organismos nacionales de gestión hídrica.
- Asistencia a las actividades del Comité Trinacional de Coordinación.
- Desarrollo de mecanismos de difusión a las comunidades.

III. PLAN MAESTRO

III.1. Plan Maestro de Gestión Integrada

La Comisión Trinacional cuenta con un Plan Maestro de Gestión Integrada de la Cuenca del Río Pilcomayo (2008), aprobado como Documento Base luego de un Proceso de Socialización (2010), que constituye un marco orientador y planificador de corto, mediano y largo plazo para sus intervenciones sobre los recursos hídricos y el ambiente en la Cuenca.

Su objetivo es resolver las principales problemáticas asociadas al agua, desde una perspectiva social, ambiental, económica y de integración trinacional.

III.2. Problemáticas identificadas en el Plan Maestro

1. Afectación a poblaciones, infraestructura y recursos naturales por los intensos procesos de erosión y sedimentación.
2. Retroceso del río.
3. Degradación ambiental por pasivos mineros e hidrocarbúricos.
4. Degradación ambiental por contaminación del agua y sedimentos.
5. Escasez y restricciones al aprovechamiento de los recursos hídricos.

6. Procesos de degradación ambiental.
7. Degradación del recurso pesquero.
8. Pérdida de hábitat y biodiversidad.
9. Afectación física de la población, actividades e infraestructura por eventos naturales.
10. La distribución inequitativa de la riqueza de la Cuenca.
11. Desarticulación social y abandono de prácticas y tradiciones culturales.
12. Deterioro de la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca.
13. Producción ineficiente o poco rentable.
14. Políticas públicas deficientes.
15. Participación escasa o nula de las poblaciones en la determinación y ejecución de acciones que las afectan.
16. Infraestructura de comunicaciones y servicios precaria o inexistente.



Fotografía 1. Erosión de margen.



Fotografía 2. Colmatación canal paraguayo.



Fotografía 3. Inundaciones.



Fotografía 4. Sequías.

III.3. Visión de los países

Argentina, Bolivia y Paraguay consolidan su punto de vista de Cuenca Trinacional unificando criterios e impulsando:

Una Cuenca del río Pilcomayo cuyos habitantes han concertado y articulado acciones en forma participativa para restaurar, recuperar, conservar y gestionar

en forma integral los recursos hídricos y sus recursos naturales asociados, con enfoque socioambiental sustentable y de integralidad, logrando propiciar el desarrollo sustentable y el empoderamiento en la producción y los beneficios de los bienes y servicios que proporciona la Cuenca.

III.4. Fin y propósito del Plan Maestro

El fin del Plan Maestro:

Los habitantes de la Cuenca del río Pilcomayo han mejorado su calidad de vida en función de la restauración, conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos y de los recursos naturales asociados.

El propósito del Plan Maestro:

Los habitantes y las organizaciones públicas y privadas de la Cuenca gestionan, restauran y manejan en forma integral y sustentable los recursos hídricos y los recursos naturales asociados.

III.5. Principios rectores

Los aspectos transnacionales de la Cuenca representan la directriz para el desarrollo de acciones que motiven el impulso sobre la integración regional en evolución y que se sustenta, en gran parte, en una Gestión Integrada de Recursos Hídricos.

1. El agua es un recurso renovable, finito y vulnerable.
2. Uso equitativo del agua.
3. El agua tiene un único origen.
4. El valor social, ambiental y económico del agua.
5. Incorporación de la dimensión ambiental.
6. Articulación de la gestión hídrica con la gestión ambiental.
7. Gestión Integrada del Recurso Hídrico.
8. Unidad de Planificación y Gestión.
9. Asignación de derechos de uso del agua.
10. Calidad de las aguas.
11. Gestión participativa de los Recursos Hídricos.
12. Derecho a la información.
13. Compensación por el uso del agua.
14. Pago por el servicio de Control del Vertido de Efluentes, por Restauración y Remediación; Penalidad por Contaminar.
15. Desarrollo de la cultura del agua.

IV. Desafíos - Fortalecimiento de la institucionalidad

El autor realizó el trabajo de contrastar la institucionalidad existente en la Cuenca del río Pilcomayo con algunos principios de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos mediante la revisión de la documentación existente, para identificar fortalezas y debilidades.

La Cuenca del río Pilcomayo cuenta con una institucionalidad definida, establecida en el Acuerdo Constitutivo de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, así como en su Reglamento Interno. Es decir, dispone de un ordenamiento jurídico adecuado para sus funciones en las legislaciones de los tres países.

Asimismo, los países integrantes del acuerdo cuentan con recursos humanos en cantidad y calidad para gestionar integralmente los recursos hídricos de esta Cuenca transfronteriza, y han creado un organismo técnico permanente, que es la Dirección Ejecutiva.

No obstante, es importante el fortalecimiento de su institucionalidad para el efectivo cumplimiento de la gestión integrada, y evitar que se genere descontento de parte de las comunidades e incertidumbre respecto a la sostenibilidad del sistema.

En ese sentido, el autor plantea algunas propuestas:

IV.1. Consejo de Delegados

- Planificar un calendario de reuniones ordinarias anuales, de modo que lo conozcan todos los órganos del acuerdo y los actores de la Cuenca, y adoptar decisiones por consenso.
- Realizar reuniones extraordinarias de acuerdo con las necesidades y urgencias que surjan en la Cuenca.

IV.2. Dirección Ejecutiva

- La cantidad de personal que trabaje en la Dirección Ejecutiva y los fondos económicos necesarios para realizar todas las actividades deben ser suficientes para la ejecución de las funciones que son de su competencia.

- Los aportes financieros anuales de los países deben entregarse en tiempo y forma, a efectos de no generar demoras en las actividades.
- Los planes operativos anuales elaborados por la Dirección Ejecutiva y aprobados por el Consejo de Delegados deben ser realizados con la participación de los actores de la Cuenca.
- La ejecución de las actividades debe realizarse con el seguimiento de los Segundos Delegados de los países, y con el conocimiento y la participación de los actores de la Cuenca (públicos y privados).

IV.3. Reuniones técnicas

- Planificar un calendario de reuniones técnicas anuales con la asistencia de los Segundos Delegados, representantes de los Primeros y asesores de las instituciones nacionales competentes.
- Las delegaciones deben presentar los estudios y proyectos de aprovechamiento de los recursos hídricos en sus respectivos territorios, antes de su ejecución.
- La Dirección Ejecutiva debe presentar el avance de sus actividades, a ser evaluado y ajustado según las necesidades.

IV.4. Comité de Coordinación Trinacional

- Reactivar el Comité de Coordinación Trinacional.
- Organizar a los actores de la Cuenca para que ellos designen a sus representantes de cada país ante el Comité, con la participación de hombres y mujeres.
- El Consejo de Delegados y la Dirección Ejecutiva deben prestar su apoyo permanente al Comité, permitiendo una mejora de la capacidad de gestión de los mismos a nivel local, nacional y trinacional.
- Disponer de fondos económicos para que el Comité se reúna, que pueda cumplir con sus funciones, y asegurar la participación de los actores locales.
- Planificar un cronograma de reuniones ordinarias anuales.
- Dar participación a los miembros del Comité en la planificación y las actividades de la Dirección Ejecutiva, y asesorar al Consejo de Delegados en la toma de decisiones.
- Fomentar la capacidad de los miembros del Comité y de sus bases en la gestión integrada de los recursos hídricos.
- Constituirse en verdaderos supervisores de la eficiente gestión de los recursos en la Cuenca.

IV.5. Comités Nacionales

A efectos de que los miembros de los países ante el Comité dispongan de los sustentos necesarios para las decisiones que les compete tomar, el autor propone el fortalecimiento de los Comités Nacionales de Coordinación y la creación de los Comités Regionales de Coordinación, de apoyo a los Comités Nacionales.

- Su organización y su financiamiento deberán estar a cargo de cada uno de los países.
- La Comisión Trinacional deberá disponer anualmente de fondos para fomentar las capacidades de los miembros de los Comités Nacionales y Regionales.

IV.6. Participación

Durante todo el proceso de planificación del Plan de Acción y su implementación y evaluación, se debe contar con la participación continua de todos los grupos de interés, en forma voluntaria y democrática. Para ello deben identificarse los actores beneficiarios, los actores que serán impactados positiva o negativamente, las empresas privadas interesadas, las instituciones académicas o de investigación con conocimiento sobre el tema, los organismos públicos competentes, las organizaciones no gubernamentales con experiencia que puedan colaborar, las entidades financieras que podrían participar, entre otros.

Entre estos grupos de interés es importante identificar a los técnicos, los líderes, los comunicadores, los educadores, los enlaces políticos y los formuladores de políticas públicas.

IV.7. Mecanismos de difusión

Los diversos sectores de la sociedad de la Cuenca, incluyendo la gubernamental, necesitan comprender el rol y las responsabilidades que les corresponden; por ello, la comunicación estratégica es una necesidad primordial para la gestión integral de los recursos hídricos, como eje de acción para informar, sensibilizar y generar cambios de conducta en los diversos sectores, conducentes a una sostenibilidad de los recursos.

La Comisión Trinacional cuenta, a través de la Dirección Ejecutiva, con una página web disponible a los usuarios, para conocer las actividades que se desarrollan

en el marco del proyecto. En dicha página están todas las informaciones en forma gratuita, de manera que los grupos de interés puedan acceder a la misma.

Es necesaria, además, la utilización de otros mecanismos de difusión de la información.

IV.8. Fomento de capacidades

Para involucrar a los sectores en el proceso de planificación de la GIRH es necesario que posean ciertos conocimientos básicos. Si no es así, deben tomarse los pasos necesarios, según cada sector, para lograr el entendimiento, la concientización, las habilidades y competencias previas, de modo que todos los individuos de las comunidades compartan estos conocimientos básicos, y la comunicación alrededor del tema será más clara y eficaz.

Es fundamental el fortalecimiento de las capacidades, y debe estar dirigido no solo a transferir conocimientos, sino también a brindar una visión de liderazgo y de gestión integral de los recursos, a impulsar la potenciación del talento humano, a generar una mayor participación democrática de las comunidades y usuarios, así como a fortalecer los conceptos de responsabilidad social.

V. Conclusión

El agua es un elemento fundamental para el desarrollo social y económico de una región, pero no es el único recurso natural, siendo necesario el estudio de los temas hídricos en forma integrada.

Analizada la institucionalidad existente en la Cuenca del río Pilcomayo, se ha encontrado que, si bien se está cumpliendo con muchos elementos de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, existen mejoras que pueden realizarse con el fortalecimiento de la institucionalidad de la Cuenca.

Con ello se obtendría una mejor organización, desarrollo e implementación de acuerdos, acciones e instrumentos, que permitirán satisfacer una demanda múltiple de recursos hídricos, así como atender conflictos entre los usuarios que compiten por las mismas fuentes de agua.

La GIRH no es una ciencia exacta; por lo tanto, la propuesta planteada no representa una fórmula de garantía de sostenibilidad, pero tiende a disminuir la incertidumbre promoviendo el manejo de los recursos hídricos de manera transsectorial e interdisciplinaria.

Bibliografía

- Acuerdo Constitutivo de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo (Febrero 1995). Argentina: Ley 24.677/96, Bolivia: Ley 1.651/95, Paraguay: Ley 580/95.
- Reglamento Interno de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo (Octubre 2008).
- Plan Maestro de la Gestión Integrada de la Cuenca del Río Pilcomayo (Junio 2008). Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo.
- Dirección Ejecutiva de la CTN: www.pilcomayo.net.
- Línea de Base Ambiental y Socioeconómica de la Cuenca del Río Pilcomayo (Mayo 2007). Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo.
- Documentos del Curso de Diplomado en Gestión Integrada de Recursos Hídricos (2014-2015). Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe (CATHALAC).
- Acuerdo de Sede entre el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia y la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo (Marzo 2014). Ley 534/14 de Bolivia.

LA REFORMA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

Ana Sandoval Espínola*

“Los retrocesos al tratar de conquistar un ideal no demuestran que el ideal tenga defectos.”
Dag Hammarskjöld

El largo camino que los Estados han tenido que recorrer para el nacimiento de las Naciones Unidas no ha sido fácil; ha sido, en varios momentos, un camino marcado por la confrontación y la desconfianza. Innumerables conflictos, incluyendo dos a escala mundial, y millones de vidas irremediadamente perdidas, han compelido a los Estados a organizar sus relaciones a través de principios básicos que, en primer término, garanticen una convivencia pacífica y, en segundo lugar, permitan articular respuestas conjuntas ante los desafíos y las necesidades comunes que enfrenta la humanidad.

En este orden de ideas, la creación de las Naciones Unidas fue, sin dudas, uno de los grandes hitos del siglo XX y sigue siendo, hasta el presente, la máxima expresión alcanzada del ideal multilateral. A través de ella, los Estados han dado un paso fundamental para lograr esa tan anhelada convivencia pacífica, renunciando al uso de la fuerza y a la amenaza de su uso, reconociendo que la cooperación asegura mejores resultados que la confrontación.

En el escenario de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, 51 Estados firmaron su Carta Fundacional en la ciudad de San Francisco. Su estructura fue forjada en torno a dos órganos principales: la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. La Asamblea General, que cumple funciones deliberativas, es el órgano más democrático, al estar integrada, en condiciones de igualdad, por todos los miembros de las Naciones Unidas; el Consejo de Seguridad, por su parte, que está compuesto por solo 15 miembros, tiene a su cargo el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, responsabilidad que la ejerce en nombre de todos los Estados, a través de decisiones vinculantes.

A lo largo de los 72 años que han transcurrido desde su nacimiento como organización, el mundo ha atravesado un sinnúmero de cambios que han afectado tanto su configuración actual como su dinámica: los procesos de descolonización en África y Asia; la confrontación entre el modelo político-económico occidental

* Primera Secretaria, cumpliendo funciones en la Misión Permanente del Paraguay ante las Naciones Unidas. Abogada – Universidad Nacional de Asunción

y el oriental, que desembocó en la Guerra Fría; la Guerra Fría *per se*; el fin de la Guerra Fría; la globalización; los avances tecnológicos, los descubrimientos científicos y la creciente interconexión entre los seres humanos; entre otros.

Sin embargo, en muchos aspectos, las Naciones Unidas no ha podido acompañar, al menos con la misma velocidad, dichos cambios y, por lo tanto, no ha sido capaz de reflejarlos adecuadamente en sus estructuras. La prueba más palpable de ello ha sido, sin dudas, el Consejo de Seguridad, que aún refleja la realidad geopolítica de 1945, en la que sus cinco Miembros Permanentes y con derecho a veto, China, Francia, Rusia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y Estados Unidos de América (los vencedores y aliados de la Segunda Guerra Mundial), siguen manteniendo la inamovilidad de sus asientos y todas las prerrogativas y los beneficios inherentes a ello¹.

La primera reforma

El Consejo inició sus sesiones el 17 de enero de 1946, en Londres, compuesto por once Miembros: los cinco Miembros Permanentes citados, así como otros seis Miembros No Permanentes elegidos por dos años, sobre una base de distribución regional de los asientos (Australia, Brasil, Egipto, México, Países Bajos y Polonia).

Dicha composición no fue modificada hasta la década de los sesenta, cuando la membresía de la Organización había aumentado drásticamente como consecuencia de la descolonización y el nacimiento de nuevos Estados, particularmente africanos y asiáticos.

Ante esta nueva realidad, y la imposibilidad de seguir desoyendo el creciente llamado de parte de los Estados para ampliar el Consejo y lograr una más adecuada representación geográfica, la Asamblea General adoptó, el 17 de diciembre de 1963, la Resolución 1.991 A (XVIII)², a través de la cual decidió enmendar la Carta, expandiendo el número de asientos de los Miembros No Permanentes de seis a diez.

La citada enmienda entró en vigencia en 1965, luego de haber sido ratificada por dos tercios de los miembros de la Asamblea General, incluyendo a todos los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad³. De esta manera, el Consejo

1 Sobre los beneficios, ver el documento A/59/856, “La ampliación del Consejo de Seguridad y el efecto de cascada: aumento del número de Miembros Permanentes y sus efectos sobre el sistema de las Naciones Unidas”, preparado por Costa Rica.

2 Resolución 1.991 A (XVIII). [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1991\(XVIII\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1991(XVIII)&Lang=S&Area=RESOLUTION). Consultado el 10/12/2017.

3 Artículo 108 de la Carta de las Naciones Unidas.

pasaba a estar integrado por un total de quince Estados y se configuraba el primer cambio en su estructura.

Segundo impulso: Post-Guerra Fría y los grupos reformistas

En la década de los noventa, y terminado el periodo de la Guerra Fría, el Consejo empezó a emerger de su estado, casi natural y permanente hasta ese entonces, de *impasse*, producto del antagonismo entre las dos principales potencias de la época y sus esferas regionales de influencia, pero que aseguraba el mantenimiento del *statu quo* del orden mundial.

Es así que el Consejo empieza a tomar más protagonismo en el escenario internacional, con un mayor involucramiento en los conflictos que amenazaban la paz y la seguridad internacionales. Ello, además de aumentar su relevancia e influencia, incrementó tanto el interés hacia dicho órgano como los llamados a mayor transparencia, responsabilidad y eficiencia en su actuación, mediante su necesaria reforma.

Cada vez más fuertes eran las voces que, usando como argumento la legitimidad de las decisiones tomadas por un órgano con una representatividad desfasada, con relación a la nueva configuración geográfica del mundo, y al peso específico de ciertos Estados en las relaciones internacionales, determinado por su capacidad militar y sus contribuciones al presupuesto de la Organización, clamaban por una expansión de la membresía del Consejo. Posteriormente, los argumentos se fueron orientando a la necesidad de que más países en vías de desarrollo sean parte del Consejo.

Es así que países como Alemania y Japón, primero, a los que India y Brasil se unirían después para conformar el denominado “Grupo de los 4” (G4), inician acciones diplomáticas para lograr que la reforma les asegure un asiento como Miembros Permanentes con derecho a veto.

Pero, como es de esperarse, a toda acción sigue una reacción. Las aspiraciones del G4 fueron recibidas por una acción unificada y coordinada de sus “rivales” regionales: en el caso de Alemania, son varios de sus socios de la Unión Europea quienes no desean verlo en este asiento, siendo los más vocales al respecto Italia y España⁴; en el caso del Brasil, su candidatura es resistida por México y Argentina, países que no ven con agrado que este asuma liderazgo en la región

4 El hecho de que la UE cuenta con una política exterior común también es usado como argumento para deslegitimar toda aspiración de un Estado europeo a una representación permanente de carácter exclusivamente nacional en el Consejo de Seguridad, fuente también de las críticas a dos de los actuales Miembros Permanentes europeos.

latinoamericana y caribeña, en detrimento del suyo; mientras que en el caso de India, sin dudas, su principal oponente es Paquistán, país limítrofe con el que mantiene una tensa relación bilateral y con disputas territoriales aún pendientes; y, por último, Japón, cuyo rechazo proviene tanto de la República de Corea como de la República Popular de China, con el agravante de que este último es uno de los Miembros Permanentes del Consejo.

Todos estos países, con la excepción de China, se fueron agrupando bajo la denominación “Unidos por Consenso”⁵ (UfC por sus siglas en inglés). Hoy en día, este grupo está conformado por Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, España, Italia, Malta, México, Paquistán, República de Corea, San Marino y Turquía. Su principal plataforma es la defensa del principio de la igualdad entre los Estados, por lo que se oponen a los asientos de índole permanente, considerando que ello implica otorgar privilegios a ciertos Estados por encima de los demás.

De igual manera, los países africanos, en un esfuerzo por lograr el reconocimiento de la “injusticia histórica” cometida contra el continente, que fue dejado de lado en la composición inicial del Consejo y que, en la actualidad, es el único continente no representado en la categoría de Miembros Permanentes (si no se hacen distinciones entre América del Norte, Sur y Centroamérica), iniciaron a abogar vehementemente por la concesión de dos asientos como Miembros Permanentes, con derecho a veto, cuyos aspirantes a ocuparlo serían elegidos única y exclusivamente por la Unión Africana. La posición común del Grupo Africano se basa en el denominado “Consenso de Ezulwini”, adoptado en el 2005⁶.

Otro grupo que se creó fue el conocido como L.69, conformado por una coalición interregional de países en vías de desarrollo de África, América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico⁷. Su nombre proviene de un proyecto de Resolución presentado a la Asamblea General, en septiembre de 2007: el documento A/61/L.69/Rev.1⁸, por el que se proponía, principalmente, un aumento en el

5 Previamente conocido como el “Club del Café”, por la forma en que se iniciaron los primeros contactos entre sus respectivas delegaciones en el marco de las Naciones Unidas.

6 Otro argumento que esgrimen habitualmente es que los países africanos representan más del 25% de la membresía de la Organización, además de que, actualmente, más del 75% de los temas abordados por el Consejo de Seguridad corresponden a situaciones en dichos países.

7 El grupo está actualmente integrado por Bahamas, Barbados, Benín, Bután, Bolivia, Brasil, Burundi, Cabo Verde, Dominica, Ecuador, Etiopía, Bulgaria, Granada, Guyana, Haití, India, Jamaica, Mauricio, Micronesia, Mongolia, Nauru, Nicaragua, Nigeria, Palau, Papúa Nueva Guinea, Ruanda, Samoa, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Seychelles, Islas Salomón, Sudáfrica, Togo, Timor del Este, Tuvalu, Vanuatu, Venezuela, Liberia, Gambia, Malawi, Sierra Leona.

8 A/61/L.69/Rev.1. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N07/506/07/PDF/N0750607.pdf?OpenElement>. Consultado el 11/12/2017.

número de miembros del Consejo de Seguridad en ambas categorías, para que *“refleje mejor la realidad del mundo contemporáneo”*, a través de una mayor representación de los países en desarrollo, incluidos los Estados insulares y los Estados pequeños, de los países desarrollados y de los países de economía en transición. La iniciativa de L.69 es notablemente similar a las posiciones del G4; de hecho, se habla de que el proyecto fue redactado por India, contando con Brasil como uno de sus copatrocinadores originales. Además, es fácil inferir que la referencia a los países desarrollados habría sido incluida en el texto para no dejar fuera los intereses de Alemania y Japón.

Asamblea General: evolución de la reforma

A nivel multilateral, hay dos momentos claves en los que la comunidad internacional hizo un llamado unánime para intensificar los esfuerzos para lograr la reforma integral del Consejo: primero, en la Cumbre del Milenio del año 2000 y, cinco años más tarde, en la Cumbre Mundial del año 2005. En esta última, los Jefes de Estado y de Gobierno incluso fueron más lejos, al expresar apoyo a una *“pronta reforma del Consejo de Seguridad... para que tenga una representatividad más amplia y sea más eficiente y transparente, de modo que aumenten aún más su eficacia y la legitimidad y aplicación de sus decisiones”*⁹.

Si bien, desde 1979, varios Estados ya habían solicitado la inclusión de la reforma del Consejo de Seguridad en la agenda de la Asamblea General, esto se logra recién en 1992, con la aprobación por consenso de la Resolución 47/62¹⁰, por la cual la *“Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros”* pasaba a ser parte del temario del 47.º periodo de sesiones de la Asamblea General, y se solicitaba a los Estados su parecer sobre la eventual revisión de la composición del Consejo de Seguridad, y al Secretario General, un informe sobre las respuestas recibidas.

Con base en este informe, la Asamblea General aprobó la Resolución 48/26¹¹, por la que fue creado el *“Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y el aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al Consejo de Seguridad”*.

9 Párrafo 153 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 (A/RES/60/1). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/63/PDF/N0548763.pdf?OpenElement>. Consultado el 10/12/2017.

10 A/RES/47/62. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/082/55/IMG/N9308255.pdf?OpenElement>. Consultado el 10/12/2017.

11 A/RES/48/26. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/718/09/IMG/NR071809.pdf?OpenElement>. Consultado el 10/12/2017.

Esta instancia, que empezó a funcionar en enero de 1994, otorgó a los Estados un espacio formal de debate, abierto a todos y presidido por el Presidente de la Asamblea General¹².

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos de los sucesivos Presidentes de la Asamblea General y de los cofacilitadores designados, y perdido el *momentum* generado luego de la Cumbre Mundial de 2005, no hubo mayores avances en el marco del Grupo de Trabajo.

Ahora bien, en septiembre de 2008, la Asamblea General aprueba una de las más significativas provisiones sobre la reforma del Consejo, que, debe reconocerse, tiene como base los informes del Grupo de Trabajo, especialmente los emitidos en el 61.º, 62.º y 63.º periodo de sesiones¹³, y que se constituye, hasta el presente, como la base y guía temática del proceso: la Decisión 62/557¹⁴, la cual, por un lado, cambió la instancia de negociación entre los Estados (al pasar a Negociaciones Intergubernamentales, que consiste en una plenaria informal de la Asamblea General) y, por el otro, estableció los cinco ejes claves de la reforma.

Esta Decisión fue fundamental en el proceso y es el avance más palpable desde el mandato de la Cumbre de 2005; no obstante, en los más de diez años en los que la instancia citada viene funcionando, los Estados han fracasado en llevar adelante “negociaciones reales” sobre la base de un texto, limitándose a la simple reafirmación de consabidas posiciones en cada uno de los ejes de la reforma. En ese sentido, y aunque todos los Estados mantienen la retórica de que poseen una voluntad “genuina” para alcanzar resultados concretos, la realidad es que, si el estado de cosas continúa como hasta ahora, es previsible que las Negociaciones Intergubernamentales corran la misma suerte que el Grupo de Trabajo.

En los últimos años, ciertos grupos, principalmente el G4, empezaron a presionar más intensamente para lograr una reforma del Consejo que pueda ser adoptada con ocasión de la celebración del 70.º aniversario de las Naciones Unidas (septiembre de 2015). La intensidad de sus esfuerzos fue infructuosa y, hasta se podría decir, contraproducente, pues no solo no lograron su objetivo, sino que alejaron aún más las posibilidades de que, a corto plazo, la cuestión sea resuelta, contribuyendo a una mayor polarización en las posiciones.

12 Al culminar sus deliberaciones, el Grupo de Trabajo presentaba un informe sobre los progresos alcanzados en el desempeño de sus labores, en el que generalmente se incluía la evaluación de los cofacilitadores del estado en que se encontraba el tema de la reforma, sobre la base de las consultas con los Estados, identificando nuevas ideas que permitan avanzar el proceso y realizando recomendaciones.

13 A/61/47, A/62/47 y A/63/47.

14 Decisión 62/557. [http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=a/62/49\(vol.III\)&referer=http://www.un.org/es/ga/president/65/issues/screform.shtml&Lang=S](http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=a/62/49(vol.III)&referer=http://www.un.org/es/ga/president/65/issues/screform.shtml&Lang=S). Consultado el 10/12/2017.

Los cinco ejes de la reforma del Consejo: debate

A través de la Decisión 62/557, la Asamblea General dispuso el carácter intergubernamental del proceso de la reforma; estableció los principios que deben regir las negociaciones entre los Estados: buena fe, respeto mutuo, realizadas de manera abierta, inclusiva y transparente; y, por último, fijó los cinco ejes claves para reformar el Consejo: 1. Categorías de Miembros; 2. Cuestión del Veto; 3. Representación Regional; 4. Tamaño de un Consejo de Seguridad ampliado y Métodos de trabajo del Consejo; y 5. Relación entre el Consejo y la Asamblea General.

Eje 1: Categoría de Miembros

Las propuestas en este eje giran en torno a la expansión de ambas categorías de miembros; la expansión solo en la categoría de Miembros No Permanentes; o la eventual creación de una nueva categoría intermedia.

Tanto el G4¹⁵ como L.69¹⁶ y el Grupo Africano¹⁷ comparten posición en este eje, buscando la expansión de ambas categorías.

A estas posiciones se enfrenta la de Unidos por Consenso, quienes, enfáticamente, se oponen a la expansión de la categoría de Miembros Permanentes, puesto que ello atenta contra uno de los objetivos primordiales de la reforma: democratizar el Consejo, ya que implica extender un privilegio de carácter restrictivo a unos pocos Estados; suprimir el derecho que tiene la Asamblea General de elegir miembros al Consejo –lo cual propicia la rendición de cuentas de los Estados que han servido en el Consejo y buscan servir de nuevo en él–; además de que –la inclusión de nuevos Miembros Permanentes– contraviene el principio de la igualdad soberana entre los Estados. No obstante, sí abogan por la ampliación de la categoría de Miembros No Permanentes, aunque con características diferentes, lo que en la práctica implica la creación de una nueva categoría intermedia de miembros, a la que se podría designar como “semi-permanentes”, por consistir en asientos de más larga duración (es decir, más de dos años) y con posibilidad de reelección inmediata¹⁸.

15 El G4 plantea la extensión a seis nuevos Miembros Permanentes, de los cuales cuatro lugares serían para cada uno de ellos y los restantes dos para países de África. En la categoría Miembros No Permanentes propone el aumento de cuatro lugares, a ser distribuidos entre Asia, África, Europa del Este y GRULAC.

16 L.69 apoya las aspiraciones del G4 en la categoría de Miembros Permanentes. Con respecto a los Miembros No Permanentes, solicita la expansión a cuatro lugares para las regiones de África, Asia-Pacífico, GRULAC y para los Pequeños Estados e Islas en desarrollo.

17 El Grupo Africano propone la ampliación de seis asientos en la categoría de Miembros Permanentes (dos para Estados africanos, a ser definidos posteriormente, de acuerdo con el “Consenso de Ezulwini”), y de cinco asientos en la categoría de Miembros No Permanentes (que se distribuirían entre África, dos lugares; Asia, un lugar; Europa del Este, un lugar; y GRULAC, un lugar).

18 Unidos por Consenso propone aumentar a 21 los Miembros No Permanentes, que serían distribuidos de la siguiente manera: África: seis asientos; Asia/Pacífico: cinco asientos; América Latina y el Caribe: cuatro asientos; Europa Occidental y Otros Estados: tres asientos; Europa Oriental: dos asientos; y Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y Estados Pequeños: un asiento rotativo.

Con relación a las posiciones de los actuales Miembros Permanentes, estos se han mostrado a favor de una expansión “moderada” del número de asientos en ambas categorías, condicionado al hecho de que no afecte sus derechos y prerrogativas en el Consejo. Para Rusia, cualquier expansión en el Consejo no debe afectar el derecho a veto de los actuales Miembros Permanentes. China, aunque no ha manifestado una posición específica sobre el eje de la “Categoría de miembros”, sí se ha mostrado a favor de una mayor representación de los países en desarrollo, particularmente de África, así como Estados medianos y pequeños¹⁹.

Por su parte, Estados Unidos ha expresado apoyar una modesta expansión de ambas categorías, pero no sobre una base regional, sino por países específicos²⁰. En el caso de Reino Unido y Francia, expuestos a cada vez más crecientes críticas dentro de la Unión Europea por conservar sus asientos en capacidad nacional (ha habido planteamientos de que sus asientos sean rotados entre los países de la UE), apoyan la expansión de ambas categorías; y, más específicamente, la inclusión del G4 y de África como Miembros Permanentes.

Este es el eje que menos consenso tiene entre los Estados.

Eje 2: La Cuestión del Veto

El debate está articulado en torno a tres líneas: la primera, ¿el veto debe seguir existiendo? La segunda, si fuese acordado el ingreso de nuevos Miembros Permanentes, ¿se les debe conceder el derecho a veto? La tercera, si el veto no se elimina, ¿se deben establecer al menos limitaciones a su uso?

El G4, el Grupo Africano y L.69, si bien, en primera instancia, solicitan la eliminación del veto, sostienen que si ello no se logra, este debe ser extendido a los nuevos Miembros Permanentes. El G4, en un esfuerzo por lograr más adeptos a sus aspiraciones de ingreso al Consejo, propone que los nuevos Miembros Permanentes tengan una moratoria de 15 años para el uso del veto. Además, apoya la limitación del uso del veto para ciertos casos.

19 China sí ha dejado constancia de su posición: de que el debate sobre la reforma del Consejo no se puede realizar por ejes en forma separada, debido a la interconexión de los mismos, por lo que la discusión sobre la reforma debe ser integral, es decir, sobre el todo.

20 Esta posición afecta la del Grupo Africano, que solicita la concesión de dos asientos como Miembros Permanentes al continente, cuyos aspirantes a ocuparlos serían elegidos por la Unión Africana, en un proceso posterior, es decir, sin previamente designar a los candidatos específicos a dichos puestos (lo cual es también de suma complejidad, puesto que son varios los contendientes africanos, como Egipto, Nigeria y Sudáfrica).

Por su parte, Unidos por Consenso, al considerar que el veto es una parte fundamental del proceso de reforma, pues tiene un gran impacto no solo en la eficiencia del Consejo, sino también en la credibilidad de las Naciones Unidas, aboga por su eliminación como su posición de principio²¹.

En este eje, todos los actuales Miembros Permanentes comparten posición: defienden el derecho a veto y su uso, destacando que el mismo no es una prerrogativa, sino una “responsabilidad” vinculada al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Ninguno de los cinco Miembros Permanentes se ha manifestado a favor de la extensión del veto a eventuales nuevos Miembros Permanentes. Respecto a las iniciativas para limitar o restringir el uso del veto, solo Francia se ha mostrado abiertamente a favor²².

Eje 3: “Representación Regional”

Este eje presenta una controversia conceptual que no puede ser soslayada: ¿qué es la representación regional y qué implica? Dado que el término “representación regional” no está en ninguna de las disposiciones de la Carta, puesto que el Artículo 23, sobre la composición del Consejo, solo hace referencia a la “distribución geográfica equitativa” como uno de los criterios de elección de los Miembros No Permanentes.

Las implicancias de uno y otro término, representación regional y distribución geográfica equitativa, son, sin dudas, disímiles, sumadas al hecho de que no existe acuerdo entre los Estados sobre cuál es el que debe ser utilizado. La elección sobre cuál de ellos debe prevalecer para la reforma afectará, indefectiblemente, al eje “*Categoría de Miembros*”, en el sentido de que, si se opta por lo dispuesto en el artículo 23, quienes ingresen al Consejo, aunque sean seleccionados sobre la base de la región de la que provienen, su desempeño será en capacidad nacional (como sucede en la actualidad), lo cual desincentivaría el apoyo al ingreso de nuevos Miembros Permanentes; mientras que, si se aplica el concepto de representación regional, quienes ingresen al Consejo estarán vinculados al grupo regional del que provienen, aunque no está claro cuáles serían los límites de dicha vinculación, es decir, ¿qué conllevaría? ¿La responsabilidad de que el Estado electo como

21 Para Unidos por Consenso el veto es un “privilegio anacrónico”, por lo que aboga por su eliminación. Sin embargo, admite que dicha proposición no es realista, por lo que se ha mostrado dispuesto a explorar opciones intermedias, como balancear el poder de veto de los Miembros Permanentes con el aumento del número de miembros electos, es decir, de Miembros No Permanentes, o imponiendo una limitación gradual del veto, con el objetivo final de eliminarlo.

22 De hecho, en el 2015 promovió, junto con México, una propuesta sobre “suspensión del uso del veto”, por la que los Miembros Permanentes se comprometen de forma voluntaria a no utilizar el veto en casos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra a gran escala, aunque prevé una excepción: cuando un Miembro Permanente considera que sus “intereses vitales” están afectados, el compromiso quedaría sin efecto.

miembro rinda cuentas de su actuar a su región? ¿O que incluso deba realizar consultas previas a dicha actuación? ¿El grupo regional tendría acaso potestad para retirar la representación regional endosada cuando no apruebe las acciones de dicho miembro en el Consejo?

Con relación a los Miembros Permanentes, aunque todos reconocen que el número de los miembros del Consejo y su estructura actual no reflejan el mundo de hoy, las posiciones siguen siendo divergentes. Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia han manifestado su oposición a la aplicación del concepto de representación regional, puesto que los miembros del Consejo no representan a las regiones, sino que actúan en nombre de todos los Estados (artículos 23 y 24 de la Carta). Además, Estados Unidos ha sido más que contundente en su posición de que no concederá asientos a regiones, solo a países específicos (lo que colisiona con las aspiraciones del Grupo Africano). Rusia no se ha pronunciado al respecto; mientras que China solo ha mencionado que la reforma del Consejo tiene el objetivo de aumentar su representatividad, abogando por dar más espacios a los países en vías de desarrollo, mostrándose abierto a considerar las propuestas sobre rotación de miembros.

Eje 4: “Tamaño de un Consejo ampliado y Métodos de Trabajo del Consejo”

En este eje, el debate incluye las propuestas específicas del tamaño de un Consejo ampliado. Dependiendo de las fórmulas que los grupos presentan para la expansión, el tamaño fluctúa entre los 20 y 25 miembros en promedio. Existe coincidencia en que el número de miembros no debe afectar la efectividad del Consejo.

Con relación a los Métodos de Trabajo, las propuestas están orientadas a lograr más transparencia, eficiencia y un proceso de adopción de decisiones inclusivo. En este punto, también se incluyen los llamados a formalizar el Reglamento Provisional del Consejo²³.

23 El Reglamento Provisional del Consejo (S/96/Rev.7) tiene este carácter, prácticamente, desde que este órgano empezó a funcionar, ante la imposibilidad de sus miembros para alcanzar un acuerdo definitivo sobre sus reglas de procedimiento. Este Reglamento Provisional, adoptado el 24 de junio de 1946, ha permanecido casi invariable a lo largo de los años, habiendo sido revisado solo en siete ocasiones, pero ninguno de los cambios ha sido sustancial.

Los Miembros Permanentes sostienen, de manera unánime, que solo los miembros del Consejo tienen potestad sobre sus métodos de trabajo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30 de la Carta, por lo que son renuentes a aceptar propuestas en este sentido.

Es importante mencionar que, al margen de este eje, algunos países empezaron a impulsar un debate sobre la necesidad de modificar los métodos de trabajo del Consejo, considerando que la reforma de los mismos no requiere de una enmienda de la Carta, lo cual facilita la adopción de cambios y, muy especialmente, no los condiciona a la aceptación de los Miembros Permanentes. En este marco se inscriben las actividades promovidas por el grupo “*Small 5 o SS*”, del que forman parte Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza, surgido luego de la Cumbre de 2005, y que evolucionó hasta el actual grupo denominado “Responsabilidad, Coherencia y Transparencia” (ACT por sus siglas en inglés).

Eje 5: “Relación entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General”

En este tema, el debate gira, básicamente, en torno a la importancia de restaurar el equilibrio entre el Consejo y la Asamblea General; el aumento de la calidad de los informes que el Consejo presenta a la Asamblea General; el rol de la Asamblea General en temas relacionados con la paz y la seguridad internacionales; la necesidad de que el Consejo tome medidas para que los Estados estén informados de la naturaleza y los objetivos de sus actividades y decisiones, particularmente cuando estas últimas afectan a los Estados.

Si bien los Miembros Permanentes coinciden en que se debe mejorar la relación entre ambos órganos, estos han mostrado oposición a que la Asamblea General realice recomendaciones al Consejo en ciertos casos, destacando que, en aquellos en los que dichas recomendaciones sí pueden tener lugar, estas no constituyen mandatos. Adicionalmente, han destacado que una característica fundamental que debe primar en el Consejo es la “flexibilidad”²⁴, la cual asegura, a su criterio, la efectividad en el cumplimiento de su mandato.

24 No son pocos los Estados que consideran a la “flexibilidad” como una excusa para que el Consejo continúe con una administración discrecional de los asuntos que conciernen a la paz y la seguridad internacionales, y, por lo tanto, a toda la membresía.

Reflexiones finales

La reforma del Consejo de Seguridad es de importancia superlativa para la Organización. La enorme evolución política, social y económica por la que ha atravesado el mundo desde la fundación de las Naciones Unidas compele a reformar al único órgano del sistema multilateral con la capacidad de adoptar decisiones vinculantes para todos los Estados miembros.

La casi totalidad de la membresía reclama un Consejo de Seguridad transparente, inclusivo, responsable y que refleje la diversidad de los 193 Estados miembros, así como las realidades geopolíticas actuales, con la capacidad de adaptarse simultáneamente a un mundo en constante evolución.

Han pasado veinte años desde que el tema de la reforma se encuentra en la agenda de la Asamblea General; sin embargo, no se ha logrado avanzar sustancialmente, dado que la misma depende de un proceso que, desde sus inicios, ha encontrado un sinnúmero de obstáculos.

La Decisión 62/557 ha marcado un antes y un después en el proceso: por un lado, ha establecido los ejes temáticos claves en los que el Consejo debe ser cambiado; pero, por el otro, pone a los Estados en la necesidad de alcanzar acuerdos integrales. En la práctica, esto último impide avanzar en la reforma de ciertos temas en los que parecerían existir amplias coincidencias, como los Métodos de Trabajo o la Relación entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General.

La cuestión del ingreso de nuevos Miembros Permanentes aún dista mucho de ser resuelta. Es cada vez más difícil argumentar que la expansión de esta categoría democratizará al Consejo. Las claras aspiraciones de ciertos países de ingresar a esta categoría, con derecho a veto, se encuentran con la fuerte oposición de otros, que ven cómo los intereses individuales de algunos buscan ser impuestos a los colectivos, en detrimento de una de las bases del multilateralismo: la igualdad entre los Estados. Incluso, una categoría intermedia de miembros “semi-permanentes” no reúne los apoyos suficientes para zanjar la disyuntiva.

Asimismo, resulta difícil dejar de lado la demanda africana para corregir la sub-representación del continente en el Consejo. Si bien hasta los Miembros Permanentes reconocen que la aspiración africana es justa, aún no se ha encontrado una fórmula a la medida de sus pretensiones.

Por otra parte, la cuestión del veto es sumamente delicada. Aunque la mayoría pregona la eliminación del mismo, en el contexto geopolítico actual esto puede

considerarse una utopía, puesto que ningún Miembro Permanente acompañará una reforma que implique una reducción de su poder. De esta manera, no puede perderse de vista la controversia que genera la posibilidad de extender el veto a los eventuales nuevos Miembros Permanentes, puesto que, de no ser así, ¿cuál sería la motivación de quienes aspiran a esta categoría?

También el eje de representación regional resulta complejo, debido a la diferencia conceptual entre este término y lo dispuesto en la Carta, y la falta de claridad sobre sus implicancias. Aunque debe admitirse que la propuesta de incluir la representación regional, vinculada a asientos rotativos temporales, como uno de los criterios de acceso a un Consejo reformado, puede ser útil en la búsqueda de opciones que permitan que todos los Estados de una región, o al menos la mayor parte, independientemente de su tamaño o poderío económico o militar, tengan mejores oportunidades de acceder al Consejo.

A la polémica sustancial de la reforma se suma la procedimental. Si bien la tendencia más aceptada es que la reforma debe alcanzarse a través del consenso, de manera a que reúna el mayor apoyo político posible, existen también quienes apuntan a que, en caso de que la construcción del consenso siga dilatando indefinidamente resultados concretos, la reforma sea decidida por votación (lo que implica conseguir el voto afirmativo de la mayoría de dos tercios). Los países del G4 han venido construyendo una red de apoyos políticos a ese fin; no obstante, aunque es innegable que su trabajo con los diferentes Estados y regiones ha dado sus frutos, puesto que cuentan con un significativo apoyo, incluyendo a dos actuales Miembros Permanentes (Francia y Reino Unido), sus posiciones siguen generando resistencia.

Adicionalmente, no se debe olvidar el rol preponderante de los actuales Miembros Permanentes para la adopción de cualquier reforma que implique enmiendas a la Carta de las Naciones Unidas; puesto que el artículo 108 dispone, de manera clara, que dichas enmiendas, además de deber ser aprobadas por una mayoría calificada de la Asamblea General, requieren que sean ratificadas por igual mayoría de países, incluyendo a todos los Miembros Permanentes del Consejo. Con esta provisión, sin dudas, estos últimos se aseguraron de que ningún cambio realizado sin su aprobación entre en vigencia.

Como se puede notar, varias consideraciones deben ser tenidas en cuenta al momento de analizar la reforma del Consejo, y ninguna de ellas es simple. Cada Estado, más allá de lo que discursivamente afirma, busca hacer prevalecer sus intereses nacionales, lo que ha llevado, y lo que continúa llevando, al estancamiento de las negociaciones que permitan lograr un Consejo más inclusivo, democrático, efectivo y transparente.

Del éxito o fracaso de esta reforma mucho depende que la Organización se vuelva ya sea obsoleta y hasta prescindible del sistema internacional o una Organización renovada, vigorosa y más representativa de los países que la conforman.

Si bien, hoy en día, el momento de la reforma parecer haberse diluido, es difícil afirmar que está muerta. Ningún Estado cometería el error de dejar de intentarla, ni mucho menos de renunciar formalmente a que su debate siga en curso. Pero mientras ella no se logre, la realidad es que seguirá predominando el *statu quo*, que beneficia a quienes no quieren la reforma o la quieren diferida, como método para conservar sus privilegios o evitar que otros accedan a similares, con el grave peligro de que este órgano vaya, cada vez más, perdiendo legitimidad –e incluso relevancia– en el mundo actual, con altas probabilidades de arrastrar consigo a uno de los pilares de la Organización: el de paz y seguridad.

Bibliografía

- Carta de las Naciones Unidas.
- Documentos de la Asamblea General:
 - A/RES/47/62, “Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros”.
 - A/RES/48/26, “Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros”.
 - A/RES/53/30, “Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros”.
 - A/RES/60/1, “Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”.
 - Decisión 62/557, “Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y otros asuntos”.
- Von Freiesleben, Jonas (2008), *Managing change at the United Nations*. Center for UN Reform Education. Abril de 2018. pp 1-20.
- *Security Council Working Methods: A tale of Two Councils?* Security Council Report: Special Research Report (2014, N.º 1). 25 de marzo de 2014. pp 1-8.
- Gowan, Richard (2017), *U.N. Security Council Reform Is Dead. That's Still a Problem*. World Politics Review. Noviembre de 2017.
- Gordon, Nora (2014), *Pathways to Security Council Reform*. New York University Center on International Cooperation. Mayo de 2014.
- Martini, Elisabetta (sin fecha), *U.N. Security Council Reform. Current developments*. Documento elaborado en el marco del Proyecto “La Unión Europea y la Reforma de las Naciones Unidas”, realizado por el Istituto Affari Internazionali (IAI), en Roma, y el Instituto de Ciencias Sociales, Departamento Político, de la Universidad Christian Albrechts de Kiel (CAU), con el apoyo de Volkswagen Stiftung. pp 1-9.

NUEVA DIPLOMACIA PÚBLICA: UNA REVISIÓN CONCEPTUAL

Segundo Secretario Fabián R. Ybarra Fernández*

Introducción

Con las nuevas tecnologías, el incremento de las relaciones multiniveles y el auge de la transparencia en las sociedades abiertas, la perspectiva estática de la diplomacia tradicional ya no resulta adecuada en un mundo posmoderno. En este escenario, el funcionario diplomático ha perdido el monopolio de la actividad internacional, sea de naturaleza interestatal o entre ciudadanos, y nos llama a reflexionar sobre cómo se desarrollará la diplomacia del siglo veintiuno. Este ejercicio de reflexión debe partir de la base de que la nueva diplomacia no está enfrentada con la vieja diplomacia, pues la tarea diplomática de la promoción y protección de los intereses de los gobiernos y de los ciudadanos a los que representa permanece inalterable. Aún más importante es reconocer las características actuales del escenario internacional, el cual se asemeja a una red abierta, global, transparente y digital. Asimismo, debe estar presente el efecto que ha tenido esta red internacional y sus complejos nodos de interdependencia sobre la naturaleza del poder. Esta afirmación se refiere al desplazo de la fuerza militar como principal manifestación de poder, por la capacidad de influir sin tener que recurrir a la coerción y a la amenaza. Otro elemento a tener en cuenta es la vinculación entre las esferas domésticas como consecuencia del aumento de la interdependencia entre los estados. Estas conexiones acercan a las audiencias domésticas y las vuelven recíprocamente vulnerables a la influencia, tanto en términos de necesidades materiales como en aspiraciones ideológicas¹.

En respuesta al nuevo entorno internacional han surgido términos como cyber diplomacia, diplomacia multinivel, diplomacia de celebridades y gastro diplomacia. Estos neologismos forman parte de lo que hoy los practicantes y académicos llaman la nueva diplomacia pública. El calificativo “nueva” indica al lector que se trata de una práctica ya existente en el mundo diplomático. Vista desde una perspectiva histórica más amplia, podría ser interpretada como la versión en esteroides de la *nueva diplomacia* a la cual se refería Harold Nicolson². La transformación de valores sobre la que descansaba la entonces *nueva diplomacia*

* Segundo Secretario, Embajada del Paraguay en la República de Corea. Máster en Relaciones Internacionales -King's College, London.

1 KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1989), *Power and Interdependence*. Illinois: Scott Foresman.

2 NICOLSON, Harold (1962), *The Evolution of Diplomacy*. Nueva York: Collier Books.

fue facilitada, a la vez, por el idealismo del Presidente Woodrow Wilson y su visión de un sistema internacional basado en la diplomacia abierta³. Similar a los cambios de paradigmas científicos de Thomas Kuhn, la diplomacia se ha ajustado al entorno cada vez que los principios de la *vieja diplomacia* son cuestionados por ideas revolucionarias vinculadas a eventos históricos trascendentes. Continuando esta línea histórica, el paradigma del *open covenants*⁴ adopta durante el periodo de la Guerra Fría, especialmente en Estados Unidos, el uso de la diplomacia pública como estrategia para asegurar las “mentes y corazones” de los países amigos, ganar las de aquellos considerados neutrales y derrotar a la ideología rival. Con el fin de la Guerra Fría y el mundo bipolar, la narrativa estadounidense y su modelo prevalecen. En la era digital y de la globalización la diplomacia enfrenta nuevos desafíos. En primer lugar, el poder ya no es medido en la escala tradicional y las potencias no son solo aquellas con capacidades para ser vencedoras en una guerra. Si bien los estados continúan ocupando el centro del escenario internacional, ahora lo comparten con otros actores no tradicionales cuyo poder está en ascenso. La difusión del poder a actores no gubernamentales es el segundo elemento. En tercer lugar se encuentran los avances en el campo de la tecnología de la comunicación. Los progresos tecnológicos de esta área han incrementado el acceso y el flujo de información, aumentando el contacto entre personas, difuminando las fronteras e incrementando la demanda por mayor protagonismo en el debate y la formulación de políticas. Estos y otros elementos han creado el ambiente necesario para que la diplomacia pública redefina sus formas sobre la base de los cambios en el entorno.

162

Este artículo pretende explorar el fenómeno de la nueva diplomacia pública. Como parte de esa tarea se atrae la atención a un debate de actualidad y relevancia en torno a la posible nueva frontera en la práctica e investigación de esta disciplina. Tras una revisión exhaustiva de la literatura, se desea puntualizar que el objeto de estudio no será abordado como un fin en sí, sino como un medio de adaptación a un nuevo contexto.

Diplomacia tradicional y diplomacia pública

La diplomacia, según Philippe Cahier, surge con la necesidad de los estados de entrar en contacto los unos con los otros, como expresión de coherencia de la política exterior y esfuerzo conciliador de los intereses divergentes⁵. El

3 Office of the Historian State Department. *Wilson's Fourteen Points*. Consultado en: <https://history.state.gov/milestones/1914-1920/fourteen-points> (22 de noviembre de 2017).

4 'Acuerdos abiertos'.

5 CAHIER, Philippe. Citado en MORENO PINO, Ismael (2001), *La diplomacia, aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

historiador británico Nicholas Cull argumenta que la diplomacia, sea tradicional o pública, persigue siempre el objetivo de gestionar el entorno internacional⁶. La diplomacia tradicional es, por lo tanto, el intento de un actor internacional de gestionar el entorno internacional mediante el compromiso con otro actor. La diplomacia pública es el intento de un actor internacional de gestionar el entorno internacional mediante el compromiso con un público extranjero⁷. La diferencia entre la diplomacia tradicional y pública es muy clara: la primera se enfoca en las relaciones entre representantes oficiales de los estados y otros actores internacionales, mientras que en la segunda el cliente es el público extranjero, y más específicamente los grupos no oficiales, organizaciones e individuos. Lo notable de estas definiciones es la falta de mención del entorno cambiante. Considerando que en la actualidad el concepto de actor internacional supera las fronteras del modelo de Westfalia, una definición de diplomacia pública que se adapta mejor a esa realidad es la de Bruce Gregory, exfuncionario de la Agencia de Información de Estados Unidos:

La diplomacia pública se ha convertido en un instrumento utilizado por los estados, las asociaciones de estados y algunos actores subestatales y no estatales para comprender las culturas, las actitudes y el comportamiento; para construir y administrar relaciones; e influir en los pensamientos y movilizar acciones para promover sus intereses y valores⁸.

Es común considerar a la diplomacia pública como una actividad exclusiva de los gobiernos y sus cancillerías, en su afán de influir a otros gobiernos a través de sus públicos. Sin embargo, como se puede apreciar en la definición de Gregory, son varios los actores involucrados en la construcción de la imagen internacional de un estado; desde el sector privado y ciudadanos como individuos a las organizaciones no gubernamentales y los distintos medios de prensa. Si bien es cierto que la proliferación de actores no gubernamentales es un fenómeno posmoderno y su implementación de diplomacia pública es un aspecto innegable en cualquier estudio sobre esta materia, el presente artículo se enfoca exclusivamente en los gobiernos. No obstante, es importante señalar que la diplomacia pública gubernamental hace “uso” de otros actores, tales como los medios de prensa o individuos cultivados dentro del público, como bien los

6 CULL, Nicholas J. (2009), *Diplomacia Pública: consideraciones teóricas*. Revista Mexicana de Política Exterior, pp 55-92. Vol. 85.

7 CULL, *op. cit.*, p 57.

8 GREGORY, Bruce (2011). Citado en PAMMENT, James (2014), *Diplomacy: Digital and Public*. En Emilio Pérez de Ágreda, Rafael Rubio y Juan Luis Manfredi (eds.), *La Diplomacia Pública como reto de la política exterior*. Madrid: Escuela Diplomática.

señala Cull, con la finalidad de amplificar su radio de influencia. En otras palabras, la diplomacia opera en un entorno distinto al modelo jerárquico de relaciones internacionales estadocéntricas.

La relativa novedad de este concepto no debe ser interpretada como el surgimiento de una diplomacia totalmente distinta a la tradicional. La comunicación entre actores, la acción de proyectar una imagen exterior y el deseo de tejer alianzas con el propósito de asegurar y avanzar en los objetivos de política exterior, son parte de la diplomacia desde antes que existiera este nuevo eje⁹. Lo que ha cambiado, sin lugar a dudas, es el entorno en el que interactúan los actores internacionales y, en consecuencia, las formas diplomáticas. Así como el llamado nuevo orden mundial reemplazó al sistema internacional del equilibrio del poder europeo y la diplomacia abierta a la del secretismo, el contexto actual ha transformado a la actividad diplomática: de una relación entre gobiernos y dirigida por expertos de manera oficial y cuidadosa, y en la que el público tiene un carácter pasivo, a otra ejercida entre todos los actores internacionales, con un activo intercambio con el público, sobre la base del diálogo entre todos los participantes.

El escenario es muy distinto a aquel descrito por Harold Nicolson, en el que el pueblo soberano, ignorante de las responsabilidades que entraña el manejo de los asuntos exteriores, representaba la más poderosa fuente de peligro de la democracia diplomática¹⁰. Dos décadas atrás era impensable imaginarse al Secretario de Estado de Estados Unidos programando semanalmente videollamadas con la prensa internacional, al Papa Francisco respondiendo mensajes a los fieles a través de la plataforma Wabot-Papa Francisco o al canciller argentino visitando a vecinos de localidades porteñas como parte de la campaña denominada “tímbreo”¹¹. Sobre esta realidad, Manfredi Sánchez cita al profesor García González, quien la define como una que añade mayor complejidad al contexto internacional, aportando nuevas crisis con elementos de cambio y continuidad¹². El nuevo ecosistema comunicacional y la demanda por la transparencia informativa forman parte del gran desafío de los

9 El Director General para Asuntos Culturales del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Corea, Kim Dong-gi (2015), propone a la diplomacia pública como uno de los tres ejes de la diplomacia, junto a la diplomacia tradicional y a la diplomacia económica.

10 NICOLSON, Harold (1994), *La Diplomacia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

11 *LiveAtState* es una plataforma de video en línea interactiva del Departamento de Estado de EE UU para interactuar con medios internacionales sobre los principales problemas de política exterior. Estas “charlas informativas virtuales” ofrecen a periodistas y blogueros invitados en otros países oportunidades únicas para interactuar con altos funcionarios del Gobierno. La técnica del “tímbreo” la inició Mauricio Macri durante la campaña para las elecciones presidenciales y consiste en recorrer barrios de toda Argentina para conversar con los vecinos sobre sus problemáticas de una forma más directa y cercana.

12 GARCÍA GONZÁLEZ, Javier (2008). Citado en MANFREDI SÁNCHEZ, Juan Luis (2011), *Hacia una teoría comunicativa de la diplomacia pública*. Comunicación y Sociedad, pp 199-225. Vol. XXIV.

gobiernos, especialmente en la toma de decisiones y la imagen que proyectan al público. Según el Informe *Twiplomacy 2016*, el 90% de los países miembros de Naciones Unidas tienen presencia en las redes sociales con 793 cuentas de Twitter, que corresponden a jefes de estado en 173 países. Sin embargo, estas cuentas son utilizadas normalmente para comunicar los logros, políticas y visiones de estos líderes, y no para mantener comunicaciones de dos vías¹³. El planteamiento de la nueva diplomacia pública, por el contrario, pone una especial atención al contacto persona a persona y a la construcción de relaciones dentro de una sociedad en red.

A pesar de su significativo crecimiento en el estudio de las relaciones internacionales contemporáneas, Gilboa sostiene que la diplomacia pública no ha sido suficientemente investigada como objeto teórico¹⁴. Es tentador asumir que su popularidad se debe a la falta de consenso respecto a su definición y que esta le permite la flexibilidad necesaria para tener todo tipo de interpretaciones. Lo cierto es que los estados ponen en práctica sus diplomacias públicas por distintas razones. Desde una perspectiva del modelo racional para la toma de decisiones, son los intereses nacionales los que motivan su implementación. Corea del Sur, por ejemplo, ha implementado una diplomacia pública centrada principalmente en la seguridad, debido a la situación en la Península de Corea¹⁵. Además de los intereses tangibles, la diplomacia pública surcoreana reconoce los cambios en la fábrica de la diplomacia con el surgimiento de la sociedad en red y la necesidad de construir relaciones con la sociedad civil¹⁶. Otro ejemplo es el de China y el uso de la diplomacia pública para contrarrestar la narrativa internacional del crecimiento económico chino como una amenaza a la estabilidad internacional. De este modo, la diplomacia pública china tiene como principal objetivo contrarrestar una imagen negativa a través de su propia narrativa sobre el crecimiento/desarrollo pacífico y el deseo de un mundo armonioso¹⁷. Un estudio cuantitativo sobre la práctica de la diplomacia pública en países de todos los continentes enumera posibles motivaciones de los estados: preservar el prestigio internacional (ejemplo: Estados Unidos), combatir las impresiones internacionales negativas (ejemplo: Sri Lanka), mejorar las condiciones financieras (ejemplos: países donantes de Afganistán y empresarios de Singapur) o para controlar el flujo de información (ejemplo: China)¹⁸.

13 LÜFKENS, Matthias (2016), *Twiplomacy Study 2016* [Blog]. Consultado en: <http://twiplomacy.com/blog/twiplomacy-study-2016/>.

14 GILBOA, Eytan (2009), *Searching for a Theory of Public Diplomacy*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, pp 55-77. Vol. 616.

15 USC Center on Public Diplomacy (2017), *Public Diplomacy of the Republic of Korea: Soft Power and the Future* [Video]. Consultado en: <https://www.youtube.com/watch?v=w7jF1C7yyE>.

16 *Ibid.*

17 HARTIG, Falk (2015), *Communicating China to the World: Confucius Institutes and China's Strategic Narratives*. Politics, pp 245-258. Vol. 35.

18 RASMUSSEN, Ivan W. (2014), *Towards a Theory of Public Diplomacy. A quantitative study of public diplomacy and soft power*. Ph. D. thesis, The Fletcher School Tufts University.

Resultados del citado estudio sugieren que los estados llevan adelante estrategias de diplomacia pública por intereses racionales y no inspirados en ideales de democracia y apertura; sin embargo, existe un número considerable de países que adoptan esta práctica al percibir que es el comportamiento apropiado de los estados¹⁹. El autor advierte que el incremento considerable de países que aplican este tipo de diplomacia se debe mayormente a los potenciales beneficios que podrían obtener, una conducta similar a la expansión normativa con la democratización de los países de Europa del Este²⁰. Asimismo, las conclusiones indican que la diplomacia pública ya no es una práctica exclusiva de los países del Occidente y citan como casos relevantes los de China, India, Brasil, Brunei, Sudáfrica, Rumania y Singapur²¹.

Nueva Diplomacia Pública

Hoy en día la diplomacia actúa, en un complejo entorno, en múltiples niveles de conexión entre los estados y con otros actores no tradicionales que han trepado hasta lo alto de la arena internacional. Las interacciones ocurren, en gran medida, como producto de la revolución tecnológica y su interacción con la economía y la sociedad. El politólogo español Manuel Castells, referente mundial en el estudio de la interacción comunicativa de la sociedad moderna, denomina a este conjunto de rasgos como el nuevo paradigma de la tecnología de la información²². De acuerdo con Castells, las nuevas tecnologías forman parte de la actividad humana y moldean los procesos de la existencia individual y colectiva, creando un conjunto de relaciones que actúan como una red que se materializa en todo tipo de procesos y organizaciones. Otra característica a citar, además del impacto sobre los procesos humanos y la morfología de red, es la flexibilidad, que permite a las organizaciones e instituciones modificarse y adaptarse a este nuevo paradigma. Para comprender la reconfiguración de estas instituciones, incluyendo las cancillerías, es necesario aclarar que la materia prima de este nuevo paradigma es la información. El profesor James Pamment, de la Universidad de Oxford, describe a la nueva diplomacia pública difícilmente como un concepto y más como una forma de pensar sobre los cambios dentro de las organizaciones diplomáticas y su adaptación al actual entorno²³. Nancy Snow recuerda que la

19 *Ibid.*

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*

22 CASTELLS, Manuel (2000), *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Volumen I. La sociedad red. Madrid: Alianza Editorial.

23 PAMMENT, James (2014), *Diplomacy: Digital and Public*. En Emilio Pérez de Ágreda, Rafael Rubio y Juan Luis Manfredi (eds.), *La Diplomacia Pública como reto de la política exterior*. Madrid: Escuela Diplomática.

diplomacia pública tradicional se trata de gobiernos conversando con públicos globales (G2P / *government to people*), e incluye esfuerzos por informar, influir y atraer a los públicos para obtener apoyo a objetivos nacionales y de política exterior. A continuación se refiere a la nueva diplomacia pública como la forma en que gobiernos e individuos y grupos influyen, directa o indirectamente, sobre las actitudes y opiniones de un público que tiene relación directa con las decisiones de política exterior de otro gobierno (P2P / *people to people*)²⁴.

En las próximas secciones de esta revisión se abordarán otros conceptos normalmente vinculados con esta práctica, y con ello se pretende ampliar el marco de la nueva diplomacia pública brevemente aquí explicado.

Diplomacia Pública o Propaganda

“¿Por qué nos odian?” fue la pregunta de una ciudadana norteamericana, transmitida en vivo minutos después del atentado contra las Torres Gemelas²⁵. Un informe del Grupo Asesor de Diplomacia Pública para el mundo árabe y musulmán de Estados Unidos procuró dar una respuesta, y entre sus conclusiones señaló que la causa detrás de los sentimientos antiamericanistas que condujeron a los atentados del 11 de setiembre se resume en la frase “*We like Americans, but not what the American government is doing*”²⁶. El grupo responsable del informe recomendó la inmediata puesta en marcha de una diplomacia pública que reconcilie esa contradicción²⁷. La reacción del Gobierno de Estados Unidos consistió en la revisión de la política de seguridad nacional con la Guerra contra el Terrorismo, y para la Guerra de Ideas, el impulso de la diplomacia pública como estrategia para contrarrestar las actitudes antiamericanas y proyectar al exterior una imagen más positiva. Es cierto que tras los sucesos del 9/11 el término diplomacia pública retorna al centro del lenguaje diplomático contemporáneo; sin embargo, es necesario precisar, como bien lo apunta Jan Melissen, que esta iniciativa fue producto de una necesidad y se proyecta como una reacción en una guerra de ideas y no como parte de una visión a largo plazo²⁸.

24 SNOW, Nancy (2009), *Rethinking Public Diplomacy*. En Nancy Snow y Philip M. Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. Londres: Routledge.

25 LA PORTE, Teresa (2007), *La diplomacia pública americana: lecciones para una comunicación internacional*. Comunicación y Sociedad, pp 23-59. Vol. 20.

26 [Traducción del autor] “*Nos agradan los estadounidenses, pero no lo que el Gobierno estadounidense está haciendo*”.

27 SNOW, *op. cit.*, p 4.

28 MELISSEN, Jan (2005), *The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice*. En Jan Melissen (ed), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

La nueva disputa por las mentes y corazones y la cruzada por el control de las percepciones hicieron que la diplomacia pública tradicional sea interpretada como ejercicio de poder, conceptualmente separada de la propaganda y la guerra psicológica por una borrosa frontera. Es posible, entonces, encontrar definiciones como la de Berridge y James, quienes definen a la diplomacia pública como propaganda llevada a cabo por diplomáticos a finales del siglo veinte²⁹. La similitud conceptual es innegable, al ser la persuasión el instrumento por predilección de ambas. Para Pizarroso Quintero la persuasión como fenómeno comunicativo es inherente al hombre desde el momento en que este es tal. La define como una acción consciente que busca influir a través de una dependencia interactiva, en la que el emisor forma, refuerza o modifica la reacción del receptor³⁰. En la diplomacia pública tradicional la persuasión es entendida como una forma de comunicación en que la información fluye, normalmente, por una sola vía y que transmite, esencialmente, aspectos positivos a las audiencias de países extranjeros. En el caso de la propaganda, la persuasión está asociada a connotaciones muy negativas, como la manipulación y el engaño de los públicos extranjeros por parte de la Alemania Nazi o como táctica “sucias” de la Guerra Fría. En un esfuerzo por distanciarse de estas connotaciones, el diplomático estadounidense Edmund Gullion, Decano de la Escuela Fletcher de Derecho y Diplomacia de la Universidad Tufts, emplea por primera vez la expresión “diplomacia pública” en el año 1965³¹. Un documento del Centro de Diplomacia Pública Edward R. Murrow recoge la definición de Gullion y la define de la siguiente manera:

168

[La diplomacia pública] Trata de influir en las actitudes del público en la formación y en la ejecución de la política exterior. Incluye dimensiones de las relaciones internacionales más allá de la diplomacia tradicional, tales como el cuidado de la opinión pública foránea, la interacción con grupos e intereses privados en un tercer país, la presentación de informes sobre los asuntos exteriores y su impacto en la política, la comunicación entre diplomáticos y corresponsales, y el desarrollo de los procesos de comunicación intercultural³².

29 BERRIDGE, G. R. y ALAN, James (2001), *A Dictionary of Diplomacy*. Nueva York: Palgrave.

30 PIZZARROSO Q., Alejandro (1999), *La historia de la propaganda: una aproximación metodológica*. Historia y Comunicación Social, pp 145-171. N.º 4.

31 HASS, Ernst B. y WHITING, Allen S. (1965), *Dynamics of International Relations*. New York: McGraw-Hill.

32 [Traducción del autor] CULL, Nicholas J. (2006). *Public Diplomacy before Gullion: evolution of a phrase*. [Blog]. Consultado en: <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/public-diplomacy-gullion-evolution-phrase>.

La diferencia entre propaganda y diplomacia pública es la credibilidad en la comunicación. En la diplomacia pública moderna la interacción entre el emisor y el receptor ocurre en una vía de dos sentidos. A diferencia de la propaganda, la diplomacia pública no busca eliminar la libertad de interpretación del receptor, sino persuadir a través del diálogo.

La credibilidad como condición

La efectividad de la diplomacia pública es medida, en teoría, por la construcción de relaciones mutuamente beneficiosas con los públicos extranjeros. Aquí es fundamental el elemento credibilidad, pues sin ella el público extranjero no tendrá disposición para escuchar y aceptar la información. Sobre la importancia de la credibilidad, Edward R. Murrow, periodista y Director de la Agencia de Información de Estados Unidos durante la Presidencia de John F. Kennedy, decía: *“Truth is the best propaganda and lies are the worst. To be persuasive we must be believable; to be believable we must be credible; to be credible we must be truthful. It is as simple as that”*³³. La credibilidad es un activo que se cosecha con el tiempo y que algunos estados poseen en mayor medida, en comparación con otros. Los ingredientes de este activo son la información y la escucha. La primera, como lo señala Murrow, está directamente relacionada con la idea de que informar es influir. En cuanto a la importancia diplomática de escuchar, Nicholas Cull argumenta que es la condición previa para una diplomacia pública efectiva y su componente principal, junto con la defensoría, la diplomacia cultural, el intercambio y las agencias de radiodifusión³⁴.

Es posible que los resultados de la diplomacia pública no sean visibles a corto plazo. Una estrategia de diplomacia pública a largo plazo servirá al propósito de incrementar la credibilidad internacional, lo cual podrá traer beneficios en términos de prestigio, desarrollo económico y mayor facilidad para establecer alianzas y ganar el apoyo y entendimiento de otros actores. Un ejemplo de la correlación existente entre el uso de la diplomacia pública, el prestigio y la influencia se observa en los países del grupo de “medianas potencias”, que han utilizado la credibilidad internacional para contrarrestar el rezago en comparación con mayores potencias³⁵. Como se ha mencionado previamente, el poder de un estado ya no se mide exclusivamente por las fuerzas “duras”, pues son factores incongruentes

33 [Traducción del autor] *“La verdad es la mejor propaganda y las mentiras son las peores. Para ser persuasivos debemos ser creíbles; para ser creíble debemos ser creíbles; para ser creíbles debemos ser veraces. Es así de simple”*. En WALLER, J. Michael (2007), *The Public Diplomacy Reader*. Washington, D.C.: The Institute of World Politics Press, p 158.

34 CULL, *op. cit.*, p 63.

35 RUDDERHAM, M. A. (2008), *Middle Power Pull: Can Middle Powers use Public Diplomacy to Ameliorate the Image of the West?* YCISS Working Paper Number 46. Toronto: Centre for International and Security Studies.

con la real capacidad de influencia que puede ejercer. Además, la cuestión de liderazgo en estos tiempos debe tener en cuenta la inclusión de nuevos temas en la agenda internacional, que van más allá de la integridad territorial y que exceden las fronteras de los estados por su naturaleza global y de interdependencia. Estos países implementan, conscientes de este entorno, lo que se denomina “diplomacia nicho”. Esta diplomacia se centra en un área que la comunidad internacional reconoce y valora de forma positiva, con el fin de aumentar su influencia³⁶. Noruega es un caso representativo de la “diplomacia de pacificación”, enfocada en la resolución de conflictos y en los principios de cooperación y colaboración como nicho de la diplomacia³⁷. Los resultados son positivos para este país nórdico que actúa como sede del comité noruego del Nobel, encargado de seleccionar al Premio Nobel de la Paz cada año, y de mediador en varias negociaciones por la paz, como la de 1993 entre Israel y Palestina, y más recientemente entre el Gobierno de Colombia y las FARC. El Gobierno de Noruega ofrece lecciones prácticas sobre diplomacia pública, pues no hubiera logrado construir y proyectar esta imagen sin coordinación cercana con las organizaciones no gubernamentales y el apoyo del público doméstico, sin el cual el mensaje no tendría la cohesión necesaria³⁸. Otro ejemplo, esta vez sudamericano, es Ecuador, país que se ha abanderado con la protección de los derechos de los refugiados y la movilidad humana. Ecuador es una voz representativa entre los países del sur global en la búsqueda de un pacto mundial para refugiados inmigrantes, liderazgo que ha sido reconocido por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)³⁹. Una lección práctica, en este caso, es la necesidad de la coherencia entre la conducta exterior y la práctica doméstica como condición. El Gobierno de Ecuador no solo ha presentado el tema en distintos foros multilaterales, sino internamente ha adoptado la Ley Orgánica de Movilidad Humana y ha creado un Viceministerio dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, además de ofrecer refugio a más de sesenta mil personas⁴⁰. Las palabras del profesor Cull resumen perfectamente esta idea, cuando dice que la voz más potente de un actor internacional no es lo que dice, sino aquello que realiza, y que la mejor diplomacia pública no puede sustituir a una mala política exterior⁴¹.

36 COOPER, Andrew F. (1997). *Niche Diplomacy: a Conceptual Overview*. En Andrew F. Cooper (ed.), *Niche Diplomacy*. Londres: Macmillan Press Ltd.

37 Public and Cultural Diplomacy 1 (2012), *Niche Diplomacy: a key for smaller states to become visible? The example of Norway and peacemaking diplomacy* [Blog]. Consultado en: <https://publicandculturaldiplomacy1.wordpress.com/2012/03/22/niche-diplomacy-a-key-for-smaller-states-to-become-visible/>.

38 *Ibid.*

39 ACNUR dice que Ecuador es un ejemplo para el mundo por su Ley de Movilidad (2017). *El Comercio*. Consultado en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/acnur-ecuador-ejemplo-ley-movilidadhumana.html>.

40 *Ibid.*

41 CULL, Nicholas J. (2009). Citado en MANFREDI SÁNCHEZ, Juan Luis (2011), *Hacia una teoría comunicativa de la diplomacia pública*. Comunicación y Sociedad, pp 199-225. Vol. XXIV.

Es importante señalar que la colocación de recursos y esfuerzos para la promoción de temas de segundo o tercer orden en la agenda mundial no se debe al puro altruismo, sino al interés de posicionarse mejor en la arena internacional y en el plano doméstico. El ejemplo de la diplomacia de nicho se presenta como una opción válida para aquellos países de menor desarrollo, que por su “invisibilidad” son presa de prejuicios o de total desconocimiento. Esta realidad ha sido recogida en las encuestas sobre la percepción internacional de Paraguay como parte de la elaboración de la Marca País. De acuerdo con los resultados, “se identificó un gran desconocimiento del crecimiento económico y del progreso que el Paraguay ha experimentado en los últimos años. Por lo tanto, se concluye que la percepción de algunos de los *stakeholders* extranjeros no se encuentra alineada con la realidad actual del país”⁴². En síntesis, la diplomacia pública ha demostrado tener distintas facetas, que de alguna forma están relacionadas, situación que presenta dificultades al momento de evaluarla como objeto, debido a las contradicciones que pareciera haber entre las diferentes estrategias implementadas conforme al público de turno.

Diplomacia Pública y el Poder Blando

No es poco común, hoy día, hablar del poder blando y de diplomacia pública cuando de política exterior se trata. La relación entre ambos conceptos se encuentra en la teoría de las relaciones internacionales y en que existen distintas formas de poder y prácticas para expandir o mejorar las capacidades del poder blando. Los créditos intelectuales pertenecen al politólogo estadounidense Joseph S. Nye, quien define al poder como la habilidad de influir en el comportamiento de otros para alcanzar el resultado deseado. La definición no parece muy distinta a la de un estratega militar como Carl von Clausewitz, para quien el poder se mide por la capacidad de un estado de obligar a su enemigo a aceptar su voluntad por la fuerza⁴³. Claro que el contexto en que ambos pensadores desarrollaron sus teorizaciones es muy distinto: el general prusiano desarrolló sus primeras ideas en los años después de la victoria de Napoleón en la campaña de Prusia y Nye hizo lo propio luego de terminada la Guerra Fría. Para Clausewitz el objetivo no es otro que dejar al enemigo completamente indefenso, siendo la fuerza el único medio. Su lógica responde a una Europa devastada por las guerras napoleónicas. Por otro lado, Nye observa los cambios en las relaciones internacionales al eruirse Estados Unidos como la única potencia mundial, y argumenta que existen tres modos principales para influir en otros actores internacionales: por la fuerza y empleando amenazas (*sticks*); a través de estímulos económicos (*carrots*); o conseguir que hagan lo que uno quiere a través de la atracción⁴⁴. La tercera forma es la del poder blando, determinado por la atracción

42 Marca País Paraguay (2017). Consultado en: <https://www.marcaparaguay.com/p292-sobre-marca-pais-pt>.

43 CLAUSEWITZ, Carl V. (1976), *On War*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

44 NYE, Joseph S., *Global Power Shifts*. TED. Julio 2010. Charla. Consultado en: https://www.ted.com/talks/joseph_nye_on_global_power_shifts#t-4579.

que generan las instituciones, las ideas, los valores, la cultura y la legitimidad de las acciones de un estado. La diplomacia pública, argumenta Nye, puede moldear las preferencias del público extranjero si se goza de un nivel óptimo de poder blando⁴⁵. De este modo, el poder blando y la diplomacia pública se refuerzan mutuamente: un sustancioso poder blando puede garantizar el éxito de la diplomacia pública, así como una estrategia de diplomacia pública ejecutada correctamente puede incrementar la reserva de poder blando del estado ejecutor.

La capacidad de un estado de influir en los públicos extranjeros es reconocida como una fuente de poder por la propia escuela realista clásica. Hans Morgenthau, padre del realismo clásico, sostuvo que el poder de un estado no solo depende de su fuerza militar y poderío económico, sino también de la capacidad de atraer con su filosofía política, sus instituciones y políticas públicas⁴⁶. Esto es especialmente cierto en un contexto donde las fuentes del poder coercitivo ceden ante las fuentes de poder que favorecen las conexiones económicas, políticas y sociales. En una investigación más reciente, Joseph Nye argumenta que no solo los tipos y fuentes de poder han cambiado. El autor sostiene que además de haberse experimentado, en los últimos años, una transición de poder entre estados –de Occidente a Oriente–, también hubo una difusión de poder de estados a actores no gubernamentales tanto en Occidente como en Oriente⁴⁷. En este contexto el poder deja de ser sinónimo de dominio. Es oportuno introducir en esta sección algunas ideas de Manuel Castells sobre las relaciones del poder. El poder, según Castells, puede ejercerse mediante la coacción/ dominación o la construcción de significado. La coacción y dominación se traducen en imposición por la fuerza, por la violencia o la posibilidad de ejercerla; mientras que la construcción de significado se basa en el convencimiento, la razón y, finalmente, la comunicación. Castells señala que el ejercicio del poder por la dominación y el ejercicio por la comunicación están correlacionados de forma negativa; es decir, cuanta más dominación hay a través de la comunicación menor, existe la necesidad de emplear la capacidad coercitiva. En el contexto del paradigma de la era tecnológica y de la construcción de significados, el estado se ve reducido en protagonismo y capacidad de obligar e imponer. La sociedad, por otro lado, trasciende las fronteras y se conecta fácilmente con otras, alterando los límites territoriales del poder. Con el surgimiento de la sociedad en red y los efectos de la globalización, Castells argumenta que el poder es en menor medida coercitivo y cada vez más relacional.

45 NYE, Joseph S. (1990), *Soft Power*. Foreign Policy, pp 153-171. N.º 80.

46 MORGENTHAU, Hans (1972), *Politics among nations: The struggle for power and peace*. Nueva York: Alfred A. Knop.

47 NYE, Joseph S. (2011), *The Future of Power*. Nueva York: Public Affairs.

La separación entre poder coercitivo/duro y poder relacional/blando podría llevarnos a pensar que la diplomacia pública pertenece exclusivamente al reino del poder blando. Un profesor de diplomacia pública hace eco de esta separación y sostiene que, así como el ejército y el poder duro no son la misma cosa, la diplomacia pública es un mecanismo para desplegar poder blando y no poder blando en sí. Un punto de vista alternativo es el de Brian Hocking, quien, basado en el concepto del “poder pegajoso” de Walter Russell Mead, sugiere que los poderes están relacionados entre sí y, por lo tanto, existen estrategias de diplomacia pública para los poderes blando, el duro y el pegajoso. Esta última forma de poder es una descripción mixta entre “duro” y “blando”, representada por la atracción de un modelo económico⁴⁸. De este modo, Hocking se refiere a un círculo en el cual el poder blando sirve de apoyo al ejercicio del poder militar y económico, así como el uso del poder duro de forma arrogante o injustificada puede erosionar los niveles del poder blando⁴⁹. Estas correlaciones resaltan la pertinencia de una estrategia de diplomacia pública que considere estas dinámicas y planifique acorde a ellas. Un ejemplo práctico de estas correlaciones es el del Gobierno del Presidente George Bush durante la Guerra contra el Terrorismo. Con el cambio de la política de seguridad nacional y el creciente descontento de otras potencias ante las agresivas políticas unilaterales, Estados Unidos experimentó lo que Robert Pape llama *soft balancing*, en referencia a acciones que no desafiaban directamente la posición de Estados Unidos con el uso de recursos no militares, que retrasaron, frustraron o menoscabaron las agresivas medidas y políticas llevadas adelante a pesar de los cuestionamientos internacionales⁵⁰.

48 RUSSELL, Walter M. (2009), *America's Sticky Power*. Foreign Policy. Consultado en: <http://foreignpolicy.com/2009/10/29/americas-sticky-power/>.

49 HOCKING, Brian (2005), *Rethinking the 'New' Public Diplomacy*. En Jan Melissen (ed.), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

50 PAPE, Robert A. (2005), *Soft Balancing against the United States*. *International Security*, pp 7-45. Vol. 30.

Conclusión

La diplomacia pública, a pesar de ser una expresión reciente en el lenguaje diplomático, refleja atributos de la diplomacia ya existentes y al mismo tiempo resalta la complejidad del entorno en el que se relacionan los diversos actores. Más que un concepto medible, es un proceso de reconversión institucional y de la práctica diplomática; es parte de un proceso más amplio que afecta la vida colectiva e individual de las sociedades en la era de la información y la tecnología. La diplomacia pública no es simple moda o una de las tantas buenas prácticas recomendadas a los estados, pues es un fragmento de la transformación en la matriz de las relaciones transnacionales. El boom de actores no tradicionales en la arena internacional no es un fenómeno que marchará para atrás y tampoco lo hará el proceso de democratización de la diplomacia. Por lo contrario, la agenda internacional definida por temas globales ha fortalecido a estos actores, aumentando su protagonismo y su capacidad de presión. Por otro lado, las sociedades modernas, conscientes e interconectadas, han redefinido junto a sus gobiernos los conceptos de transparencia y acceso a la información como derechos innegociables y han convertido a sus ciudadanos en fiscales independientes y activos. En este contexto la capacidad de maniobra de los gobiernos no es mucha. Desde este ángulo, la nueva diplomacia pública es la estrategia para tejer alianzas con los públicos extranjeros. Si es cierta la frase que dice que los estados no tienen amistades permanentes, solo intereses permanentes, entonces la diplomacia pública sirve al propósito de encontrar esas amistades dentro de las sociedades de esos estados. Como se ha señalado, la credibilidad es el hilo que teje la confianza de estos actores en un diálogo de dos vías. Sobre la utilidad de la diplomacia pública existen otras opiniones que la ven como un mal necesario y una táctica de apoyo para la diplomacia tradicional. La realidad es que los públicos en el siglo veintiuno no se contentan simplemente con recibir información; ellos demandan más participación y retroalimentación a través de los varios canales abiertos por las tecnologías de la comunicación.

Para países como Paraguay la diplomacia pública resulta de gran utilidad, considerando que el poder blando es la moneda de mayor valor. La asociación de un país con la diplomacia pública puede ser interpretada como una indicación del aumento del poder blando o, en otro nivel, como el efecto de procesos de cambio más amplios en la práctica diplomática que llaman a la transparencia y la colaboración transnacional. Los efectos positivos en la imagen y en la reputación del país lo vuelven más atractivo, pudiendo solucionar el problema de la “invisibilidad”. En un mundo donde la reconfiguración del poder prioriza la capacidad económica, los estados no solo compiten en el pleno político, sino más especialmente en las inversiones extranjeras y el turismo. Una estrategia eficiente de diplomacia pública tiene varias facetas conectadas entre sí. Una de ellas es la

marca país, es decir, la movilización de todas las fuerzas y los activos de la nación que puedan contribuir a la promoción de la imagen de la nación. La marca país Paraguay fue lanzada este año y es un paso interesante que da notoriedad a los logros económicos del país, las oportunidades de negocios, y ofrece una chance para moldear la percepción externa. No es menor el hecho de contar con una marca propia y una campaña de promoción comercial, pues esto significa que el Paraguay está presente en el mundo de las ideas y las percepciones. Sin embargo, una estrategia de diplomacia pública con una visión holística podría ampliar sus resultados con objetivos a largo plazo y con una sólida coordinación central que incluya a otros actores de la sociedad. Las cancillerías enfrentan el desafío de adaptar estas técnicas de promoción, iniciativas de transparencia, estrategias de comunicación y el rol de interfaz entre los públicos, y obtener al mismo tiempo resultados políticos y económicos visibles a corto o mediano plazo. Un primer paso en esta complicada tarea es iniciar el debate y el análisis del proceso de adaptación a la realidad posmoderna y sobre el valor de una estrategia de diplomacia pública.

Bibliografía

- ARMSTRONG, M.C. (2009), *Operationalizing public diplomacy*. En Nancy Snow y Philip M. Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. Londres: Routledge.
- BERRIDGE, G. R. y ALAN, James (2001), *A Dictionary of Diplomacy*. Nueva York: Palgrave.
- CAHIER, Philippe (1965), *Derecho Diplomático Contemporáneo*. Madrid: Ediciones Rialp.
- CASTELLS, Manuel (2000), *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Volumen I. *La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.
- CLAUSEWITZ, Carl V. (1976), *On War*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- COOPER, Andrew F. (1997), *Niche Diplomacy: a Conceptual Overview*. En Andrew F. Cooper (ed.), *Niche Diplomacy*. Londres: Macmillan Press Ltd.
- CULL, Nicholas J. (2009), *Diplomacia Pública: consideraciones teóricas*. Revista Mexicana de Política Exterior, pp 55-92. Vol. 85.
- CULL, Nicholas J. (2006), *Public Diplomacy before Gullion: evolution of a phrase* [Blog]. Consultado en: <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/public-diplomacy-gullion-evolution-phrase>.
- CULL, Nicholas J. (2009), *Public Diplomacy: Lessons from the Past*. Los Ángeles: Figueroa Press.
- Marca País Paraguay (2017). Consultado en: <https://www.marcaparaguay.com/p292-sobre-marca-pais-pt>.
- Ecuador es un ejemplo para el mundo por su Ley de Movilidad (2017). *El Comercio*. Consultado en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/acnur-ecuador-ejemplo-ley-movilidadhumana.html>.
- GARCÍA GONZÁLEZ, Javier (2008), *Crisis e instrumentos militares de gestión de crisis: adaptación tras la Guerra Fría*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- GILBOA, Eytan (2009), *Searching for a Theory of Public Diplomacy*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, pp 55-77. Vol. 616.
- GREGORY, Bruce (2011), *American Public Diplomacy: Enduring Characteristics, Elusive Transformation*. The Hague Journal of Diplomacy. Vol. 6.
- HARTIG, Falk (2015), *Communicating China to the World: Confucius Institutes and China's Strategic Narratives*. Politics, pp 245-258. Vol. 35.
- HASS, Ernst B. y WHITING, Allen S. (1965), *Dynamics of International Relations*. New York: McGraw-Hill.

- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph S. (1989), *Power and Interdependence*. Illinois: Scott Foresman.
- KIM, Dong-gi (2015), *Public Diplomacy as a New Axis of Diplomacy - The Current State of Korea and Policy Direction*. Foreign Relations, pp 144-161. Vol. 17.
- LA PORTE, Teresa (2007), *La diplomacia pública americana: lecciones para una comunicación internacional*. Comunicación y Sociedad, pp 23-59. Vol. 20.
- LÜFKENS, Matthias (2016), *Twiplomacy Study 2016* [Blog]. Consultado en: <http://twiplomacy.com/blog/twiplomacy-study-2016/>.
- MANFREDI SÁNCHEZ, Juan Luis (2011). *Hacia una teoría comunicativa de la diplomacia pública*. Comunicación y Sociedad, pp 199-225. Vol. XXIV.
- MELISSEN, Jan (2005), *The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice*. En Jan Melissen (ed.), *The New Public Diplomacy Soft Power in International Relations*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- MORENO PINO, Ismael (2001), *La diplomacia, aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- MORGENTHAU, Hans (1972), *Politics among nations: The struggle for power and peace*. Nueva York: Alfred A. Knop.
- NICOLSON, Harold (1994), *La Diplomacia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- NICOLSON, Harold (1962), *The Evolution of Diplomacy*. Nueva York: Collier Books.
- NYE, Joseph S., *Global Power Shifts*. TED. Julio 2010. Charla. Consultado en: https://www.ted.com/talks/joseph_nye_on_global_power_shifts#t-4579.
- NYE, Joseph S. (1990). *Soft Power: Foreign Policy*, pp 153-171. N.º 80.
- NYE, Joseph S. (2011), *The Future of Power*. Nueva York: Public Affairs.
- Office of the Historian State Department. *Wilson's Fourteen Points*. Consultado en: <https://history.state.gov/milestones/1914-1920/fourteen-points> (22 de noviembre de 2017).
- PAMMENT, James (2014), *Diplomacy: Digital and Public*. En Emilio Pérez de Ágreda, Rafael Rubio y Juan Luis Manfredi (eds.), *La Diplomacia Pública como reto de la política exterior*. Madrid: Escuela Diplomática.
- PAPE, Robert A. (2005), *Soft Balancing against the United States*. International Security, pp 7-45. Vol. 30.
- PIZZARROSO Q., Alejandro (1999), *La historia de la propaganda: una aproximación metodológica*. Historia y Comunicación Social, pp 145-171. N.º 4.

- Public and Cultural Diplomacy 1 (2012), *Niche Diplomacy: a key for smaller states to become visible? The example of Norway and peacemaking diplomacy* [Blog]. Consultado en: <https://publicandculturaldiplomacy1.wordpress.com/2012/03/22/niche-diplomacy-a-key-for-smaller-states-to-become-visible/>.
- RASMUSSEN, Ivan W. (2014), *Towards a Theory of Public Diplomacy. A quantitative study of public diplomacy and soft power*. Ph. D. thesis, The Fletcher School Tufts University.
- RUDDERHAM, M.A. (2008), *Middle Power Pull: Can Middle Powers use Public Diplomacy to Ameliorate the Image of the West? YCISS Working Paper*. Number 46. Toronto: Centre for International and Security Studies.
- SNOW, Nancy (2009), *Rethinking Public Diplomacy*. En Nancy Snow y Philip M. Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. Londres: Routledge.
- USC Center on Public Diplomacy (2017), *Public Diplomacy of the Republic of Korea: Soft Power and the Future [Video]*. Consultado en: <https://www.youtube.com/watch?v=w7jfF1C7yyE>.
- WALLER, J. Michael (2007), *The Public Diplomacy Reader*. Washington, D.C.: The Institute of World Politics Press, p 158.

NOCIONES SOBRE LA DIPLOMACIA CULTURAL

Hugo Fernando Ferreira Cáceres*

Introducción

Separando la paja del trigo, y más allá de las buenas intenciones con que a veces se llevan adelante ciertas iniciativas en el campo diplomático; en un contexto de sociedad en donde la laxitud en la interpretación de conceptos se da, tristemente, de manera muy constante; en un ámbito de trabajo en donde es vital introducir elementos que a veces se hacen esquivos en el vértigo y la algidez de la cotidianidad laboral; es importante definir qué se entiende por diplomacia cultural, y qué no.

El ejercicio intelectual de definir por separado dos elementos que conforman un término compuesto, desarrollar el alcance semántico, referenciar autores, recopilar citas o desarrollar ejemplos para entender un significado, puede terminar siendo plurivalente o ambiguo. Es decir, pueden surgir tantas definiciones como interpretaciones de conceptos de cultura o tipos de manifestaciones culturales o tipos de diplomacia. Este artículo, por ende, intenta no perder de vista la hipótesis de la diplomacia cultural como un concepto único y solvente por sí mismo, más allá de la cultura y de la diplomacia de un país.

“La diplomacia cultural es una herramienta poderosa al servicio de la práctica diplomática”¹, decía Berta Rojas a la hora de recibir la Orden Nacional del Mérito Don José Falcón, condecoración del Gobierno Nacional por extraordinarios y excepcionales servicios prestados. La distinguida Berta, justamente, hace referencia a esta conceptualización de elemento único, distinto a la cultura, distinto a la diplomacia tradicional, al mencionar su carácter de *herramienta de la práctica diplomática*, es decir, un elemento técnico que coadyuva en la construcción de la diplomacia particular de un país como estrategia de sus relaciones internacionales, en el marco de una política de estado también particular y determinada.

Es justamente al reiterar este carácter particular de la diplomacia cultural de cada país que se pretende insistir en la idea de cuán relevante puede ser la incidencia de criterios claros de diplomacia cultural en la estrategia de las

* Tercer Secretario, Abogado - Universidad Nacional de Asunción. Máster en Estudios Políticos Aplicados - FIIAPP.

1 Orden al Mérito Berta Rojas. <http://www.lanacion.com.py/2017/01/13/la-diplomacia-cultural-una-herramienta-poderosa/> (13 de enero de 2017).

relaciones internacionales de un país; de qué manera estas particularidades culturales pueden marcar la diferencia al agregar elementos únicos de un lugar determinado; de qué manera la diplomacia cultural puede ser el valor agregado que otorgue una ventaja comparativa inigualable sobre el resto del mundo; de qué manera es funcional transversalmente a todos los intereses nacionales en el exterior, mucho más allá de la defensa del patrimonio cultural o el fomento de las expresiones culturales nacionales.

Este breve ensayo no pretende argumentar certezas, sino generar dudas necesarias, curiosidad y entusiasmo por el tema, abriendo las puertas a la hondura de un asunto poco encarado como parte de la labor diplomática. Las numerosas ramificaciones de la diplomacia cultural y su incidencia silenciosa y constante a lo largo de la historia de las relaciones diplomáticas, generan un sinnúmero de preguntas, propuestas y teorías. Este artículo pretende, principalmente, aumentarlas.

¿Qué es la diplomacia cultural?

“Diplomacia cultural es el conjunto de estrategias y actividades llevadas a cabo por el Estado (y/o sus representantes) en el exterior, a través de la cooperación cultural, educativa y científica (así como exposiciones y eventos culturales), con la finalidad de llevar a cabo los objetivos de la política exterior” (Rodríguez, 2009).

Si bien existen otros conceptos más acotados y sintéticos, este que utilizamos de referencia conjuga varias otras definiciones y proporciona los elementos claves necesarios para desentrañar el concepto e intentar delimitar el alcance de su significado.

En primer término se establece que es una actividad del Estado. En este sentido se deja claro que se habla de acciones y programas oficiales, o al menos patrocinados por el Estado cuando se trata de actividades no oficiales. No obstante, aclaremos que la diplomacia cultural no se refiere solamente a las actividades del Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de cultura o aquellas realizadas exclusivamente a instancias de agentes oficiales de la Cancillería, como embajadores o agregados culturales, sino por cualquier actor que sea funcional a la política exterior del Estado mediante la cultura (Duboscclard, 2004). En este sentido, y como lo explicaremos más adelante, la diplomacia cultural suele muchas veces resumirse, de manera incompleta, en el acervo cultural de los diplomáticos. Si bien es de suma importancia la formación intelectual y cultural de los diplomáticos, no es necesariamente sobre estos que recae la responsabilidad cultural de la política exterior.

Por otro lado, la definición anteriormente citada se refiere también al tipo de actividades que se llevan adelante, mencionando específicamente la cooperación cultural, educativa y científica, además de los eventos culturales y las exposiciones. Si bien pareciera no existir demasiado que explicar con relación a las actividades mencionadas, ya que responden claramente al ámbito de la cultura, es menester distinguir que ellas deben responder a la misma línea que la de la política exterior de un país. Un evento cultural por la fecha patria, un cierre cultural de una visita oficial, un concierto patrocinado por la Embajada, etc., es algo muy corriente en la rutina de la actividad diplomática, pero suele ser un acto de relleno, un cumplido ceremonial o, lo que es peor, una actividad que pasa inadvertida y no responde, en algunos casos, a una línea más incisiva de injerencia cultural, siendo que debería hacerlo así, en todos los casos. Es precisamente este tipo de transversalidad en la actividad diplomática la que propicia la diplomacia cultural en la agenda de las relaciones internacionales de un país.

Por último, la definición habla de la finalidad de la diplomacia cultural: los objetivos de la política exterior. Este punto es clave, especialmente para dejar en claro que la diplomacia cultural no responde a los intereses propios de la cultura de un país. Los intereses de la cultura de los países los lleva adelante, en la mayoría de los casos, el Ministerio de Cultura. La diplomacia cultural es aquella que, mediante las herramientas de la cultura —el arte, la historia, las costumbres, etc.—, se realiza para llevar adelante postulados de su política exterior. Es decir, la política exterior no solventa un concierto, una obra de teatro, un libro o una beca de estudio para rédito del artista o el estudiante, salvo que dicho rédito sea funcional a los intereses de la política exterior. Por ejemplo, una película paraguaya exhibida en un cine del exterior bajo patrocinio de la Embajada, si bien reedita en beneficio de los artistas involucrados en la película, con su promoción y éxito, el Estado busca los réditos económicos y políticos resultantes de la buena imagen de país que genera una obra de arte exitosa.

A lo largo de la historia...

Es constante leer, en los diversos materiales que hablan de diplomacia cultural, la noción de que la misma data de muchos siglos y que forma parte de la historia de las relaciones internacionales prácticamente desde siempre (Montiel, 2007). Así, las ruinas de las civilizaciones griega y romana, que suntuosas observan el paso de la historia, siguen allí cumpliendo la misma función de siempre, desde cuando no eran ruinas, la cual es la de ostentar frente al mundo la grandeza de un pueblo respecto de otro, sin disparar un tiro, sin firmar tratados, sin ceder negociaciones.

“En las relaciones internacionales, el poder se define como la capacidad de modificar el comportamiento de otros actores” (Montiel, 2017). Como explica el profesor Montiel, este poder fue a lo largo del tiempo tangible, como el poder coactivo de las armas o lo económico; o intangible, que es mediante el cual, más allá de lo material, se logró imponer un “modelo cultural”, incluso frente a adversarios muy superiores en lo material. Cuando se conjugan ambas manifestaciones de poder, generalmente hablamos de grandes potencias mundiales.

La diplomacia cultural encuentra ejemplos claros de su injerencia en muchos momentos y actores de la historia universal, desde las pirámides egipcias hasta el Coliseo romano; Carlomagno, la Iglesia Católica, Napoleón, la Era Victoriana, etc. No obstante (quizás por la cercanía histórica de su acaecimiento o por la extensión de sus secuelas en la Guerra Fría), la Segunda Guerra Mundial es un referente obligado, sea cual fuere el tema que se trate, especialmente a la hora de encontrar ejemplos que demuestren conceptos claros sobre el carácter y la esencia del ser humano. Así, la diplomacia cultural despliega sus alas y está presente en el trasfondo de la violencia explícita y en las estrategias militares con las cuales los ejércitos y sus líderes fueron diseñando el trasegar del conflicto. Hitler podría haber tomado París sin tanta parafernalia; sin embargo, con su uniforme de Hugo Boss desfiló izando la esvástica por los Campos Elíseos e hizo formar en su entorno al pueblo parisino, que observaba impávido toda esa exacerbación del simbolismo nazi. No debían rendirse ante Hitler, sino ante la idea que representaba su figura, una idea que debía superar a otra, una cultura sobre otra, una cosmovisión sobre otra.

Quizás el componente estratégico-militar que era para la Gran Bretaña el liderazgo de Churchill no pueda compararse con el genio estratégico de Patton o MacArthur, pero la relevancia de su liderazgo cultural fue definitiva: lo que representaba un discurso de Churchill para las fuerzas aliadas pesaba más que un portaaviones norteamericano. Un discurso que no contenía elementos tangibles, números o arengas militares que pudieran animar y reconfortar a un soldado que iría a enfrentar a un enemigo mucho más preparado y voraz. Churchill elaboró su retórica persuadiendo con el arte de la literatura y con su capacidad de construir con palabras una idea clara de Gran Bretaña. La que representaba esa forma de vida británica, esa cultura de libertad, esa idea por la cual irían a dar la vida sus soldados.

Desde el fin de las hostilidades de la Segunda Guerra Mundial se enfundaron las armas y se puso a trabajar una maquinaria cultural en ambos bandos, para seguir una guerra que ya no podía sostenerse matando gente con balas (aunque también pasaba y sigue pasando en algunos lugares), pero que sí necesitaba seguir dirimiendo entre dos modelos, dos mundos, dos cosmovisiones. Occidente

construyó su cosmovisión sobre la cultura de la libertad y Oriente sobre la cultura de la paz (Kissinger, 1994), y ambos horizontes ideológicos crearon la simbología con la cual la Guerra Fría extendió sus batallas culturales a nivel global y, por supuesto, en el campo de las relaciones internacionales.

La Guerra Fría es un escenario ideal para graficar esa disputa de intereses desarrollada casi exclusivamente en el campo de las ideas, donde la diplomacia cultural jugó un papel protagónico, no tanto por la intensidad utilizada –que pudiera equipararse a otras disputas a través de la historia–, sino más bien por la notoriedad y la explosión de símbolos que el mundo moderno y su tecnología contribuyeron a crear. El “soft power” se impuso en todo su esplendor durante este periodo como estrategia de batalla. El “soft power”, concepto concebido por Joseph Nye² a finales de los ochenta, en su análisis del conflicto, es para muchos autores la definición exacta de lo que es la Diplomacia Cultural, aunque quizás no lo sea si se lo analiza en el contexto del mundo de hoy, fuera de la lógica del enfrentamiento bipolar de la Guerra Fría. Actualmente, es mucho más amplio el espectro de análisis de las relaciones internacionales. De hecho, hoy Nye habla del “smart power”, del cual se ha nutrido mucho la política exterior norteamericana en los gobiernos demócratas, de Clinton y particularmente de Obama.

“John Rambo y Rocky Balboa” combatían al comunismo de manera más eficiente que la CIA, Kennedy o Nixon. El Muro de Berlín cayó sin ejércitos y esa batalla no se ganó con armas o la guerra de espionaje, sino a fuerza de la imposición de un modelo cultural que triunfó sobre otro. La paz versus la libertad, dos ideas igualmente loables, honorables y mayormente compatibles, fueron, sin embargo, estandartes antagónicos tras los cuales desfilaron las estrategias políticas y culturales de la Guerra Fría. Luego de más de medio siglo de lucha silenciosa, la idea de la preeminencia de la libertad triunfó sobre la idea de la preeminencia de la paz, de la mano de una contienda cultural que socavó los cimientos de lo que sigue siendo una potencia nuclear. Todo el arsenal nuclear soviético no podía dispararse sobre la fábrica de Coca-Cola en Atlanta o sobre Universal Studios en Hollywood. Una de las primeras imágenes masivamente difundida de la nueva Rusia fue un local de McDonald’s en Moscú, algo tan simbólicamente fuerte como la bandera soviética izada en el Reichstag o los soldados norteamericanos apuntalando la bandera en Iwo Jima.

² Es profesor de la Universidad de Harvard y fue colaborador de los Presidentes norteamericanos Clinton y Obama.

Hoy en día ya no existe Guerra Fría ni bipolaridad en las relaciones internacionales, en el mismo contexto que durante gran parte del siglo XX. No obstante, un entramado de relaciones interconectadas y globales, multipolaridad e interdependencia siguen los mismos patrones de la disputa cultural de las ideas, atada esta vez a intereses económicos de actores privados y públicos – sin distinción–, en una relación simbiótica cultura-mercado que marca las pautas del mundo hiperinformado y evanescente (Bauman, 2009) que la tecnología y la globalización nos traen de la mano.

¿Qué no es diplomacia cultural?

Cuando se habla de definir conceptos, es interesante el ejercicio de descartar aquellas definiciones que no reflejan lo que se intenta referir, sino que corresponden a otro concepto, muchas veces muy similar y otras veces no tanto. En el caso de la diplomacia cultural, este ejercicio también sirve para visibilizar otros conceptos que, dentro de la actividad diplomática, hacen al aspecto cultural.

Una de las características de la diplomacia cultural es que se refiere a acciones enmarcadas en una estrategia que responde a la política exterior del Estado, es decir, responde a preceptos que están diseñados para ser aplicados buscando resultados que, por lo general, son a largo plazo; por ende, las acciones enmarcadas en la diplomacia cultural están orientadas también a la obtención de resultados a largo plazo.

En este orden de cosas, pero a *contrario sensu*, las acciones culturales a corto plazo pueden enmarcarse en el concepto de la diplomacia pública o en el de las relaciones culturales internacionales (Rodríguez, 2014).

La diplomacia pública se refiere a las acciones enfocadas en la información y divulgación a través de los medios de comunicación, electrónicos o digitales, con el fin de dar a conocer o promover una acción concreta de los Estados y/o Gobiernos en materia cultural o educativa. En ocasiones se utiliza para denominar a todos aquellos esfuerzos informativos gubernamentales y no gubernamentales del ámbito diplomático que trascienden la diplomacia tradicional (Rodríguez, 2014). Es decir, la diplomacia pública persigue el posicionamiento de la imagen de un país para generar un efecto positivo a corto plazo en la opinión pública internacional. Ella busca potenciar el impacto mediático que deriva de acciones concretas del Estado, o de otros actores, asociados a él o no, incluso. Es por eso que la diplomacia pública era hasta hace poco, según Nicholas Cull, una expresión alternativa al término propaganda (Cull, 2004).

Otro concepto con el cual se confunde a la diplomacia cultural es el que abarca las relaciones culturales internacionales. Estas son, según Robert Williams, “actividades con apoyo del Estado con el fin de lograr diversos objetivos en el ámbito cultural” (Williams, 1990).

En este sentido, se distingue que las relaciones culturales internacionales son acciones realizadas por agentes no estatales –artistas, escritores, fundaciones, ONGs culturales, etc.–, cuyo interés principal son objetivos culturales a nivel internacional, y su vinculación con el Estado pasa por una cuestión de logística o de presupuesto. Las relaciones culturales internacionales caben dentro de los objetivos de la política cultural de un estado, mas no siempre de la política exterior, lo cual es la raíz del concepto de la diplomacia cultural.

No obstante, como mencionáramos, existen casos en los que ciertas acciones culturales internacionales realizadas por actores no estatales coinciden con los intereses de la política exterior de un país, por lo que en estas ocasiones sí se podría hablar de una acción enmarcada en la diplomacia cultural.

El patrocinio estatal a manifestaciones culturales de nacionales en el extranjero es un punto interesante a la hora de analizar los criterios con los que se otorgan estas ayudas en algunas administraciones. Es corriente que el apoyo a ciertos artistas o manifestaciones culturales realizadas en el exterior sea otorgado sin mayores criterios que el filantrópico o, lo que es peor, el político; o, finalmente, el del gusto personal del agente estatal en el exterior. Siempre es saludable el apoyo a manifestaciones culturales en el exterior cuando representan de manera genuina al país, más aún teniendo en cuenta que en algunos países de América Latina los artistas reciben muy poco incentivo, tanto privado como público. No obstante, una cosa no excluye a la otra, por lo que sería mucho más eficiente que el apoyo del Estado a las acciones de sus artistas en el extranjero se den como parte de su diplomacia cultural.

Otro de los términos con los cuales se vincula la diplomacia cultura es el concepto de Marca País. “Marca país es una estrategia para capitalizar la reputación de un país en mercados internacionales” (Echeverri, 2004). Esta definición de Lina Echeverri refleja el carácter casi exclusivamente económico de este concepto. La marca país es un esfuerzo por potenciar la imagen positiva de un país, teniendo como marco de referencia el enfoque comercial con el que conciben las empresas el posicionamiento de su marca. Si bien son estrategias complementarias, podríamos decir que la marca país es un esfuerzo del Estado que debería formar parte de su diplomacia cultural.

Diplomacia cultural para el Paraguay, a modo de conclusión

Sobre el tema de la complejidad e implicancia de la diplomacia cultural no cabría proponer ideas, planes o propuestas sin la necesaria y cuidadosa evaluación de los elementos, tanto de la cultura como de la diplomacia paraguaya, que hacen a su identidad particular. En ese contexto, las peculiaridades que la hacen única –o comparativamente imprescindibles–, para construir sobre ellas el “road map”, hacia una diplomacia cultural paraguaya.

Dicho esto, se podrían esgrimir algunas ideas fuerza que puedan componer sustantivamente la estrategia de la diplomacia cultural paraguaya. Claro está, sin ánimo de ser crítico ni excluyente de cualquier iniciativa que exista o haya existido al respecto desde la labor diplomática paraguaya.

Teniendo en cuenta que la cultura es más que el arte³ y que la diplomacia cultural no es ni relaciones internacionales culturales ni diplomacia pública, propaganda o “marca país”, podríamos decir que, desde el ángulo de la historia –con sus versiones revisionistas o tradicionales–, desde el análisis sociocultural de sus expresiones artísticas –tanto las nuevas como las antiguas o las fusiones y mixturas–, desde el conocimiento tradicional, culinario, artístico, medicinal, etc., Paraguay es un país extraordinariamente complejo, comparativamente con sus vecinos de la región. También podríamos afirmar que posee características culturales que lo hacen diferente, desde su proceso de construcción nacional hasta su realidad cultural actual, en un mismo contexto latinoamericano, claro está. Pero con acentos sumamente propios, que hacen que su particular riqueza cultural sea más que apreciable a la hora de encontrar ventajas y oportunidades reales de beneficios, económicos y políticos, en el marco de los intereses de la política exterior paraguaya.

Si hay un vínculo directo entre códigos de desarrollo económico y cultura es aquel que se conjuga en el ámbito de lo que se denomina economía naranja, definida por Buitrago⁴ como “*el conjunto de actividades que de manera encadenada permiten que las ideas se transformen en bienes y servicios culturales, cuyo valor está determinado por su contenido de propiedad intelectual*”. La propiedad

3 En 2001, la UNESCO declaró que “La cultura debe ser considerada el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos, que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”.

4 Felipe Buitrago Restrepo, consultor de la División de Asuntos Culturales, Solidaridad y Creatividad del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

intelectual, componente fundamental de la economía naranja, es un elemento que cada vez pesa más en el comercio internacional. En 2015, las industrias culturales y creativas generaron 1,9 millones de empleos en América Latina y el Caribe, e ingresos por 124.000 millones de dólares⁵. Solo la ecuación aritmética que significa un mercado cultural inmenso como el mundo mismo, potenciada por el acceso cada vez más simple y barato a los productos culturales mediante internet, nos pone frente a un mundo de oportunidades incalculable.

Solamente en Paraguay, las industrias creativas representan el 4,1% del PIB⁶, una cifra que no puede seguir pasando desapercibida para la política exterior paraguaya, más aún considerando la potencialidad del crecimiento económico que en este contexto significa la particularidad de la cultura paraguaya, teniendo en cuenta que en las industrias culturales el valor agregado se da por elementos como la originalidad o la exclusividad de uso, en razón de los derechos intelectuales. Esta particularidad de la cultura paraguaya, en el contexto de las industrias culturales actualmente, representa una hipótesis de éxito que debería incorporarse de manera más agresiva a la política exterior paraguaya, con criterio pragmático y programático, como elemento clave de su diplomacia cultural.

El bilingüismo y el sinnúmero de costumbres guaraníicas mimetizadas en una población fenotípicamente mestiza, constituyen aspectos diferenciadores de las expresiones culturales del Paraguay en el marco de Latinoamérica. El primer conflicto armado entre naciones independientes de América se dio en la Guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay y es, sin lugar a dudas, el mayor conflicto armado de la historia de América Latina hasta hoy en día. El periodo de existencia de la única y fascinante experiencia de desarrollo autónomo y alternativo a la metrópolis en la América colonial que se dio en las Misiones Jesuíticas, entre los siglos XIV y XVII, se desarrolló casi exclusivamente en territorio paraguayo. La yerba mate crecía originalmente solo en territorio del Paraguay y es una tradición de los indígenas guaraníes su uso y de los jesuitas en Paraguay su explotación. Somos el único país con idioma oficial indígena vivo y, a diferencia de otras realidades latinoamericanas, lo hablan mayormente ciudadanos paraguayos que no pertenecen a pueblos guaraníes. Sin ánimo de incluir todas las variables, y solo a modo de ejemplificar, estas son algunas particularidades que, puestas al servicio de una estrategia de posicionamiento a nivel internacional, constituyen herramientas potentes para la consecución de resultados tangibles en materia social, educativa, cultural y, finalmente, económica y política.

5 Economía Naranja: Innovaciones que no sabía que eran de América Latina. <https://publications.iadb.org/handle/11319/8330> (Diciembre de 2017).

6 ¿Por qué el Naranja? <http://www.5dias.com.py/por-que-el-naranja/> (Diciembre de 2017).

Quizás sea mucho más atractivo invertir en la exportación de guitarras clásicas de la marca “Mangoré” fabricadas en Paraguay, que invertir en la más importante fábrica de instrumentos de cualquier parte del mundo, por más ventajas fiscales o económicas que haya. El valor agregado intangible es simplemente inigualable. Quizás sea más fructífero producir cine o literatura con guiones contruidos sobre historias paraguayas nunca contadas al mundo y sin parangón, como la Triple Alianza, la Guerra del Chaco, la dictadura de Francia, las Misiones Jesuíticas o la Revolución Comunera. Quizás sea más fácil conseguir financiamiento para un encuentro universal de músicos clásicos en el país que fabrica instrumentos musicales a partir de la basura; el país donde hace cuatro siglos sus pueblos originarios tocaban sinfonías con violines fabricados por ellos mismos; el país donde nació el mayor compositor americano para guitarra clásica de todos los tiempos.

Finalmente, Paraguay es, para una parte importante del mundo, esa “isla rodeada de tierra” de Roa Bastos, ese secreto guardado en sí mismo tras largos periodos de encierro cultural y político. Esta ausencia crónica en el escenario cultural mundial tal vez pudiera representar una desventaja comparativa con relación a los vecinos de América Latina; sin embargo, es también ese valor agregado intangible de ser el gran misterio por develar en el continente.

Bibliografía

Libros

- Jaramillo Jassir, Mauricio (2015), *Poder Blando y Diplomacia Cultural, Elementos clave de políticas exteriores en transformaciones*. Colombia. Universidad del Rosario.
- Nye, Joseph S. (2009), *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. USA. New York Public Affairs.
- Echeverri, Lina (2014), *Marca país: experiencias en América y la realidad en Colombia*. Colombia. CESA.
- Kissinger, Henry (1994), *Diplomacia*. España. Fondo de Cultura Económica de España.
- Bauman, Zygmunt (2003), *Modernidad líquida*. México. Fondo de Cultura Económica.

Revistas

- Rodríguez Barba, Fabiola (2014), *Diplomacia Cultural. Una nota exploratoria*. Observatoire des Amériques. Montreal. Volumen 14.
- Montiel, E. (2007), *Diplomacia Cultural. Un enfoque estratégico de política exterior para la era intercultural. Serie de cuadernos UNESCO. Guatemala. Número 2*.
- Dubosclard, Alain (2002), *Entre rayonnement et réciprocité: contributions à l'histoire de la diplomatie culturelle*. Publications de la Sorbonne, p 24.
- Nicholas J. Cull (2008), *Diplomacia Pública*. Los Anales de la Academia Americana de Ciencias Políticas y Sociales. Vol. 616, N.º 1, pp 31-54.
- Williams, Robert J. (1990), *The Provinces and Canadian International Cultural Activities: The Contributions of Ontario*. Vol. 11, p 86.

LA INMUNIDAD DE EJECUCIÓN DE LAS MISIONES DIPLOMÁTICAS Y CONSULARES DE LOS ESTADOS ANTE DEMANDAS LABORALES INSTAURADAS EN TRIBUNALES DEL ESTADO RECEPTOR

Ignacio Cazaña Portella*

1. Introducción

El presente trabajo tiene como objeto estudiar la figura de la inmunidad de ejecución de las misiones diplomáticas y consulares de los Estados por demandas instauradas en Juzgados de los Estados receptores, resaltando el tema de su aplicabilidad en procesos del fuero Laboral.

Así, se buscará ofrecer al lector una introducción a un asunto tan relevante en el Derecho Internacional y en las relaciones internacionales, como lo es la inmunidad de ejecución de las misiones diplomáticas y consulares, sobre el cual es común caer en confusiones.

2. La Inmunidad de Ejecución y la Inmunidad de Jurisdicción de los Estados

La inmunidad del Estado extranjero, según el doctrinario Remiro Bretons, consiste en un principio del Derecho Internacional a través del cual un Estado debe abstenerse, en ciertos supuestos: 1) de ejercer jurisdicción en un proceso incoado ante sus tribunales contra otro Estado; y 2) de adoptar medidas coercitivas sobre sus bienes antes o después del fallo¹.

Nos encontramos, entonces, ante un principio general del cual se desprenden dos figuras: la inmunidad de jurisdicción y la inmunidad de ejecución de los Estados. Siguiendo el postulado de Remiro Bretons, la primera se refiere a la prohibición o abstención del Estado de ejercer su jurisdicción en un proceso entablado ante sus órganos jurisdiccionales contra otro Estado, mientras que la segunda consiste en la prohibición o abstención del Estado de adoptar medidas coercitivas sobre los bienes de ese otro Estado en el marco de dicho proceso, con anterioridad o posterioridad de dictarse el fallo del órgano jurisdiccional.

* Tercer Secretario. Abogado recibido en la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción.

¹ Antonio Remiro Bretons, *Derecho Internacional*. Editorial Tirant Lo Blanch (Valencia), año 2007, p 1.031.

Como se puede apreciar, y tal como lo señala el doctrinario Phillipe Cahier, la noción de inmunidad de jurisdicción de los Estados está estrechamente ligada a la noción de inmunidad de ejecución de estos². Ambas figuras poseen los mismos fundamentos (principios de soberanía, independencia e igualdad de los Estados), pero tienen finalidades distintas: la primera actúa como una excepción que provoca la incompetencia de los tribunales internos de un Estado para juzgar a otros sujetos de Derecho Internacional, mientras que la segunda produce el efecto de impedir la ejecución del fallo, cuando se hubiere concluido el procedimiento³. Esta diferencia de finalidades ocasiona que ambas figuras tengan consideraciones y evoluciones distintas en la costumbre internacional, en la doctrina, en las legislaciones nacionales y en las jurisprudencias internas de los países.

Existen dos corrientes principales sobre el alcance de la inmunidad de jurisdicción de los Estados: la de la inmunidad absoluta, que sostiene que en ningún caso estos pueden ser juzgados en jurisdicciones internas de otros Estados; y la restrictiva, por la que los Estados, por actos *iure gestionis*, sí pueden ser juzgados en la jurisdicción interna de otros Estados.

Si bien la doctrina de la inmunidad absoluta impregnaba los precedentes judiciales del siglo XIX, en las últimas décadas los Estados han ido adoptando, de manera progresiva, la doctrina restrictiva de la inmunidad de jurisdicción de otros Estados ante sus propios tribunales, en detrimento de la doctrina de aquella⁴.

La adopción de la tesis restrictiva de la inmunidad de los Estados se ha materializado tanto en el ámbito internacional, a través de convenciones internacionales, como en el ámbito interno de los Estados, por medio de disposiciones constitucionales, leyes o la jurisprudencia de los tribunales internos⁵.

2 Phillipe Cahier, *Derecho Diplomático Contemporáneo*. Ediciones Rialp SA (Madrid). Versión Española, año 1965, p 326.

3 María Ruiz Colome, *La inmunidad de ejecución de los Estados extranjeros ante los tribunales españoles en la reciente jurisprudencia constitucional*. Revista *Derecho Privado y Constitución*, N.º 2 (Enero-Abril 1994), pp 373-374.

4 Paula María All y Jorge R. Albornoz, *La inmunidad de jurisdicción y de ejecución de los Estados extranjeros a la luz de la legislación y la jurisprudencia argentina*, p 2. Publicado en *DeCITA* (Derecho del Comercio Internacional. Temas y Actualidades), N.º 4 (Litigio judicial internacional), 2006, Buenos Aires, Zavalia, 2005, pp 115-146.

5 En algunas sentencias de tribunales de la República del Paraguay es posible apreciar la adopción de la tesis restrictiva de la inmunidad de jurisdicción, principalmente en cuestiones vinculadas al fuero Laboral [Véase “Pedro Antonio Martínez Costa c/ Embajada de EE UU s/ Reintegro al Trabajo y Cobro de Guaraníes” (sic) y “María de los Ángeles Guerrero c/ Embajada Argentina s/ cobro de guaraníes en diversos conceptos”].

No obstante, se vuelve a reiterar que, tal como sostiene Pastor Ridruejo, una cosa es la inmunidad de jurisdicción del Estado extranjero y otra la inmunidad de ejecución. La teoría de la inmunidad absoluta evita el problema de la ejecución de sentencias contra un Estado extranjero, a no ser que se renuncie a ella. En cambio, si en casos en que la tesis adoptada es la de la inmunidad restringida, o exista renuncia a la inmunidad, un tribunal interno dicta una sentencia condenando a un Estado extranjero, ¿permite el Derecho Internacional la ejecución de la sentencia? El doctrinario responde que la práctica es fluctuante, y junto a casos en que se ha seguido el criterio de la inmunidad de ejecución, hay otros en que la ejecución se ha llevado a cabo⁶.

Sobre el punto, la Corte Internacional de Justicia, en la sentencia del caso *Inmунidades Jurisdiccionales del Estado (Alemania contra Italia), con intervención de Grecia, del 2012*, condensa la mayor parte de las reflexiones doctrinarias sobre la distinción de las inmunidades de jurisdicción y de ejecución de los Estados:

“(...) la inmunidad de ejecución de la que gozan los Estados en lo relativo a sus bienes situados en territorio extranjero va más allá de la inmunidad de jurisdicción que tienen esos mismos Estados ante los tribunales extranjeros. Aun si un fallo ha sido emitido de forma regular en contra de un Estado extranjero en circunstancias tales que este último no podía prevalerse de la inmunidad de jurisdicción, no surge ipso facto que el Estado condenado pueda ser objeto de medidas de fuerza, sobre el territorio del Estado de la jurisdicción o en aquel de un tercer Estado, en aras de hacer ejecutar el fallo en causa. Igualmente, la eventual renuncia de un Estado a su inmunidad de jurisdicción ante un tribunal extranjero no es válida per se como renuncia a la inmunidad de ejecución con relación a los bienes que le pertenecen y que se encuentran en territorio extranjero.

Las reglas de derecho internacional consuetudinario relativas a la inmunidad de ejecución y aquellas que gobiernan la inmunidad de jurisdicción (entendida stricto sensu como el derecho de un Estado de no ser sometido a un proceso judicial ante los tribunales de otro Estado) son distintas y deben ser objeto de una aplicación separada.”

⁶ José A. Pastor Ridruejo, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Editorial Tecnos (Buenos Aires), Decimotercera Edición, año 2014, p 532.

3. Relación entre el ámbito laboral y la inmunidad de ejecución

El fuero Laboral constituye un ámbito en el que la gran mayoría de las fuentes del Derecho coinciden en que se encuentra excluido de la inmunidad de jurisdicción de los Estados. Es decir, un Estado puede ser sometido a un juicio ante el tribunal de otro Estado, en su carácter de empleador, en un contrato de trabajo celebrado o que tenga efectos en ese otro Estado, siempre que el empleado sea nacional o residente permanente en este último.

Ahora bien, que lo decidido en esos juicios fuese posible de ejecución para lograr su cumplimiento dependerá del marco normativo y jurisprudencial del Estado receptor sobre la inmunidad de ejecución de los Estados extranjeros. Cabe destacar que esta figura es independiente del fuero Laboral, que da lugar a la excepción a la inmunidad de jurisdicción.

En este sentido, existen Estados que admiten la teoría restrictiva de la inmunidad de jurisdicción en materia laboral y que frente a la inmunidad de ejecución observan la doctrina absoluta. Esto lleva a la paradoja de que un Estado puede ser procesado y condenado, pero que la correspondiente sentencia no puede ser ejecutada. En otras palabras, el empleado tiene acceso a la Justicia para hacer valer sus derechos laborales vulnerados, mas se encuentra con la injusticia de no poder hacer efectivo en la práctica su derecho.

4. Marco normativo de la inmunidad de ejecución de los Estados

a. Convenciones internacionales

Así como la inmunidad de jurisdicción, en el proceso de adopción progresiva de la teoría restrictiva, la inmunidad de ejecución de los Estados y la de sus misiones diplomáticas y consulares son reguladas en diversos instrumentos internacionales y nacionales.

La *Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961)* establece en su artículo 22 una norma general sobre inmunidad de ejecución de las misiones diplomáticas de los Estados: “*Los locales de la misión, su mobiliario y demás bienes situados en ellos, así como los medios de transporte de la misión, no podrán ser objeto de ningún registro, requisa, embargo o medida de ejecución*”. Esta regla puede ser entendida como clara muestra de la teoría absoluta de la inmunidad de los Estados.

No obstante, en el 2004, la Asamblea General de la ONU aprobó la *Convención de las Naciones Unidas sobre las Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes*. A pesar de no encontrarse vigente⁷, el instrumento posee suma relevancia como referencia del derecho consuetudinario sobre la materia.

La citada Convención, que ilustra notablemente el avance de la teoría restrictiva de la inmunidad de los Estados, contempla determinados procesos en los que esta no se puede hacer valer, vinculados a casos de transacciones mercantiles, contratos de trabajo, lesiones a las personas y daños a los bienes; propiedad, posesión y uso de bienes; propiedad intelectual o industrial; participación en sociedades o en otras colectividades; buques de propiedad de un Estado o explotados por un Estado; y efectos de un convenio arbitral.

El instrumento en cuestión, en su Parte IV, del artículo 18 al 21, se refiere a la inmunidad del Estado respecto de las medidas coercitivas adoptadas con relación a un proceso ante un tribunal, es decir, a la inmunidad de ejecución.

En este sentido, contempla los casos en los que se permite la adopción de medidas coercitivas como el embargo y la ejecución contra bienes de un Estado, con relación a un proceso ante un tribunal de otro Estado: a) cuando el Estado haya consentido expresamente en la adopción de tales medidas, en los términos indicados por acuerdo internacional, por un acuerdo de arbitraje en un contrato escrito, por una declaración ante el tribunal o por una comunicación escrita después de haber surgido una controversia; o b) cuando el Estado haya asignado o destinado bienes a la satisfacción de la demanda objeto de ese proceso.

Cabe destacar que, en el caso de las medidas coercitivas posteriores al fallo, además se prevé, en el literal c) del artículo 19, el caso de cuando se ha determinado que los bienes se utilizan específicamente o se destinan a su utilización por el Estado para fines distintos de los fines oficiales no comerciales y que se encuentran en el territorio del Estado del foro, si bien únicamente podrán tomarse medidas coercitivas posteriores al fallo contra bienes que tengan un nexo con la entidad contra la cual se haya incoado el proceso.

7 La Convención entrará en vigor en el 30.º día a partir del depósito del 30.º instrumento de ratificación, aceptación o aprobación o adhesión en poder del Secretario General de la ONU. A la fecha, solo 21 Estados lo han hecho. Paraguay suscribió la Convención el 16/IX/2005, pero no lo ha ratificado. Página web de la Colección de Tratados de la ONU –https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=III-13&chapter=3&-. Revisado el 28 de abril de 2017.

Lo citado en el párrafo anterior consiste quizás en la manifestación más avanzada de la teoría restrictiva de la inmunidad de ejecución, pues posibilita adoptar medidas ejecutorias contra bienes de un Estado extranjero con independencia a la voluntad de este, siempre que dichos bienes tengan un nexo con la entidad contra la cual se haya incoado el proceso y que se traten de bienes situados en el territorio del Estado receptor y que sean utilizados o estén destinados a ser utilizados para fines distintos a fines oficiales no comerciales.

La Convención de las Naciones Unidas va más allá de lo prescrito en la *Convención Europea sobre Inmunidad de Estado*⁸, de 1972, la cual no menciona la posibilidad prevista en el artículo 19 de la Convención de las Naciones Unidas.

b. Legislaciones nacionales

A continuación se presenta un cuadro en el que se busca resumir la situación de los principales países que cuentan en su ordenamiento jurídico interno con una norma que regule expresamente la inmunidad de jurisdicción de los Estados, si dicha regulación comprende el ámbito de las relaciones laborales y si, por otra parte, contempla excepciones a la inmunidad de ejecución de los Estados.

Estado	Año de la ley	¿Contempla el fuero Laboral como excepción a la inmunidad de jurisdicción de los Estados?	¿Contempla excepciones a la inmunidad de ejecución de los Estados?
Nueva Zelanda	1968	No.	No.
Estados Unidos	1976	No.	Sí. Sección (§) 1610 (a).
Reino Unido	1978	Sí. Artículo 4.	Sí. Artículo 13.
Singapur	1979	Sí. Artículo 6.	Sí. Artículo 15.
Pakistán	1981	Sí. Artículo 6.	Sí. Artículo 14.
Sudáfrica	1981	Sí. Artículo 5.	Sí. Artículo 14.
Canadá	1985	No.	Sí. Artículo 12.
Australia	1985	Sí. Artículo 12.	Sí. Parte IV.
Argentina	1995	Sí. Artículo 2.	No.
Suiza	2007	Sí, de manera indirecta en el artículo 4. ⁹	Sí, de manera indirecta en el artículo 4.
Israel	2008	Sí. Artículo 4.	Sí. Capítulo 3.
Japón	2009	Sí. Artículo 9.	Sí. Sección 3.
España	2015	Sí. Artículo 10.	Sí. Capítulo II.

⁸ Se encuentra en vigor para Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Luxemburgo, Países Bajos, el Reino Unido y Suiza.

⁹ El Art. 4 remite el tema al Derecho Internacional, los compromisos internacionales de Suiza y la práctica internacional (Suiza ratificó en el 2006 la Convención de las NN UU sobre las inmunidades jurisdiccionales).

Algunos países poseen legislaciones que regulan la inmunidad de jurisdicción de otros Estados, pero que carecen de referencia expresa a la cuestión de la ejecución de las medidas. Otros, en cambio, no prevén al fuero Laboral como excepción a la inmunidad de jurisdicción, pero contemplan disposiciones sobre las excepciones a la inmunidad de ejecución para los ámbitos en los que la primera figura sí se encuentra exceptuada.

En general, las normas de los países que admiten las excepciones a la inmunidad de ejecución de los Estados coinciden en la correspondiente existencia de ciertas causales, previstas ya en la Convención de las Naciones Unidas del 2004, que son las siguientes:

- Renuncia a la inmunidad de ejecución por parte del Estado extranjero:

Se trata de una posibilidad ya admitida en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, que en el párrafo 4 de su artículo 32 expresa que *“la renuncia a la inmunidad de jurisdicción respecto de las acciones civiles o administrativas no ha de entenderse que entraña renuncia a la inmunidad en cuanto a la ejecución del fallo, para lo cual será necesaria una nueva renuncia”*.

La Convención de la ONU y las leyes de algunos Estados incluso contemplan las modalidades en que puede llevarse a cabo dicha renuncia –considerada como “consentimiento” por algunas de ellas–, que en general son por tratados internacionales, acuerdos de arbitraje, contratos por escrito; por declaraciones hechas durante el curso de los procedimientos de ejecución o por comunicaciones escritas al tribunal o a la otra parte.

- Asignación de bienes específicos para satisfacción de la demanda:

El acto por el cual un Estado asigne bienes de su propiedad a la satisfacción de la demanda objeto de un proceso es considerado como una causal de renuncia a la inmunidad de ejecución de dicho Estado para el caso en cuestión.

En este sentido, algunos Estados supeditan la existencia de una renuncia a la inmunidad de ejecución a la mencionada asignación de bienes específicos. Es el caso de España, cuya Ley Orgánica N.º 16/2015, del 27 de octubre de 2015, estipula que se considera que existe consentimiento tácito *“únicamente cuando el Estado extranjero ha asignado bienes de su propiedad a la satisfacción de la demanda objeto del proceso”*.

No obstante, la *Convención de las Naciones Unidas sobre las Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes* y otras legislaciones separan como causales distintas de excepción a la inmunidad de ejecución la correspondiente renuncia de la asignación de bienes específicos.

- Fines comerciales de las propiedades del Estado:

Las leyes de los países sobre inmunidad de ejecución prevén que los bienes comerciales de los Estados o destinados para uso comercial no están protegidos por dicha inmunidad.

El alcance de esta causal no es unánime: la *Foreign Sovereign Immunity Act*, de 1976, de Estados Unidos, exige que la propiedad sea o haya sido usada para una actividad comercial sobre la cual se basa la demanda; pero leyes posteriores, como las del Reino Unido, Singapur, Sudáfrica, Pakistán, Canadá y Australia, permiten ejecutar cualquier bien utilizado para fines comerciales¹⁰. Igual disposición prevén legislaciones recientes, como las de Israel, Japón y España.

La *Convención de las Naciones Unidas sobre las Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes* adopta una posición intermedia, ya que prevé que únicamente se podrán tomar medidas coercitivas posteriores al fallo contra bienes que tengan un nexo con la entidad contra la cual se haya incoado el proceso. Es decir, no exige que el bien en cuestión se destine a una actividad comercial sobre la que se basa la demanda, como el caso norteamericano, pero tampoco puede ser cualquier bien con fines comerciales, pues debe haber vínculo con la entidad contra la cual se inició el proceso judicial.

Las leyes de algunos países prevén que se considera que el jefe de la misión diplomática de un Estado extranjero, o quien desempeñe sus funciones, tiene autoridad para otorgar, en nombre de su Estado, la declaración de que cualquier propiedad no es usada o no está destinada a ser utilizada por o en nombre de ese Estado con fines comerciales, lo cual se aceptará como evidencia suficiente de ese hecho, a menos que se demuestre lo contrario.

10 Paula María All y Jorge R. Albornoz, *La inmunidad de jurisdicción y de ejecución de los Estados extranjeros a la luz de la legislación y la jurisprudencia argentina*, p 22. Publicado en DeCITA (Derecho del Comercio Internacional. Temas y Actualidades), N.º 4 (Litigio judicial internacional), 2006, Buenos Aires, Zavalia, 2005, pp 115-146.

- Propiedades adquiridas por sucesión o donación:

Las legislaciones de algunos países contemplan que los Estados extranjeros no gozan de inmunidad ante medidas ejecutorias, en el marco de procesos relacionados a intereses de dichos Estados en propiedades muebles o inmuebles situadas en el territorio de tales países, originadas por medio de la sucesión, donación o *bona vacantia*¹¹.

Se trata de una causal que figura en las legislaciones de Estados Unidos y países de tradición jurídica anglosajona, y que posteriormente fue incorporada a la *Convención de las Naciones Unidas sobre las Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes y a leyes posteriores*, como las de Israel y España.

La citada Convención, en su artículo 13, prescribe que salvo que los Estados interesados convengan otra cosa, “ningún Estado podrá hacer valer la inmunidad de jurisdicción ante un tribunal de otro Estado, por lo demás competente, en un proceso relativo a la determinación de (...) un derecho o interés del Estado respecto de bienes muebles o inmuebles, nacido en virtud de sucesión, donación u ocupación de bien vacante”.

A modo de ejemplo de legislación, la *Foreign States Immunities Act 1985*, de Australia, indica que la inmunidad de ejecución de un Estado extranjero no procede cuando se trate de una propiedad en Australia adquirida por sucesión o donación, o cuando se trate de una propiedad inmueble, y exista un derecho con respecto a ella frente a ese Estado extranjero mediante una sentencia en un procedimiento judicial, a fin de poder lograr el cumplimiento de dicha sentencia. Para la norma australiana no importa si la propiedad es empleada para misión diplomática u oficina consular.

En cambio, algunas legislaciones buscan proteger el funcionamiento de las representaciones extranjeras situadas en su territorio al estipular que las medidas en cuestión deben ser aplicadas sobre bienes con fines comerciales o sobre bienes que no sean empleados por las misiones diplomáticas y las oficinas consulares. Es el caso de la *Foreign States Immunities Act 1981*, de Sudáfrica, que dispone que no se deben aplicar medidas sobre el derecho, uso o posesión de un Estado extranjero de propiedades destinadas a misión diplomática u oficina consular.

¹¹ Concepto legal asociado a aquellos bienes sin propietario conocido, originado en la legislación inglesa.

5. Jurisprudencia

Jurisprudencia internacional

Una de las jurisprudencias más relevantes de los tiempos recientes sobre la inmunidad de jurisdicción y ejecución de los Estados es, sin lugar a dudas, la sentencia del caso “*Inmunidades Jurisdiccionales del Estado (Alemania contra Italia), con intervención de Grecia*”, emitida por la Corte Internacional de Justicia en 2012.

En 2008, Alemania presentó ante la CIJ una demanda contra Italia por la decisión de varios tribunales italianos de ignorar la inmunidad de jurisdicción de Alemania en los casos de reclamos contra este país por víctimas de crímenes de guerra cometidos por fuerzas alemanas en territorio italiano durante la Segunda Guerra Mundial. Reclamó además que con la adopción de medidas de ejecución, por parte de Italia, sobre la “Villa Vigoni”, propiedad del Estado alemán en territorio italiano y utilizada por el Gobierno alemán con fines no comerciales, Italia violó igualmente la inmunidad de jurisdicción de Alemania.

Finalmente, la CIJ determinó que Italia incumplió, entre otras cosas, su obligación de respetar la inmunidad reconocida a Alemania por el Derecho Internacional tomando las medidas de ejecución forzada, embargo, frente a la “Villa Vigoni”.

La CIJ, según Gabriela Mastaglia, trata en este caso por primera vez la cuestión relativa a la inmunidad de ejecución de bienes del Estado. Además, la importancia del fallo radica en que el citado órgano se pronuncia tratando cuestiones relevantes relativas a la inmunidad de jurisdicción y de ejecución, otorgando homogeneidad a lo que ha sido en gran medida fruto de la práctica generalizada de los Estados, manifestada a través de leyes y pronunciamientos judiciales nacionales y escasos tratados internacionales o proyectos de convenciones¹².

12 Gabriela Teresita Mastaglia, *Inmunidad de Estado: Comentario a la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia recaída en el Caso “Inmunidad Jurisdiccional del Estado”*. Artículo publicado en la Revista *Ars Boni et Aequi*, de la Universidad Bernardo O’Higgins (Año 8, N.º 2), p 310.

Aparte de la ya mencionada clara distinción sobre la inmunidad de jurisdicción y la inmunidad de ejecución, el principal órgano judicial de las Naciones Unidas realiza interesantes consideraciones sobre la cuestión, como la constatación de que en el derecho consuetudinario vigente existe al menos una condición que debe ser llenada para que una medida de fuerza pueda ser tomada frente a un bien perteneciente a un Estado extranjero: “... *que el bien en causa sea utilizado para las necesidades de una actividad que no persiga fines de servicio público no comerciales, o que el Estado propietario haya consentido expresamente en la aplicación de una medida de fuerza, o también que este Estado haya destinado el bien en causa a la satisfacción de una demanda judicial*” (punto 118)¹³.

Asimismo, resulta de notable interés la conclusión a la que arriba la CIJ en el punto 91 de la sentencia, de que “*en el estado actual del derecho internacional consuetudinario, un Estado no se encuentra privado de la inmunidad por la sola razón de ser acusado de violaciones graves al derecho internacional de los derechos humanos o al derecho internacional de los conflictos armados*”.

Jurisprudencia regional

Argentina

En Argentina, la omisión de la Ley N.º 24.488 de tratar la inmunidad de ejecución de un Estado extranjero no impidió que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) de ese país sentara jurisprudencia sobre el asunto en casos de reclamos laborales.

En el proceso “*Blasson, Beatriz Lucrecia G. c/ Embajada de la República Eslovaca*”, un juez laboral había establecido un embargo preventivo sobre una cuenta bancaria de la Embajada de Eslovaquia en Argentina. Esta solicitó el levantamiento del embargo preventivo argumentando su inmunidad, lo que fue denegado por el juez y también por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo. La cuestión llegó a la CSJN, que por sentencia del 10 de octubre de 1999 ordenó el levantamiento del citado embargo preventivo¹⁴.

¹³ Traducción no oficial al español del Fallo de la Corte Internacional de Justicia en el caso de las “Inmunidades Jurisdiccionales del Estado” (Alemania c/ Italia; Grecia interviniente), Decisión sobre el Fondo. Realizada por Ricardo Abello-Galvis y Crithian Ferrer Acuña. El texto original de la sentencia puede ser consultado en la página web de la Corte, en la siguiente dirección: <http://www.icj-cij.org>.

¹⁴ Paula María All y Jorge R. Albornoz, *La inmunidad de jurisdicción y de ejecución de los Estados extranjeros a la luz de la legislación y la jurisprudencia argentina*, p 18. Publicado en DeCITA (Derecho del Comercio Internacional. Temas y Actualidades), N.º 4 (Litigio judicial internacional), 2006, Buenos Aires, Zavallia, 2005, pp 115-146.

El máximo órgano judicial argentino realizó la consideración de que ante la ausencia de norma de derecho interno que regule la inmunidad de ejecución, el asunto deberá ser resuelto “*según las normas y principios del Derecho Internacional que resulta incorporado ‘ipso iure’ al Derecho Argentino Federal*”, pues estimó que “*el desconocimiento de las normas que rigen las relaciones diplomáticas internacionales no tendría otro desenlace que conducir al aislamiento de nuestro país en el concierto de las naciones*”.

En este sentido, la CSJN observa, tras considerar normas del Derecho Internacional y de otros Estados, que es inadmisibles la ejecución forzada de la propiedad de un Estado extranjero sin el consentimiento de este, si aquella propiedad sirve a sus fines soberanos.

La Embajada eslovaca cuestionó el embargo preventivo sobre los fondos de su cuenta corriente al señalar que los fondos embargados le habían sido asignados por el Estado eslovaco para cubrir los gastos necesarios para el cumplimiento de los fines oficiales.

Al respecto, la CSJN indicó que no se había acreditado que los fondos mencionados tuviesen un destino diferente del afirmado por la Embajada. En este punto, argumentó que las relaciones laborales destinadas a servicio de una misión diplomática, aunque ordinariamente sean pagadas con fondos depositados en la cuenta de la Embajada, no pueden ser satisfechas por la vía de apremio contra aquella cuenta que solventa las diarias expensas de la misión, “*pues el Estado receptor está obligado a acordar plenas facilidades para el cumplimiento de las funciones de la misión*”.

El máximo órgano judicial del vecino país concluyó que “*ante el delicado y embarazoso conflicto entre el derecho del trabajador a cobrar su salario de una Embajada sobre la cuenta destinada normalmente a pagarlo y el derecho de un Estado extranjero a la inmunidad de ejecuciones sobre esa misma cuenta, ha de darse preferencia a tal inmunidad, pese a que no haya sobre el caso inmunidad de jurisdicción, pues aquella prerrogativa se funda en el Derecho Internacional, necesario para garantizar las buenas relaciones con los Estados extranjeros y las organizaciones internacionales*”¹⁵.

15 La sentencia cita en este punto el artículo 27 de la Constitución de la Nación Argentina, que dispone: “El Gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución”.

Brasil

En el Brasil, donde se acepta la competencia de los tribunales laborales sobre los entes de derecho público externo, el Supremo Tribunal Federal se adhiere a la teoría restrictiva de la inmunidad de ejecución de los Estados, al reconocer la existencia de excepciones a dicha figura en casos de renuncia a ella por el Estado extranjero o de medidas sobre bienes ajenos a las misiones diplomáticas y representaciones consulares.

En este sentido, la Segunda Sala del Supremo Tribunal Federal, en la RE N.º 222.368, del 8 de marzo de 2002, manifestó:

*“Es verdad que el Supremo Tribunal Federal, tratándose de cuestión pertinente a la inmunidad de ejecución (materia que no se confunde con el tema concerniente a la inmunidad de jurisdicción en estudio), continúa, en cuanto a ella (la inmunidad de ejecución), entendiéndola como prerrogativa institucional de carácter más abarcante, exceptuadas las hipótesis excepcionales de renuncia por parte del Estado extranjero, una prerrogativa de intangibilidad de sus propios bienes o de existencia en territorio brasileño de bienes que, aunque pertenecientes al Estado extranjero, sean extraños en cuanto a su destinación o utilización por las misiones diplomáticas y representaciones consulares mantenidas por él en nuestro país.”*¹⁶

La teoría relativa a la inmunidad de ejecución, señala Alcántara Vilela, se aplica en los tribunales brasileños sobre los bienes de los Estados extranjeros, siempre que estos no estén afectados o destinados al uso de consulados y embajadas situadas en Brasil. La autora cita una interesante consideración emitida por el Tribunal Superior de Trabajo, que reza:

*“En el derecho comparado es ilegal el establecimiento de un embargo a la cuenta corriente de un Estado extranjero, salvo cuando cabalmente se demuestre su utilización para fines estrictamente mercantiles, porque en este caso el dinero allí movido estaría desvinculado de los fines de la misión diplomática. En virtud de la jurisprudencia del Eg.STF y de la más autorizada doctrina, lesiona el derecho cierto del Estado extranjero la incidencia de medidas expropiadoras contra bienes afectados a su representación diplomática o consular; aun ante el reconocido carácter restrictivo de la inmunidad de ejecución, en la medida en que este privilegio tiene lugar en lo que concierne a los bienes vinculados al cuerpo diplomático.”*¹⁷

16 Tribunais Superiores - Jurisprudência Trabalhista // Supremo Tribunal Federal - RE N.º 222.368. DJ 8/III/2002). Traducción del portugués realizada por el autor del artículo. Texto disponible en http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/Trib_Sup/STF/Bolentins/Bol_STF_01_02/STF_03.htm.

17 Janaina Alcántara Vilela, *Imunidade de Jurisdição e Imunidade de Execução: Uma Visão Trabalhista sobre o Tema*”, pp 11-12. Disponible en <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b8b9c74ac526fffb> – Revisado el 17 de enero de 2018.

Colombia

La Corte Suprema de Justicia de Colombia goza de competencia originaria sobre las causas de los diplomáticos acreditados en ese país, en los casos previstos por el Derecho Internacional. Recientemente, la jurisprudencia del mencionado órgano se ha inclinado por desconocer la inmunidad jurisdiccional de funcionarios diplomáticos y consulares, como personas naturales, por actos ajenos al servicio oficial que ejecuten, cuando quiera que estén relacionados con contratos de trabajo ejecutados en territorio colombiano¹⁸.

En cuanto a la inmunidad de ejecución, la Corte Constitucional de Colombia estimó que no existe práctica consuetudinaria generalizada, razón por lo cual resulta inviable la restricción de aquella prerrogativa. En la sentencia SU-443, de 2016, el órgano sostuvo:

“(...) [Pese al] carácter limitado de la inmunidad de jurisdicción (...), tesis predominante en el derecho internacional público contemporáneo, lo cierto es que este concepto, eminentemente procesal, no implica ‘per se’ la facultad de adelantar medidas coercitivas para garantizar el cumplimiento de las decisiones judiciales proferidas en el Estado receptor. Estas medidas, que suelen desplegarse sobre las personas (por ejemplo, a través del arresto) o sobre las cosas (por medio del embargo), no han sido aceptadas por los Estados como normas del derecho internacional público. Por el contrario, la regla general, conforme a la práctica de los Estados, muestra que aún subsiste la prerrogativa de la inmunidad de ejecución. Incluso quienes aceptan la tesis de una inmunidad de ejecución limitada, son cautelosos al advertir que solo pueden ser objeto de ejecución los bienes destinados a actos de gestión (...).”

“(...) De conformidad con el derecho internacional consuetudinario, un bien perteneciente a un Estado está sujeto a la inmunidad de ejecución, salvo que se cumpla alguna de las siguientes condiciones:

- 1) que el bien no sea utilizado para desarrollar actividades que no persigan fines de servicio público no comerciales,*
- 2) que el Estado haya expresado su consentimiento frente al embargo o a la medida coercitiva sobre sus bienes, o*
- 3) que haya destinado el bien al pago de la acreencia judicial respectiva.”*

¹⁸ Corte Suprema de Justicia de la República de Colombia - Providencia AL2.343-2016, radicación N.º 72.569.

6. Situación de la inmunidad de ejecución en Paraguay

Es relevante resaltar que en el Paraguay no existe un marco legal que regule expresamente las inmunidades de jurisdicción y de ejecución de los Estados extranjeros.

A pesar de esta laguna, muchos de los órganos jurisdiccionales paraguayos ya aplican la corriente restrictiva de la inmunidad de jurisdicción en lo que respecta a demandas promovidas en el fuero Laboral. Sin embargo, en lo concerniente a la inmunidad de ejecución no hay constancia de medidas coercitivas ordenadas por juzgados o tribunales nacionales contra bienes de misiones diplomáticas o consulares extranjeras asentadas en territorio de la República. Por ende, a la fecha no existe en la jurisprudencia nacional estudio alguno sobre la inmunidad de ejecución.

En la legislación paraguaya las únicas referencias a la inmunidad de ejecución son las que figuran en los acuerdos de sede celebrados entre nuestro país y organismos internacionales, incorporados al ordenamiento jurídico interno por medio de leyes del Congreso Nacional.

Por ejemplo, *el Acuerdo de Sede entre la República del Paraguay y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para el Funcionamiento del Tribunal Permanente de Revisión*, aprobado por nuestro país a través de la Ley N.º 3.035/06, expresa que el MERCOSUR “*podrá renunciar, para el caso específico, a la inmunidad de jurisdicción de que goza*” y que “*dicha renuncia no comprenderá la inmunidad de ejecución, para la que se requerirá un nuevo pronunciamiento*” (artículo 5). De igual modo, se estipula que los bienes del Tribunal Permanente de Revisión (TPR), “*estén o no en poder del TPR y cualquiera sea el lugar donde se encuentren, estarán exentos de registro, confiscación, expropiación y toda otra forma de intervención, sea por vía de acción ejecutiva, administrativa, judicial o legislativa*” (artículo 6).

7. Conclusión

La inmunidad de jurisdicción y la inmunidad de ejecución constituyen dos figuras del Derecho Internacional que poseen los mismos fundamentos pero finalidades distintas: la primera provoca la incompetencia de los tribunales internos de un Estado para juzgar a otro Estado, mientras que la segunda impide la ejecución del fallo, en caso de haber habido tal juzgamiento. El tratamiento de la inmunidad de ejecución, en consecuencia, es posterior al de la inmunidad de jurisdicción, y sus efectos son totalmente diferentes. Por todo esto, ambas figuras han evolucionado de manera distinta en la costumbre internacional, en la doctrina, en las legislaciones nacionales y en las jurisprudencias internas de los países.

En este sentido, sobre la inmunidad de jurisdicción existe un progresivo avance de la corriente restrictiva que admite excepciones a dicha figura, entre las que figura el fuero Laboral. En lo que respecta a la inmunidad de ejecución ese avance no ha sido tan decisivo.

Este fenómeno de las “dos velocidades” lleva a circunstancias en las que un Estado puede admitir la teoría restrictiva de la inmunidad de jurisdicción y observar al mismo tiempo la teoría absoluta de la inmunidad de ejecución. Esto se traduce en el sinsentido de que un Estado puede ser procesado y condenado, pero que la sentencia no puede ser ejecutada.

Aunque lento, existe un avance de la teoría restrictiva de la inmunidad de ejecución. Es palpable en fuentes jurídicas como las legislaciones de varios Estados, la *Convención de las Naciones Unidas sobre las Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes* –no vigente, pero de alto valor consuetudinario–, la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia y los fallos de diversos tribunales internos de los Estados.

En general, las mencionadas fuentes exigen, para la admisión de las excepciones a la inmunidad de ejecución, ciertas condiciones para los casos correspondientes, ligadas a la voluntad del Estado acreditante (renuncia a su inmunidad de ejecución por parte del Estado o asignación de bienes específicos para satisfacción de la demanda) o vinculadas al carácter de los bienes objeto de las medidas ejecutorias, como la finalidad comercial de tales propiedades o su origen como bienes adquiridos por sucesión o donación. En este sentido, es posible afirmar que existen casos en los que la inmunidad de ejecución puede no proceder, incluso en contra de la voluntad del Estado extranjero afectado.

La inmunidad de ejecución ante el fuero Laboral produce el conflicto entre dos circunstancias de mucho peso: por un lado, el deber de aplicar la ley y la justicia por parte del Estado receptor, y de velar, en el caso del fuero Laboral, por el derecho de los trabajadores; y, por otro lado, la obligación de no poner en riesgo el funcionamiento de una misión diplomática o consular acreditada en su territorio, lo que puede afectar negativamente sus relaciones internacionales.

Si bien las legislaciones de los Estados buscan, en su mayoría, lograr un equilibrio entre ambas circunstancias, las jurisprudencias internacional e interna demuestran la dificultad con la que se encuentran los órganos jurisdiccionales para determinar la existencia de la naturaleza comercial de los bienes objeto de posibles medidas de ejecución.

Así las cosas, dicha jurisprudencia tiende a inclinar la balanza del lado del funcionamiento de misiones diplomáticas y consulares. De su análisis, es posible afirmar que existe una presunción a favor del Estado extranjero de que sus bienes son ajenos a actividades comerciales y de que es deber de la parte interesada en las medidas demostrar lo contrario.

Aunque en el Paraguay no existe un marco legal que regule de manera expresa la cuestión de las inmunidades de los Estados, el avance de la teoría restrictiva ha llegado a nuestro país, en lo que concierne a la inmunidad de jurisdicción, de la mano de la jurisprudencia emanada de órganos jurisdiccionales en el fuero Laboral. Sin embargo, el tema de la inmunidad de ejecución aún no ha sido tratado por los tribunales nacionales. El futuro posiblemente depare la aparición de casos que obliguen a su estudio, en los que sería conveniente, para los magistrados paraguayos, analizar la situación de la figura de la inmunidad de ejecución en el Derecho Internacional y en la jurisprudencia comparada, a la luz de la Constitución Nacional y de los tratados vigentes para el país.

De igual modo, se debe considerar estudiar la conveniencia de establecer un adecuado marco legal que regule expresamente el tema de las inmunidades de los Estados extranjeros en territorio paraguayo, tanto la de jurisdicción como la de ejecución. Esto otorgará seguridad jurídica a todos los interesados en la cuestión, sobre todo a las misiones diplomáticas y consulares acreditadas en territorio nacional.

8. Bibliografía

- Antonio Remiro Bretons, *Derecho Internacional*. Editorial Tirant Lo Blanch (Valencia), año 2007.
- Phillipe Cahier, *Derecho Diplomático Contemporáneo*. Ediciones Rialp SA (Madrid). Versión Española, año 1965.
- María Ruiz Colome, *La inmunidad de ejecución de los Estados extranjeros ante los tribunales españoles en la reciente jurisprudencia constitucional*. Revista *Derecho Privado y Constitución*, N.º 2 (Enero-Abril 1994).
- Paula María All y Jorge R. Albornoz, *La inmunidad de jurisdicción y de ejecución de los Estados extranjeros a la luz de la legislación y la jurisprudencia argentina*. Publicado en DeCITA (Derecho del Comercio Internacional. Temas y Actualidades), N.º 4 (Litigio judicial internacional), 2006, Buenos Aires, Zavalia, 2005.
- José A. Pastor Ridruejo, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Editorial Tecnos (Buenos Aires), Decimoctava Edición, año 2014.
- Gabriela Teresita Mastaglia, *Inmunidad de Estado: Comentario a la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia recaída en el Caso “Inmunidad Jurisdiccional del Estado”*. Artículo publicado en la Revista *Ars Boni et Aequi*, de la Universidad Bernardo O’Higgins (Año 8, N.º 2).
- Janaína Alcántara Vilela, *Imunidade de Jurisdição e Imunidade de Execução: Uma Visão Trabalhista sobre o Tema*.

3. ANÁLISIS DE COYUNTURA

LA RIVALIDAD ENTRE EL REINO DE ARABIA SAUDITA Y LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE IRÁN: CONSECUENCIAS EN LA CONFIGURACIÓN DEL PANORAMA ACTUAL Y CONFLICTOS EN EL MEDIO ORIENTE

Renata Cristaldo Oviedo*

1. Introducción

Gracias a sus vastos recursos energéticos, su posición estratégica como puente entre Europa y Asia¹, y la importancia religiosa que representan varios sitios en la región, el Oriente Medio ha estado en el centro de la política mundial y es un importante foco de poder desde hace varios siglos². Sin embargo, debido a la complejidad de los numerosos y simultáneos conflictos que se desarrollan en el área, esta se configura como una de las zonas más volátiles del mundo, donde se concentran importantes amenazas para la paz y la seguridad internacionales.

En los últimos años, y principalmente desde 2011, la situación en Medio Oriente se ha venido deteriorando rápidamente, con una serie de cambios y creciente inestabilidad política, que han traído consigo nuevas guerras civiles, la reactivación o el potenciamiento de conflictos que se encontraban presentes, pero no activos; el desarrollo de guerras *proxy*³ y el avance tanto de actores no estatales armados como del terrorismo internacional.

Como representantes principales de las dos vertientes religiosas del Islam, tanto Arabia Saudita como Irán han configurado sus políticas exteriores sobre la base de alianzas con países de la región que comparten su visión religiosa y el apoyo a grupos desestabilizadores en aquellos países que no la comparten, generando pugnas subsidiarias que han comprometido la estabilidad del Medio Oriente.

* Segunda Secretaria. Licenciada en Ciencia Política - Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. *Master of Science in Foreign Service (MSFS)* - Universidad de Georgetown.

1 Incluyendo al Estrecho de Ormuz (ubicado entre Emiratos Árabes, Omán e Irán), que conecta el Golfo Pérsico con el Golfo de Omán y, consecuentemente, con el Mar Árabe. El Estrecho de Ormuz es un importante punto estratégico para el comercio internacional, principalmente debido al significativo porcentaje de petróleo, aproximadamente 35%, que se comercia a través del Estrecho.

2 El Oriente Medio se encuentra conformado por 15 países: Arabia Saudita, Bahréin, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Iraq, Israel, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Palestina, Qatar, Siria y Yemen.

3 Guerras peleadas por grupos o países más pequeños que representan, cada uno, los intereses de otras potencias mayores, y posiblemente cuentan con el apoyo de las mismas.

La disputa entre la República Islámica de Irán y el Reino de Arabia Saudita se configura sobre la base de importantes diferencias religiosas, históricas y políticas. Ambas naciones se encuentran en lados opuestos de la larga rivalidad entre los chiitas y sunitas⁴, pero la rivalidad entre ellas no puede reducirse simplemente al plano religioso, sino que comprende un importante contenido político, relacionado con la influencia y el control del Oriente Medio que ambas pretenden ejercer. Internamente, el enfrentamiento periódico y localizado entre la minoría chiita de Arabia Saudita⁵ y las fuerzas gubernamentales¹ es un componente que determina la percepción saudí sobre los esfuerzos que realiza Irán para desestabilizar al Reino.

El origen de la escalada en hostilidad reciente de los enfrentamientos puede encontrarse en la Revolución Islámica de Irán, en 1979, cuando Teherán comenzó a apoyar a milicias chiitas en la región y Arabia Saudita a promover el salafismo, para contrarrestar el chiismo de Irán y buscar fortalecer sus alianzas con otros gobiernos sunitas, derivando en la creación del Consejo de Cooperación del Golfo. Esta rivalidad se ha profundizado en los últimos años con la Guerra Civil en Siria y el surgimiento del Estado Islámico, así como con el levantamiento de las sanciones internacionales existentes contra Irán⁶, y ha influenciado notablemente el desarrollo de coyunturas en Iraq, Líbano, Siria y Yemen, entre otros.

En los últimos años, la tensión entre Riad y Teherán escaló de una manera importante tras la ejecución en Arabia Saudita de Nimr al Nimr, un prominente clérigo chiita, por cargos de terrorismo, y el consecuente ataque a la Embajada de Arabia Saudita en Teherán y de su Consulado en Mashhad (Irán), en 2016⁷. La misma continuó profundizándose con las acusaciones de Riad de que Irán brinda apoyo a los rebeldes Houthi en Yemen (ver apartado relativo a la Guerra Civil de Yemen) y que busca desestabilizar al Líbano a través del sustento que brinda a Hezbolá. Los Gobiernos de Arabia Saudita e Irán se acusan mutuamente de apoyar el terrorismo en la región y a nivel internacional.

4 Al morir el Profeta Muhammad, sus seguidores se dividieron por una disputa sobre quién era el heredero legítimo del Profeta, resultando en la división de estas dos ramas del Islam.

5 La minoría chiita de Arabia Saudita representa aproximadamente el 10-15% de la población y se encuentra ubicada en la Provincia Este del país, que cuenta con importantes recursos petrolíferos.

6 En enero de 2016, de conformidad con el “Acuerdo Nuclear Iraní”, oficialmente el Plan de Acción Conjunto y Completo, firmado por Irán, los integrantes del P5+1 (China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia + Alemania) y la Unión Europea.

7 Posteriormente, Arabia Saudita y Bahrein rompieron relaciones con Irán, mientras que Emiratos Arabes, Kuwait y Qatar llamaron a sus Embajadores a consultas.

La Guerra Civil en Yemen

A finales de 2014 los rebeldes Houthi⁸ tomaron la capital de Yemen aprovechando la debilidad política del Gobierno, debido a la dificultad de este para lidiar con los problemas generados por los ataques de Al-Qaeda, los movimientos separatistas en el sur del país⁹, la transición política de 2011 y la división en las fuerzas armadas¹⁰; la corrupción, el aumento del desempleo y la escasez de alimentos. El Gobierno de Hadi empezó a ser suplantado por una alianza entre los Houthi y las fuerzas leales al ex-Presidente Ali Abdullah Saleh. En enero de 2015, el Presidente Abdrabbuh Mansour Hadi abandonó Sana'a para buscar refugio en la ciudad de Adén, y en marzo de ese año se vio obligado a abandonar el país.ⁱⁱ

Alarmados ante esta situación y convencidos de que se trataba de una insurgencia apoyada militarmente por Irán, Arabia Saudita junto con ocho países árabes conformaron una coalición para restaurar el Gobierno de Hadi¹¹. Los saudíes ya habían, de hecho, apoyado la transición de 2011 para que este asumiera el Gobierno en reemplazo de Saleh. En septiembre de ese año Hadi regresa a Yemen para establecerse, junto con su gabinete, nuevamente en Adénⁱⁱⁱ, hasta febrero de 2017^{iv}, cuando dejó nuevamente el país. La comunidad internacional reconoce al Gobierno de Hadi como el legítimo Gobierno de Yemen.

Desde ese entonces, más de 10.000 personas han muerto y más de 50.000 personas han resultado heridas en el conflicto, sin contar a los fallecidos por la epidemia de cólera que ha azotado al país en 2017^v, atribuible a las terribles condiciones de salubridad en el país, como consecuencia de dos años de guerra. Por su parte, tanto al-Qaeda en la Península Arábiga (AQAP) como milicias asociadas al Estado Islámico han aprovechado la situación para tomar el control de los territorios en el sur y perpetrar ataques, principalmente en Adén.

8 El Movimiento Houthi, conocido como *Ansar Allah* (Partidarios de Dios), es un grupo insurgente que defiende a la minoría Zaydi chiita. El movimiento fue creado en la provincia de Sa'da, al norte de Yemen, en 2004, bajo el liderazgo de miembros de la familia Houthi. Inicialmente buscó poner fin a esfuerzos que consideraban como intentos de marginalizar a la comunidad Zaydi, pero terminó por buscar un cambio de Gobierno.

9 El Movimiento del Sur, conocido como *Al-Hirak*, fue establecido en 2007. Este movimiento secesionista exige la separación de Yemen del Sur de la República de Yemen. Desde 1967 a 1990, en el territorio actual de la República de Yemen existieron dos repúblicas separadas e independientes: Yemen del Sur, con el puerto de Adén como capital, y la República Árabe de Yemen (o Yemen del Norte), con Sana'a como capital. En 1990, ambas repúblicas se unieron para crear el Yemen actual, con Ali Abdullah Saleh (Presidente de Yemen del Norte) como Presidente de la nueva República de Yemen, y Ali Salim al-Beidh (Presidente de la República Sur de Yemen) como Vicepresidente. Sin embargo, en 1992, debido a la falta de alimentos y a la supuesta marginalización, tanto política como económica, del sur por parte del norte, Beidh regresó a Adén, y en 1994 se desató una sangrienta guerra civil por la independencia del sur. El norte resultó victorioso en este conflicto y como resultado Saleh solidificó su control del país.

10 El ex-Presidente Saleh fue removido en 2011, asumiendo en su lugar la titularidad del Gobierno el Presidente Hadi, pero varios oficiales militares continuaron siendo leales a Saleh.

11 Participan de la coalición Bahreín, Egipto, Emiratos Árabes, Jordania, Kuwait, Qatar, Senegal y Sudán.

A inicios del mes de noviembre, los Houthi lanzaron un misil en las cercanías del aeropuerto internacional de Riad, incidente en el cual el Príncipe heredero de Arabia Saudita, Mohammed bin Salman bin Abdulaziz, culpó directamente a Irán y al apoyo que este otorga a los rebeldes.^{vi} Lo que llevó a los saudíes a imponer un bloqueo total, tanto marítimo como aéreo, a Yemen, que fue parcialmente levantado hacia finales del mismo mes, para permitir el ingreso de ayuda humanitaria a través del puerto de Hodeida.

Luego de varios años de conflicto sin perspectivas de una resolución y tres intentos fallidos de Naciones Unidas con miras a la negociación, dos acontecimientos claves parecen haber alterado el *statu quo* de manera significativa: la ruptura de la alianza Houthi-Saleh y el impedimento de Hadi de regresar a Yemen.

Saleh rompió su alianza con los Houthis a inicios del mes de diciembre pasado, luego de anunciar por televisión que se encontraba dispuesto a mantener conversaciones con la coalición saudí, acusar a los rebeldes de ser los responsables de la crisis que se vive en el país y realizar un llamado a las fuerzas que le eran leales a ignorar el liderazgo Houthi. Esta traición terminaría costándole la vida, ya que Saleh fue asesinado el 4 de diciembre último en Sana'a por los Houthi, quienes han consolidado aún más su posición.

Hadi se encuentra en Riad y, debido a una supuesta solicitud de los Emiratos Árabes, sin posibilidad de retornar a Yemen. De acuerdo con la prensa, los emiratíes desconfían de Hadi, pues lo acusan de corrupción y se oponen a su alianza con el Partido Islah, la rama yemení de la Hermandad Musulmana.^{vii} Adicionalmente, Hadi había reemplazado hace unos meses a algunos miembros de su gabinete simpatizantes de los Emiratos. Es importante resaltar que Emiratos posee intereses específicos estratégicos en el sur de Yemen, principalmente en lo que respecta a la seguridad del Estrecho de Bab-el-Mandab¹².

Seguido al anuncio de la muerte de Saleh, Hadi urgió a los yemeníes a levantarse contra los Houthi y retomar el control de la capital. Por su parte, el Secretario General de las Naciones Unidas ha advertido recientemente que Irán podría estar desafiando los llamados de la Organización de no desarrollar misiles balísticos, al brindar estos armamentos a los rebeldes Houthi en Yemen.^{viii} La supuesta transferencia de armamentos es actualmente objeto de una investigación por parte de la ONU¹³.

12 Este estrecho, que separa a Yemen del Cuerno de África, conecta el Mar Rojo con el Golfo de Adén y es una importante ruta comercial, principalmente para la exportación de petróleo y gas.

13 Estrictamente hablando, esto no constituiría una violación a la Resolución N.º 2.231 (2015) del Consejo de Seguridad, en atención a que la misma no establece una prohibición, sino simplemente un "llamado", de conformidad al párrafo 3 del anexo B de la referida Resolución.

Líbano

El Primer Ministro libanés Saad Hariri anunció su renuncia en fecha 4 de noviembre, desde Arabia Saudita¹⁴. En declaraciones televisadas, Hariri condenó tanto a Irán como a Hezbolá¹⁵, fuerza política que conforma la actual coalición de Gobierno. El líder de Hezbolá, Hasan Nasrallah, condenó el anuncio y calificó la decisión como una imposición de Arabia Saudita, a la que acusó de forzar la renuncia de Hariri y mantenerlo preso en Riad.^{ix} La renuncia no fue aceptada por el Presidente Michel Aoun¹⁶ y eventualmente fue retirada, a inicios de diciembre pasado^x por el propio Hariri, quien regresó a Líbano, luego de la intervención de Francia y Egipto.^{xi}

Varios analistas han observado que la renuncia de Hariri se ha dado principalmente debido a la presión ejercida por Arabia Saudita, en un intento de aislar a Hezbolá y a Irán en la región, especialmente debido al aumento considerable de la influencia de ambos en Siria. De igual modo, Irán ha acusado a Arabia Saudita de interferir en los asuntos internos del Líbano.^{xii}

Durante la primera sesión del Gabinete, luego del regreso de Hariri a Beirut, todos sus miembros, incluidos los Ministros de Hezbolá, apoyaron unánimemente las declaraciones realizadas por el Primer Ministro. En ellas, Hariri realizó un llamado a todos los grupos libaneses a re-comprometerse con la “política de disociación” de conflictos regionales, declarada ya en 2012, para preservar las relaciones políticas y económicas del país.^{xiii} De este modo fue evitada la prolongación de la crisis política, pero las perspectivas de que una nueva crisis política pueda aflorar en el corto y mediano plazo son inciertas.

Hezbolá es una de las fuerzas aliadas de Irán de mayor importancia y se ha ido convirtiendo en un influyente agente de poder dentro del sistema político libanés¹⁷. Su ascendencia en el mismo ha ido exacerbando tensiones y poniendo en riesgo el delicado balance político existente actualmente¹⁸. Esta situación cobra aún más relevancia teniendo en mira las próximas elecciones generales, previstas para el mes de mayo de 2018.

14 Hariri, de la rama sunita del Islam, posee ciudadanía saudí y estos han sido durante mucho tiempo sus principales aliados

15 *Hezbolá* (Partido de Dios) apareció en Líbano como una milicia chiita, con la ayuda de Irán, a inicios de la década de 1980, durante la ocupación israelí del sur del Líbano. Sus raíces ideológicas se remontan al resurgimiento del chiismo en Líbano, en las décadas de 1960 y 1970.

16 Aoun anunció que no aceptaría la renuncia de Hariri y que tampoco iniciaría los procedimientos para conformar un nuevo Gobierno hasta que el Primer Ministro regresase a Líbano.

17 Se atribuye a Hezbolá el haber forzado el retiro de las tropas israelíes del sur de Líbano, en el año 2000, y esto elevó el estatus del grupo a uno de los partidos políticos principales entre los chiitas libaneses. Luego del retiro de Israel, Hezbolá resistió las presiones que exigían su desarme y continuó fortaleciendo su ala militar, conocida como la Resistencia Islámica. Se cree que, en la actualidad, las capacidades militares de Hezbolá son superiores a las del ejército libanés y que sus armamentos son superiores a los utilizados en la guerra contra Israel en el 2006.

18 Debido a su característica multicultural y étnica, los líderes libaneses crearon un sistema de distribución de poder entre las distintas facciones religiosas: que el Presidente será un cristiano maronita, el Presidente del Legislativo, un musulmán chiita, y el Primer Ministro, un musulmán sunita. Esta distribución establece, igualmente, una representación en el Legislativo proporcional al porcentaje de la población que estas facciones religiosas constituyen. Infortunadamente, el sistema se encuentra desarrollado sobre la base del censo de 1932, y no ha sido actualizado, para reflejar las proporciones actuales de la población. Esto ha resultado en numerosos conflictos políticos, incluyendo la Guerra Civil de 1975-1990 y, más recientemente, la imposibilidad de elegir un Presidente entre 2014 y 2016.

El apoyo de Irán a Hezbolá ha ayudado a Teherán a adquirir una influencia importante para contrarrestar a sus adversarios regionales, principalmente Arabia Saudita e Israel. Adicionalmente, facilita su intervención a favor otro importante aliado, el Gobierno de Bashar al-Assad, en Siria. El rol de Hezbolá en la Guerra Civil de Siria ha derivado en un aumento de la hostilidad de los países árabes, liderados por Arabia Saudita, hacia la agrupación. Esto resulta evidente con la designación de Hezbolá como grupo terrorista por parte de la Liga Árabe, a inicios de 2016.^{xiv} Asimismo, la experiencia en batalla adquirida por los combatientes de Hezbolá en Siria resulta preocupante, ante la perspectiva de un renovado conflicto con Israel¹⁹.

El bloqueo a Qatar

Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos (EAU) han liderado al Grupo de Países Árabes que ha roto relaciones con Qatar²⁰ y le ha impuesto un bloqueo a inicios del mes de junio de 2017. Adicionalmente, estos países, junto a Bahréin, Egipto y Yemen, llamaron a sus Embajadores en Doha a consultas y otorgaron a los ciudadanos qataríes en sus respectivos países dos semanas para salir de ellos. Poco después, los Gobiernos de Libia, las Maldivas, Mauritania, Mauricio^{xv}, Chad, Eritrea, Senegal y Niger^{xvi} se sumaron al grupo inicial de países. Por su parte, Jordania llamó a su Embajador en Doha^{xvii}, reduciendo el nivel de su representación en Qatar. Las medidas tomadas contra Qatar fueron justificadas alegando supuestos vínculos de Qatar con organizaciones terroristas.^{xviii}

Los detonantes de la crisis habían sido unos comentarios atribuidos al Emir de Qatar luego de la visita de Donald Trump a Riad, en los cuales el Emir habría criticado el renovado impulso de Arabia Saudita, Emiratos y Estados Unidos para contener y confrontar a Irán. Qatar sostiene que las supuestas declaraciones fueron fabricadas por *hackers* y que no son reales. De acuerdo con estos Gobiernos, las políticas impulsadas por Qatar generan discordia entre los países de la región.^{xiv}

19 Israel y Hezbolá se enfrentaron durante poco más de 30 días durante los meses de julio-agosto de 2006, que culminó con un Acuerdo de Alto el Fuego, negociado por las Naciones Unidas.

20 Esta no es la primera oportunidad en que estos países han tenido disputas diplomáticas con Qatar. Ya en marzo de 2014, Arabia Saudí, Bahréin y los Emiratos Arabes Unidos habían retirado a sus Embajadores de Doha, en señal de protesta por la política asumida por Qatar con relación a los cambios que trajo consigo la asunción de partidos políticos islamistas en Túnez y Egipto. Disputas entre Qatar y Arabia Saudita han emergido periódicamente a lo largo de los últimos 25 años, incluyendo un enfrentamiento fronterizo entre ambos en 1992 y un golpe de estado en 1995, en el cual el Emir Khalifa bin Hamad Al Thani, alineado políticamente con los saudíes, fue reemplazado por su hijo Hamad bin Khalifa al Thani. En 1996 hubo un nuevo intento de golpe, esta vez contra el nuevo Emir, pero el mismo no fue exitoso. Se especula que los saudíes estuvieron detrás de dicha maniobra.

Los Embajadores regresaron a Qatar en noviembre de 2014, luego de obtener un compromiso por parte de Qatar de implementar el “Acuerdo de Riyadh” en noviembre de 2013, por el cual Qatar se comprometía a la no intervención en los asuntos internos de otros Estados del Consejo de Cooperación del Golfo y a abstenerse de apoyar a cualquier organización asociada con la Hermandad Musulmana.

Los Gobiernos que forman parte del bloqueo tienen una serie de diferencias con Qatar, principalmente en lo que respecta a la política que Qatar ha mantenido con respecto a la Hermandad Musulmana, así como sus intentos de mediación en conflictos regionales y su relacionamiento con Irán.²¹ Adicionalmente, consideran que Doha ha intentado interferir en los asuntos internos de otros Estados árabes²². Estas acusaciones son fuertemente disputadas por Qatar, que considera el bloqueo como una excusa para obligarlo a romper relaciones con Irán²³, cerrar la red de televisión *Al-Jazeera* y alinear sus políticas a las de los países sunitas de la región.^{xx}

En este sentido, resulta importante mencionar que la diplomacia qatarí y la habilidad de su Gobierno para manejar situaciones de conflicto de manera asertiva, sumadas a la influencia de *Al-Jazeera*, han hecho de Qatar un actor de gran importancia en el Medio Oriente y en las situaciones que se han desencadenado desde 2011. El Estado de Qatar ha empleado sus recursos financieros para ejercer una influencia regional significativa e independiente, desprendiéndose del liderazgo de Arabia Saudita, y como resultado ha dañado las relaciones tanto con esta última como con algunos otros miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG).

Irán ha apoyado a Qatar en la disputa, aumentando sus exportaciones a dicho país y permitiéndole utilizar su espacio aéreo, para contrarrestar algunos de los efectos negativos del bloqueo.^{xxi} Ambas naciones han restaurado relaciones diplomáticas en el mes de agosto pasado. Kuwait y Omán, únicos países del Golfo que no han roto relaciones con Qatar, han estado sirviendo como mediadores, con Kuwait liderando estos esfuerzos.^{xxii} Asimismo, varios países, entre los que se encuentran EE UU, Francia, Reino Unido y Turquía, han realizado llamados para que se levante el bloqueo contra Qatar y han despachado enviados para buscar solucionar la crisis desatada en el Golfo.

Hasta la fecha, no se han iniciado negociaciones directas entre las partes. El bloqueo ha brindado, además, la oportunidad a Irán de dividir a los países del CCG y debilitar su alianza. Tanto el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Qatar e Irán^{xxiii}, así como la realización de ejercicios militares conjuntos entre Qatar y Turquía^{xxiv} parecerían haber dañado aún más el relacionamiento con los saudíes y acabado con las esperanzas de que la disputa pueda resolverse rápidamente y en el corto plazo.

21 Altos funcionarios, tanto saudíes como emiratíes, han manifestado además malestar en lo que respecta a la posición de Qatar hacia Irán, país con el que Qatar mantiene relaciones y comparte importantes reservas de gas natural.

22 Declaraciones oficiales saudíes han citado el relacionamiento de Qatar con Irán –además de un supuesto apoyo qatarí a disidentes en Bahreín– como justificación para el aislamiento de Qatar y el rompimiento de relaciones.

23 Los qataríes han insistido en que el establecimiento de un diálogo con Irán es la clave para reducir las tensiones en la región, en lugar de continuar con una política de hostilidad.

La Guerra Civil de Siria y la lucha contra el Estado Islámico

Lo que se inició como un enfrentamiento entre manifestantes y el Gobierno, hace casi de siete años²⁴, se ha convertido en una crisis regional multifacética, marcada por el surgimiento y empoderamiento de nuevos grupos extremistas como el Estado Islámico²⁵, el uso de armas químicas^{xxv}, el desplazamiento de millones de personas²⁶ y la intervención de actores externos²⁷.

La participación activa de Irán en la Guerra Civil de Siria la ha convertido parcialmente en una nueva guerra proxy con Arabia Saudita, pues cada uno apoya a bandos opuestos, cuyas líneas divisorias se encuentran trazadas, una vez más, por líneas sectarias. De igual modo, tanto Irán como Arabia Saudita buscan a través de estos apoyos avanzar en su posicionamiento regional y capitalizarlo en influencia a ser ejercida en la región.

La política de Irán en esta coyuntura ha sido la de apoyar a los Gobiernos chiitas de Iraq y de Siria, tanto contra el Estado Islámico como contra otros grupos insurgentes que operan en sus respectivos territorios.^{xxvi} Por su parte, Arabia Saudita ha buscado posicionarse como protector de los intereses sunitas en Siria, brindando apoyo a las fuerzas insurgentes que buscan, desde el 2011, derrocar a Assad.^{xxvii}

Además de la afinidad religiosa, pues Assad pertenece a la secta chiita de los alauitas, la cooperación de Siria es fundamental para el apoyo de Irán a Hezbolá^{xxviii}. En este sentido, Assad ha sido un aliado clave para Irán en la región, y en caso de que su Gobierno fuese derrocado, resulta probable que este sea reemplazado por grupos políticos sunitas hostiles a Irán²⁸, debido al apoyo que estos grupos reciben de los países del Golfo.

24 En marzo de 2011, en el marco de la llamada “Primavera Árabe”, estallaron protestas contra el Gobierno de Assad en la provincia de Dar’a (sur de Siria), que exigían cambios, tanto políticos como económicos. La brutal represión con la cual las protestas fueron manejadas por el Gobierno desató lo que se convertiría en una sangrienta guerra civil, con el nacimiento de grupos armados insurgentes. La oposición conformó el Consejo Nacional de Siria, pero el grupo no pudo generar la cohesión necesaria para establecer un liderazgo duradero, mientras que desertores del ejército sirio conformaron el brazo armado de las protestas, denominado Ejército Libre de Siria. Sin embargo, el Ejército Libre de Siria no logró establecer su autoridad sobre los distintos grupos armados que operaban en el terreno y, además de luchar contra el ejército de Assad, se vieron obligados a enfrentarse al Frente Nusra, afiliado de al-Qaeda, desde diciembre de ese año.

25 El grupo *jihadista* conocido como el Estado Islámico (EI) irrumpió en el escenario internacional luego de haber tomado el control de grandes pedazos de territorio tanto en Siria como en Iraq. Si bien en sus orígenes el EI era una organización afiliada a la otrora al-Qaeda en Iraq, posteriormente se unió a las fuerzas insurgentes que se encontraban peleando contra el Gobierno de Assad en Siria, y en abril de 2013 su líder, Abu Bakr al-Baghdadi, anunció la creación del “Estado Islámico de Iraq y el Levante” (ISIS). Los líderes del Frente Nusra y al-Qaeda rechazaron la maniobra de al-Baghdadi y rompieron su afiliación con este en febrero de 2014. Sin embargo, los soldados leales a al-Baghdadi en ese territorio abandonaron el Frente Nusra y lo ayudaron a establecer su autoproclamado califato en Siria. El califato, que comprendía territorios tanto en Iraq como en Siria, fue establecido en el mes de junio de 2014 y atrajo a miles de soldados extranjeros para combatir como parte de su ejército.

26 Se estima que el conflicto ha desplazado a casi 5,2 millones de sirios, como refugiados, hacia países vecinos; y, adicionalmente, 6,3 millones han sido desplazados internamente, en sus más de seis años de duración.

27 Rusia e Irán han intercedido en el conflicto a favor de Assad, mientras que Estados Unidos, Turquía, Arabia Saudita, Qatar, Jordania, así como Francia y el Reino Unido, han hecho lo propio a favor de la oposición y grupos armados en Siria. En este último caso, es importante resaltar que las acciones de apoyo han sido en el ámbito diplomático y a través de la provisión de logística, mientras las acciones de apoyo militar realizadas a favor de grupos combatientes han sido dirigidas contra el Estado Islámico y el Frente Nusra, no contra el Gobierno de Assad.

28 El 74% de la población de Siria es sunita, mientras que los chiitas, incluyendo a los alauitas, representan solamente el 13% de la población.

En este sentido, Irán se ha involucrado activamente en la Guerra Civil de Siria, desde el 2013, a favor del Gobierno de Assad, brindándole apoyo militar y de inteligencia, a través de Hezbolá^{xxxix}, luego de que un grupo de rebeldes tomasen el control de la ciudad de Raqqa^{xxx}, que posteriormente se convertiría en la capital proclamada por el Estado Islámico²⁹. La intervención de Teherán en Siria busca, adicionalmente, asegurarse que los grupos armados que operan en el país no puedan atacar fácilmente a Hezbolá en el Líbano, a través de la frontera que dicho país mantiene con Siria³⁰.

Las fuerzas proveídas por Irán a los esfuerzos militares de Assad han sido trascendentales para recuperar la ciudad de Aleppo y otros importantes territorios³¹. En Iraq, Irán ha brindado apoyo tanto al Gobierno de Bagdad como a las fuerzas *peshmerga* de la región autónoma de Kurdistán, en atención al importante avance del Estado Islámico hasta las cercanías de la frontera que Iraq mantiene con Irán.^{xxxi}

Arabia Saudita ha sido un importante proveedor de apoyo financiero y militar a distintos grupos rebeldes, y ha solicitado la imposición de una zona de exclusión aérea sobre el territorio sirio.^{xxxii} A lo largo del conflicto, las autoridades saudíes han recalcado que Assad no puede ser parte de la solución del conflicto y que debe ser removido del poder para poder avanzar en las negociaciones de paz.

Es importante resaltar que desde el 2015 la balanza en el desarrollo del conflicto ha sido inclinada a favor de Assad gracias a la intervención de Rusia³². Sin embargo, una solución política no se vislumbra en el corto plazo. Las negociaciones impulsadas dentro del marco de las Naciones Unidas no han arrojado avances significativos^{xxxiii} y se ha establecido un proceso paralelo en Astana, del cual Irán, junto con Rusia y Turquía, forma parte.^{xxxiv} Teherán ha aprovechado las derrotas del Estado Islámico, tanto en Siria como en Iraq, para asegurar nuevas rutas y accesos a través del territorio de ambos, y mejorar su posición estratégica en la región.^{xxxv}

29 En octubre de 2017, las fuerzas de coalición apoyadas por Estados Unidos recuperaron el control de Raqqa, expulsando al Estado Islámico de la ciudad.

30 Líbano mantiene una frontera de aproximadamente 403 km en el noreste del país. Fuente: *Ibidem*.

31 La ciudad de Aleppo, uno de los principales bastiones de la oposición siria, fue recapturada por el Gobierno sirio en el mes de diciembre de 2016, con apoyo de fuerzas rusas e iraníes, asistidas por Hezbolá.

32 En el 2015, Rusia empezó a incrementar gradualmente su presencia en Siria, brindando tropas, aeronaves de combate y equipos militares. Adicionalmente, inició los primeros ataques aéreos en el mes de septiembre de ese año. Esta intervención más directa se dio luego de que el Gobierno de Assad sufriera una serie de derrotas territoriales, incluyendo Idlib y Homs.

Perspectivas

La evolución de la situación actual en Medio Oriente dependerá de múltiples y complejos factores³³. Sin embargo, tres factores han afectado especialmente su configuración y el desarrollo de los conflictos más arriba señalados, en atención a lo que estos representan para la puja por el dominio regional, en la que se encuentran compitiendo Arabia Saudita e Irán, cuyo desarrollo se presenta a continuación:

1) *Transición y reformas en Arabia Saudita*

En junio de 2017, el Rey Salaman designó a su hijo Mohammed bin Salaman como nuevo Príncipe heredero del trono saudí, reemplazando de este modo al Príncipe Mohammed bin Nayef, quien además fue relevado de sus funciones como Ministro del Interior del Reino.^{xxxvi} Bin Salaman ha concentrado el poder de una manera sin precedentes, ejerciendo el control del Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior y la Jefatura de la Guardia Nacional.^{xxxvii}

Internamente, esta concentración de poder está siendo utilizada para promover una ambiciosa agenda de reformas, tanto económicas como sociales, para modernizar el país³⁴ y reducir su dependencia del petróleo.^{xxxviii} Asimismo, bin Salaman ha promovido una importante iniciativa anticorrupción, que culminó con el arresto de importantes empresarios —e inclusive varios miembros de la propia familia real— a inicios del mes de noviembre.³⁵ Sin embargo, el nuevo escenario podría traer importantes complicaciones internas, por los cambios que presenta en la configuración y distribución del poder³⁶, entre los herederos del Rey Abdulaziz Ibn Saud.^{xxxix}

33 Entre ellos, la conclusión de la Guerra Civil de Siria, la derrota definitiva del Estado Islámico y cómo avanza la situación en Israel-Palestina luego del anuncio de la Administración de Trump sobre el reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel.

34 En los últimos meses, el Reino ha anunciado que permitirá a las mujeres conducir a partir de este 2018, poniendo fin, de este modo, a una prohibición de décadas, y que también se posibilitará la apertura de salas de cine en el Reino. Asimismo, en una conferencia en Riad, el nuevo Príncipe heredero habló sobre la necesidad de un “Islam moderado”.

En el ámbito económico, bin Salaman anunció planes para establecer *Neom*, una zona económica que representará una inversión de USD 500 mil millones, y que se lanzará al mercado bursátil una fracción de las acciones de Aramco, la empresa petrolera saudí.

35 Fueron arrestados 11 príncipes y docenas de Ministros y ex-Ministros, junto con otras importantes figuras del sector privado saudí, como el Jefe del Grupo Saudi Binladin, Bahkr Binladin (medio hermano de Osama bin Laden). Entre los príncipes arrestados se destaca el Príncipe Alwaleed bin Talal, millonario inversionista en importantes empresas como Citigroup.

36 El equilibrio de poder entre los hijos del Rey Ibn Saud con su esposa Husa bint Ahmed al Sudairi, conocido como los “Siete Sudairi”, distribuyendo distintos e importantes cargos entre estos. Sin embargo, al reemplazar a su sobrino como Príncipe heredero y nombrar en su lugar a su propio hijo, el Rey Salaman, y al destituir al Príncipe Mutaib bin Abdullah como Jefe de la Guardia Nacional, ha alterado significativamente dicho equilibrio.

En lo que respecta al ámbito internacional, el ascenso del nuevo Príncipe heredero fortalece la nueva política exterior asertiva de Arabia Saudita en Medio Oriente.^{xl} Bin Salaman lideró la ofensiva diplomática contra Qatar y ha sido quien impulsó los esfuerzos saudíes en Yemen, buscando renovar el prestigio de Arabia Saudita y potenciar su presencia y proyección regionales.^{xli}

Analistas consideran que su política asertiva se encuentra potenciada por el apoyo que recibe de Estados Unidos, gracias a un relacionamiento positivo mantenido con el propio Presidente Trump^{xlii}, con quien coincide en su visión sobre Irán.

La consolidación de poder de bin Salaman podría significar más conflictos y mayor inestabilidad, tanto interna como externa, pues con su nuevo lugar en la línea de sucesión es probable que se sienta confiado en asumir aún mayores riesgos de los que ya ha asumido.

2) *La entente Arabia Saudita-Emiratos Árabes Unidos*

El acercamiento entre ambas naciones se atribuye al excelente relacionamiento personal entre sus Príncipes herederos: Mohammed bin Salaman y Mohammed bin Zayed. Asimismo, el alineamiento de la política exterior de ambos países, en lo que respecta a Irán³⁷ y Qatar, entre otros, de hecho ya se encuentra afectando considerablemente la configuración de Oriente Medio.

Durante la Cumbre del Consejo de Cooperación del Golfo realizada a inicios del mes de diciembre último, el Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos anunció la conformación de una nueva alianza política y militar con Arabia Saudita. No se puede dejar de considerar este anuncio como una estrategia de estos dos países para plantear una alternativa –o quizás hasta buscar sustituir– al Consejo de Cooperación, que se ha visto afectado y fracturado con el bloqueo que algunos de sus miembros han impuesto a Qatar³⁸.

Recientemente, durante una visita a Riad, bin Zayed sostuvo que tanto los Emiratos Árabes como Arabia Saudita son plenamente conscientes de la sensibilidad, los desafíos y riesgos a los cuales se enfrenta la región. “*La responsabilidad histórica compartida de los dos países hacia el cambio y el desarrollo se encuentra basada en un sólido cimiento de cooperación, de*

37 Los EAU e Irán mantienen una larga disputa territorial respecto a las Islas Abu Musa y Tumb Mayor y Menor, ubicadas en el Golfo Pérsico. Las Islas Tunbs fueron tomadas por el Shah de Irán en 1971 y la República Islámica de Irán tomó control completo de Abu Musa en 1992, en violación de un Acuerdo de Control Conjunto de la Isla. Emiratos ha intentado referir la disputa a la Corte Internacional de Justicia, pero Irán ha insistido en resolverla bilateralmente.

38 El Emir de Qatar, Jeque Tamim bin Hamad Al-Thani, asistió a la Cumbre, a pesar de la división actual entre los países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo y del llamado de Bahrein, realizado en el mes de octubre, a suspender la membresía de Qatar del organismo, hasta tanto ese país responda a las demandas realizadas por los países del Golfo para levantar el bloqueo que le han impuesto.

entendimiento y de sinergia. La alianza árabe es solamente un aspecto del trabajo positivo que ha contribuido, afortunadamente, a poner fin al deterioro de la situación de seguridad en la región^{xliii}. Estas declaraciones refuerzan la visión de que el relacionamiento entre ambos herederos es un factor determinante en el cambio de postura y modernización de Arabia Saudita en varios aspectos, ya que los Emiratos desde hace tiempo vienen abogando por un Islam más moderado y una sociedad más abierta.^{xliv}

3) Acercamiento entre Arabia Saudita e Israel

El Estado de Israel mantiene relaciones diplomáticas solo con dos Estados árabes: Egipto y Jordania. Los demás países árabes no reconocen al Estado de Israel, debido al conflicto que existe entre este y Palestina. Con el tumulto generado en la región desde 2011, como consecuencia del advenimiento de la “Primavera Árabe”, Israel ha buscado establecer un mayor acercamiento con los países árabes, ante las amenazas comunes que deben enfrentar, principalmente en lo que hace al avance del terrorismo en la región y el empoderamiento de Irán como potencia en Medio Oriente.^{xlv}

En este marco, Israel y Arabia Saudita se encuentran cultivando un nuevo relacionamiento^{xlvi}, priorizando sus intereses comunes y ampliando sus perspectivas en lo que respecta a la amenaza que para ellos representa Irán para la región.^{xlvii} En este sentido, se destacan la oposición que Israel ha manifestado al Acuerdo Nuclear Iraní y la necesidad de que el mismo “sea revisado”, expresada por Arabia Saudita.^{xlviii}

A pesar de no mantener relaciones diplomáticas, su enemistad común con Irán ha impulsado un acercamiento entre ambos países, que se considera un “secreto a voces”³⁹.

Las diferencias entre ambos en lo que se refiere a Palestina no son menores. Sin embargo, a pesar de las declaraciones públicas realizadas rechazando la decisión de la Administración de Donald Trump de reconocer a Jerusalén como capital de Israel⁴⁰ y trasladar la Embajada de Estados Unidos a dicha ciudad⁴¹,

39 El Ministro de Inteligencia de Israel, Yisrael Katz, ha llegado incluso a invitar, a través de una entrevista publicada por Haaretz, al Príncipe heredero de Arabia Saudita a realizar una visita a Israel. Por su parte, Irán ha acusado a Arabia Saudita de solicitar ayuda a Israel y de este último bombardeo a Líbano, en lo que considera un acto vergonzoso y sin precedentes de un Estado árabe.

40 Israel anexó Jerusalén del Este y algunas de sus inmediaciones en Cisjordania en 1967, luego de ocupar estas áreas militarmente en la Guerra de los Seis Días. Israel proclamó a Jerusalén como su capital, sin divisiones. La anexión de territorios más allá de la línea verde establecida como frontera con los territorios palestinos, por parte de Israel, no es, por lo general, reconocida internacionalmente. El estatus de Jerusalén y sus sitios sagrados ha sido, y continúa siendo, un problema político y religioso sin resolver entre los judíos y musulmanes. Recientemente, las tensiones entre ambos se han intensificado debido a una variedad de factores y ha aumentado la violencia en la zona.

41 Ante este controversial anuncio, el Presidente de Palestina, Mahmoud Abbas, dijo que no reconocerían ni aceptarían más el rol de Estados Unidos como mediador en el conflicto, y se suspendieron todos los encuentros y contactos entre autoridades palestinas y de Estados Unidos, incluyendo una reunión que tenía previsto realizar el Vicepresidente Mike Pence, en una gira planeada a Egipto, Israel y Palestina, en diciembre pasado, que finalmente fue pospuesta hasta nuevo aviso.

varios analistas consideran que aún es probable que los saudíes se encuentren dispuestos a trabajar conjuntamente con Israel, si ello significaría poder reducir significativamente la influencia de Irán en la región.

De acuerdo con las propias declaraciones de miembros del Gabinete de Israel, cualquier propuesta para lograr una paz entre Israel y Palestina deberá contar con la ayuda de Arabia Saudita para poder ser exitoso. Se calcula que Jared Kushner, quien se encuentra liderando la iniciativa del Gobierno de Trump para una paz en Oriente Medio⁴², presentaría su plan a inicios del año que viene, con intenciones de relanzar el proceso de paz entre Israel y Palestina^{li}; pero, a pesar de sus mejores esfuerzos, el éxito que el mismo podría llegar a alcanzar en el actual contexto parecería ser muy debatible, por no decir escaso.

Observadores calculan que Arabia Saudita deberá analizar cómo navegar estas alianzas e intereses, y sopesar el potencial costo que podría representar, en esta coyuntura, priorizar contener a Irán en la región frente a la defensa de los intereses palestinos^{lii}, en su relacionamiento y liderazgo dentro del mundo árabe⁴³.

Consideraciones finales

La continuación de las guerras *proxy* entre ambos rivales, junto con el ejercicio de una política cada vez más asertiva en Medio Oriente por parte de los saudíes, empoderada por las posturas asumidas por Estados Unidos, seguramente generarán una intensificación de los distintos conflictos que se desarrollan de manera simultánea en Siria, Iraq, Yemen, Líbano y con Qatar, cuyos resultados y conclusión aún no pueden preverse.

Tanto Irán como Arabia Saudita han manifestado, públicamente, que no se encuentran interesados en ir a la guerra. A pesar de ello, los recientes cambios en las dinámicas de los conflictos hacen extremadamente difícil poder predecir qué sucederá a continuación en Medio Oriente. Las constantes acusaciones entre ambas partes solo continúan complicando aún más un escenario de por sí complejo, que podría culminar en un enfrentamiento directo que, si bien es improbable, es posible. Sobre todo si ambas partes continúan en su curso actual de acción.^{liii}

42 El *Proceso de Paz entre Palestina e Israel* no ha presentado avances significativos en los últimos años. Sin embargo, el Presidente Trump ha sostenido que aspira alcanzar un “Acuerdo Final” en dicho conflicto, y para ello ha designado al enviado especial Jason Greenblatt y a su yerno y asesor especial Jared Kushner. En pos de dicha meta, el Presidente ha recibido este año tanto a Netanyahu como a Mahmoud Abbas en la Casa Blanca, y sus asesores han realizado múltiples visitas a Oriente Medio, que incluyeron Arabia Saudita, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Jordania, Israel y Palestina.

43 La Organización para la Cooperación Islámica (OIC) declaró a Jerusalén Este como capital del Estado Palestino el 13 de diciembre último pasado. Turquía, por su parte, junto con Egipto han liderado los esfuerzos de los estados árabes ante las Naciones Unidas para declarar nula la decisión de Trump con respecto a Jerusalén.

Referencias

i Coogle, Adam (2017), *El prejuicio anti-chiita que genera inestabilidad en Arabia Saudita*. Human Rights Watch (Publicado en Foreign Policy). 24 de agosto de 2017. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2017/08/24/anti-shia-bias-driving-saudi-arabia-unrest>.

ii Abdallah, Saleh; y Aboudi, Sami (2015), *Lider yemení Hadi abandona el país mientras Arabia Saudita continúa con ataques aéreos*. Thomson Reuters. 25 de marzo de 2015. Consultado en: <https://www.reuters.com/article/us-yemen-security/yemeni-leader-hadi-leaves-country-as-saudi-arabia-keeps-up-air-strikes-idUSKBN0ML0YC20150326>.

iii BBC (2015), *Crisis en Yemen: Presidente Hadi regresa a Adén, desde el exilio*. BBC. 22 de septiembre de 2015. Consultado en: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-34323078>.

iv Michael, Maggi; y Al-Haj, Ahmed (2017), *Saudíes impiden a Presidente de Yemen regresar a su casa, de acuerdo con funcionarios*. Bloomberg. 6 de noviembre de 2017. Consultado en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-06/yemen-flights-canceled-after-coalition-shuts-all-ports>.

v Shaheen, Kareem (2017), *Número de muertos en Yemen alcanza 10.000, de acuerdo con Naciones Unidas*. The Guardian. 16 de enero de 2017. Consultado en: <https://www.theguardian.com/world/2017/jan/16/yemen-war-death-toll-has-reached-10000-un-says>.

vi El Sirgany, Sarah (2017), *Príncipe heredero saudí sostiene que acciones de Irán podrían ser “actos de guerra”*. CNN. 7 de noviembre de 2017. Consultado en: <http://edition.cnn.com/2017/11/07/middleeast/saudi-iran-aggression-yemen/index.html>.

vii Al-Jazeera News (2017), *Presidente Yemeni Hadi “bajo arresto domiciliario en Riad”*. 7 de noviembre de 2017. Al-Jazeera. Consultado en: <http://www.aljazeera.com/news/2017/11/yemen-president-hadi-house-arrest-riyadh-171107082638642.html>.

viii Naciones Unidas (2017), *Informe del Secretario General sobre la implementación de la Resolución 2.231 (2015)*. 8 de diciembre de 2017. Consultado en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2017/1030.

ix Perry, Tom et Al (2017), *Hezbollah sostiene que Arabia Saudita declara guerra*

a *Libano con detención de Hariri*. Thomson Reuters. 10 de noviembre de 2017. Consultado en: <https://www.reuters.com/article/us-lebanon-politics/Hezbollah-says-saudi-declares-lebanon-war-with-hariri-detention-idUSKBN1DA1J2>.

x *Foreign staff* de The Telegraph (2017), *Primer Ministro Libanés Hariri rescinde su renuncia*. The Telegraph. 5 de diciembre de 2017. Consultado en: <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/12/05/lebanese-prime-minister-hariri-rescinds-resignation/>.

xi Kestler-D'Amours, Jillian (2017), *Francia realiza esfuerzo diplomático para resolver crisis del Líbano*. Al-Jazeera. 16 de noviembre de 2017. Consultado en: <http://www.aljazeera.com/news/2017/11/france-diplomatic-push-solve-lebanon-crisis-171115153835222.html>.

xii Associated Press (2017), *Hariri de Libano regresa a Beirut, en medio de saga saudí por renuncia*. The Telegraph. 22 de noviembre de 2017. Consultado en: <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/11/22/lebanons-saad-hariri-returns-beirut-amid-saudi-resignation-saga/>.

xiii Associated Press (2017), *Presidente Rouhani acusa a saudíes de interferir en Libano*. ABC News. 8 de noviembre de 2017. Consultado en: <http://abcnews.go.com/amp/International/wireStory/iran-pledges-support-lebanon-stability-pm-resigned-51008193>.

xiv Wademan, Ben (2017), *Liga Árabe condena a Hezbolá y lo califica como grupo terrorista*. CNN. 20 de noviembre de 2017. Consultado en: <http://edition.cnn.com/2017/11/19/middleeast/saudi-arabia-iran-arab-league/index.html>.

xv *Ibidem*.

xvi Gaffey, Conor (2017), *Eritrea se convierte en el último país en sumarse a Arabia Saudita en disputa diplomática con Qatar*. Newsweek. 14 de junio de 2017. Consultado en: <http://www.newsweek.com/qatar-crisis-eritrea-saudi-arabia-625356>.

xvii *Associated Press* (2017), *Jordania degrada el nivel de su representación en Qatar*. Times of Israel. 7 de junio de 2017. Consultado en: <https://www.timesofisrael.com/jordan-downgrades-ties-with-qatar-amid-escalating-split-in-arab-world/>.

xviii Browning, Noah (2017), *Potencias árabes cortan lazos con Qatar, alegando apoyo a milicias*. Thomson Reuters. 5 de junio de 2017. Consultado en: <https://www.reuters.com/article/us-gulf-qatar/arab-powers-sever-qatar-ties-citing-support-for-militants-idUSKBN18W0DQ>.

xix Khan, Taimur (2017), *EAU y Arabia Saudita rompen lazos con Qatar y cierran acceso aéreo, terrestre y marítimo*. 5 de junio de 2017. The National. Consultado en: <https://www.thenational.ae/world/uae-and-saudi-arabia-cut-ties-with-qatar-and-shut-air-land-and-sea-access-1.68221>.

xx Al-Jazeera (2017), *Qatar disputa alegaciones del grupo liderado por Arabia Saudita*. Al-Jazeera. 7 de julio de 2017. Consultado en: <http://www.aljazeera.com/news/2017/07/qatar-rejects-saudi-led-group-allegations-170707153613982.html>.

xxi Osborne, Samuel (2017), *Crisis en Qatar: Irán inicia vuelos de ayuda alimentaria a país aislado por vecinos árabes*. The Independent. 11 de junio de 2017. Consultado en: <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/qatar-crisis-iran-food-flights-shortages-isolated-by-arab-neighbours-saudi-arabia-a7784871.html>.

xxii CBS y Associated Press (2017), *Kuwait inicia mediación entre Qatar y naciones árabes*. CBS. 6 de junio de 2017. Consultado en: <https://www.cbsnews.com/news/kuwait-mediates-crisis-between-qatar-arab-nations/>.

xxiii BBC (2017), *Qatar restablece lazos diplomáticos con Irán en medio de crisis del Golfo*. BBC: 24 de agosto de 2017. Consultado en: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-41035672>.

xxiv Uras, Umut (2017), *Turquía y Qatar realizan ejercicios militares conjuntos*. Al-Jazeera. 8 de agosto de 2017. Consultado en: <https://www.cbsnews.com/news/kuwait-mediates-crisis-between-qatar-arab-nations/>.

xxv DW (2017), *Se confirma el uso de armas químicas en Siria*. Deutsche Welle. 6 de abril de 2017. Consultado en: <http://www.dw.com/es/se-confirma-uso-de-armas-qu%C3%ADmicas-en-siria/a-38320182>.

xxvi Karami, Arash (2017), *Irán defiende su apoyo a Siria, Iraq*. Al-Monitor. 10 de febrero de 2016. Consultado en: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/02/iran-syria-iraq-shrine-khamenei-hezbollah.html>.

xxvii Cockburn, Patrick (2017), *El sueño de Arabia Saudita de convertirse en el país dominante de los árabes y una potencia musulmana en el mundo ha sucumbido a las llamas*. The Independent. 6 de enero de 2017. Consultado en: <http://www.independent.co.uk/voices/saudi-arabia-syria-yemen-oil-prince-salman-down-in-flames-a7513636.html>.

xxviii Azodi, Sina (2017), *La alianza duradera de Irán con el régimen de Assad*. The Atlantic Council. 29 de marzo de 2017. Consultado en: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/iraninsight/iran-s-durable-alliance-with-assad-s-syria>.

xxix Hubbard, Ben (2017), *Irán busca reconfigurar Medio Oriente con Hezbolá*. New York Times. 27 de agosto de 2017. Consultado en: https://www.nytimes.com/2017/08/27/world/middleeast/hezbollah-iran-syria-israel-lebanon.html?_r=0.

xxx Wright, Robin (2017), *La caída de Raqqa y el fin vergonzoso del califato de ISIS*. The Newyorker. 17 de octubre de 2017. Consultado en: <https://www.newyorker.com/news/news-desk/the-ignominious-end-of-the-isis-caliphate>.

xxxi BBC (2015), *El Estado Islámico: cómo están posicionados los países claves*. BBC. 3 de diciembre de 2015. Consultado en: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-29074514>.

xxxii BBC (2015), *Crisis en Siria: cómo están posicionados los países claves*. BBC. 30 de octubre de 2015. Consultado en: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-23849587>.

xxxiii Roman, Lisa; Bick, Alexander (2017), *Es tiempo para un nuevo proceso de paz en Siria*. Foreign Policy. 15 de septiembre de 2017. Consultado en: <http://foreignpolicy.com/2017/09/15/its-time-for-a-new-syria-peace-process/>.

xxxiv Stratford, Charles (2017), *Negociaciones sobre Siria en Astaná apuntan a alto al fuego duradero*. Al-Jazeera. 14 de septiembre de 2017. Consultado en: <http://www.aljazeera.com/video/news/2017/09/astana-6-syrian-peace-talks-kick-kazakhstan-170914064805888.html>.

xxxv Filkins, Dexter (2017), *Irán extiende su dominio en Siria*. The Newyorker. 9 de junio de 2017. Consultado en: <https://www.newyorker.com/news/news-desk/iran-extends-its-reach-in-syria>.

Arango, Tim (2017), *Cómo Irán domina en Iraq, luego de transición de Estados Unidos*. New York Times. 15 de julio de 2017. Consultado en: <https://www.nytimes.com/2017/07/15/world/middleeast/iran-iraq-iranian-power.html?mtref=www.google.com.py&gwh=313F6530835A7008FC8F579FD8F87ECF&gwt=pay>.

xxxvi Chulov, Martin (2017), *Rey saudí remueve a sobrino para nombrar a hijo como primero en línea de sucesión al trono*. The Guardian. 21 de junio de 2017. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/21/saudi-king-upends-tradition-by-naming-son-as-first-in-line-to-throne>.

xxxvii The Economist (2017), *Todos los hombres de la Corona: la reestructuración sin precedentes en Arabia Saudita*. The Economist. 6 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21731021-muhammad-bin-salman-has-made-himself-sole-face-saudi-policy-saudi-arabias>.

xxxviii Kirkpatrick, David (2017), *Arabia Saudita arresta a 11 príncipes, incluyendo a Alwaleed bin Talal*. New York Times. 4 de noviembre de 2017. Disponible en: https://www.nytimes.com/2017/11/04/world/middleeast/saudi-arabia-waleed-bin-talal.html?emc=edit_nn_20171105&nl=morning-briefing&nliid=76211594&te=1&_r=0&mtref=undefined&gwh=C6E02A02ADABBAE3B9348C676493E665&gwt=pay.

xxxix Bazzi, Mohammad (2017), *El nuevo beligerante heredero al trono de Arabia Saudita*. The Atlantic. 21 de junio de 2017. Disponible en: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/06/saudi-arabia-iran-salman-trump-kushner/531153/>.

xl Riedel, Bruce (2017), *Rey Saudí no muestra signos de desacelerar política exterior agresiva*. Al-monitor. 9 de julio de 2017. Consultado en: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/07/saudi-arabia-king-salman-yemen-war-foreign-policy-qatar-g20.html>.

xli King, Laura; Bulos, Nabih (2017), *Un príncipe saudí está sacudiendo a Medio Oriente –y posiblemente empujándolo hacia una guerra*. L.A Times. 15 de noviembre de 2017. <http://beta.latimes.com/world/middleeast/la-fg-saudi-war-risk-20171114-story.html>.

xlii Miller, Aaron David; Solisky, Richard (2017), *Donald Trump ha desatado a la Arabia Saudita que siempre quisimos –y temimos*. Foreign Policy. 10 de noviembre de 2017. Consultado en: <http://foreignpolicy.com/2017/11/10/donald-trump-has-unleashed-the-saudi-arabia-we-always-wanted-and-feared/>.

xliii The National (2017), *Príncipe Heredero de Abu Dhabi llega a Riad para conversaciones con líderes saudíes*. The National. 13 de diciembre de 2017. Consultado en: <https://www.thenational.ae/uae/crown-prince-of-abu-dhabi-lands-in-riyadh-for-talks-with-saudi-leaders-1.684182>.

xliv Stancati, Margarita (2017), *Príncipe heredero de Arabia Saudita y Heredero de EAU forman cruciales lazos*. Wall Street Journal. 6 de agosto de 2017. Consultado en: <https://www.wsj.com/articles/saudi-crown-prince-and-u-a-e-heir-forge-pivotal-ties-1502017202>.

xlv El Batsh, Majeda (2017), *Para Israel, preocupación con Irán lleva a un mejor relacionamiento con Estados árabes*. Times of Israel. 20 de octubre de 2017. Consultado en: <https://www.timesofisrael.com/for-israel-concern-over-iran-leads-to-better-ties-with-arab-states/>.

xlvi DW (2017), *Israel y Arabia Saudita: Nuevos mejores amigos en Oriente Medio?* Deutsche Welle. 28 de octubre de 2017. Consultado en: <http://www.dw.com/en/israel-and-saudi-arabia-new-best-friends-in-the-middle-east/a-41571420>.

xlvii Mason, Bob (2017), *Nuevos aliados: Israel y Arabia Saudita?* Jerusalem Post. 6 de noviembre de 2017. Consultado en: <http://www.jpost.com/Middle-East/New-Allies-Israel-and-Saudi-Arabia-513467>.

xlviii Embajada del Reino de Arabia Saudita en Washington, D.C. (2017), *Comunicado Conjunto entre el Reino de Arabia Saudita y los Estados Unidos de América*. Informe: Arabia Saudita y la Visita del Presidente Trump. Junio de 2017. pp 21-25. Disponible en: https://www.saudiembassy.net/sites/default/files/WhitePaper_TrumpVisit_June2017.pdf.

xlix Monitoreo de la BBC (2017), *Irán y Arabia Saudita: amigos y enemigos en la región*. BBC. 10 de noviembre de 2017. Consultado en: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-41945860>.

l Maza, Cristina (2017), *Israel sostiene que propuesta de paz en Medio Oriente de Jared Kushner fracasará sin ayuda de Arabia Saudita*. Newsweek. 14 de diciembre de 2017. Consultado en: <https://www.google.com.py/search?q=israel+says+jared+kushners+middle+east+peace+plan+will+fail+without+saudi+arabias+help+newsweek&oq=israel+says+jared+kushners+middle+east+peace+plan+will+fail+without+saudi+arabias+help+newsweek&aqs=chrome..69i57.34495j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>.

li TOI Staff (2017), *Equipo de Trump dice finalmente estar bosquejando su plan para el Medio Oriente*. Times of Israel. 12 de noviembre de 2017. Consultado en: <https://www.timesofisrael.com/trump-team-said-finally-drafting-its-middle-east-peace-plan/>. Talev, Margaret; Jacobs, Jennifer (2017), *Jerusalén divide a equipo de Trump y complica los planes de paz de Kushner*. Boomerang. 6 de diciembre de 2017. Consultado en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-12-06/jerusalem-divides-trump-team-and-complicates-kushner-peace-plan>.

lii Sánchez, Raf (2017), *Exconsejero de Netanyahu sostiene que a Arabia Saudita no le importan los palestinos, si es que puede hacer acuerdos con Israel contra Irán*. The Telegraph. 25 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/11/25/saudi-arabia-doesnt-care-palestinians-long-can-make-deal-israel/>.

liii Qiblawi, Tamara; Hetherington, Ruth (2017), *Rebeldes yemeníes lanzan nuevo misil balístico sobre capital saudí, reporta la TV estatal*. CNN. 19 de diciembre de 2017. Disponible en: <http://edition.cnn.com/2017/12/19/middleeast/saudi-yemen-missile/index.html>.

Otras fuentes consultadas:

- CIA World factbook (2017), *Arabia Saudita*. CIA. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sa.html>.
- - Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2015), *Resolución N.º 2.331* (2015). 20 de julio de 2015. Disponible en: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2231\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2231(2015)).
- CIA World Factbook (2017), *Siria*. CIA. Consultado en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sy.html>.
- Al-Jazeera (2017), “*Ministro israelí Katz invita al Príncipe Heredero saudí*”. Al-Jazeera. 14 de diciembre de 2017. Disponible en: <http://www.aljazeera.com/news/2017/12/israel-minister-katz-invites-saudi-crown-prince-171214110827661.html>.
- TOIStaff(2017), “*Irán: ‘descarada’ Arabia Saudita imploró a Israel bombardear a Líbano*”. Times of Israel. 15 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.timesofisrael.com/iran-shameful-saudi-arabia-begged-israel-to-bomb-lebanon/>.
- Al-Jazeera (2017), “*OIC declara Jerusalén Este como capital de Palestina*”. Al-Jazeera. 14 de diciembre de 2017. Disponible en: <http://www.aljazeera.com/news/2017/12/oic-leaders-reject-trump-decision-jerusalem-171213095417995.html>.
- Beaumont, Peter (2017), “*Estados Unidos superado por 14 a 1 y utiliza su veto en voto en la ONU sobre estatus de Jerusalén*”. The Guardian. 19 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/18/us-outnumbered-14-to-1-as-it-vetoes-un-vote-on-status-of-jerusalem>.
- Beaumont, Peter (2017), “*Naciones Unidas votará sobre Jerusalén en medio de acusaciones de intimidación por parte de Trump*”. The Guardian. 21 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/dec/21/un-vote-on-jerusalem-accusations-of-bullying-trump>.

4. MEMORIA DIPLOMÁTICA

ENTREVISTA AL DOCTOR JOSÉ ANTONIO MORENO RUFFINELLI, EX-MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

“El que vive del apellido, por su nombre cree que puede hacer todas las cosas, y no funciona así. Si vos no le ponés algo de tu parte, si vos no te comprometés a honrar el apellido, no vas a ir a ningún lado. Y eso requiere formación, requiere estudios, requiere esfuerzos, requiere sacrificios...”

El Doctor José Antonio Moreno Ruffinelli encarna el intrínseco vínculo que existe, en muchos casos, entre la tradición familiar y la vocación diplomática. Tras desempeñarse notablemente en cargos de suma relevancia al servicio de la República, como Embajador ante Brasil, Asesor Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores y Diputado Nacional, ejerció, entre 2001 y 2003, el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, inmortalizando así a la familia Moreno como la única con tres generaciones sucesivas de Cancilleres Nacionales. Posteriormente, se desempeñó como Presidente del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR y de la Academia Paraguaya de la Lengua Española. Actualmente, es Presidente de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales y continúa ejerciendo la abogacía en el sector privado y la docencia universitaria de Derecho, ámbitos en los que con mucho esfuerzo se ha constituido en referente en nuestro país. Con su distinguida calidad humana y simpatía, el Doctor Moreno Ruffinelli nos recibe en esta Memoria Diplomática para ilustrarnos diversos detalles de su brillante e incansable carrera.

237

–Doctor Moreno Ruffinelli, queremos dar inicio a la entrevista hablando de sus raíces familiares. ¿Qué influencia tuvo el recuerdo de su abuelo Fulgencio Ricardo Moreno en toda su labor diplomática?

–La figura de Fulgencio Ricardo Moreno puede dividirse en dos planos: el económico y el diplomático. Fue un Ministro de Hacienda que implementó importantísimas medidas sobre la cuestión monetaria, entre otras. En su faceta diplomática ocupó las misiones en Chile, Bolivia y Brasil, y fue Negociador por la Comisión de Límites en Buenos Aires. Se dedicó a especializarse en el estudio de los límites y tuvo una descollante actividad como diplomático. Sufrió mucho porque no pudo llegar a la paz, que era lo que él quería. Deseaba llegar a una paz con los bolivianos que evitara la guerra.

Yo siempre digo que tener un apellido con historia te da dos opciones: te ponés a honrar el apellido o te ponés a vivir del apellido. Son dos posturas bien claras. El que vive del apellido, por su nombre cree que puede hacer todas las cosas, y no funciona así. Si vos no le ponés algo de tu parte, si vos no te comprometés a honrar el apellido, no vas a ir a ningún lado. Y eso requiere formación, requiere estudios, requiere esfuerzos, requiere sacrificios. Eso fue lo que nosotros hicimos: nos formamos, creo que relativamente bien, e hicimos grandes esfuerzos.

No solo él (*Fulgenio R. Moreno*) fue Ministro de Relaciones Exteriores. Mi padre (*José Antonio Moreno González*) lo fue también. Con mi padre sí tuve mucho más contacto, porque a mi abuelo yo no lo conocí. Murió en 1933, en plena guerra. Sí con mi padre estuve mucho. Mi padre era Canciller cuando el golpe del 4 de mayo de 1954. Había sido Embajador en Chile, Brasil y Argentina. De ahí vino como Canciller. Después ocurrió el episodio del golpe, y unos años después, cuando las aguas se calmaron, se fue a Bolivia, de Bolivia fue a Uruguay y de Uruguay vino como Ministro de Industria y Comercio. Y él sabía también mucho. Él era prácticamente el secretario de mi abuelo, estaba todo el día con él. Con mi padre tuve largos coloquios sobre temas de diplomacia. A él le gustaba hablar a las cinco de la mañana, tomando mate. Yo le visitaba y hablábamos dos horas; riquísimas conversaciones teníamos.

–Usted se desempeñó como Embajador en Brasil entre 1977 y 1981, una época bastante significativa para las relaciones bilaterales entre Paraguay y Brasil. ¿Qué recuerdos tiene sobre esa función?

–Tengo dos tipos de recuerdos: recuerdos de carácter personal y recuerdos de carácter profesional. En primer lugar, yo era abogado, trabajaba en Asunción. Estaba en la Cámara de Diputados, una Cámara de Diputados donde se discutía mucho. Había opositores importantes: estaban Domingo Laíno, Carlos Alberto González, Justo Pastor Benítez, entre otros... Si ustedes leen las discusiones del Tratado de Itaipú, por ejemplo, van a ver la altura de los debates en ese entonces.

El Embajador que estaba antes allí (*en Brasil*), Wenceslao Benítez, había estado once años. Se necesitaba una figura nueva para un tiempo nuevo, por el tema del Tratado de Itaipú y el Tratado de Yacyretá. Yo estaba en mi oficina, que se ubicaba sobre la calle Alberdi. Yo tenía un teléfono negro al que llamaba “el teléfono rojo”, con el cual solo hablaba con mi señora. Una tarde suena el teléfono rojo, atiendo y no era la voz de mi señora; esto me llamó la atención. “Soy Alberto Nogués”. “Ah, ¿qué tal ministro?”. Él era amigo de mi familia, ya nos conocíamos mucho. “Necesito que vengas, quiero hablar un ratito contigo”, me dice. En ese entonces el Ministerio estaba todavía en el segundo piso del Palacio. Voy, me recibe y me dice: “Queremos que seas Embajador en Brasil”.

Yo tenía 37 años. Tenía seis hijos; el menor tenía menos de un año. Hablé con mi señora y me dijo: “Donde vos vayas, nosotros vamos”. Y así aceptamos.

Antes de ir, aún no había jurado, y sucede mi primera gestión diplomática. Asistí a una reunión en Cancillería en la que Alberto Nogués le informó al Embajador brasileño en Asunción que el Paraguay encontró una solución técnica y que, por tanto, no iba a cambiar la frecuencia de sus generadores, como quería obstinadamente el Brasil. El Embajador brasileño se sorprendió, se puso rojo, rojo, rojo, y dijo: “Tengo que informar esto a mis autoridades”, y salió de la reunión. Fijense hasta dónde llegó el enojo, que esa noche el embajador Salum Flecha me ofreció una cena de despedida. Y él (*el Embajador brasileño*) no se fue. Llego a Brasil y me fue a recibir al aeropuerto un tercer secretario de Protocolo, cuando lo normal era que vaya un embajador o un ministro. Además, siendo Paraguay país limítrofe. Con eso demostraban su desagrado. Muchas cosas fui pasando en los primeros días, pero superamos la cuestión.

Tuvimos un papel importante en varias cosas que eran las prioritarias en ese momento: Itaipú. No fue fácil. La gente va a Itaipú, ve correr las aguas, pero no piensa que las cosas fueron bien difíciles para el país. La financiación, no había dinero, no se pagaba a las empresas que estaban trabajando; bueno, una serie de circunstancias. A esto hay que agregar que los argentinos reaccionaron ante Itaipú, y así fue que, unos meses después del canje de ratificaciones, se firmó el Tratado de Yacyretá. Era la continuación de esta permanente tensión que había entre los vecinos por las hegemonías. El tema de la geopolítica estaba muy fuerte. En ese contexto estaba también el problema de la cota de la futura usina de Corpus: si era muy alta, la potencia de Itaipú se disminuía; si era muy corta, no era rentable. En esa negociación tuvimos una participación muy importante. Llegamos a un acuerdo que permite que Corpus sirva como presa de compensación entre las dos represas. No obstante, aún tiene que resolverse la cuestión del referéndum que en la Provincia de Misiones rechazó el proyecto. El tercer hecho importante, pero que no se concretó, fue la firma de una nota reversal por la cual el Brasil se comprometía a construir el “ferrocarril de la soja”. Este ferrocarril de la soja iba a llegar hasta Pedro Juan Caballero, desde donde nosotros debíamos hacer nuestra parte hasta Pilar y de ahí salir al río. Fue una nota reversal firmada en presencia del Presidente João Baptista de Oliveira Figueiredo, quien distinguió al Paraguay de una manera increíble. Y a mí me trató con una deferencia especial, no porque era yo, sino por ser representante del Paraguay, lo que a mí a veces me resultaba medio incómodo frente a mis colegas. Fue la única vez, en la historia del Brasil, que un presidente de la República asistió a una fiesta nacional: la del Paraguay, el 14 de mayo. Quería mucho al Paraguay.

Esos tres temas fueron centrales en el tiempo que estuve allí. Entre eso estaban los viajes por el tema de Itaipú, pues el Consejo se reunía una vez al mes. Mucho trabajo, intenso trabajo. No había mucho personal. Lo que yo ganaba como Embajador me daba estrictamente para pagar el colegio de los chicos. Si yo no hubiera tenido el estudio y la estancia no hubiera podido vivir. La casa estaba vacía. Era una casa enorme, no había plata para el jardín. Yo tenía que cortar el pasto de la Embajada. Me veían los otros embajadores y yo les decía: “Tengo que hacer ejercicio”. Era dura la cosa, pero lo hicimos con mucho gusto. Allí nació nuestra séptima hija. Estuvimos casi cuatro años. Un día tuve que volver por problemas personales. Se lo comuniqué al Presidente, quien aprobó mi retorno. Ahí terminó mi misión en Brasil.

Después no tuve otra misión diplomática. Sí fui Asesor Jurídico *ad honorem* de Carlos Saldívar cinco años. Los cinco años le acompañé a todos lados. Le preparaba el 80% de los discursos. Cinco años de mucho trabajo con él. Un gran señor, un gran Canciller. Ahí se negoció el Anexo A, que rige hasta ahora en Itaipú. Se negoció la cláusula de reajuste que nos llevó un año de trabajo. Poco antes se había establecido la fluctuación del dólar norteamericano por las leyes de la oferta y la demanda. Entonces nos pusimos a negociar cómo podíamos mantener aquello que habíamos pactado como compensación por la cesión de la energía eléctrica. Negociamos por un año, hasta que encontramos una fórmula polinómica que consideraba *consumer Price*, *industrial Price* y el precio del gasoil, entre otras cosas... Era, como dije, una fórmula polinómica. Y con eso nos mantenemos y mediante eso estamos cobrando hoy el equivalente a lo que íbamos a cobrar en esa época. Y en un rato ya será 2023. Yo no creía que iba a llegar a ver el 2023; ahora pienso que lo voy a ver... Necesito un esfuerzo más.

–Cuando asumió como Ministro de Relaciones Exteriores, una época bastante particular en lo político, ¿qué fue lo que le motivó a usted, Doctor, para aceptar ese desafío en ese contexto?

–Yo estaba en este lugar, en mi oficina, miraba tranquilo el río todos los días. Venía a las ocho de la mañana y trabajaba intensamente en la profesión. Por suerte tenía muchos clientes. De pronto me llama Jaime Bestard y me dice: “El presidente quiere hablar contigo esta tarde”. Yo lo conocía al presidente (*Luis Angel González Macchi*), pero no mucho; somos de generaciones diferentes. Me presento y me dice que cambiará a tres ministros, entre ellos al Canciller. Me ofrece el cargo, con carta blanca para lo que estimara conveniente. Vine acá y mis hijos se opusieron a la idea, no querían saber nada. Pero, bueno, hice la evaluación y pensé en eso que está ahí (*señala tres cuadros*), las tres generaciones: mi abuelo Fulgencio, mi papá y yo. Yo iba a ser la tercera generación de Cancilleres. Iba a ser la primera familia con tres generaciones de Cancilleres. De dos generaciones

hay, pero de tres no. Acepté y el trabajo fue inmenso. En 30 meses hicimos una cantidad de cosas. Conseguimos nombrar por primera vez en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En la ONU, en Ginebra, por primera vez el Ministro fue a hablar e invitar a la Comisión de Derechos Humanos –a la que también ingresábamos por primera vez– a que viniera a Paraguay cuando quisiera. Mientras tanto, teníamos el tema del General Oviedo, que estaba en Brasil, lo que complicaba las relaciones con ese país cuando teníamos un montón de cosas más importantes que tratar. Por suerte manejamos muy bien el tema. Yo asumí y a los dos días tuve la suerte de que hablando con el Canciller brasileño, Celso Lafer, en la primera reunión que tuvimos, en Brasil, no sé cómo salió una conversación sobre un autor italiano que se llama Norberto Bobbio, que es un excelente politólogo, del cual yo soy gran lector y había sido que él también. Y empezamos a hablar ahí en la mesa de Bobbio, con todos los embajadores y secretarios ahí presentes. Después fuimos a comer y continuamos hablando ahí los dos solos. Hablamos de la agenda, ¿qué hacemos con esto?, ¿qué hacemos con lo otro? Y tuvimos una relación magnífica, en lo personal. Al mismo tiempo, en Argentina estaba Adalberto Rodríguez Giavarini, una persona extraordinaria, economista, exmilitar, que ahora es Presidente del CARI, el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, y con él llegamos también a tener una muy buena relación. Y en Uruguay estaba Didier Opertti. Así que hicimos un cuarteto del MERCOSUR, que creo fue el único que se entendió tan bien. Por eso pudimos sacar las asimetrías, el FOCEM, todo se negoció ahí. En el siguiente Gobierno se formalizó, pero la negociación vino con nosotros. Mi obsesión era el tema de las asimetrías. Me decía la gente: “Por fin entendemos qué es el tema de las asimetrías”, y así fue cómo lo logramos.

241

Existe el problema de que la gente dice que en el Paraguay no hay política exterior. Este libro (*muestra el libro “Política Exterior del Paraguay para el siglo XXI”*) está aprobado por el Consejo de Defensa Nacional de Paraguay. Esta es la política exterior del Paraguay por escrito, que hay, y que la gente dice: “No hay política exterior, no hay política exterior”. Acá está. Esto se debió, obviamente, haber actualizado, porque las coyunturas internacionales van variando permanentemente; pero esta es la base. Luego se analiza, se va cambiando. ¿Se cumplió tal asunto? ¿Qué falta agregar? Vinieron una serie de cosas que no estaban previstas; pero, de todas formas, esta es la política exterior.

Yo tenía tres ejes para la política exterior: Política exterior para el Estado, Diplomacia para el desarrollo y Profesionalización del servicio exterior. Tres cosas, nada más que eso, ni nada menos. Y creo que conseguimos muchas cosas en 30 meses. Fueron 30 meses de locura. Di cuatro veces la vuelta al mundo. Acá la prensa me llamaba “el Canciller viajero”, hasta que el Presidente dijo: “Él es Ministro de Relaciones Exteriores, ¿qué tiene que hacer acá? Tiene que

estar afuera”. Había un montón de reuniones, muchas más que ahora: el Grupo de Río, la Cumbre Iberoamericana, las cumbres de MERCOSUR, OEA; la cumbre Unión Europea - MERCOSUR..., cantidad de reuniones, y yo tenía que viajar. Se reunían muy a menudo.

Comencé a escribir las memorias de ese tiempo. Muchos amigos me dicen que tengo que escribir todas mis memorias y yo siempre les digo que voy a empezar a escribir cuando empiece a perderla. Todavía no. Pero quiero escribir, porque es un testimonio para los jóvenes de cómo, en un momento difícil, uno debe tomar una decisión. En la función hay muchas cosas que tenés que resolver sobre la marcha.

–Usted fue designado Presidente del Tribunal Permanente del Tribunal de Revisión del MERCOSUR, entre 2004 y 2008. ¿Qué le gustaría resaltar de esa labor y compartir con los lectores de esta Revista?

–Lo primero que quiero resaltar es el esfuerzo que pusimos, tanto Paraguay como Uruguay, para firmar el Protocolo de creación del Tribunal Permanente. Fuimos discutiendo y afinando el proyecto de Protocolo a través de un excelente grupo de trabajo... Acá, en Paraguay, estábamos Carlos Alberto González, Luis Enrique Chase, yo..., lo que nos permitió contar con un excelente instrumento.

A fines de 2001 estalló la crisis económica en Argentina, por lo que decidimos prolongar la presidencia pro t mpore del MERCOSUR, que la ostentaba Uruguay, por un mes más, hasta que, una vez estabilizada la Argentina, asumiera ella la presidencia. En ese tiempo, con la situación vivida, se necesitaba enviar un mensaje al mundo, un mensaje de que el MERCOSUR tuvo una crisis, como tiene cualquier bloque de integración, pero que seguíamos e íbamos a continuar más fuertes. Ahí es cuando se afianza el Protocolo del sistema de solución de controversias. Lo firmamos en Olivos. Allí senté mi férrea postura de que Paraguay debía ser la sede. La aceptaron, y trajimos el Tribunal acá.

Durante el gobierno del Presidente Nicanor Duarte Frutos me nombraron Presidente del Tribunal. Redactamos el reglamento interno, que fue aprobado, tras algunos contratiempos, por el GMC (*Grupo Mercado Común*). En mi época tuvimos la primera opinión consultiva y hubo uno o dos laudos. Sobre el sistema de solución de controversias me gustaría destacar que es importante no confundir controversias con conflictos. Controversias son situaciones que, durante el comercio, se dan en el día a día. Son algo normal, por lo que no debe ser mal visto el realizar consultas, ni se debe temer al Tribunal, pues esas consultas denotan el flujo del comercio intrazona y su vitalidad. Hicimos muchas actividades para capacitar a la gente en este sentido. Y hace falta más.

–¿Podría citar alguna propuesta legislativa nacida en la Cámara de Diputados de la Nación cuando desempeñaba el cargo de Presidente de ese poder del Estado?

–La adhesión al MERCOSUR. Yo era Presidente de la Cámara de Diputados. Al poco tiempo me llama el canciller Alexis Frutos Vaesken y me informa que nos invitan a formar parte del Mercosur. En aquella época teníamos una excelente relación entre las dos cámaras y acordamos que era muy importante para el Paraguay formar parte de ese bloque. Y así aprobamos enseguida.

La primera reunión parlamentaria del MERCOSUR se hizo en Paraguay. En su momento me opuse tenazmente a la creación del PARLASUR, incluso en una sesión pública en el Senado, aunque ya no era Ministro. Para mí lo fundamental era que cada Parlamento tenga, como tenían en los inicios del bloque, una comisión sobre MERCOSUR que se dedique a internalizar nomás, a ser nexo entre el bloque y el Parlamento. No; se quería crear al espejo europeo. Hay cosas que podés copiar y otras que no. Si no tenés supranacionalidad, si no tenés jueces para condenar en todos los países, si no tenés control sobre los presupuestos..., ¿qué hace el PARLASUR? Yo soy partidario de que se vuelva al viejo esquema de las comisiones parlamentarias del MERCOSUR.

–En todos estos diversos periodos y diversas áreas en que le tocó estar al servicio del Estado, ¿cómo relacionó usted esa experiencia como representante oficial, y principalmente en materia internacional, con el ejercicio de la abogacía aquí, en el Paraguay? ¿Cómo hizo para poder hacer convivir ambas facetas?

–Cuando yo tenía funciones, yo no ejercía, absolutamente... Después sí, porque era mi modo de vida. Y me ha dado un gran apoyo el haber sido Canciller, el haber sido Presidente de la Cámara y, sobre todo, que tengo ya bastantes años. Y creo que algún respeto tengo en la sociedad. Yo creo que la conducta es lo que vale en la vida. Pueden decir muchas cosas de mí, pero que me desvié de la conducta más importante, que es la conducta ética, eso no pueden decir. Pueden criticar posturas políticas aquí, allá; pero, bueno, son eso: posturas políticas, responsabilidades políticas. Pero personales, creo que nunca.

–Como académico de la Academia Paraguaya de la Lengua, ¿cuál es su opinión respecto al grado de influencia del lenguaje oral y escrito en el ejercicio de la diplomacia?

–Ambos son muy importantes. No se olviden de que la mayoría de las reuniones son orales, y en la mayoría de ellas gana el que sabe argumentar mejor. Es como un pleito: el abogado que sabe argumentar mejor gana el pleito. Es por eso que hoy en día la teoría de la argumentación es una teoría sumamente importante... Pero las notas escritas también son fundamentales. Lean la protesta paraguaya de Puerto Renato; es un modelo que se puede mostrar en cualquier parte del mundo. O sea, ambas cosas son importantes.

En la Academia Paraguaya de la Lengua... nuestra política hoy en día es trascender, no ser un club cerrado y que se nos mire ahí como bueyes Apis. Nosotros queremos estar en la sociedad. ¿De qué me vale a mí hablar en lenguaje culto, que no me va a entender nadie? Entonces, yo quiero hablar el lenguaje que todos hablan y de alguna manera poner normas.

Ahora sacamos el *Diccionario del Castellano Paraguayo*; es una maravilla. Éramos los únicos en la región que no teníamos un diccionario de ese tipo. Cuando fui Presidente por primera vez, fuimos más modestos, le llamamos VEPY, Vocabulario del Español Paraguayo. Cuando hace seis años terminé mis dos periodos y medio de mandato, dejé eso como legado. Por suerte, la presidenta lo tomó y siguió, y el académico Juan Aguiar trabajó con un grupo para convertirlo en diccionario. Ahora vamos a mejorarlo. Ya estamos trabajando en la segunda etapa y estamos trabajando en las frases paraguayas.

–Para concluir y no quitarle más tiempo, Doctor, quisiéramos saber cuál sería el mensaje que usted podría transmitirles a las futuras generaciones de jóvenes diplomáticos.

–A mí me dijo un maestro diplomático, una vez, que el diplomático tiene tres funciones: informar, informar, informar. Para estas tres funciones, que en realidad son una, necesitás otra cosa fundamental, que es formar; porque, ¿de qué vale una información de que el embajador se fue y tomó un vaso de whisky? La información es un proceso por el cual se transmite aquello que pueda ser interesante para nuestro país. En eso hay trabajo las 24 horas del día. Y para eso hay que aprender, hay que formarse, hay que estudiar. Leer todo lo que se pueda.

–Muchísimas gracias, Doctor Moreno, por esta conversación... Más que una entrevista, creemos que fue una conversación muy amena.

–Y así hay que hacer las cosas. Hay que romper esa diplomacia formal, tiene que ser más comunicativa; eso es muy importante. El proceso de inteligencia, la inteligencia hay que convertirla en información, y eso es lo que tiene que hacer el diplomático... Con eso se pueden evitar muchas cosas... Si no tenés información, no tenés nada.

–Queremos reiterarle nuestro agradecimiento. Verdaderamente disfrutamos mucho de esta conversación, de todo lo que usted nos enseñó. Queda también el legado de lo que hizo: usted es un referente para nosotros, que somos jóvenes diplomáticos. Así que muchas gracias por eso.

–¿Saben qué? Hoy gané por lo menos cinco años. Hablar con los jóvenes a mí me rejuvenece, me encanta hablar con los jóvenes. Si uno se aísla, se va quedando cada vez más solo. Cuando hablo con los jóvenes me siento rejuvenecido, me encanta. Ojalá vengan alguna otra vez para seguir hablando; hay muchísimos temas para hablar.

5. CRONOLOGÍA DEL MRE - 2017

ENERO DE 2017

1 al 2 de enero

Visita oficial del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma, con ocasión de la largada simbólica de la edición 2017 del Rally Dakar.

16 al 17 de enero

El Ministro de Relaciones Exteriores acompañó al Presidente de la República en su visita oficial a los Emiratos Árabes Unidos.

18 al 19 de enero

El Ministro de Relaciones Exteriores acompañó al Presidente de la República en su participación en el Foro Económico Mundial, celebrado en Davos - Suiza.

20 de enero

El Ministro de Relaciones Exteriores acompañó al Presidente de la República en su entrevista con Su Santidad, el Papa Francisco, en el Vaticano.

20 de enero

El Ministro de Relaciones Exteriores acompañó al Presidente de la República en su entrevista con el Presidente de la República Italiana, Sergio Mattarella, en Roma - Italia.

25 de enero

Participación del Ministro de Relaciones Exteriores en la XIII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y en la V Cumbre de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la CELAC, en Punta Cana - República Dominicana.

30 al 31 de enero

Visita oficial del Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Turquía, Mevlut Cavusoglu.

FEBRERO DE 2017

28 de febrero

Suscripción de acuerdos de cooperación técnica con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO, en Asunción.

MARZO DE 2017

2 de marzo

Ingreso del Paraguay al Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, con sede en París - Francia.

6 al 7 de marzo

Visita oficial del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Dominicana, Miguel Vargas Maldonado, y celebración de la I Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas entre ambos países, en Asunción.

10 de marzo

Participación del Ministro de Relaciones Exteriores en la reunión extraordinaria de Cancilleres de los países del Mercosur, en Buenos Aires - Argentina.

16 de marzo

Clausura de la II Reunión Binacional de Ministros y Gobernadores paraguayos y argentinos de la frontera común, con la presencia del Presidente de la República Argentina, Mauricio Macri, en Asunción.

23 de marzo

Celebración de la X Reunión de la Comisión Mixta Paraguay - Unión Europea, en Asunción.

23 de marzo

Entrevista del Ministro de Relaciones Exteriores con el Secretario Ejecutivo del Comité contra el Terrorismo, de las Naciones Unidas - CCT, Jean Paul Laborde, en Asunción.

27 de marzo

Visita oficial del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Federativa del Brasil, Aloysio Nunes Ferreira.

30 de marzo

Entrevista del Ministro de Relaciones Exteriores con el Secretario de Estado parlamentario del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de la República Federal de Alemania, Hanz - Joachim Fuchtel, en Asunción.

ABRIL DE 2017

4 de abril

Celebración de la VI Reunión de la Comisión Mixta Paraguay - Corea, en Asunción.

7 de abril

Participación del Ministro de Relaciones Exteriores en la Reunión Ministerial del Mercosur y la Alianza del Pacífico, en Buenos Aires - Argentina.

10 de abril

Incorporación de diez nuevos funcionarios al Escalafón Diplomático y Consular de la República del Paraguay, como resultado del IX Concurso Nacional de Oposición y Méritos para el ingreso al Servicio Diplomático, celebrado en 2016.

18 de abril

Visita oficial del Secretario de Estado Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental de los Estados Unidos de América, Francisco L. Palmieri.

19 de abril

Elección de Paraguay para formar parte del Consejo Ejecutivo de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR, en calidad de miembro permanente, en el marco de la 18.a Sesión del Consejo Económico y Social - ECOSOC.

20 al 21 de abril

Visita oficial del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos - OEA, Luis Almagro Lemes.

23 al 24 de abril

Visita oficial del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos, acompañado de una delegación empresarial.

MAYO DE 2017

2 de mayo

Celebración de la IV Reunión del Grupo de Trabajo sobre Corredores Bioceánicos (Chile, Paraguay, Argentina y Brasil), en Asunción.

5 de mayo

Firma del Acta de Entendimiento entre el Paraguay y la Argentina sobre Yacyretá, en la ciudad de Ayolas - Paraguay.

8 de mayo

Visita del Director General de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual - OMPI, Francis Gurry, para la presentación del “Plan de Política Nacional de Propiedad Intelectual 2030”, en Asunción.

9 de mayo

Visita de la Secretaria General Adjunta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, Mari Kiviniemi, y realización del seminario internacional “Mejores prácticas y estándares para la cooperación y el desarrollo económico”, en Asunción.

11 de mayo

El Ministro de Relaciones Exteriores acompañó al Presidente de la República en su visita oficial a la República Portuguesa.

15 de mayo

Celebración del 206.º aniversario de la Independencia Nacional.

24 de mayo

El Ministro de Relaciones Exteriores acompañó al Presidente de la República a la ceremonia de transmisión de mando y posesión de cargo del nuevo Presidente de la República del Ecuador, Lenin Moreno Garcés, en Quito - Ecuador.

31 de mayo

Participación del Ministro de Relaciones Exteriores en la 29.a Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de los Estados Americanos - OEA, sobre la situación de Venezuela, en Washington D.C. - Estados Unidos de América.

JUNIO DE 2017

1 al 12 de junio

Participación conjunta del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Asociación de Diplomáticos Escalonados del Paraguay - ADEP en la “Feria Internacional del Libro - Asunción 2017”.

5 de junio

Celebración del 25.º aniversario del restablecimiento de relaciones diplomáticas con la Federación de Rusia, en Asunción.

10 de junio al 10 de setiembre

Participación en la Exposición Internacional Especializada “Astana EXPO - 2017”, en Astaná - Kazajistán.

12 de junio

Elección del Paraguay como miembro alterno del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, para el periodo 2017-2020.

13 de junio

Centenario del nacimiento del escritor Augusto Roa Bastos, Premio Cervantes 1989.

14 de junio

Elección del Embajador Óscar Cabello Sarubbi, ex-Viceministro de Relaciones Exteriores, para desempeñarse como Juez del Tribunal Internacional del Derecho del Mar - ITLOS (por sus siglas en inglés), para el periodo 2017-2026.

19 al 21 de junio

Participación del Ministro de Relaciones Exteriores en el 47.º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos - OEA, y prosecución de la 29.ª Reunión de Consultas de Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la OEA sobre la situación de Venezuela, en Cancún - México.

26 de junio

Celebración de los 60 años de relaciones diplomáticas entre el Paraguay y la República de China (Taiwán), en Asunción.

27 al 30 de junio

Celebración de la IV Conferencia Regional Intergubernamental sobre envejecimiento y derechos de las personas mayores en América Latina y el Caribe, en Asunción.

28 de junio

Juramento de Embajadores acreditados ante el Reino de Bélgica y la Unión Europea y ante el Gobierno de Canadá, Rigoberto Gauto Vielman e Inés Martínez Valinotti, respectivamente.

JULIO DE 2017

3 y 4 de julio

Visita oficial del Ministro de Relaciones Exteriores al Reino de España.

5 al 7 de julio

Visita oficial del Ministro de Relaciones Exteriores al Reino de Bélgica, para mantener reuniones con representantes del Gobierno belga y con Comisarios de la Unión Europea.

6 y 7 de julio

Celebración de la XLVI Reunión de la Comisión del Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay - Paraná, en Asunción.

10 al 13 de julio

El Ministro de Relaciones Exteriores acompañó al Presidente de la República en su visita oficial a la República de China (Taiwán), con motivo de la celebración del 60.º aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países.

20 al 21 de julio

Participación del Ministro de Relaciones Exteriores en la L Reunión del Consejo del Mercado Común y en la Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur y Estados asociados, en Mendoza - Argentina.

24 de julio

Suscripción del Compromiso Nacional para el cumplimiento de la Agenda 2030 e inicio de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS de las Naciones Unidas, en Asunción.

26 de julio

Visita oficial del Jefe del Comando Sur de los Estados Unidos de América, Almirante Kurt Tidd.

28 de julio

Establecimiento de relaciones diplomáticas con Turkmenistán.

31 de julio

Visita oficial del Viceministro de Relaciones Exteriores a la República de Polonia.

AGOSTO DE 2017

5 de agosto

Participación del Ministro de Relaciones Exteriores en la Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores del Mercosur, en San Pablo - Brasil.

8 de agosto

Participación del Ministro de Relaciones Exteriores en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores para evaluar la situación de Venezuela, en Lima - Perú.

16 de agosto

Elección de la Embajadora Elisa Ruiz Díaz, Representante Permanente del Paraguay ante la Organización de Estados Americanos - OEA, para ejercer la presidencia de la Comisión de Asuntos Administrativos y Presupuestarios de la OEA, hasta diciembre de 2018.

21 de agosto

El Ministro de Relaciones Exteriores acompañó al Presidente de la República en su visita oficial a la República Federativa del Brasil.

25 de agosto

Remisión del primer Catálogo de la Oferta de Cooperación Internacional del Paraguay, a las Embajadas, los Consulados y las Representaciones Permanentes del país en el exterior, con el objetivo de impulsar el trabajo conjunto y fortalecer los lazos de cooperación con otros países.

29 al 31 de agosto

Participación del Viceministro de Relaciones Exteriores, Embajador Óscar Cabello Sarubbi, en la VIII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Foro de Cooperación América Latina - Asia del Este, en Busán - Corea del Sur.

30 de agosto

Asunción del Embajador Luis Fernando Ávalos, para ejercer el cargo de Viceministro de Relaciones Económicas e Integración.

SETIEMBRE DE 2017

1 de setiembre

Suscripción de Acuerdo por canje de notas reversales para la implementación del proyecto de adquisición de equipos de dragado, para el mantenimiento de la navegabilidad de los ríos del Paraguay, entre el Paraguay y Japón.

12 de setiembre

El Ministro de Relaciones Exteriores acompañó al Presidente de la República en su visita oficial a la República Argentina.

13 de setiembre

El Ministro de Relaciones Exteriores acompañó al Presidente de la República en su entrevista con el Primer Ministro del Estado de Israel, Benjamín Netanyahu, en Buenos Aires - Argentina.

18 al 22 de setiembre

Participación del Presidente de la República y del Ministro de Relaciones Exteriores en el 72.º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York - Estados Unidos de América.

28 de setiembre

Visita oficial del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, Embajador Jorge Faurie.

OCTUBRE DE 2017

4 de octubre

El Ministro de Relaciones Exteriores acompañó al Presidente de la República en el encuentro de alto nivel con los mandatarios de Argentina y Uruguay sobre la Copa Mundial 2030, en Buenos Aires - Argentina.

12 de octubre

Establecimiento de relaciones diplomáticas con los Estados Federados de Micronesia.

18 de octubre

El Ministro de Relaciones Exteriores acompañó al Presidente de la República a Montevideo - Uruguay, para participar de la Conferencia Mundial sobre Enfermedades No Transmisibles, realizada a instancias de la Organización Mundial de la Salud - OMS.

20 de octubre

Presentación de la VII Edición de la Revista Diplomática, en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores.

24 de octubre

Visita oficial del Ministro de Industria y Comercio de la Federación de Rusia, Denis Manturov.

26 de octubre

Participación en la reunión del Grupo de Lima, en Toronto - Canadá y reunión bilateral con la Ministra de Relaciones Exteriores canadiense, Chrystia Freeland.

30 de octubre

Asunción del Embajador Federico González Franco, para ejercer el cargo de Viceministro de Relaciones Exteriores.

NOVIEMBRE DE 2017

2 de noviembre

Juramento de Embajadores acreditados ante el Gobierno del Japón y ante la República Portuguesa, Raúl Florentín Antola y María José Argaña, respectivamente.

2 de noviembre

Elección de la delegada paraguaya Julia Anselmina Maciel, como miembro de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto de la ONU, para el periodo 2018-2021.

9 de noviembre

El Ministro de Relaciones Exteriores acompañó al Presidente de la República en su encuentro con Su Santidad, el Papa Francisco, en el Vaticano.

9 de noviembre

Visita oficial de la Viceministra de Relaciones Exteriores de la República de Mongolia, Embajadora Battsetseg Batmunkh.

10 de noviembre

Elección de Paraguay como miembro del Consejo del Programa Hidrológico Internacional - PHI, en el marco de la 39.ª Conferencia General de la Unesco, en París - Francia.

10 de noviembre

Condecoración de la Directora General saliente de la Unesco, Irina Bokova, y reunión del Ministro de Relaciones Exteriores con la nueva Directora General, Audrey Azoulay, en París - Francia.

14 de noviembre

Inicio de los exámenes correspondientes al X Concurso Nacional de Oposición y Méritos para el ingreso al Escalafón Diplomático y Consular, en el rango de tercer secretario.

16 de noviembre

Desarrollo de la conferencia internacional “Hacia sistemas de protección social inclusivos en América Latina y el Caribe - Paraguay 2017”, en el marco de la Reunión Ministerial del Programa Regional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE, en Asunción.

23 de noviembre

Visita oficial del Ministro de Relaciones Exteriores a la República Federativa del Brasil.

24 de noviembre

Visita oficial del Viceministro de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala, Embajador Manuel Estuardo Roldán Barillas, y celebración de la I Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas Paraguay - Guatemala, en Asunción.

28 de noviembre

Juramento del Embajador acreditado ante la República Argentina, Julio César Vera Cáceres.

DICIEMBRE DE 2017

260

5 de diciembre

Visita oficial del Ministro de Relaciones Exteriores a la República de Chile.

10 de diciembre

Participación del Ministro de Relaciones Exteriores en la reunión de coordinación entre Cancilleres del Mercosur sobre las negociaciones con la Unión Europea, en Buenos Aires - Argentina.

10 al 12 de diciembre

El Ministro de Relaciones Exteriores acompañó al Presidente de la República a la XI Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio - OMC, realizada en Buenos Aires - Argentina.

11 de diciembre

Visita del Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH y Relator para los Pueblos Indígenas de las Américas, Comisionado Francisco Eguiguren.

13 de diciembre

Visita oficial del Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Letonia, Embajador Edgars Rinkevics.

14 de diciembre

Juramento del Embajador acreditado ante el Gobierno de la República de la India, Fleming Raúl Duarte Ramos.

20 y 21 de diciembre

Participación del Ministro de Relaciones Exteriores en la LI Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común - CMC y en la Cumbre de Jefes de Estado de los países del Mercosur, realizada en Brasilia - Brasil, donde el Paraguay recibió la presidencia pro t mpore del bloque.

27 de diciembre

Elección de Paraguay para ejercer la presidencia del Grupo de Países en Desarrollo Sin Litoral - PDSL, por el periodo 2018-2019.

29 de diciembre

Aprobación de la nómina de ingresantes a través del X Concurso Nacional de Oposición y Méritos para el ingreso al Escalafón Diplomático y Consular, con el rango de Tercer Secretario, por la Junta de Calificaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.

6. TRATADOS - AÑO 2017

ACUERDOS INTERNACIONALES FIRMADOS EN EL PERIODO 2017 BILATERALES

AMÉRICA

ARGENTINA

1.- Acta de la II Reunión Binacional de Ministros y Gobernadores de Frontera Común entre la República del Paraguay y la República Argentina. Anexos I y II. Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 16 de marzo de 2017.

Por Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores.

Por Argentina: PEDRO VILLAGRA DELGADO, Secretario de Relaciones Exteriores.

2.- Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República Argentina para la Implementación del Proyecto “Fortalecimiento de la Conectividad”.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 16 de marzo de 2017.

Por Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores.

Por Argentina: PEDRO VILLAGRA DELGADO, Secretario de Relaciones Exteriores.

3.- Carta de Intención entre la República del Paraguay y la República Argentina sobre Cooperación en Temas Migratorios.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 16 de marzo de 2017.

Por Paraguay: ÓSCAR CABELLO SARUBBI, Viceministro de Relaciones Exteriores.

Por Argentina: SEBASTIÁN GARCÍA De LUCAS, Secretario de Interior.

4.- Acta de Entendimiento para lograr el Ordenamiento Económico - Financiero de la Entidad Binacional YACYRETÁ entre la República del Paraguay y la República Argentina.

Lugar y fecha de suscripción: Ayolas, 4 de mayo de 2017.

Por Paraguay: HORACIO CARTES, Presidente de la República del Paraguay.

Por Argentina: MAURICIO MACRI, Presidente de la República Argentina.

5.- Carta de Entendimiento para la Relocalización de la Zona Franca concedida por la República Argentina a la República del Paraguay en el Puerto de la Ciudad de Rosario.

Lugar y fecha de suscripción: Buenos Aires, 12 de septiembre de 2017.

Por Paraguay: HORACIO CARTES, Presidente de la República del Paraguay.

Por Argentina: MAURICIO MACRI, Presidente de la República Argentina.

6.- Comunicado Conjunto de los Ministros de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay y de la República Argentina.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 28 de septiembre de 2017.

Por Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay.

Por Argentina: JORGE FAURIE, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina.

7.- Protocolo Adicional al Convenio sobre Conservación y Desarrollo de los Recursos Ícticos en los Tramos Limítrofes de los Ríos Paraná y Paraguay entre la República del Paraguay y la República Argentina.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 28 de septiembre de 2017.

Por Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay.

Por Argentina: JORGE FAURIE, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina.

Descripción: El presente instrumento internacional tiene por objeto la necesidad de preservar y conservar los recursos ícticos en los ríos limítrofes, estableciendo criterios racionales de pesca, a fin de evitar, por todos los medios posibles, el deterioro ambiental y la contaminación de aguas de dichos ríos y sus ecosistemas.

8.- Acta de la V Reunión de la Comisión Mixta sobre Prevención del Uso Indebido y Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas entre la República del Paraguay y la República Argentina.

Lugar y fecha de suscripción: Buenos Aires, 1 de noviembre de 2017.

Por Paraguay: SOPHIA LÓPEZ GARELLI, Directora General de Asuntos Especiales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por Argentina: ROBERTO MORO, Secretario de Estado de Políticas Integrales sobre Drogas.

BOLIVIA

9.- Comunicado Conjunto de los Presidentes de la República del Paraguay y el Estado Plurinacional de Bolivia.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 2 de enero de 2017.

Por Paraguay: HORACIO CARTES JARA, Presidente de la República del Paraguay.

Por Bolivia: EVO MORALES AYMA, Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia.

BRASIL

10.- Memorando de Entendimiento entre la República del Paraguay y la República Federativa del Brasil sobre Cooperación en Comunicación, con Énfasis en Diplomacia Pública y Digital.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 27 de marzo de 2017.

Por Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay

Por Brasil: ALOYSIO NUNES FERREIRA, Ministro de Relaciones Exteriores de la República Federativa del Brasil.

Descripción: El objetivo del presente instrumento internacional es promover el entendimiento mutuo acerca de la estructura, el funcionamiento y la experiencia en Comunicación, para la utilización de las herramientas de las redes sociales para la aplicación de las estrategias comunicacionales de los ejes y la ejecución de las políticas exteriores.

11.- Acta de la VI Reunión de la Comisión Mixta sobre Drogas y Temas Conexos entre la República del Paraguay y la República Federativa del Brasil.

Lugar y fecha de suscripción: Brasilia, 11 de agosto de 2017.

Por Paraguay: SOPHIA LÓPEZ GARELLI, Directora General de Asuntos Especiales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por Brasil: GABRIEL BOFF MOREIRA, Jefe de División de Combate a Ilícitos Transnacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

12.- Comunicado Conjunto de los Presidentes de la República del Paraguay y de la República Federativa del Brasil (Adoptado).

Lugar y fecha de suscripción: Brasilia, 21 de agosto de 2017.

Por Paraguay: HORACIO CARTES, Presidente de la República del Paraguay.

Por Brasil: MICHEL TEMER, Presidente de la República Federativa del Brasil.

13.- Acta de la I Reunión del Grupo de Trabajo de Cooperación Técnica entre la República del Paraguay y la República Federativa del Brasil.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 29 de septiembre de 2017.

Por Paraguay: JOSÉ ANTONIO DOS SANTOS, Encargado de Despacho del Viceministro de Relaciones Exteriores.

Por Brasil: SANTIAGO IRAZABAL MOURAO, Subsecretario General de Cooperación, Promoción Comercial y Temas Culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

14.- Acuerdo entre la República del Paraguay y la República Federativa del Brasil sobre Localidades Fronterizas Vinculadas.

Lugar y fecha de suscripción: Brasilia, 23 de noviembre de 2017.

Por Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay.

Por Brasil: ALOYSIO NUNES FERREIRA, Ministro de Relaciones Exteriores de la República Federativa del Brasil.

Descripción: El presente Acuerdo Internacional tiene como fin promover que la frontera que une a ambos países constituye un elemento de integración de sus poblaciones para alcanzar soluciones y procedimientos comunes en la circulación de personas, bienes y servicios.

REPÚBLICA DOMINICANA

15.- Comunicado Conjunto de los Ministros de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay y de la República Dominicana.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 6 de marzo de 2017.

Por Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay.

Por Rpca. Dominicana: MIGUEL VARGAS, Ministro de Relaciones Exteriores de la República Dominicana.

16.- Acuerdo sobre Exención de Visas para Titulares de Pasaportes Ordinarios entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República Dominicana.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 6 de marzo de 2017.

Por Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay.

Por Rpca. Dominicana: MIGUEL VARGAS, Ministro de Relaciones Exteriores de la República Dominicana.

Descripción: El objetivo del Acuerdo es promover el desenvolvimiento de las relaciones amistosas, la cooperación entre los países, fomentar el turismo y facilitar la circulación de los ciudadanos dominicanos y paraguayos titulares de pasaportes ordinarios.

17.- Memorándum de Entendimiento para el Desarrollo de las Relaciones Económicas y Comerciales entre la República del Paraguay y la República Dominicana.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 6 de marzo de 2017.

Por Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay.

Por Rpca. Dominicana: MIGUEL VARGAS, Ministro de Relaciones Exteriores de la República Dominicana.

Descripción: El presente instrumento internacional tiene por objeto fortalecer la cooperación en conjunto sobre temas económicos y comerciales de interés común, la conveniencia de lograr una utilización más efectiva de sus recursos y la necesidad de incrementar el comercio bilateral mediante estrategias conjuntas de mediano y largo plazo.

COLOMBIA

18.- Declaración Conjunta de los Presidentes de la República del Paraguay y la República de Colombia.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 24 de abril de 2017.

Por Paraguay: HORACIO CARTES JARA, Presidente de la República del Paraguay.

Por Colombia: JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN, Presidente de la República de Colombia

19.- Memorándum de Entendimiento para el Desarrollo de las Relaciones Económicas y Comerciales entre la República del Paraguay y la República de Colombia.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 24 de abril de 2017.

Por Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay.

Por Colombia: MARÍA CLAUDIA LACOUTURE PINEDO, Ministra de Comercio, Industria y Turismo de la República de Colombia.

Descripción: El presente instrumento internacional tiene por objeto la cooperación económica y comercial de interés común, la conveniencia de lograr una utilización más efectiva de sus recursos y la necesidad de incrementar el comercio bilateral, mediante estrategias conjuntas de mediano y largo plazo.

CHILE

20.- Acta de la V Reunión del Mecanismo Permanente de Consultas y Concertación Política entre los Ministerios de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay y la República de Chile.

Lugar y fecha de suscripción: Santiago, 3 de agosto de 2017.

Por Paraguay: ÓSCAR CABELLO SARUBBI, Viceministro de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay.

Por Chile: EDGARDO RIVEROS MARÍN, Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

21.- Intercambio de Notas Diplomáticas mediante el cual se propone ampliar los Artículos I y II del “Memorándum de Entendimiento entre la República del Paraguay y la República de Chile por el cual se crea la Comisión de Alto Nivel para Implementar y hacer Operativo el Convenio entre la República del Paraguay y la República de Chile para el Establecimiento en Antofagasta de un Depósito Franco y Zona Franca para las Mercaderías Exportadas o Importadas por el Paraguay, del 19 de agosto de 1968”, suscripto el 21 de agosto de 2015.

Lugar y fecha de suscripción: Santiago, 31 de agosto de 2017.

Asunción, 1 de noviembre de 2017.

Por Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay.

Por Chile: HERALDO MUÑOZ VALENZUELA, Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

22.- Acuerdo Marco en materia de Comercio e Inversión entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de los Estados Unidos de América.

Lugar y fecha de adopción: Washington, 13 de enero de 2017.

Por Paraguay: GERMÁN ROJAS, Embajador de la República del Paraguay ante el Gobierno de los Estados Unidos de América.

Por Estados Unidos de América: MICHAEL FROMAN, Representante Comercial de los Estados Unidos de América.

Descripción: El instrumento internacional tiene por objeto para las Partes expresar su compromiso a favor de promover un clima de inversiones atractivo y de ampliar y diversificar el comercio de productos y servicios entre las Partes.

23.- Enmienda Decimosexta de la Carta Compromiso sobre Control de Drogas y Cumplimiento de la Ley del 2004 entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de los Estados Unidos de América.

Lugar y fecha de adopción: Asunción, 16 de septiembre de 2017.

Por Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay.

Por Estados Unidos de América: HUGO F. RODRÍGUEZ, Encargado de Negocios de la Embajada de los Estados Unidos de América.

GUATEMALA

24.- Acta de la I Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas entre la República del Paraguay y la República de Guatemala.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 24 de noviembre de 2017.

Por Paraguay: FEDERICO ALBERTO GONZÁLEZ FRANCO, Viceministro de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay

Por Guatemala: MANUEL ESTUARDO ROLDÁN BARILLAS, Viceministro de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala.

PERÚ

25.- Acta de la III Reunión de la Comisión Mixta de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas entre la República del Paraguay y la República del Perú.

Lugar y fecha de suscripción: Lima, 28 de febrero de 2017.

Por Paraguay: MARÍA SOLEDAD SALDÍVAR, Directora General de Asuntos Especiales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por Perú: JOSÉ BUSTINZA SOTO, Director de Control de Drogas del Ministerio de Relaciones Exteriores.

26.- Acta de la III Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica entre la República del Paraguay y la República del Perú.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 31 de octubre de 2017.

Por Paraguay: CYNTHIA FILÁRTIGA LACROIX, Directora de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay.

Por Perú: EDUARDO CHÁVARRI GARCÍA, Embajador del Perú en Paraguay.

URUGUAY

27.- Convenio para Evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión y Elusión Fiscal en Materia de Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio entre la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 8 de septiembre de 2017.

Por Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay.

Por Uruguay: PABLO FERRERI, Subsecretario del Ministerio de Economía y Finanzas de la República Oriental del Uruguay.

Descripción: El presente Convenio internacional tiene como objetivo reforzar la cooperación en materia tributaria, a los efectos de eliminar la doble imposición en relación con los impuestos y prevenir la evasión y elusión fiscal, comprendidos en este Convenio.

E U R O P A

TURQUÍA

1. Acuerdo sobre Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República de Turquía.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 31 de enero de 2017.

Por Paraguay: Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores.

Por Turquía: Mevlüt Çavuşoğlu, Ministro de Relaciones Exteriores.

2. Acuerdo de Amistad y Cooperación entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República de Turquía.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 31 de enero de 2017.

Por Paraguay: Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores.

Por Turquía: Mevlüt Çavuşoğlu, Ministro de Relaciones Exteriores.

HUNGRÍA

3. Acuerdo de Cooperación Económica Bilateral entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de Hungría.

Lugar y fecha de suscripción: Budapest, 23 de febrero de 2017.

Por Paraguay: Óscar Cabello Sarubbi, Viceministro de Relaciones Exteriores.

Por Hungría: Levente Magyar, Secretario de Estado para la Diplomacia Económica.

272

UNIÓN EUROPEA

4. Convenio de Financiación entre la Unión Europea y la República del Paraguay para la Promoción de una Producción Pecuaria Diversificada y Sustentable.

Lugar y fecha de suscripción: Bruselas, 9 de febrero de 2017.

Asunción, 19 de abril de 2017.

Por Paraguay: Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores.

Por Unión Europea: Jolita Butkeviciene, Directora para la Coordinación del Desarrollo en América Latina.

5. Addendum N.º 5 al Convenio de Financiación entre la Unión Europea y la República del Paraguay relativo al Apoyo a la Integración Económica del Sector Rural Paraguayo.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 24 de abril y 8 de mayo de 2017, respectivamente.

Por Paraguay: Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores.

Por Unión Europea: Alessandro Palmero, Jefe de la Delegación en Paraguay.

6. Addendum N.º 4 al Convenio de Financiación entre la Unión Europea y la República del Paraguay relativo al Apoyo a la Integración Económica del Paraguay (AIEP).

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 27 de julio y 29 de agosto de 2017, respectivamente.

Por Paraguay: Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores.

Por Unión Europea: Alessandro Palmero, Jefe de la Delegación en Paraguay.

7. Addendum N.º 6 al Convenio de Financiación entre la Unión Europea y la República del Paraguay relativo al Apoyo a la Integración Económica del Sector Rural Paraguayo.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 22 de agosto y 18 de septiembre de 2017, respectivamente.

Por Paraguay: Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores.

Por Unión Europea: Alessandro Palmero, Jefe de la Delegación en Paraguay.

RUSIA

8. Acuerdo entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre la Cooperación en el Ámbito de la Defensa.

Lugar y fecha de suscripción: Moscú, 26 de abril de 2017.

Por Paraguay: Diógenes Martínez, Ministro de Defensa Nacional.

Por Rusia: Tte. Gral. Alexander Fomin, Viceministro de Defensa Nacional.

9. Acuerdo entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre la Cooperación en el Campo del Uso Pacífico de la Energía Nuclear.

Lugar y fecha de suscripción: Moscú, 19 de septiembre de 2017.

Por Paraguay: César Cardozo, Ministro Secretario Ejecutivo de la Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear.

Por Rusia: Alexei Evgenievich Likhachev, Director General de ROSATOM.

PORTUGAL

10. Acuerdo entre la República del Paraguay y la República Portuguesa sobre Traslado de Personas Condenadas.

Lugar y fecha de suscripción: Lisboa, 11 de mayo de 2017.

Por Paraguay: Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores.

Por Portugal: Jorge Costa Oliveira, Secretario de Estado de Internalización.

LETONIA

11. Memorándum de Entendimiento sobre Consultas Políticas entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay y el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Letonia.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 13 de diciembre de 2017.

Por Paraguay: Federico A. González, Ministro Sustituto de Relaciones Exteriores.

Por Letonia: Edgars Rinkēvičs, Ministro de Relaciones Exteriores.

ASIA

EMIRATOS ÁRABES UNIDOS

12. Acuerdo entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones. Lugar y fecha de suscripción: Abu Dhabi, 16 de enero de 2017.

Por Paraguay: Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores.

Por Emiratos Árabes Unidos: Jeque Abdullah bin Zayed Al Nahyan, Ministro de Relaciones Exteriores y de Cooperación Internacional.

13. Acuerdo entre la República del Paraguay y los Emiratos Árabes Unidos para Evitar la Doble Tributación y Prevenir la Evasión Fiscal en Materia de Impuesto a la Renta.

Lugar y fecha de suscripción: Abu Dhabi, 16 de enero de 2017.

Por Paraguay: Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores.

Por Emiratos Árabes Unidos: Jeque Abdullah bin Zayed Al Nahyan, Ministro de Relaciones Exteriores y de Cooperación Internacional.

14. Memorándum de Entendimiento sobre Consultas Políticas entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay y el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Emiratos Árabes Unidos.

Lugar y fecha de suscripción: Abu Dhabi, 16 de enero de 2017.

Por Paraguay: Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores.

Por Emiratos Árabes Unidos: Jeque Abdullah bin Zayed Al Nahyan, Ministro de Relaciones Exteriores y de Cooperación Internacional.

COREA

15. Acuerdo por Notas Verbales entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República de Corea relativo al Proyecto de Establecimiento del Complejo Santo Domingo para cuidados y servicios sociales y asistencia técnica para el desarrollo de políticas para adultos mayores en Paraguay.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 24 de abril de 2017.

JAPÓN

16. Acuerdo por Notas Verbales entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno del Japón relativo al Programa Adicional (Incorporación) de Cooperación Técnica para el Paraguay correspondiente al Año Fiscal Japonés 2016.
Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 24 de abril de 2017.

17. Acuerdo por Notas Verbales entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno del Japón relativo al Programa Adicional (Extensión) de Cooperación Técnica para el Paraguay correspondiente al Año Fiscal Japonés 2016.
Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 24 de abril de 2017.

18. Acuerdo por Notas Verbales entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno del Japón relativo al Programa de Cooperación Técnica para el Paraguay correspondiente al Año Fiscal Japonés 2017.
Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 9 de junio de 2017.

19. Acuerdo por Notas Reversales entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno del Japón relativo a la Implementación del Proyecto de Adquisición de los Equipos de Dragado para el Río Paraguay.
Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 1 de septiembre de 2017.
Por Paraguay: Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores.
Por Japón: Naohiro Ishida, Embajador en Paraguay.

CHINA (TAIWÁN)

20. Acuerdo entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República de China (Taiwán) sobre la Supresión de la Exigencia de la Doble Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros.
Lugar y fecha de suscripción: Taipéi, 12 de julio de 2017.
Por Paraguay: Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores.
Por China (Taiwán): David Tawei Lee, Ministro de Relaciones Exteriores.

21. Acuerdo de Cooperación Económica entre la República del Paraguay y la República de China (Taiwán).
Lugar y fecha de suscripción: Taipéi, 12 de julio de 2017.
Por Paraguay: Gustavo Leite, Ministro de Industria y Comercio.
Por China (Taiwán): Chih-Kung Lee, Ministro de Economía.

TURKMENISTÁN

22. Comunicado Conjunto sobre el Establecimiento de las Relaciones Diplomáticas entre la República del Paraguay y Turkmenistán.

Lugar y fecha de suscripción: Nueva York, 28 de julio de 2017.

Por Paraguay: Julio Arriola, Representante Permanente ante ONU.

Por Turkmenistán: Aksoltan Ataeva, Representante Permanente ante ONU.

OCEANÍA

AUSTRALIA

23. Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de Australia sobre Consultas Políticas.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 27 de abril de 2017.

Por Paraguay: Óscar Cabello Sarubbi, Viceministro de Relaciones Exteriores.

Por Australia: Noel Campbell, Embajador concurrente en Paraguay.

ESTABLECIMIENTO DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS

1. Comunicado Conjunto sobre el Establecimiento de las Relaciones Diplomáticas entre la República del Paraguay y Turkmenistán.

Lugar y fecha de suscripción: Nueva York, 28 de julio de 2017.

MULTILATERALES

a) EN EL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS

1. Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares

Lugar y fecha de adopción: Nueva York, 7 de julio de 2017.

Lugar y fecha de firma: Nueva York, 20 de setiembre de 2017.

Firmante por el Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores.

b) EN EL MARCO DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

NINGUNO.

c) EN EL MARCO DE OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES

FAO

1. Programa de Cooperación entre la FAO y el Gobierno de la República del Paraguay relativo al Proyecto TCP/PAR/3605 “Fortalecimiento del Sistema de Protección Social de Paraguay con enfoque de Seguridad Alimentaria - Nutricional y pobreza rural”.

Lugar y fecha de firma: Asunción, 15 de febrero de 2017.

Firmante por el Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores.

Firmante por la FAO: ROLF HACKBART, Representante Permanente de la FAO en Paraguay.

2. Programa de Cooperación entre la FAO y el Gobierno de la República del Paraguay relativo al Proyecto TCP/RLA/3606 “Fortalecimiento de Capacidades técnicas e institucionales para el uso sostenible de los Recursos Naturales, adaptación al cambio climático y gestión de riesgos”.

Lugar y fecha de firma: Asunción, 15 de febrero de 2017

Firmante por el Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores.

Firmante por la FAO: ROLF HACKBART, Representante Permanente de la FAO en Paraguay.

3. Programa de Cooperación entre la FAO y el Gobierno de la República del Paraguay relativo al Proyecto TCP/RLA/3607 “Apoyo a las inversiones para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), el desarrollo Rural Territorial (DRT) y la Adaptación - Mitigación al Cambio Climático (CC) en países prioritarios de América Latina y el Caribe.

Lugar y fecha de firma: Asunción, 15 de febrero de 2017.

Firmante por el Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores.

Firmante por la FAO: ROLF HACKBART, Representante Permanente de la FAO en Paraguay.

4. Programa de Cooperación entre la FAO y el Gobierno de la República del Paraguay relativo al Proyecto TCP/RLA/3608 (D) “Apoyo en la validación e implementación de la Estrategia de Género del PLAN SAN CELAC 2025”.

Lugar y fecha de firma: Asunción, 15 de febrero de 2017.

Firmante por el Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores.

Firmante por la FAO: ROLF HACKBART, Representante Permanente de la FAO en Paraguay.

5. Programa de Cooperación entre la FAO y el Gobierno de la República del Paraguay relativo al Proyecto TCP/PAR/3604 (D) “Desarrollo Rural Sostenible para el Fortalecimiento de la Agricultura Familiar en Paraguay”.

Lugar y fecha de firma: Asunción, 15 de febrero de 2017.

Firmante por el Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores.

Firmante por la FAO: ROLF HACKBART, Representante Permanente de la FAO en Paraguay.

6. Programa de Cooperación entre la FAO y el Gobierno de la República del Paraguay relativo al Proyecto TCP/RLA/3609 (D) “Promoción de la Producción, Conservación, Consumo y Comercialización de Legumbres Locales para el Mejoramiento de la SAN, la Reducción de la Pobreza, la Conservación de los Sistemas de Producción Tradicionales y la Preservación de la Biodiversidad Genética”.

Lugar y fecha de firma: Asunción, 15 de febrero de 2017.

Firmante por el Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores.

Firmante por la FAO: ROLF HACKBART, Representante Permanente de la FAO en Paraguay.

7. Programa de Cooperación entre la FAO y el Gobierno de la República del Paraguay relativo al Proyecto TCP/RLA/3611 (D) “Fortalecimiento de Capacidades en la medición y reporte de los objetivos de desarrollo sostenible en los países de América del Sur”.

Lugar y fecha de firma: Asunción, 15 de febrero de 2017.

Firmante por el Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores.

Firmante por la FAO: ROLF HACKBART, Representante Permanente de la FAO en Paraguay.

8. Acuerdo de Proyecto relativo al “Apoyo a la Comisión Institucional de Coordinación de los ODS.

Lugar y fecha de firma: Asunción, 23 de febrero de 2017.

Firmante por el Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores.

Firmante por la FAO: CECILIA UGAZ, Coordinadora Residente de la PNUD.

9. Programa de Cooperación entre la FAO y el Gobierno de la República del Paraguay relativo al Proyecto TCP/PAR/3606 (D) “Política Institucional para la igualdad en el sector agrario”.

Lugar y fecha de firma: Asunción, 13 de marzo de 2017.

Firmante por el Paraguay: ELADIO LOIZAGA, Ministro de Relaciones Exteriores.

Firmante por la FAO: ROLF HACKBART, Representante Permanente de la FAO en Paraguay.

OTROS

10. Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Trinacional con motivo de la Postulación Conjunta como sede de la Copa Mundial de la FIFA 2030 entre la República Argentina, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

Lugar y fecha de firma: Asunción, 21 de noviembre de 2017.

Firmante por el Paraguay: Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores.

Firmante por Argentina: Marcelo Faurie, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto.

Firmante por Uruguay: Rodolfo Nin Novoa, Ministro de Relaciones Exteriores.

MERCOSUR

I. FIRMADOS

1.- PROTOCOLO DE COOPERACIÓN Y FACILITACIÓN DE INVERSIONES INTRA-MERCOSUR.

Lugar y fecha de suscripción: Brasilia, 17 de julio de 2015.

2.- MEMORANDO SOBRE EL INTERCAMBIO DE DOCUMENTACIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE GRAVES VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Lugar y fecha de suscripción: Brasilia, 17 de julio de 2015.

3.- ACUERDO ENTRE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y LOS ESTADOS ASOCIADOS PARA EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN SOBRE LA FABRICACIÓN Y EL TRÁFICO ILÍCITOS DE ARMAS DE FUEGO, MUNICIONES, EXPLOSIVOS Y OTROS MATERIALES RELACIONADOS.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 21 de diciembre de 2015.

4.- PROTOCOLO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS DEL MERCOSUR.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 21 de diciembre de 2015.

5.- ACUERDO DEL MERCOSUR SOBRE DERECHO APLICABLE EN MATERIA DE CONTRATOS INTERNACIONALES DE CONSUMO.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 21 de diciembre de 2015.

6.- ACUERDO PARA DEROGAR EL ACUERDO MARCO SOBRE CONDICIONES DE ACCESO PARA EMPRESAS DE SEGUROS, CON ÉNFASIS EN EL ACCESO POR SUCURSAL.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 21 de diciembre de 2015.

INTERINSTITUCIONALES

1. Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones de la República del Paraguay y el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda del Estado Plurinacional de Bolivia, para la realización de Estudios Preliminares sobre la Interconexión Ferroviaria Internacional entre las Localidades de Roboré (Bolivia) y Puerto Carmelo Peralta (Paraguay).

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 2 de enero de 2017.

Por Paraguay: Ramón Jiménez Gaona, Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones.

Por Bolivia: Milton Hinojosa, Ministro de Obras Públicas, Servicios y Vivienda.

2. Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República del Paraguay y el Ministerio de Defensa del Reino de España relativo a la Participación Conjunta del Personal y Unidades Militares en Operaciones de Paz. Lugar y fecha de suscripción: Madrid, 18 de enero de 2017.

Por Paraguay: Diógenes Martínez, Ministro de Defensa Nacional.

Por España: María Dolores de Cospedal García, Ministra de Defensa.

3. Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social de la República del Paraguay y la Fundación Santa Fe de Bogotá.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción y Bogotá, 25 de enero de 2017.

Por Paraguay: Antonio Barrios, Ministro de Salud Pública y Bienestar Social.

Por la Fundación: Juan Pablo Uribe, Director.

4. Convenio Marco de Cooperación entre la Secretaría Nacional de Turismo de la República del Paraguay y la Universidad Católica San Antonio de Murcia.

Lugar y fecha de suscripción: Murcia, 15 de febrero de 2017.

Por la SENATUR: Marcela Bacigalupo, Ministra - Secretaria Ejecutiva.

Por la Universidad: José Luis Mendoza Pérez, Presidente de la Universidad Católica San Antonio de Murcia.

5. Programa de Cooperación Técnica para la Implementación de un Sistema de Seguimiento a Recomendaciones Internacionales en Derechos Humanos - Programa SIMORE Paraguay entre la República del Paraguay y la República Dominicana.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 6 de marzo de 2017.

Por Paraguay: Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores.

Por República Dominicana: Miguel Vargas, Ministro de Relaciones Exteriores.

6. Memorándum de Entendimiento en el Ámbito Turístico entre la Secretaría Nacional de Turismo de la República del Paraguay y el Ministerio de Turismo de la República Dominicana.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 6 de marzo de 2017.

Por Paraguay: Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores.

Por República Dominicana: Miguel Vargas, Ministro de Relaciones Exteriores.

7. Acuerdo Interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina sobre Cooperación en Materia de Tratados.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 16 de marzo de 2017.

Por Paraguay: Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores.

Por Argentina: Pedro Villagra, Secretario de Relaciones Exteriores.

8. Acuerdo Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Universidad Nacional de Asunción y la Comisión Nacional de Energía Atómica de la República Argentina.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 16 de marzo de 2017.

Por la UNA: Abel Bernal Castillo, Rector de la Universidad Nacional de Asunción.

Por la otra parte: Osvaldo Calzetta Larrieu, Presidente de la Comisión Nacional de Energía Atómica.

9. Acuerdo de Cooperación entre el Ministerio del Interior de la República del Paraguay y el Ministerio de Seguridad de la República Argentina para la Prevención, Investigación y Detección del Delito de la Trata de Personas.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 16 de marzo de 2017.

Por Paraguay: Tadeo Rojas, Ministro del Interior.

Por Argentina: Patricia Bullrich, Ministra de Seguridad.

10. Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay y el Ministerio de Hacienda de la República Argentina.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 16 de marzo de 2017.

Por Paraguay: Marta González Ayala, Ministra Sustituta de Hacienda.

Por Argentina: Sebastián Galiani, Viceministro de Política Económica.

11. SIMORE PLUS - Sistema para el Seguimiento de Recomendaciones Internacionales en Derechos Humanos y el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 22 de marzo de 2017.

Por Paraguay: Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores.

Por la otra parte: Cecilia Ugaz, Coordinadora Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

12. Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social de la República del Paraguay y la Fundación Juan José Márquez de la ciudad de Madrid.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 17 de abril de 2017.

Por Paraguay: Antonio Carlos Barrios Fernández, Ministro de Salud Pública y Bienestar Social.

Por la otra parte: Alfredo Acosta, Representante de la Fundación.

13. Memorándum de Entendimiento para el Intercambio de Experiencia y Buenas Prácticas en Materia Laboral entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República del Paraguay y el Ministerio del Trabajo de la República de Colombia.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 24 de abril de 2017.

Por Paraguay: Guillermo Sosa Flores, Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Por Colombia: Clara López Obregón, Ministra del Trabajo.

14. Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay y el Ministerio de Transporte de la República de Colombia sobre Cooperación en materia de Tecnología, Logística y Mantenimiento de Hidrovías y Puertos.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 24 de abril de 2017.

Por Paraguay: Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores.

Por Colombia: Jorge Eduardo Rojas Giraldo, Ministro de Transporte.

15. Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en materia de Defensa entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República del Paraguay y el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 24 de abril de 2017.

Por Paraguay: Diógenes Martínez, Ministro de Defensa Nacional.

Por Colombia: Luis C. Villegas, Ministro de Defensa Nacional.

16. Carta de Intención para Fomentar el Intercambio Cultural entre la Secretaría Nacional de Cultura de la República del Paraguay y el Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Formosa, República Argentina.

Lugar y fecha de suscripción: Resistencia, 29 de mayo de 2017.

Por Paraguay: Fernando Griffith Torio, Ministro - Secretario Ejecutivo.

Por la otra parte: Alberto Marcelo Zorrilla, Ministro de Cultura y Educación de la Provincia de Formosa.

17. Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación de la República del Paraguay (SENATICS) y la Agencia Nacional de la Sociedad de la Información de la República de Corea (NIA) para la donación e implementación de un Centro de Acceso a la Información y Laboratorios Digitales en la zona del Puerto de Asunción.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 2 de junio de 2017.

Por Paraguay: Héctor David Ocampos Negreiros, Ministro - Secretario Ejecutivo de la SENATICS.

Por Corea: Oh Kang-Tak, Vicepresidente de la NIA.

18. Carta de Intención para Fomentar el Intercambio Cultural entre la Secretaría Nacional de Cultura de la República del Paraguay y el Gobierno de la Provincia del Chaco, República Argentina.

Lugar y fecha de suscripción: Resistencia, 10 de julio de 2017.

Por Paraguay: Fernando Griffith Torio, Ministro - Secretario Ejecutivo.

Por la otra parte: Héctor Bernabé, Presidente del Instituto de Cultura de la Provincia del Chaco; Mateo Daniel Capitanich, Vicegobernador de la Provincia del Chaco.

19. Declaración Conjunta Inter-Poderes de la República del Paraguay, por la que se Reafirma el Compromiso del País de Aunar Esfuerzos para la Prosecución del Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 24 de julio de 2017.

Por el Poder Ejecutivo: Horacio Manuel Cartes Jara, Presidente de la República.

Por el Poder Legislativo: Fernando Armindo Lugo Méndez, Presidente del Congreso de la Nación.

Por el Poder Judicial: Luis María Benítez Riera, Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

20. Programa de Cooperación Interinstitucional entre la Secretaría Nacional Antidrogas del Paraguay y la Policía Federal del Brasil.

Lugar y fecha de suscripción: Brasilia, 10 de agosto de 2017.

Por Paraguay: Hugo Vera Quintana, Ministro - Secretario Ejecutivo de la SENAD.

Por Brasil: Torquato Jardim, Ministro de Justicia y Seguridad Pública.

21. Acuerdo de Cooperación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la ITAIPÚ Binacional.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 11 de septiembre de 2017.

Por el MRE: Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores.

Por la ITAIPÚ: James Spalding Hellmers, Director General Paraguayo.

22. Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 22 de septiembre de 2017.
Por el MRE: Óscar Cabello Sarubbi, Ministro Sustituto de Relaciones Exteriores.
Por el CONACYT: Luis Alberto Lima Morra, Presidente.

23. Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Relaciones Exteriores - Comisión Nacional Demarcadora de Límites y el Comando de las Fuerzas Militares.
Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 22 de septiembre de 2017.
Por el MRE: Óscar Cabello Sarubbi, Ministro Sustituto de Relaciones Exteriores.
Por el Comando: Hugo Milciades Scolari Pagliaro, Comandante de las Fuerzas Militares.

24. Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación de la República del Paraguay (SENATICS) y el Ministerio del Interior y Seguridad de la República de Corea sobre la Cooperación en el Ámbito de los Sistemas Electrónicos.
Lugar y fecha de suscripción: Seúl, 27 de septiembre de 2017.
Por Paraguay: Héctor David Ocampos Negreiros, Ministro - Secretario Ejecutivo de la SENATICS.
Por Corea: No es posible precisar en el documento.

25. Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría de Información y Comunicación, Dependiente de la Presidencia de la República del Paraguay (SICOM), y el Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos de la República Argentina.
Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 29 de septiembre de 2017.
Por Paraguay: Fabrizio Caligaris Ramos, Ministro - Secretario Ejecutivo de la SICOM.
Por Argentina: Hernán Lombardi, Titular del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos.

26. Acuerdo Marco de Cooperación entre el Tribunal Superior de Justicia Electoral de la República del Paraguay y el Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana.
Lugar y fecha de suscripción: Cartagena de Indias, Colombia, 26 de octubre de 2017.
Por Paraguay: Jaime Bestard Duschek, Presidente.
Por República Dominicana: Román Andrés Jáquez Liranzo, Presidente.

27. Memorándum de Entendimiento entre la Comisión Interinstitucional de Coordinación para la Implementación, Seguimiento y Monitoreo de los Compromisos Internacionales en el Marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas - Comisión ODS Paraguay y la Cámara Paraguaya de Procesadores de Oleaginosas y Cereales - CAPPRO.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 3 de noviembre de 2017.

Por el MRE: Raúl Montiel, Coordinador de la Comisión ODS Paraguay.

Por la CAPPRO: Sandra Noguera, Gerente General.

29. Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 17 de noviembre de 2017.

Por el MRE: Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores.

Por la otra parte: Jaime José Bestard Duschek, Presidente.

30. Acuerdo de Traspaso entre la Embajada de la República de China (Taiwán) en la República del Paraguay, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Facultad de Ciencias Veterinarias de la Universidad Nacional de Asunción sobre Cooperación Técnica del Proyecto de Producción de Alimentos Balanceados.

Lugar y fecha de suscripción: Asunción, 24 de noviembre de 2017.

Por la Embajada de Taiwán: Alexander Tah Ray Yui, Embajador.

Emb. Tien Yie Hsiang, Secretario General del

Fondo de Cooperación y Desarrollo Internacional (ICDF Taiwán).

Por el MAG: Marcos Alberto Medina Britos, Ministro.

Por la Facultad: Dora Elizabeth Núñez Grüner, Decana en ejercicio de la Facultad de Ciencias Veterinarias de la Universidad Nacional de Asunción.

31. Memorándum de Entendimiento de Intercambio de Experiencias y Cooperación Técnica entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos por medio de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Lugar y fecha de suscripción: Washington D.C., 5 de diciembre de 2017.

Por el MRE: Federico A. González, Viceministro de Relaciones Exteriores.

Por la OEA: Francisco José Eguiguren Praeli, Presidente de la CIDH.

Paulo Abrao, Secretario Ejecutivo de la CIDH.

32. Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay y el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile para la Cooperación en Asuntos Consulares y Migratorios.

Lugar y fecha de suscripción: Santiago, 5 de diciembre de 2017.

Por Paraguay: Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores.

Por Chile: Heraldito Muñoz, Ministro de Relaciones Exteriores.

7. DOCUMENTOS RELEVANTES

DECRETO-LEY DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA

En honor del pueblo paraguayo y de la memoria de su Presidente, Mariscal Francisco Solano López¹

“Lei 78 de 1870

(28 de junio)

Decreto en honor del pueblo paraguayo i de la memoria de su Presidente Mariscal Francisco Solano López

El Congreso de los Estados Unidos de Colombia.

Decreta:

Artículo Primero.- El Congreso de Colombia admira la resistencia patriótica i heroica opuesta por el pueblo del paraguai a los aliados que combinaron sus fuerzas i recursos poderosos para avasallar a esa República, débil por el número de sus ciudadanos i por la estensión de sus elementos materiales; pero tan respetable por el vigor de su sentimiento i de su acción, que todo lo que hai de noble en el mundo contempla su grandeza, lamenta su desgracia i le ofrenda vivas simpatías.

Artículo segundo.- El Congreso de Colombia participa del dolor que en los paraguayos amigos de su patria, ha producido la muerte del Mariscal Francisco Solano López, cuyo valor i perseverancia indomable, puestos al servicio de la Independencia del Paraguai, le han dado un lugar distinguido entre los heroes, i hacen su memoria digna de ser recomendada a las jeneraciones futuras.

Dado en Bogotá a veintisiete de junio de mil ochocientos setenta.

El Presidente del Senado de Plenipotenciarios Aníbal Currea

El Presidente de la Camara de Representantes, J. Del C. Rodríguez

El Secretario del Senado de Plenipotenciarios Eutacio de la Torre N.

El Secretario de la Cámara de Representantes, Jorge Isaacs.

Bogotá, 28 de junio de 1870

Publíquese y Ejecútese

(L.S.) Eustorgio Salgar

El Secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores, Felipe Zapata” [sic]

¹ Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, Volumen 5, Fecha: 1870-VI-27.

Lei 78 de 1870

(28 de junio)

Decreto en honor del pueblo paraguayo i de la memoria de su Presidente
Mariscal Francisco Solano López

El Congreso de los Estados Unidos de Colombia.
Decreta:

Artículo Primero.- El Congreso de Colombia admira la resistencia patriótica i heroica opuesta por el pueblo del paraguai a los aliados que combinaron sus fuerzas i recursos poderosos para avasallar a esa República, débil por el número de sus ciudadanos i por la extensión de sus elementos materiales; pero tan respetable por el vigor de su sentimiento i de su acción, que todo lo que hai de noble en el mundo contempla su grandeza, lamenta su desgracia i le ofrenda vivas simpatías.

Artículo segundo.- El Congreso de Colombia participa del dolor que en los paraguayos amigos de su patria, ha producido la muerte del Mariscal Francisco Solano López, cuyo valor i perseverancia indomable, puestos al servicio de la Independencia del Paraguai, le han dado un lugar distinguido entre los heroes, i hacen su memoria digna de ser recomendada a las generaciones futuras.

Dado en Bogotá a veintisiete de junio de mil ochocientos setenta.

El Presidente del Senado de Plenipotenciarios Aníbal Currea
El Presidente de la Cámara de Representantes, J. Del C. Rodríguez.
El Secretario del Senado de Plenipotenciarios Eutacio De La Torre N.
El Secretario de la Cámara de Representantes, Jorge Isaacs.

Bogotá 28 de junio de 1870.

Publíquese y Ejecútese
(L. S.) Eustorgio Salgar

El Secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores, Felipe Zapata

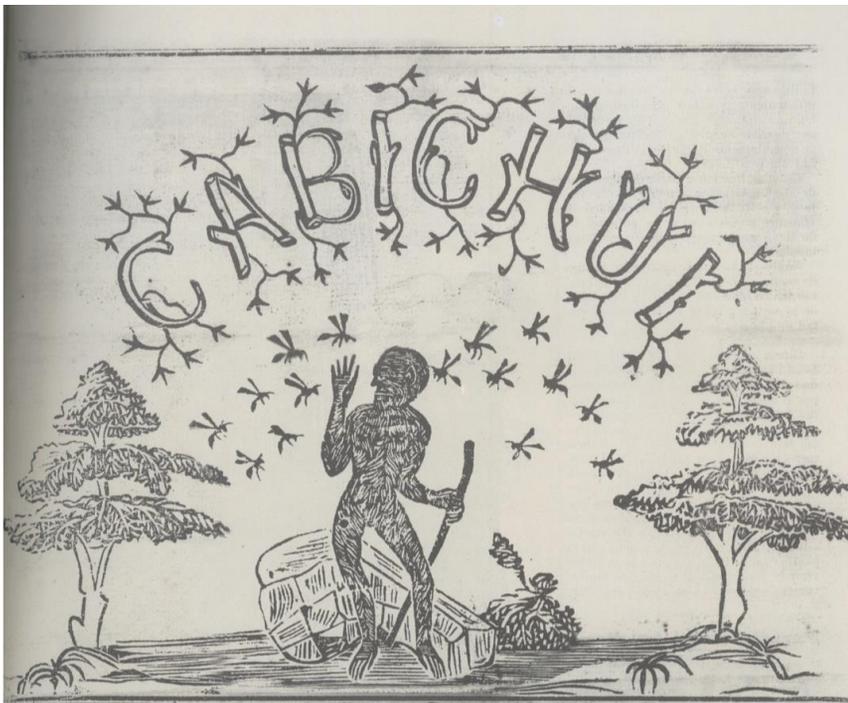
EL “CABICHUÍ”, PERIÓDICO DE GUERRA O DE TRINCHERA (1867-1868)

El “Cabichuí” fue un periódico de guerra que apareció unos años después del inicio de la Guerra contra la Triple Alianza o Guerra del Paraguay (1865-1870) y fue uno de los más representativos de su especie, junto con “El Centinela”, “Cacique Lambaré” y “La Estrella”.

La idea aceptada para el título fue propuesta por Juan Crisóstomo Centurión, director y redactor del periódico, que transmite la idea de aguijonear y zaherir al enemigo (Cabichuí es una especie nativa de avispa), al igual que la portada, que representa a un hombre negro atormentado por esas avispas.

Editado en noventa y cinco números entre el 13 de mayo de 1867, en Paso Pucú, y el 20 de agosto de 1868, en San Fernando, con redacción bilingüe, consistió en una publicación satírica, hiriente y mordaz, destinada a ridiculizar al enemigo. Fueron grabadores de las peculiares ilustraciones y caricaturas Saturio Ríos, Francisco Velasco, G. I. Aquino, Gregorio Cáceres, Juan Vargas y otros.

En el 2016 fue publicada la segunda edición, corregida y ampliada, de Cabichuí: Periódico de la Guerra de la Triple Alianza, compilada por Ticio Escobar y Osvaldo Salerno, con textos de Josefina Plá, Ticio Escobar, Alfredo Seiferheld y Roberto Amigo, una colección que comprende todos los números del periódico.



Jueves 19 de Setiembre de 1867.

PASO PUCU.

Año I. N. 39.

SOL EN LIBRA.



ALMANAQUE.

- Día 19 J. S. Genaro m. y S. Gregorio.
 " 20 V. S. Eustaquio y compañeros
 mártires. *Témpora.*
(C. M. á las 12 y 8 m. de la n.)
 " 21 S. S. Mateo Apóstol. PRIMAYERA.
Témpora.
 " 22 D. S. Mauricio y comps. mrs.

El Bello Sexo.

I.

 ON la sinceridad propia de su carácter el «Cabi-chai» abre su colmena para, henchido de gozo y de la satisfacción mas pura, depositar en ella bajo la salvaguardia de los siglos, y velado por la admiración del mundo de todas las edades, el mas rico y precioso de sus panales, que encerrará etérnamente el divino néctar de la mística flor de la virtud, cuyo tronco celestial es el corazón noble y generoso de la muger paraguaya.

II.

Cuando las bravias olas de la guerra magna á que ha sido llamada á sostener la República, golpean las puertas de la Patria, y conmueven el angusto santuario de la democracia, el Bello sexo paraguayo abre tambien con sus dedos de rosa las puertas purpurinas del gran escenario en que á exhibir viene los frutos inefables de su virtud acrisolada.

III.

La muger madre, esposa, hermana ó hija se encamina con paso firme y magistoso al altar de la Patria, donde sus dedos queridos, aquellos que, pisan ya los laureados campos de Marte, sonágran tambien en sus aras su sangre y su existencia.

IV.

El bello sexo Paraguayo, que constituye el precioso pedestal de la Patria, que comparte la esencia de su inestimable existencia, y es la insagotable vertiente de sus santas inspiraciones, ha esparcido las flores de la virtud heroica en los altares de Dios y de la Patria, en el lecho venerando del herido, en los campos del honor, y en la altiva sien de sus inclitos guerreros.

V.

El Bello sexo paraguayo, en la labor sacra de salvar la Patria, ha levantado, la ciencia de la virtud civil al apogeo de la gloria. Acaba de llenar en actos solemnes é inmortales el pensamiento colosal que ha surgido de su patriótica inspiración.

VI.

El 8 de Setiembre la diputación del bello sexo compuesta de 32 Ciudadanas de la Capital y campaña salía del Club Nacional seguida de un inmenso pueblo y se encaminaba al palacio presidencial donde S. E. el Señor Vice-Presidente con las diferentes corporaciones nacionales y extranjeras esperaba aquella interesante visita.

Se abrió el acto y la Comisión con la efusión del sentimiento propio de la muger, expresó la voluntad de sus comitentes, y exhibió los libros en que se contenian el documento ofertorio, las actas de todos los distritos de la República y las manifestaciones de todas las joyas y alhajas que el bello sexo ofrecia para robustecer la defensa del país. Esto no era todo el ofrecimiento de la muger paraguaya; «Si es necesario, decia, coreremos tambien á tomar una lanza al lado de nuestros hermanos del Ejército.»

S. E. el Vice-Presidente contestó á aquella diputación, y leyó una nota del Excmo. Señor Presidente en que, expresando al bello sexo nacional su agradecimiento en nombre de la Patria, como Magistrado y Ciudadano, aceptaba la vijésima parte de su ofrecimiento para acuñar la primera moneda nacional de oro que inmortalice el recuerdo de la virtud de la muger paraguaya en esta época de pruebas.

Concluido aquel acto solemne, en que compitieron la generosidad del bello sexo y la generosidad del Gefé del Estado, el pueblo retornó la diputación al

Club, supo la resolución acordada á su ofrecimiento, y si bien manifestó su anhelo de concurrir con el todo, agradeció por la parte aceptada, y las altas pruebas de consideración de parte del Exmo. Señor Mariscal Lopez.

Grandes funciones tuvieron lugar donde el entusiasmo del pueblo tocó al frenesí, y el 15 del corriente se verificó la clausura de las actas en la plaza del 14 de Mayo con una solemnidad y grandeza inusitada.

Nunca el pueblo paraguayo fué testigo de escenas tan sublimes, y la posteridad mirará en ellas con admiración la obra de la virtud heroica de la preciosa mitad de nuestra sociedad.

VII.

Gloria inmortal para vos, ¡ Oh Bello Sexo Paraguayo ! que os habéis levantado sobre la cuspide de ambos hemisferios, por el resorte de vuestras excelsas virtudes á enaltecer nuestro gremio, á enaltecer vuestra Patria, á purificar los altares del mundo religioso y social. Habéis merecido bien de la Patria, de la Libertad, y de Dios. Y el « Cabichuf » que se impregna en vuestras virtudes, se pone de gran parada al frente de sus frentes, y siempre victoriosas legiones, para salvarlos con sus cordiales felicitaciones; y para asegurarlos tambien, con la protección de Dios, el laurel de la victoria y la incolumidad de vuestro honor, vuestro reposo, y vuestra próspera vida.

Parodia griego-brasilera.



ESENGAÑADO el Almirante *Ignifero* de la invulnerabilidad de sus coraceros, de la eficacia de sus rayos y del valor de sus marinos; colocado entre Escila y Caribdis, sin

valor para arrostrar ni una ni otra de las dos voragine que se presentan á su frente y á su espalda, comienza á desvariar.

Este hombre que no cree en Dios, tiene su confianza en el diablo: ha leído muchos romances, infinidad de relaciones mitológicas, y su cabeza calenturienta ha aceptado algunos de los tantos sueños que los devaneos de los poetas nos han trasmitido como verdades históricas, y hoy lo vemos en actitud de patentizar al mundo el grado de demencia á que lo ha elevado su desesperada posición entre Curupayty y Humaltá.

Ha leído las historietas de los incomensurables de España, y ha buscado con esperanza un antídoto contra el fuego, cuyos efectos tal vez no juzga remotos, si en un momento de borrachera se atreve á embestir los torpedos: ha consultado á cuantos brujos tienen fama en el Chaco, y hasta anteayer no había hallado consuelo á sus cuitas.

Mas al fin, según aparece en nuestro grabado, dió con la tecla: un indio navegario le hizo conulgar con ruedas de carretas; y no es extraño: pues el que está por ahogarse, en un momento que tropieza, espera poder, asiendo de él, salvarse del naufragio: le persuadió pues el indio Ladupil al Almirante *Botafogo* q', haciéndose zambullir doscientas veces, á un minuto cada vez en la corriente del Paraguay, y pronunciando ciertas palabras el zambulli-



Ficando fora ó talaó, é traballo perdidos per que esse é o ponto mai, perigoso para ó Almirante.

dor y el zambullido, (debiendo esta operación efectuarse en menguante,) quedaría su cuerpo absolutamente invulnerable.

Nuestro *Botafogo* que había leído la Iliade de Homero con los comentarios de fray Anton Maria de Lima, recordó que Aquiles, por medio de una operación de este jaez, habiase tambien sustraído al acero de sus enemigos en el largo sitio de Troya: es verdad que el Paraguay no es la laguna Estigia: que *Botafogo* no tiene parentesco con los Dioses para esconder semejante privilegio: pero ninguna de estas reflexiones se le ocurrió, y

quizo rivalizar con el hijo de Tetis.

Héle ahí pues cogido de un talon por el forzudo *Rompecuerpos*, y sufriendo la iniciación idrútica: ¡ desdichado Ignacio ! no te tisonjes con las ventajas que te pueda dar la invulnerabilidad, si un talon ha de quedar espuesto á las lanzas paraguayas: eso fuera muy bueno para Aquiles, que siempre mostraba el pecho á sus enemigos; pero para un brasilero que siempre les presenta los talones y el mapamundi, quedando vulnerable en un talon, es un quedar poco mas ó menos en el mismo riesgo. Lo que debias haber hecho, y (recibie el consejo que

doy como tu sincero amigo, y es hacerle colgar del pescuezo y no del talon, zambulléndote hasta á la nuca; pues como la cara jamas la presentaras á los paraguayos, aunque hubiese quedado esta pieza fuera del agua, poco era ó ninguno el riesgo que podias correr en los bailes que te esperan en Carupayty ó Humaita.

Ten paciencia pues, intrépido Almirante de S. M. macacara y vuelve á repetir ese baño brujuno en que tanto confías. Aquiles murió por una casualidad, herido, no en la guerra, por el troyano Paris, sino estando rogando en el templo de Minerva, donde penetró la flecha fatal. Este peligro, bajo ningún punto de vista te amenaza. *Batafuga*, pues no tienes templos, ni dioses á quienes acogerle; y Belzebú, la única protector, no permitirá que las balas paraguayas te lastimen el hocico, cuando estés recomendandote á él.

En todo caso, si te va bien con el consejo del indio, serás un modelo de imitación para los demás gefes de la triple alianza, que tal vez en genteron en los batallas de Taineno y Tuiuti las mismas virtudes que tu encontrarás en la corriente del Paraguay. Acaba pues de una vez tus abstracciones, y ensaya arriesgar abajo nuestros conflictos, para que se publiquen al mundo este gran descubrimiento, o para desengañarle.

Caxias en observacion.



A decíamos que el globo de algun modo debió haberse sustituido por el intrépido Marqués.

Un mes, dos dias, 7 horas, 13 minutos, y 20 segundos, que aquel no habia subido mas, nos tenia desde luego en estrateja.

No era posible que las observaciones del soporifico gefe del ejército rabonado, dejasen de dirigirse sobre nuestras posiciones.

Mucho mas de creerse esto, cuando por confesion del mismo *mapi-gringolobifero Cuchimbo Cajón* ó Caxias, se veia hoy en la necesidad de cambiar sus planes estratégicos, visto que se habia engañado al creer posible un ataque por el Espinillo.

Cómo, pues, hace hoy sus observaciones? De una manera mucho mas fácil, y muchísimo menos peligrosa.

Nunca puede olvidar el fracaso de sus primeros ensayos en el globo: el renfo francés es una pesadilla, de que jamas puede desprenderse.

Recuerda entretanto su Hmo. y Exmo. los tiempos de su juventud, aquellos dias de colegio, en que habia sobresalido por su agilidad y destreza en los juegos y ejercicios gimnásticos.

Hace llamar al indio Castro y á su ahijado D. Bartolo: coloca al primero por pedestal, y al segundo por chapitel en un mirador portátil.

Toma entonces la geringa bajo el brazo, y trépanse sobre ellos con un anteojo de larga vista.

Bravo, Marqués! Cómo se reverdecen las fuerzas con el espíritu militar!

Aguantad malvados, que os habeis esclavizado para servir á los viles conatos de la conquista!

Ahí están esos infames soportando el oneroso peso de la esclavitud. Casador Flores, y Mitro por sí.



B. Bartolo

Caxias—Diablo de Espinillo! no é possível por acá. Mitre y Castro—Es así, y V. E. quietadora puede ya bajarse.

Ellos van pagando con el ridiculo sus crímenes de lesa-Patria.

El «Cabichui», encargado de presentar las cosas tales como ellas son, ofrece este gravado, que manifiesta la genuina posicion de los servidores de S. M. macacana.

Desafiamos á la mas severa critica sobre el fondo de realidad y de exactitud, que reveia nuestro cuadro.

Mas allá de la corteza está siempre el grano: no en las hojas, sino en las frutas se halla la sustancia.

Pelos y señales.



¿UÉ es el tiempo? Definalo cada cual á su gusto, ó conforme á su filosofia; pues todos tienen su modo de pensar, y el derecho de abusar en su sentir.

Por lo que hace á nosotros, no es otra cosa que ese grand codazo, en que se ciernen los pensamientos, las palabras y las acciones de la pobre humanidad.

Por él van pasando todos los proyectos y conatos, que aparecen dia por dia sobre la tierra despues de haberse triturado en los molinos del caletre, intelectual.

Sus polvos, mas ó menos espesos, mas ó menos puros, se recojen en el recipiente de la pública opinion, y causan los pasteles de la vida social.

Pues bien: hacen dos años y mas, que el horrendo pensamiento de la mas bárbara conquista se ha sometido á la accion del tiempo.

Este infame proyecto de dominacion y exterminio, habia tirado las cabezas de los que se pusieron bajo su única influencia.

El hombre de la ambicion y de la perdida habia cegado á los miserables tahoneros de la esclavitud, que enarbolaron la negra alianza.

Empolvados así, se lanzan por la pendiente de todas las pasiones, á estrellarse en los despeñaderos del crimen.

Y ¿qué les ha sucedido? Lo que era natural.

El tiempo, con los golpes del castigo y del desengaño, los ha alicionado.

Hoy, que los planes del tratado secreto, se han ratificado por el tamiz de la verdad y del escarmiento, abren sus ojos los apóstatas de la libertad.

Tratan ya de «doblar la hoja y adoptar otra política» que los pueda salvar.

Frierolera! y vamos ya por pelos y señales.

La Señora «Nacion Argentina», que era el órgano oficial del Gobierno, ha sacudido los polvos de la propaganda con quietadora.

¿Qué ha habido? El adivinar está prohibido; mas no el sacar por el hilo el hovillo.

D. Rufino...el Dr. Elizalde...la personificación del partido de D. Bartolo...aquel, con quien y para quien, este gobernaba-ha hecho dimision de su cartera, ó maleta ministerial!!!

Costa y Huergo han hecho lo mismo á su vez, y el panzudo Paz aceptará estas dimisiones!

¡Diables! Un cambio total de ministerio debido á la conviccion de tomar un sesgo politico, y llenar los deseos é intereses del pueblo argentino!

Zumban los oidos del «Cabichui» con estos noticiños de marca mayor.

Alerta D. Bartolo! Esta veta parece que va á sacudirtle la retaguardia.

Todavía mas: los brasileros quieren quitar á D. Bartolo el mando de Generalísimo del ejército aliado, que á su vez, ta habia asumido.

La solucion de este punto se ha elevado á la corte macacana; y entre tanto ¿quién no comprendiendo la serda y honda division que reina entre estos tigotudos?

DOCUMENTOS RELEVANTES

296

REVISTA DIPLOMÁTICA

Y si esta existe en ese desmoralizado y agonizante ejército ¿que mas se necesita para su total disolución?

Aun no se acaba: los diputados rabilargos han sido exhortados patrióticamente por el ministro de Hacienda, á que soporten sus trabajos sin sueldos, en razon de hallarse las cajas imperiales pidiendo misericordia. Están vacías!

Y esos bichos, para quienes el bolsillo es el patriotismo ¿prestarán sus servicios en el sentido dicho? Aquí sí que cabe aquello de nuestro colega el «Centinela»: *Nequaquam!*

S. M. rabilorto no sabe de dónde, ni cómo sacar un *sinquinho*: alza por las nubes todos los derechos de importacion, hasta una letra de aviso en los periódicos tiene su impuesto.

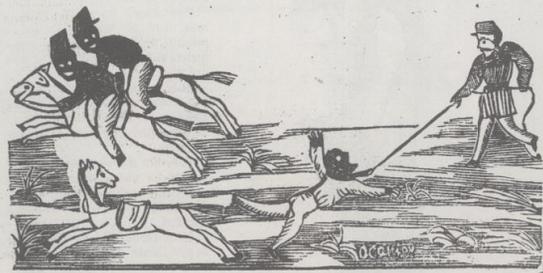
Así van las cosas del malvado conquistador!

Justo castigo, y ejemplar escarmiento de los ambiciosos!

El «Cabichui» se goza al transmitir estas especies de morruda significacion á sus lectores, y se felicita con ellos al ver el triunfo de la causa nacional sobre los infames enemigos.

En estos dias algunos regimientos de los rabilargos estuvieron haciendo evoluciones hacia S. Solano. Si pensará la caballeria macaca prepararse á un próximo baile: ojala sea así! nuestros soldados acarician esta idea como la de una boda: sin embargo los antecendentes de los cobardes *cambai* destruyen nuestras ilusiones; pues *experto crede Roberto*, y cien veces hemos visto estas farsas sin resultado alguno. Caxias, director de la orquesta, no tiene parentesco con Marte, sino con Caco; por eso sus instintos no son bélicos sino burlescos, y solo por no morir de inuccion y espantar la peste que los abruma, hace pasar á sus entecos soldados.

El terror panico que la peste ha difundido entre los negros pasa de todo, alcance de la imaginacion: ya no saben cómo parapetarse contra las flechas de este terrible inquilino, que ha sentado sus reales en todo el campamento, sin escluir la escuadra, cuyos marinos diezma horribilmente. Oscurece en la atmósfera con humareda continua de dia y de noche, aprovechando para el efecto no solamente los copos de cauto árbol pueden alcanzar, sino hasta los *caraguata*, y el carrizo que puebla los pantanos en que están metidos hasta las cejas.



Así se cazan los negros.

Si se cuenta y no se vé,
Quien lo oye no lo cree;
Que tres hombres de los
nuestros,
Sin mas armas q' sus lazos,
Y unos cuantos cintarazos,
Hayan vuelto en polvorosa
A tres viles de esos guazos
Que ahí están en Tuitucne.
Los cogieron en celada,
Y á uno de ellos derribaron
De un bolazo y una enlazada:
Bos mas listos dispararon,
Y el tercero se quedó
Del cogote aprisionado
Y su pingó disparó.
Nuestra gente era de á pié,
Lo que hace el caso raro
Y muy digno de mención,
Y por eso le dedico
Sin entrar en mas detalles
Mi lacónica cancion.



El batallon 43 ha hecho á la columna un regalo, que mucho aprecia el «Cabichui»; consiste en buenas arrobas de como recollido por aquel cuerpo en sus momentos de distraccion de las innumerables balas de fusil, que arroja el enemigo en las avanzadas, sin provecho. El «Cabichui» lo destina á su arsenal, para á su tiempo retornarlo á los macacos como corresponde; esto es, haciéndoles pagar el derecho de devolucion.

Una ojeada al campamento enemigo, basta para patentizar su pésima situacion fisica y moral. La estenuacion producida por la escasez, y mala calidad de los alimentos, y el decaimiento de ánimo, consecuencia de las continuas zurríbandas, se patentizan en sus rostros macilentos y mohinos. Se los vé por batallones todo el dia prostados en el suelo, ó recostados por la triacaera, con una fisonomía tan triste, que se diria son unos condenados que están aguardando el cumplimiento de la sentencia fatal. ¡Halagüeña por cierto es la perspectiva que presentan al frente de sus enemigos estos conquistadores de nueva calañal!

¿Por cobardes ó por ineptos los macacos siempre entregan el rosquete á mano de nuestros soldados: estos dias le pasó esto mal lance á un espía que enviaron á nuestro campamento. El disfraz no estaba mal calculado, algunas palabras guaraní pronunciadas á tiempo le habrían tal vez podido ocultar; pero el alma que se le iba badejando entre los dientes le descubrió al primer ¡quien vive!, y faltándole las fuerzas para echar los pies en polvorosa, quedó en el garlito, sin poder articular palabra.

La movilidad del ejército rabilargo sigue á paso de tortuga: este reptil es el modelo cabal de la triple alianza, hasta la coraza en que está envuelto puede simbolizar con mucha propiedad los innumerables elementos defensivos con que se parapetan contra el valor del ejército paraguayo: la tortuga se defiende enterrándose en la concha, los *cambai* enterrándose en sus fosos. Pero volviendo á la movilidad de nuestros enemigos, ella está tan avanzada que gastan mucho tiempo las carretas desde Tuiuí á Tuitucne, y cuétales el flete de cada una doscientos patacones de contado. Frierola! y las bolsas aliadas pidiendo misericordia!

Ayer y hoy Ignacio está de pésimo humor, todos sus proyectos se han frustrado, no hay camino por ningun lado, Caxias no respira, el Vizconde Carpincho, su fatimo amigo, no se arriesga á hacer una zambullida para visitarlo, por ningun lado encuentra consuelo, y il-no de indignacion, no sabiendo con quien pegaría, ha dado orden de espantar los cuervos de las costas con mas frecuencia y de que no aparezca por la erreaña ningun *luacaré*, por eso es que oímos mas continuamente la detonacion de sus morrudos cañones que están así haciendo un servicio muy importante á S. M. rabilorto.

En Koca! la Koca! Acaba de hacerse en el pais el importantisimo descubrimiento de esta planta medicinal y alimenticia que hasta aquí no habiamos conocido, y es tanto mas importante cuanto que hay en gran abundancia en todo nuestro territorio. Sus virtudes son muchas, y se cuenta como eficaz para la epidemia. Es motivo por que debemos felicitarlos.

Caxias y su ahijado.

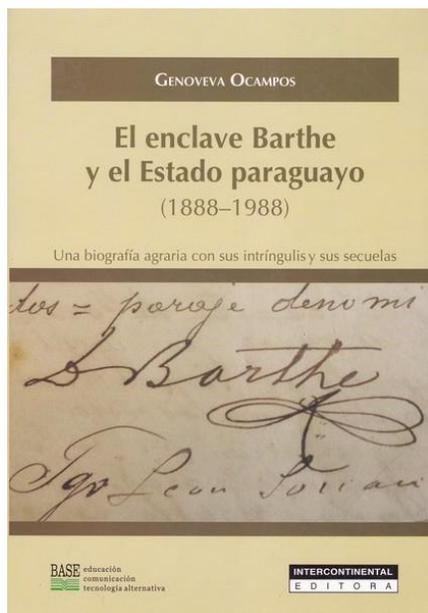


L. Cachimbo rye guasu,
Hao Mbatu piru cáa
Mombryr güba manie
Paraguay' r'efe domé.
Hei háicha éu hed:
Icaá ni umi amulá,
Oicopa tama hieai
Los cambia rái imperial.
Mbatu piru icáá pa ma,
Operé má is agüenda
Oiphy ichagui Caxias
Bueno stipe oho aia.
Ne ti rá coina, iagua,
Ne róti re hayhu yba,
He bawde ha' que reicóbu
Ndi iabyi juicio yba.
Ehechana upé dechado,
He segui báeré móá;
Pero ani! móvri álvija,
Apyssá me guafá.

Imprenta del Cabichui.

8. PUBLICACIONES RECOMENDADAS

EL ENCLAVE BARTHE Y EL ESTADO PARAGUAYO (1888 - 1988)



La Doctora Genoveva Ocampos, paraguaya y de amplia formación académica internacional, nos presenta esta exhaustiva investigación de índole catastral y geoeconómica; en términos legos, una recopilación histórico-jurídica sobre un pedazo de tierra de nuestra patria. ¿Por qué la autora entendió que una obra así merecía la pena ser escrita y publicada? Las razones son múltiples, de variada validez.

La posesión y las transferencias de bienes inmuebles constituyen un recurso histórico que refleja el marcado progreso socio-cultural al que un pueblo ha llegado, pues manifiesta su apego al derecho y a la ordenación registral. La propiedad privada y la justa adquisición de un terreno representan uno de los pilares básicos de la civilización humana, tal como queda

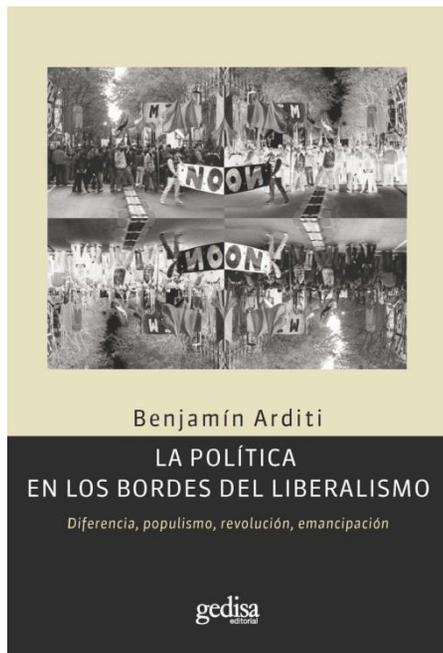
registrado incluso en la primera mención escrita de una compra y posterior traspaso de propiedad inmobiliaria de la que se tenga conocimiento: la realizada por Abrahán para sepultar a su esposa Sara, al adquirir la finca de Efrón que estaba en Macpelá, por la cual abonó el precio, fijado por Efrón, de cuatrocientas piezas de plata, en monedas de mercader. Este relato comercial, que figura en el Capítulo 23 del Libro del Génesis, resulta pacífico y sin mayores sobresaltos, y sin embargo pareciese ser que no todos los procesos de adquisición y registro de terrenos son tan incruentos y ordenados.

Tal como el subtítulo de la obra expone: “Una biografía agraria con sus intrínquilis y sus secuelas”, se busca desarrollar la historia de la tierra, en un sentido literal, pero a través de un proceso marcadamente meticuloso de investigación en archivos y registros diversos. Este único caso judicial, de extrema duración y amplio alcance, “problemático y emblemático a la vez”, podría servir de muestra al tratamiento que se dio a las otrora inmensas propiedades del Estado: su inusualmente sencilla adquisición por parte de extranjeros tras la Guerra Grande, los engorrosos trámites sucesorios, los intereses de diferentes orígenes que intervinieron e intervienen en los manejos catastrales, de mensura, de sucesiones o de transferencias.

Así, esta obra señala el derrotero por el cual, desde los amplísimos terrenos adquiridos y acumulados por Domingo Barthe, a fines del siglo XIX –sin que su biografía y la de sus familiares y socios queden relegadas–, se llega hasta el conflicto de Ñacunday entre Favero y los Carperos, que la autora reconoce ser el motivo de su investigación. El vacío literario y la poca claridad en los registros, demarcaciones, titulaciones y el interés social deciden a la Doctora Genoveva a presentarnos este trabajo crítico de biografía agraria. Zona de yerbales, hoy plantaciones de soja; fallos, demoras, marcaciones judiciales; tierras malhabidas, conflictos sociales. La cuestión agraria del Paraguay, desde una perspectiva histórico-registral, que enseña e ilumina, permite entender mejor los problemas y desafíos para crear las condiciones que lleven a un desarrollo rural acorde a las expectativas de los tiempos.

LA POLÍTICA EN LOS BORDES DEL LIBERALISMO

Diferencia, populismo, revolución, emancipación



El día a día de la humanidad, el mundo cotidiano, por lo general rutinario, equilibrado, de mínimos sobresaltos, pero con las preocupaciones habituales de la vida, con las vicisitudes de una “vida normal”... En este mundo en el que la gran mayoría nos movemos en medio de un mar de trivialidades y vanidades, algunos individuos de ambos sexos mantienen una constante y sublime conversación. Este diálogo múltiple es extemporáneo, pues empezó en el inicio de los tiempos y no tiene una fecha de expiración. Además es elevado, ya que tiene la mirada puesta en las altas esferas del intelecto y de la apreciación de lo trascendental. Y es también multívoco, ya que si bien a veces usan las mismas palabras o incluso ideas, no siempre es idéntico el sentido de lo expresado; entre otras características.

De esta pléyade Paraguaya no se encuentra excluido. En efecto, cuenta con sus portavoces. Entre ellos se destaca el autor de esta obra. De raíces y apreciaciones paraguayas, Benjamín Arditi, Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Essex y Profesor de Teoría Política en la UNAM, es uno de los más renombrados teóricos políticos en el pensamiento de la tradición continental europea. Asunceno, formado académicamente en Canadá y el Reino Unido, ha trabajado tanto en las Américas como en Europa, por lo que queda claro que ha sabido nutrirse del pensamiento teórico-político occidental, al punto de ser él mismo un intérprete y formador contemporáneo de esa ciencia.

Este libro, del año 2007, nos permite ser testigos directos de esa conversación sublime entre incansables pensadores, ya que el autor se inspira en valores tales como Kant, W. Benjamin, J. Derrida, Freud, Schmitt, Rancière, Gramsci, Canovan, Oakeshott, Foucault, Vattimo, Laclau y Žižek. Por lo demás, vale resaltar que la obra ha sido escrita teniendo al lector promedio en mente, puesto

que la complejidad del razonamiento y el amplísimo bagaje de conocimientos e ideas son presentados de manera suficientemente clara y persuasiva. Y con las debidas contrastaciones de la historia política moderna para alumbrar sus argumentos.

En esta obra, que empieza introduciendo la noción de periferia interna, cada capítulo aborda uno de los fenómenos citados en el título: “Diferencia, populismo, revolución, emancipación”. Ello, porque infiere que la temática de los bordes o la periferia interna del liberalismo se manifiestan en esos fenómenos. Por consiguiente, pasa a analizar los antecedentes intelectuales y los debates actuales con respecto a estos fenómenos, en su relación entre conceptos originales desarrollados por los citados autores y la manifestación de aquellos que pueden ser vistos en la realidad socio-política del momento. Y en proceso de su incidencia socio-histórica.



Ministerio de Relaciones Exteriores